

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL ET LES FINANCES PUBLIQUES (1959-2019)

Par
Étienne DOUAT
Agrégé de Droit Public
Professeur à la Faculté de Droit
CREAM EA n° 2038
Université de Montpellier
Vice-président de la SFFP

On pourrait croire que les Finances publiques et le droit constitutionnel n'ont que peu de rapports. Or, la jurisprudence constitutionnelle a irradié l'ensemble des disciplines juridiques y compris et peut-être surtout le droit des Finances publiques. Le Conseil constitutionnel est régi par le titre VII de la Constitution du 4 octobre 1958. Les articles 56 et suivants fixent son statut et ses compétences. Il est composé de 9 membres nommés pour 9 ans renouvelables par tiers tous les trois ans par les trois plus hautes autorités de l'État : le président de la République, le président de l'Assemblée nationale et le président du Sénat. Le président de la République nomme le président du Conseil constitutionnel contrairement à nos voisins espagnols où les membres du tribunal constitutionnel élisent leur président. A ces membres nommés s'ajoutent les anciens présidents de la République qui sont membres de droit. Seul siège à ce jour M. Valéry GISCARD d'ESTAING qui a exercé son mandat présidentiel de 1974 à 1981.

Le Conseil constitutionnel maîtrise ses propres normes de références depuis la décision n°71-44 DC du 16 juillet 1971, liberté d'association. En effet, non seulement le Conseil se réfère aux différents articles de la Constitution mais encore à un ensemble plus large que l'on désigne par le terme de bloc de constitutionnalité. Ce bloc inclut de nombreuses normes de références comme les articles de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 et particulièrement les articles 13 (nécessité de l'impôt et égalité des citoyens devant l'impôt), 14 (consentement à l'impôt et nécessité) et 15 (principe du contrôle des finances publiques), le préambule de la Constitution du 4 octobre 1958, le préambule de la Constitution de 1946, les principes généraux du droit ayant une valeur constitutionnelle, les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République, les objectifs de valeur constitutionnelle¹ sans oublier la charte de l'environnement depuis 2005.

Mais parmi ces normes de références de valeur constitutionnelle, s'est posée la question de savoir si la loi organique relative aux lois de finances en faisait partie. Dans un premier temps, le conseil constitutionnel a décidé que l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances s'imposait au législateur ce qui semblait dire que ce texte avait une valeur constitutionnelle puisqu'elle s'imposait à toutes les lois de finances et à toutes les autres lois ordinaires. C'est l'une des premières décisions du conseil constitutionnel qui a fixé ce point de droit (décision n°60-8 DC du 11 août 1960) selon lequel l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances s'imposait à la loi de finances

¹ Comme par exemple l'objectif de clarté et d'intelligibilité de la loi qui oblige le législateur à écrire des textes compréhensibles et clairs sans quoi ils sont contraires à la constitution, ou encore l'objectif de lutte contre l'évasion et la fraude fiscales.

rectificative pour 1960 et par là même à toutes les normes de rang législatif. Puis, un peu plus tard, le conseil constitutionnel a dû trancher la question de savoir si l'ordonnance du 2 janvier 1959 s'imposait aux autres lois organiques car une loi organique relative au statut de la magistrature ne respectait pas certaines dispositions² de l'ordonnance du 2 janvier 1959. Le conseil n'a pas hésité à faire primer cette ordonnance en raison de sa valeur spécifique sur toutes les autres lois organiques. On peut par conséquent déduire de ces deux jurisprudences que la loi organique relative aux lois de Finances prévue aux articles 34 et 47 de la Constitution a sa place au sein du bloc de constitutionnalité. En effet, dans la mesure où une ordonnance portant loi organique s'impose aux autres lois organiques, c'est bien qu'elle a une valeur supérieure à ce niveau organique et donc qu'elle se situe dans le bloc.

Plus récemment, quand la réforme du budget de l'État a été votée en 2001 par le parlement, le premier ministre a saisi le Conseil constitutionnel pour lui faire examiner sa conformité à la Constitution, en application de l'article 46 de la Constitution, et à cette occasion, le Conseil a précisé quelques points de droit³. En premier lieu, le Conseil a rappelé ce que signifient les termes de l'art. 34C : « *Les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'État dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique* ». Le Conseil a rappelé que le constituant a habilité la loi organique à concevoir les modalités d'évaluation et d'autorisation des ressources et des charges de l'État qui constituent la mise en œuvre du principe du consentement à l'impôt (cons. 4). Puis le Conseil constitutionnel indique en clair : « *qu'en outre, l'emploi par la Constitution du terme « réserves » implique qu'il a donné compétence à la loi organique pour prévoir des dérogations au principe de détermination des ressources et des charges de l'État par les lois de finances* » (cons. 4 in fine). En second lieu, le Conseil rappelle que l'article 47C indique que les règles de vote des lois de finances sont fixées par la loi organique ce qui signifie que la loi organique a reçu une seconde habilitation qui concerne non seulement les modalités d'examen et de vote des lois de finances mais également les procédures d'information et de contrôle du parlement sur les finances publiques (cons. 5). En troisième lieu, le Conseil constitutionnel, par un considérant « massue » va fixer ce qui doit l'être : dans l'exercice de ses compétences, « *le législateur organique doit respecter les principes et les règles de valeur constitutionnelle* » (cons.6). Tout est dit mais tout est compliqué car si la loi organique bénéficie d'une compétence très large, il n'en reste pas moins que la loi organique doit être conforme à la Constitution car il faut que les normes soient cohérentes entre elles. L'article 46C oblige d'ailleurs à ce que la conformité à la Constitution de toute loi organique soit vérifiée avant sa promulgation.

La présente étude devrait probablement intéresser le professeur Michel LASCOMBE car elle est située à l'intersection de ses deux disciplines de prédilection : le droit constitutionnel et les Finances publiques. Notre travail est une simple⁴ étude de jurisprudence qui portera principalement sur le contrôle de constitutionnalité des lois de finances entre 1959 et 2019 (60 ans) pour mesurer à quel point les décisions du Conseil constitutionnel relatives aux questions financières ont joué un rôle majeur autant dans la fixation des règles de forme que dans la fixation des règles de fond.

² La loi organique modifiant le statut de la magistrature avait prévu des créations d'emplois alors que l'ordonnance du 2 janvier avait fixé la règle selon laquelle les créations et transformations d'emplois ne pouvaient résulter que d'une loi de finances, voir considérant 32 de la décision n°94-355 DC du 10 janvier 1995, Loi organique modifiant l'ordonnance n°58-1270 du 22 décembre 1958 relative au statut de la magistrature.

³ Décision n°2001-448 DC du 25 juillet 2001, Loi organique relative aux lois de finances, considérants 4-5-6.

⁴ Nous disons simple car il n'y aura pas de références doctrinales.

I La fixation des règles de forme par le Conseil constitutionnel :

De quelles règles de forme s'agit-il ? Il s'agit de règles de procédure du contentieux constitutionnel relatif aux lois de finances et plus particulièrement des règles de saisine du Conseil constitutionnel et des règles de compétence.

Section 1 : La saisine du Conseil constitutionnel

On distinguera deux types de saisines, d'abord les saisines pour vérifier la conformité de la loi de finances à la Constitution (article 61C) qui constituent la procédure normale (A) et les questions prioritaires de constitutionnalité (article 61-1C) qui constituent une procédure exceptionnelle. On peut faire une rapide comparaison entre le nombre de décisions de conformité (DC) avec les questions prioritaires de constitutionnalité (QPC). Entre 1959 et 2020, le Conseil a rendu 797 décisions DC, soit 13 par an en moyenne. Entre 2010 et 2020, le Conseil a rendu 831 décisions QPC, soit 83 par an. D'un côté la saisine normale aboutit à 13 décisions par an, de l'autre la saisine exceptionnelle a davantage de succès avec 83 décisions par an.

A/ La procédure normale : Dans les premières années de la Vème République, la saisine du Conseil constitutionnel pour contrôler la conformité de la Loi à la Constitution était quelque chose d'exceptionnel car seules les plus hautes personnalités de l'Etat avaient le droit de saisine. L'article 61 limitait ce droit aux quatre personnalités les plus élevées de France : le président de la République, le premier ministre, le président de l'Assemblée nationale et le président du Sénat. On recense ainsi 51⁵ saisines DC du Conseil constitutionnel avant la révision constitutionnelle de 1974⁶. Sur les 51 saisines, le Conseil constitutionnel n'a été saisi que 12 fois pour des questions autres que les règlements des assemblées et les lois organiques pendant cette période de 15 ans dont 4 fois pour des lois de finances⁷. Sur les 12 saisines, 9 émanaient du premier ministre et 3 du président du Sénat.

Les saisines du premier ministre visaient à garantir les pouvoirs du gouvernement alors que celles du président du Sénat avaient une finalité davantage contestataire. En dehors des questions financières, le président du Sénat a saisi pour contester la loi relative à l'élection du président de la République par référendum en 1962⁸, puis pour contester la modification de la loi sur les associations en 1971⁹ et en matière fiscale pour contester les règles de taxation

⁵ Sur 51 décisions DC, 21 ont concerné les Règlements des assemblées (41%), 18 ont concerné des Lois organiques (35%) et 12 d'autres domaines (24%) parmi lesquels les 4 Lois de Finances. Parmi ces 12 décisions, 9 concernaient les Finances publiques.

⁶ Entre le 14 mai 1959 (décision n°59-1 DC) et le 26 mars 2020 (décision n°2020-797 DC), pour 61 ans, le Conseil a adopté 797 décisions DC, soit 13 par an. Mais comme il n'y a eu que 51 décisions entre 1959 et la fin 1973, on peut dire qu'après 1974, il y a eu 746/47 ans = 15,87 décisions DC, soit une moyenne annuelle de 16 décisions.

⁷ Décision n°60-8 DC du 11 août 1960, LFR pour 1960 ; Décision n°64-27 DC du 18 décembre 1964, Loi de Finances pour 1965 ; Décision n° 70-41 DC du 30 décembre 1970, LFR pour 1970 avec les dispositions relatives à l'ANAH ; Décision n°73-51 DC du 27 décembre 1973, Loi de Finances pour 1974 avec la question de la taxation d'office.

⁸ Décision n°62-20 DC du 6 novembre 1962, Loi relative à l'élection du président de la République au suffrage universel direct adoptée par référendum le 28 octobre 1962. Le Conseil s'est déclaré incompétent et n'a pas osé aller contre le peuple souverain.

⁹ Décision n°71-44 DC du 16 juillet 1971 sur la liberté d'association qui a donné lieu à une extension considérable du périmètre du bloc de constitutionnalité. On sait que cette saisine a été déclenchée par un problème de décoration car la légion d'honneur n'avait pas été décernée au président du Conseil constitutionnel.

d'office de la loi de finances pour 1974¹⁰. L'exemple typique de saisine du premier ministre est celle qui a abouti à la décision n°70-41 DC du 30 décembre 1970 sur la loi de finances rectificative pour 1970. Le législateur avait décidé de modifier le statut de l'association nationale pour l'amélioration de l'habitat, bien connue pour sa fonction de distribution de subventions d'État aux propriétaires bailleurs. La loi de finances rectificative avait décidé que le statut de l'association serait régi par un règlement d'administration publique pris après consultation des deux commissions des finances des assemblées parlementaires. Cette disposition portant atteinte au pouvoir réglementaire dont est titulaire le premier ministre, elle a été déclarée par le Conseil contraire à la Constitution. Les décisions financières sont finalement assez peu nombreuses avant la révision constitutionnelle de 1974, mais elles ont été chacune des décisions capitales qui ont apporté leur pierre à une construction progressive d'un droit novateur.

Les 9 décisions DC financières d'avant 1974 :

60-8 DC du 11 août 1960, LFR pour 1960.

60-11 DC du 20 janvier 1961, Loi Assurance maladie des exploitants agricoles.

63-21 DC du 12 mars 1963, Loi Enregistrement, Timbre & Fiscalité immobilière.

64-27 DC du 18 décembre 1964, Loi de Finances pour 1965.

68-35 DC du 30 janvier 1968, Loi base des impôts locaux.

70-39 DC du 19 juin 1970, traité de Luxembourg et décision du conseil du 21 avril 1970.

70-41 DC du 30 décembre 1970, LFR pour 1970.

71-43 DC du 17 juin 1971, Loi organique modifiant l'art. 39 de l'Ord. 2 janv. 1959.

73-51 DC du 27 décembre 1973, Loi de Finances pour 1974 (taxation d'office).

Origine : Site du Conseil constitutionnel

Avec l'élection de Valéry GISCARD d'ESTAING à la présidence de la République en 1974, la Constitution a été révisée en son article 61 pour permettre à 60 députés ou 60 sénateurs de saisir le Conseil constitutionnel. Le chiffre de 60 permet à un groupe parlementaire de saisir le Conseil ce qui signifie que cette nouvelle modalité a permis à l'opposition de contester la loi votée par la majorité. A partir de cette révision, le Conseil a été saisi de toutes les lois de finances initiales à quelques exceptions près.

Absence de saisine du Conseil constitutionnel¹¹

Décembre 1988, Loi de Finances pour 1989 : pas de saisine

Décembre 1992, Loi de Finances pour 1993 : pas de saisine

Décembre 2006, Loi de Finances pour 2007 : pas de saisine

Décembre 2007, Loi de Finances pour 2008 : pas de saisine

Décembre 2008, Loi de Finances pour 2009 : pas de saisine

Origine : site du Conseil constitutionnel

La première saisine du Conseil après la révision de 1974 a été relative à la loi de finances pour 1975.¹² Le recours a été formé par un groupe de 67 députés qui contestait la loi de finances car 5,4 millions avaient été ajoutés aux services du premier ministre mais comme

¹⁰ Décision n°73-51 DC du 27 décembre 1973, Loi de Finances pour 1974 et plus particulièrement sur les règles de taxation d'office.

¹¹ La clef de compréhension de ces non saisines est l'accord entre la majorité et l'opposition. Pour 1988 et 1992 c'est l'accord sur les modalités de financement des partis politiques et des campagnes électorales qui explique l'absence de saisine. Pour la période de 4 ans allant de 2006 à 2009, c'est la double détente par anticipation qui explique cette « injusticiabilité » des lois de finances. V. A. MANGIAVILLANO, L'injusticiabilité des Lois de Finances, RFFP n°103, sept. 2008, pp. 133-155.

¹² Décision n°74-53 DC du 30 décembre 1974, Loi de Finances pour 1975.

l'ordonnance du 2 janvier 1959 n'avait pas été respectée, les crédits ont été annulés pour irrespect des règles de procédure.

Concernant les lois de finances rectificatives, elles ont également été contestées 2 fois sur 3 devant le Conseil constitutionnel à partir de 1974. En effet, entre 1974 et 2019, sur 45 années budgétaires, le conseil n'a jamais été saisi d'aucune LFR pendant 15 années¹³, ce qui représente un taux d'absence de saisine d'un tiers¹⁴. Quant aux lois de règlement, elles n'avaient jamais donné lieu à des saisines avant la révision de 1974 et c'est cette importante réforme constitutionnelle qui a permis au Conseil d'examiner la conformité à la Constitution des lois de règlement à partir des années 80 autant pour le respect des règles de procédure que pour le contrôle de leur contenu

Les Saisines du Conseil concernant la Loi de Règlement

Décision n°83-161 DC du 19 juillet 1983, LR pour 1981

Décision n°85-190 DC du 24 juillet 1985, LR pour 1983

Décision n°85-202 DC du 16 janvier 1986, LR pour 1983

Décision n°91-300 DC du 20 novembre 1991, LR pour 1989

Décision n°2006-583 DC du 13 juillet 2006, LR pour 2005

Décision n°2009-585 DC du 6 août 2009, LR pour 2008

Origine : Site du Conseil constitutionnel

C'est à l'occasion d'une saisine par 61 députés souhaitant contester la loi de finances rectificative de 1996 que le Conseil constitutionnel a été conduit à préciser un point majeur de la procédure de saisine (art. 61C). Les députés, après avoir saisi le Conseil constitutionnel, ont regretté leur recours et ont tenté par tous les moyens de se désister en envoyant des télécopies, des courriers par porteur spécial afin de demander au Conseil de constater leur décision de remettre en cause leur saisine. Le Conseil a répondu de façon très claire que le désistement était impossible car la saisine résultait d'un ensemble de signature indissociables¹⁵. C'est cette décision qui a mis fin à l'idée selon laquelle un parlementaire pouvait signer un recours pour ensuite s'en retirer librement. Cette jurisprudence a permis de discipliner les saisines.

Concernant les lois de financement de la sécurité sociale instituées par la révision constitutionnelle du 22 février 1996, elles ont toutes donné lieu à une saisine systématique de 60 députés ou sénateurs depuis leur création avec une seule exception. Le gouvernement a décidé de déposer à deux reprises une loi de financement rectificative. La première dans le contexte de la crise financière au cours de l'été 2011 et la seconde pour appliquer le pacte de responsabilité et de solidarité au cours de l'été 2014. Seule la seconde a donné lieu à une saisine du conseil constitutionnel par 60 députés¹⁶. La loi n°2011-894 du 28 juillet 2011, loi de financement rectificative de la sécurité sociale est donc la seule LFSS à ne pas avoir été déférée au Conseil constitutionnel en raison du contexte économique très perturbé de l'époque. Les lois de programmation des finances publiques instituées par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, au contraire, n'ont fait l'objet d'aucun recours si ce n'est

¹³ Voici la liste des années pendant lesquelles le Conseil constitutionnel n'a jamais été saisi d'aucune Loi de Finances Rectificative : 1974, 1975, 1979, 1980, 1983, 1991, 1992, 1993, 1994, 1997, 2002, 2004, 2006, 2007, 2019.

¹⁴ Les 15 années où le Conseil n'a pas été saisi des LFR sont : 1974, 1975, 1979, 1980, 1983, 1991, 1992, 1993, 1994, 1997, 2002, 2004, 2005, 2007, 2019.

¹⁵ Décision n° 96-386 DC du 30 décembre 1996, LFR pour 1996, considérant 4.

¹⁶ Décision n°2014-698 DC du 6 août 2014, Loi de financement rectificative de la sécurité sociale.

la 5^{ème} en raison des contraintes imposées aux collectivités territoriales¹⁷. 60 députés et 60 sénateurs ont saisi le Conseil constitutionnel.

B/ La procédure exceptionnelle, la QPC :

L'article 61-1 de la Constitution est issu de la révision constitutionnelle de 2008. Cet article permet de vérifier la conformité à la Constitution d'une loi promulguée si elle porte atteinte aux droits et libertés. En matière de loi de finances, ce sont les dispositions fiscales qui peuvent porter atteinte aux droits fondamentaux. Le texte constitutionnel a été complété par la loi organique n°2010-123 du 10 décembre 2009 qui fixe les critères pour que le Conseil soit saisi sur renvoi du Conseil d'État ou de la Cour de cassation. Il existe trois critères : La disposition législative doit être applicable au litige, elle ne doit pas avoir été déclarée conforme à la Constitution et la question doit être nouvelle ou présenter un caractère sérieux. A titre d'illustration, nous pouvons présenter un exemple de question prioritaire de constitutionnalité en matière fiscale. L'article 31 de la loi de finances rectificative pour 1996 avait validé des procédures de contrôle fiscal visant les personnes domiciliées hors de France qui avaient fait l'objet d'un examen par les services fiscaux. La question posée était celle de savoir si la rétroactivité était possible en matière fiscale. Le Conseil constitutionnel¹⁸ a répondu par l'affirmative car le principe de non rétroactivité n'a de valeur constitutionnelle qu'en matière pénale. Par conséquent, la disposition rétroactive de la loi de finances rectificative était bien conforme à la Constitution ce qui fait que le contrôle fiscal a été jugé conforme. Il s'agissait d'un contentieux opposant au fisc la personnalité préférée des français : Yannick NOAH. Les procédures de contrôle fiscal ont été jugées conformes dans la mesure où elles n'incluaient aucune sanction fiscale car elles sont assimilées à des sanctions pénales. Sans faire un relevé de statistiques, beaucoup de QPC sont relatives à des questions fiscales dont les dispositions litigieuses proviennent des lois de finances. Par ce biais, le Conseil joue un rôle important au regard des litiges en cours même après la promulgation des lois.

Section 2 : La compétence du Conseil constitutionnel :

On commencera par présenter l'étendue de la compétence avant d'examiner les conséquences des décisions du Conseil constitutionnel.

A/ L'étendue de la compétence :

Le Conseil constitutionnel a toujours interprété ses règles de compétences de manière restrictive avant 1985. Ainsi, lorsque le Conseil a été saisi du recours visant à contester la conformité de la procédure du référendum de 1962 pour faire approuver l'élection présidentielle au suffrage universel, il s'est déclaré incompétent car il ne pouvait pas faire prévaloir une légitimité juridique, fût-elle constitutionnelle, sur la légitimité politique. En matière de loi de finances, c'est la même chose. Le Conseil s'est toujours interdit de statuer *ultra petita* ce qui signifie statuer au-delà de la lettre de saisine. Lorsque les requérants font leur lettre de saisine, ils soulèvent une série de moyens et la compétence du Conseil se limite à étudier les différents moyens soulevés par la lettre de saisine. Par exemple, lorsque les requérants soulèvent le moyen tiré de la présence de cavaliers budgétaires, ils vont désigner des articles qui ne sont pas à leur place dans la loi de finances avec l'objectif de les faire retirer par le Conseil. Le Conseil a toujours agi de cette manière jusqu'à un important revirement de jurisprudence : la décision n° 85-201 DC du 28 décembre 1985, Loi de Finances pour 1986. Dans cette décision, le Conseil a décidé que le contrôle du contenu de la loi de finances était une question capitale et que par conséquent, le moyen tiré de la présence d'un

¹⁷ La loi n°2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques a été promulguée après la décision du conseil constitutionnel n°2017-760 DC du 18 janvier 2019, LPFP.

¹⁸ Décision n°2011-166 QPC, 23 septembre 2011, Yannick NOAH.

cavalier budgétaire était un moyen d'ordre public ce qui signifie un moyen que le juge peut le soulever d'office sans que la lettre de saisine n'en fasse état. À partir de cette importante décision, le Conseil, dès qu'il sera saisi, va contrôler de manière systématique la présence de cavaliers budgétaires dans les lois de finances. Le Conseil en retirera un très grand nombre pouvant aller jusqu'à 14 cavaliers dans la loi de finances pour 2020. C'est le record jamais atteint.

Cette généralisation de l'*ultra petita* dans la jurisprudence constitutionnelle va ouvrir une brèche car elle permettra au Conseil de contrôler plus largement la constitutionnalité des lois et notamment des lois de finances. Ainsi, la décision relative à la loi de Finances pour 2014¹⁹, nous montre-t-elle que le Conseil a examiné d'office 2 articles de la loi de finances afin de les censurer pour rupture du principe d'égalité devant la loi et devant les charges publiques. Par conséquent, même si la lettre de saisine n'a pas utilisé tous les moyens, le Conseil peut soulever d'office des moyens d'ordre public qui lui permettront d'étendre son contrôle.

B/ Les techniques : Elles montrent comment le Conseil constitutionnel procède pour exercer son contrôle de constitutionnalité. On peut distinguer, pour simplifier, 4 techniques différentes qui montrent bien que le Conseil dispose d'une gradation des effets de ses décisions.

La première technique s'applique aux vices de procédures qui, par leur gravité, ont justifié la déclaration d'inconstitutionnalité de toute la loi de finances. C'est la technique du tout indivisible. Le vice de procédure est tellement contraire à la Constitution qu'il n'est pas possible de conserver un seul article de la loi de finances. Toute la loi est déclarée en bloc contraire à la Constitution. Deux cas pathologiques ont contraint le Conseil à utiliser cette technique. Le premier cas est fourni par le contentieux budgétaire le plus important de toute l'histoire constitutionnelle, celui de la loi de finances pour 1980. Du fait que l'Assemblée nationale soit passée à la discussion de la deuxième partie de la loi de finances alors que l'article d'équilibre avait été rejeté, il y avait eu un vice de procédure d'une telle évidence que le Conseil a réduit à néant la totalité de la loi de finances. Cette technique illustre bien les conséquences très graves d'une telle décision du Conseil constitutionnel. Il a fallu que le gouvernement fasse voter au parlement une loi pour demander l'autorisation de percevoir les impôts avant le 31 décembre (loi du 30 décembre), puis le gouvernement a fait voter la loi de finances pour 1980 avec un retard jamais constaté sous la Vème République (loi n°80-30 du 18 janvier 1980, JO du 16). Le second cas ne concerne pas la loi de finances de l'année mais la loi de règlement pour 1983²⁰. Le vice de forme était d'une autre nature. En effet, le gouvernement voulait que le parlement suive une procédure d'urgence mais le gouvernement avait commis une erreur en pensant que l'urgence de plein droit s'appliquait à la loi de règlement alors qu'il est nécessaire que l'urgence soit déclarée par le gouvernement. En raison de ce vice de procédure, le Conseil a déclaré toute la loi de règlement contraire à la Constitution ce qui a obligé le gouvernement à reprendre toute la procédure à zéro d'où un retard qui explique pourquoi la loi de règlement de 1983 n'a été promulguée qu'à la fin janvier 1986, soit un décalage de plus de 2 ans.

La deuxième technique utilisée par le Conseil constitutionnel est la plus courante : celle de l'acte détachable. Le Conseil considère qu'un article ou un élément de la loi de finances est contraire à la Constitution, il est alors retiré de la loi de finances qui fait mention des dispositions jugées contraires à la Constitution. L'exemple le plus facile à comprendre est

¹⁹ Décision n°2013-685 DC du 29 décembre 2013, Loi de Finances pour 2014 : l'article 12 permettait d'exonérer des droits de succession les biens situés en Corse et l'article 76 autorisait les conseils municipaux à doubler le barème de la cotisation minimale de CFE.

²⁰ Décision n°85-190 DC du 24 juillet 1985, Loi de Règlement pour 1983.

celui des cavaliers budgétaires qui sont des dispositions étrangères à l'objet des lois de finances. Si le Conseil considère que certaines dispositions ne sont pas à leur place dans la loi de finances car elles ont été introduites par commodité procédurale, elles seront retirées de la loi de finances. Cette technique permet de limiter l'effet de la décision aux seules dispositions contraires à la Constitution. Encore récemment, le Conseil²¹ a déclaré sans rapport avec l'objet des lois de finances pour 2020 un ensemble de 10 cavaliers budgétaires. En sens inverse, le Conseil alors qu'il avait été saisi d'un moyen tirant argument du fait que l'article 154 de la loi de finances pour 2020 était un cavalier budgétaire peut juger au contraire la disposition contestée comme ne constituant pas un cavalier budgétaire²².

La troisième technique, moins courante que la précédente, est celle de la réserve d'interprétation qui permet au Conseil constitutionnel de clarifier une situation en expliquant comment la loi de finances doit être appliquée. L'interprétation des textes de lois joue un très grand rôle, a fortiori pour une loi de finances. De plus, l'autorité des décisions du Conseil constitutionnel s'impose à tous les pouvoirs publics ainsi qu'aux juridictions. On peut illustrer cette technique avec un exemple concret : l'article 16 de la loi de finances pour 2013 modifiait l'article 232 du CGI relatif à la taxe sur les logements vacants en assujettissant à la taxe de façon quasi-automatique tous les logements vacants d'une manière générale. En effet, l'objectif du gouvernement était de pousser les propriétaires à louer les appartements. Le Conseil a développé un raisonnement logique selon lequel la taxe pouvait ne pas être due dans trois cas faisant l'objet chacun d'une réserve d'interprétation : Si les locaux sont vides car ils ne pourraient être loués qu'après des travaux importants, si les locaux sont loués en meublé et que l'occupant est assujéti à la taxe d'habitation²³ et si le logement est vacant en raison d'une cause extérieure comme un projet de travaux ou de démolition qui le rend impropre à la mise en location²⁴.

La dernière technique, qui est une variante de la précédente, est très particulière car elle n'a joué que deux fois²⁵. Il s'agit de la double détente par anticipation. Dans cette technique, le Conseil va constater dans un premier temps que la Constitution est contredite par la loi de finances. Puis, dans un deuxième temps, au lieu de sanctionner, le Conseil va s'abstenir de

²¹ Décision n° 2019-796 DC du 27 décembre 2019, Loi de Finances pour 2020. Parmi les cavaliers, on en a trouvé un, très à la mode en ce moment, par lequel la loi veut obliger le gouvernement à faire un rapport au parlement présentant les décisions adoptées et les actions entreprises par le Fonds monétaire international et la Banque mondiale ainsi que les positions défendues par la France au sein de leurs instances dirigeantes. On trouve ainsi chaque année, des rapports sur tout, la justice administrative, l'action des administration et tout un tas d'autres thèmes variés. Heureusement, le Conseil a jugé que cet article ne comportait aucune disposition susceptible d'améliorer l'information et le contrôle du parlement sur les finances publiques. Il s'agit de l'article 221 alinéas 1 à 4 de la loi de finances, voir considérant n°136.

²² Décision n° 2019-796 DC, Loi de Finances pour 2020, considérant 78 concernant l'article 154 qui dote les administrations fiscales et douanières d'un nouveau dispositif de contrôle pour lutter contre la fraude. Les requérants prétendaient qu'il s'agissait d'un cavalier mais le Conseil a répondu par la négative. Il s'agit d'un dispositif expérimental de 3 ans permettant aux administrations de collecter des données publiées sur les plateformes numériques.

²³ Ce deuxième cas concerne les personnes qui utilisent une résidence secondaire meublée soumise à la taxe d'habitation. En dehors des périodes d'occupation, le logement est vide, mais du fait qu'il est meublé, l'occupant paye la TH ce qui exclut le paiement de la taxe sur les logements vacants.

²⁴ Décision n° 2012-662, du 29 décembre 2012, Loi de Finances pour 2013, considérants n°134 à 139. Les trois réserves d'interprétation figurent aux considérants 136, 137 et 138.

²⁵ Comme la technique du tout indivisible.

sanctionner du fait de l'anticipation d'une régularisation de l'inconstitutionnalité. Il y a donc deux temps dans la démarche, mais le deuxième temps correspond à une absence de sanction. Cette technique a joué deux fois sous la Vème République : une fois sous le régime de l'ordonnance n°59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances et une fois après la réforme du budget de l'État par la loi organique n°2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances. La première fois correspond à l'affaire des fonds de concours qui a donné lieu à la décision du Conseil sur la loi de finances pour 1998²⁶. Cette décision a été prise dans le contexte du passage à l'euro où il n'était pas question de ternir l'image de l'exécutif. Le ministre des finances avait pris l'habitude ancienne de détourner la procédure des fonds de concours (art. 19 de l'ordonnance de 1959) en rattachant chaque année des crédits supplémentaires au budget du ministère des finances pour verser des primes aux agents publics des impôts. Le Conseil a été saisi et a constaté que la procédure était contraire à la Constitution ce qui avait pour conséquence de ne pas prévoir ces fonds de concours dès la loi de finances initiale ce qui les faisait échapper à l'autorisation parlementaire alors qu'il s'agissait de recettes fiscales. Mais comme le gouvernement s'était engagé à régulariser la situation dans le délai d'un an (dès la loi de finances pour 1999), le Conseil s'est abstenu de toute sanction car il a anticipé la régularisation. Cette technique apparaît comme limite car le Conseil joue dangereusement avec son rôle. Il montre en effet qu'il peut décider de ne pas sanctionner le gouvernement alors même qu'il a constaté une violation de la Constitution.

La deuxième et dernière fois que cette technique juridictionnelle a été utilisée par le Conseil constitutionnel c'est dans le cadre de la décision portant sur la loi de finances pour 2006²⁷. La loi de finances se devait d'appliquer intégralement toutes les nouveautés prévues par la nouvelle loi organique du 1^{er} août 2001. Par conséquent, toutes les missions du budget de l'État devaient comporter au moins 2 programmes afin de permettre au parlement d'exercer son pouvoir de modulation des crédits d'un programme à un autre à l'intérieur d'une même mission. Or, le budget de l'État comportait plusieurs missions mono-programmes pour les budgets annexes et les comptes spéciaux ce qui interdisait au parlement d'exercer son pouvoir de modulation²⁸. Le Conseil a, dans un premier temps, déclaré que la loi organique relative aux lois de finances de 2001 n'avait pas été respectée. Puis, au lieu de sanctionner, le Conseil n'a rien fait dans la mesure où le gouvernement s'était engagé à régulariser la situation lors de la prochaine loi de finances pour 2007. Cette solution a largement contribué à l'absence de saisine du Conseil constitutionnel pour la loi de finances de l'année entre 2005 et 2009 car les parlementaires se sont rendus compte qu'il était inutile de saisir le Conseil constitutionnel s'il ne décidait pas de sanctions.

Le Conseil constitutionnel a par conséquent clarifié les règles de procédure à l'occasion du contrôle de constitutionnalité des lois de Finances mais son action ne s'est pas limitée aux seules règles de forme. Le Conseil a été beaucoup plus loin en fixant des règles plus fondamentales.

²⁶ Décision n°97-395 DC du 30 décembre 1997, Loi de Finances pour 1998. Considérants 13 et 14.

²⁷ Décision n°2005-530 DC du 29 décembre 2005, Loi de Finances pour 2006. Voir notamment considérants 22 à 28 pour le compte d'affectation spéciale des participations financières de l'État, cons. 34 à 35 pour le compte d'affectation spéciale contrôle et sanctions automatisées des infractions au Code de la route, cons. 36-37 pour le budget annexe des publications officielles.

²⁸ En application de l'article 47, la mission est l'unité de vote des dépenses de la loi de finances, or une mission doit contenir au moins deux programmes (art. 7 de la LOLF).

II la fixation des règles de fond par le Conseil constitutionnel :

En quoi consistent ces règles de fond ? Tout simplement en une répartition des pouvoirs financiers entre le gouvernement et le parlement. On ne peut pas se limiter aux rapports entre la majorité et l'opposition car ce ne serait d'une vision purement politique et l'on risquerait de faire réagir le professeur LASCOMBE. Le Conseil constitutionnel, par sa jurisprudence financière, a été tour à tour, le défenseur du gouvernement et le défenseur du parlement.

Section 1 : Le défenseur du gouvernement :

Lors des premières décisions du Conseil constitutionnel, celui-ci a été contraint de prendre parti pour le gouvernement en ne remettant pas en cause la construction normative reposant sur les articles 34 et 47 de la Constitution et l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de Finances. Ainsi, dans la décision n°60-8 DC du 11 août 1960, le Conseil a jugé contraires à la Constitution deux articles de la LFR. Les deux empiétaient sur le pouvoir réglementaire dont relevaient les taxes parafiscales. La question déterminante était celle de la maîtrise des taxes parafiscales par le pouvoir réglementaire dont la plus massive et stratégique était la redevance radio-télévision car elle relevait de la compétence gouvernementale en application de l'article 4 de l'ordonnance de 1959. L'article 17 de la LFR prévoyait de modifier en cours d'année l'autorisation accordée par la loi de finances initiale à la redevance télé conformément à l'article 4 de l'ordonnance de 1959. En réalité, le parlement souhaitait par ce biais, contrôler les finances de l'ORTF ce qui ne plaisait pas du tout au gouvernement du général de Gaulle. Le premier Ministre Michel DEBRÉ saisit le Conseil en lui demandant d'annuler très rapidement ces deux articles ce qui fut fait en 13 jours. Le gouvernement savait désormais que les taxes parafiscales resteraient dans la sphère du pouvoir réglementaire. Cette problématique des taxes parafiscales se retrouve dans une autre décision qui concerne les règles relatives à l'emploi de la somme perçue à l'occasion de la délivrance du permis de chasse²⁹.

Le Conseil a été également appelé à la rescousse en 1961 par le gouvernement pour définir le mot charge au sens de l'article 40C afin de limiter au maximum les initiatives financières des parlementaires. Le mot charge correspondant à ce que les parlementaires ont l'interdiction de créer ou d'aggraver, il fallait que le Conseil donne l'interprétation la plus large à ce terme pour limiter au maximum les initiatives parlementaires pour que le parlement soit rationalisé et donc sous l'influence du gouvernement. Voilà pourquoi le Conseil a accepté de juger que le terme charge désigne non seulement les dépenses du budget de l'État, mais aussi les dépenses des régimes obligatoires de base de sécurité sociale comme en l'espèce les dépenses d'assurance maladie des exploitants agricoles³⁰. Par cette interprétation défavorable au parlement, le Conseil a rendu irrecevables toutes les initiatives des parlementaires en la matière. A la suite de cette décision, le Conseil a étendu le périmètre du mot charge aux dépenses locales et à celles du régime d'assurance-chômage.

Le Conseil constitutionnel a été saisi dans un contentieux particulier où les parlementaires avaient voté un amendement à la loi de finances pour 1965 pour étendre la compétence de la commission de vérification des comptes des entreprises publiques à la Banque de France, à l'institut d'émission d'outre-mer, aux banques nationalisées et à leurs filiales. Le premier ministre n'a pas du tout apprécié et a menacé de saisir le Conseil ce qu'il a fait en donnant ses arguments selon lesquels l'article litigieux relevait du domaine réglementaire et qu'il avait été voté selon une procédure contraire à l'ordonnance de 1959. Le Conseil

²⁹ Décision n°61-16 L du 16 octobre 1961, nature juridique de l'article 75 §II de l'ordonnance n°58-1374 du 30 décembre 1958 portant loi de finances pour 1959.

³⁰ Décision n°60-11 DC du 20 janvier 1961, Loi sur les Assurance maladie et maternité des exploitants agricoles, considérant n°2

constitutionnel a déclaré sans sourciller l'article contraire à la Constitution afin de donner satisfaction au gouvernement³¹. On sait que le projet de loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 a été écrit par les commissions des Finances des deux assemblées parlementaires. Or une disposition relative au contrôle des Finances publiques avait été inscrite pour obliger la Cour des comptes à transmettre chaque année son programme de contrôle aux deux commissions des finances. Voici le texte exact : « *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 ainsi que les demandes d'enquête mentionnées au 2°* ». Les parlementaires avaient sans doute oublié que Pierre JOXE, ancien premier président de la Cour des comptes siégeait au Conseil constitutionnel. La décision du Conseil constitutionnel sur la conformité de la LOLF a déclaré seulement deux articles contraires à la Constitution dont celui-là³². C'est à cette occasion que le Conseil constitutionnel a établi le principe constitutionnel d'indépendance de la Cour des comptes pour garantir que la juridiction financière resterait maîtresse de son programme de travail ce qui ne l'empêche pas de développer des relations très fructueuses avec le parlement.

Nous avons vu, dans les saisines du Conseil constitutionnel, qu'avant 1974, le Conseil constitutionnel était souvent saisi par le premier ministre, au titre de l'article 61 de la Constitution, ce qui avait pour but de garantir le respect de la répartition entre le domaine de la loi et du règlement³³. Mais il convient de signaler que le Conseil peut également être saisi en vertu de l'article 37 alinéa 2 de la Constitution dans le cadre de la procédure de délégalisation qui permet au premier ministre de vérifier que le parlement n'a pas empiété sur la compétence du pouvoir réglementaire. En recherchant les 79 décisions rendues par le Conseil en la matière avant 1974, nous en avons trouvé 20 qui concernent les Finances publiques dont 14 les Lois de Finances. Sur ces 20 décisions, 16 ont qualifié les dispositions litigieuses dans le domaine réglementaire contre seulement 2³⁴ dans le domaine de la Loi. 2 sur 20³⁵ ont confirmé la valeur législative de la majeure partie des dispositions litigieuses tout en déclassant quelques éléments dans le domaine réglementaire. On voit très clairement que le sens de la répartition des compétences a largement penché dans le sens du gouvernement et du pouvoir réglementaire.

Dans ce travail de répartition des compétences entre le domaine de la loi et celui du règlement, le Conseil a soigneusement délimité le domaine de la loi de manière restrictive en considérant que seules relevaient du domaine de la loi, celles qui étaient visées à l'article 34C ou celles qui concernaient des questions de principe. De nombreuses décisions concernaient la détermination des prestations sociales (montant des prestations familiales, aides au logement, fonds national de solidarité, allocations prénatales et de maternité) ainsi que l'âge d'affiliation des assurés ou la fixation des cotisations sociales.

³¹ Décision n°64-27 DC du 18 déc. 1964, Loi de Finances pour 1965, considérants n°2 à 7.

³² Décision n°2001-448 DC du 25 juillet 2001, considérant n°106.

³³ Voir notamment, décision n°70-41 DC du 30 décembre 1970, LFR pour 1970.

³⁴ Décision n°60-3 L du 29 janvier 1960, art. 21 de la LFR pour 1959 ; décision n°60-4 L du 7 avril 1960, art. 15 de l'ordonnance n°58-1374 du 30 décembre 1958, Loi de Fin. pour 1959.

³⁵ Décision n°64-27 L du 17 mars 1964, nature juridique de certaines dispositions relatives à l'ord. n°59-273 du 4 février 1959 relative à la RTF et à l'article 70 de la Loi n°61-1396 du 21 décembre 1961 de Fin. pour 1962 ; Décision n°64-29 L du 12 mai 1964, nature juridique de cert. dispositions relatives à l'adm. départ. et communale figurant dans les ord. n°58-937 du 11 octobre 1958, n°59-29, n°59-30, n°59-33, du 5 janvier 1959, n°59-150 du 7 janv. 1959 et dans la loi n°62-873 du 31 juil. 1962 et l'art. 37-2 de la loi n°62-973 du 31 juil. 1962, LFR pour 1962.

Les 20 décisions L financières avant 1974 :

60-3 L du 29 janvier 1960, art. 21 LFR pour 1959.
60-4 L du 7 avril 1960, art. 15 LF pour 1959
60-5 L du 7 avril 1960, art. 5 LF pour 1959 et art. 2 LFR 1959.
60-6 L du 8 juillet 1960, art. 8 LF pour 1959.
60-10 L du 20 déc. 1960, art. 10 LF pour LF p. 1959 et art. 3 LFR 1959.
60-11 L du 20 janvier 1961, art. 19 LF pour 1959.
61-16 L du 18 oct. 1961, art. 75 LF pour 1959.
61-17 L du 22 décembre 1961, art 13-1 et 14-1 LF pour 1959.
62-19 L du 13 avril 1962, art.73 LF pour 1962.
63-26 L du 30 juillet 1963, art19 LF pour 1959.
64-27 L du 17 mars 1964, art. 70 LF pour 1962.
64-29 L du 12 mai 1964, Loi sur l'administration départementale et communale.
64-32 L du 21 décembre 1964, art. 55 loi de réforme du contentieux fiscal.
68-50 L du 30 janvier 1968, art. 52 de la LF pour 1961.
68-51 L du 4 avril 1968, art 25 L. enregistrement, du timbre et 37 LFR 1964.
71-68 L du 1^{er} avril 1971, art.98 L. portant réforme du contentieux fiscal.
71-70 L du 23 avril 1971, L. réorganisation région parisienne, Code de l'adm. communale.
72-72 L du 29 février 1972, art. 35 LFR 1966.
72-74 L du 8 nov. 1972, art. 3 de l'Ord. 67-708 du 21 août 1967 (Code de la sécurité soc.).
73-79 L du 7 nov. 1973, art. 1^{er} L. n°66-509 du 12 juil. 1966 (Assurance maladie des TSNA).
Origine : Site du Conseil constitutionnel

Puis le Conseil aurait pu se prononcer³⁶ sur l'inversion de l'ordre des votes entre les services votés et les mesures nouvelles dans la procédure d'adoption de la loi de finances³⁷. En effet, alors que l'article 33 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 prévoyait de façon logique que le parlement devait commencer par adopter les services votés correspondant à la reconduction des dispositions financières en vigueur l'année précédentes, le gouvernement a pris très tôt l'habitude de commencer par la discussion et le vote des mesures nouvelles. Cette inversion a eu pour résultat de réduire au maximum la part des mesures nouvelles qui étaient seules spécialisées par ministère et par titre. Par voie de conséquence, les services votés se sont mis à grossir pour atteindre plus de 95% des crédits du budget général et ils ont été adoptés en fin de procédure par un seul vote par lequel le parlement ne contrôlait quasiment plus les dépenses. Les dépenses étaient maîtrisées par le gouvernement.

La signification du vote des recettes dans la loi de finances a considérablement perdu de sa valeur car le ministre des finances a donné de plus en plus souvent une valeur rétroactive aux dispositions fiscales de la loi de Finances. Les députés reprochaient au gouvernement d'avoir décidé de mettre fin à la réduction d'impôt sur le revenu (art. 1999 septies du CGI) pour les contrats d'assurance vie à primes périodiques et uniques et pour les versements libres opérés à partir du 20 septembre 1995. En effet, selon les requérants, ce procédé était entaché de rétroactivité ce qui portait atteinte au principe de sécurité juridique. Le Conseil constitutionnel a répondu que le principe de non rétroactivité de la loi n'avait de valeur

³⁶ On pourrait me répondre que les parlementaires n'avaient qu'à saisir le Constitutionnel sur cette pratique contraire à la Constitution. Mais ils avaient saisi le Conseil constitutionnel sur le respect de la procédure en matière de services votés dans la décision n°74-53 DC du 30 décembre 1974, Loi de Finances Rectificative pour 1970, et le Conseil constitutionnel aurait très bien pu formuler au passage une observation sur la procédure qui n'était pas conforme à l'ordonnance du 2 janvier 1959.

³⁷ Décision n°74-53 DC du 30 décembre 1974, Loi de Finances pour 1974, Loi de Finances pour 1975 ; Décision n°82-154 DC du 29 décembre 1982, Loi de Finances pour 1983.

constitutionnelle qu'en matière répressive ce qui n'était pas le cas. Il a même précisé : « *qu'il s'ensuit que la détermination par le législateur des dates d'application pour les mesures qu'il a prévues en l'espèce n'est pas contraire à la Constitution*³⁸. » Cette date d'entrée en vigueur correspond à la date d'adoption des dispositions fiscales par le Conseil des ministres le 20 septembre. On voit très clairement la portée plus que symbolique de cette décision : qu'est-ce qui compte en matière fiscale, la date de vote par le parlement ou la date du conseil des ministres ? C'est assurément la date du conseil des ministres car c'est le gouvernement qui exerce le pouvoir financier. Les observations du gouvernement précisent que la date a été choisie pour éviter que les contribuables ne modifient leur contrat entre le 20 septembre et le 31 décembre en vue de conserver l'avantage de la réduction d'impôt. Le Conseil n'a pas censuré ce procédé car il correspondait à une perte de pouvoir de plus en plus grande par le parlement en matière financière. Pourtant, il aurait dû censurer car seul le parlement est habilité à donner le consentement à l'impôt au nom du peuple français. Le pouvoir fiscal aurait dû être davantage encadré par un contrôle plus rigoureux du Conseil constitutionnel.

Le Conseil a également refusé de considérer que certaines dispositions sans rapport avec la loi de finances constituaient des cavaliers budgétaires tout simplement car c'était le gouvernement qui les y avait introduites. On peut donner l'exemple de la décision n°96-385 DC du 30 décembre 1996, Loi de finances pour 1997³⁹, dans laquelle 9 articles ont été soulevés par les députés dans leur recours et le Conseil n'en a même pas retenu un seul comme cavalier.

En matière de garantie de la sincérité de la loi de finances, le Conseil constitutionnel n'a pas non plus défendu le parlement mais il a, au contraire, pris le parti du gouvernement en le faisant bénéficier d'une présomption de sincérité dès la décision sur la loi de Finances pour 1995⁴⁰, puis il a indiqué qu'en la matière, il ne contrôlerait que l'erreur manifeste d'appréciation. Voyant que la jurisprudence ne servait pas à grand'chose pour garantir la sincérité, il a été décidé d'inscrire le principe de sincérité dans le texte de la nouvelle loi organique ce qui fut fait à l'article 32 mais le texte était tellement général et peu précis que le Conseil a décidé d'en donner des explications pour distinguer deux portées très différentes du principe de sincérité⁴¹. D'abord la sincérité de la loi de finances initiale ou rectificative doit bénéficier au gouvernement qui ne pourra être censuré que s'il fait preuve d'une intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre déterminé par la loi de finances. Même si les prévisions de croissance du gouvernement sont jugées optimistes par le haut conseil des finances publiques, le Conseil constitutionnel ne jugera pas que le gouvernement avait l'intention de fausser l'équilibre budgétaire⁴². En effet les chiffres des recettes ont un caractère prévisionnel⁴³ et le gouvernement détient des prérogatives en matière de dépenses qui découlent de l'article 20C⁴⁴. Ensuite, pour la loi de règlement, la sincérité doit signifier l'exactitude des comptes. Entre la promulgation de la LOLF le 1^{er} août 2001 et nos jours, aucune loi de finances initiale ou rectificative n'a jamais été censurée pour défaut de sincérité. C'est pourtant un motif qui a été soulevé presque à chaque saisine. Pour la loi de règlement, ce qui s'est passé est pire : Les requérant, ayant remarqué que la Cour des comptes avait constaté de nombreuses irrégularités des comptes de l'État pour l'exercice clos, ils ont saisi le Conseil constitutionnel sur l'absence de sincérité de la loi de règlement

³⁸ Décision n°95-369 DC du 28 décembre 1995, Loi de Finances pour 1996, Considérant n°8.

³⁹ Considérants 32 à 46, articles 31, 88, 123, 124, 125, 132, 136, 137 et 138 de la Loi de Finances.

⁴⁰ Décision n°94-351 DC du 29 décembre 1994, Loi de Finances pour 1995, Cons. n°15-18.

⁴¹ Décision n°2001-448 DC du 25 juillet 2001, LOLF, considérant n°60-61.

⁴² Décision n°2014-707 DC du 29 déc. 2014, Loi de Finances pour 2015, considérant n°5.

⁴³ Décision n°2000-441 du 28 décembre 2000, LFR pour 2000, considérant n°3.

⁴⁴ Décision n°2002-464 DC du 27 décembre 2002, Loi de Finances pour 2003, considérant n°5.

pour 2005 mais le Conseil a jugé que la LOLF ne s'appliquait pas encore⁴⁵. Puis quand le Conseil a été saisi à nouveau sur la loi de règlement pour 2008, alors même que l'article 32 de la LOLF aurait dû s'appliquer, le Conseil a refusé de sanctionner le gouvernement⁴⁶. On sait en effet que depuis longtemps le Conseil refuse de contrôler les erreurs et irrégularités contenues dans la loi de règlement⁴⁷. Dans les décisions du Conseil constitutionnel relatives à la Loi de règlement, on constate qu'il renvoie à d'autres organes en s'estimant incompétent. Ainsi, le message du Conseil sur le contrôle de la sincérité de la loi de règlement consiste à renvoyer les requérants aux rapports de la Cour de la Cour des comptes sur la certification des comptes de l'État car elle est compétente pour relever toutes les irrégularités commises par les services financiers de l'Etat. L'ensemble de cette jurisprudence relative à la sincérité a été reproduite pour les lois de financement de la sécurité sociale⁴⁸ et les lois de programmation des finances publiques⁴⁹.

Enfin, et c'est un argument massue, les deux fois où le Conseil a utilisé la double détente par anticipation, il a fait primer la promesse du gouvernement de régulariser une pratique inconstitutionnelle sur la constatation objective de la violation de la Constitution. La première fois, il s'agissait de fonds de concours d'une valeur supérieure à 10 Mds de Francs, soit plus de 1,5 Md d'€ (procédé contraire à l'article 19 de l'ordonnance du 2 janvier 1959) que le ministre des Finances rattachait aux crédits de son département ministériel⁵⁰. La seconde fois, il s'agissait, l'année même de l'application intégrale de la LOLF, de la violation des règles de présentation des crédits du budget de l'État qui interdisait au parlement d'utiliser son pouvoir de modulation à l'intérieur de chaque mission⁵¹. Cette attitude du Conseil a débouché directement sur 3 années au cours desquelles le Conseil n'a plus été saisi par les parlementaires qui savaient qu'il était préférable de ne plus faire de recours à la rue Montpensier car le Conseil constitutionnel avait choisi le camp du gouvernement. Et cela, d'autant plus que le président de la commission des Finances avait été désigné depuis le 28 juin 2007 parmi les membres de l'opposition ce qui permettait des négociations politiques entre la majorité et l'opposition sur la Loi de Finances de l'année.

Le Conseil constitutionnel a donc défendu par des moyens diversifiés le gouvernement mais il ne s'est pas contenté de cette orientation. Il a également garanti les droits du parlement et s'est posé, à plusieurs reprises, comme un rempart pour défendre l'Assemblée nationale et le sénat contre le gouvernement.

Section 2 : Le défenseur du parlement :

Ce nouveau rôle du Conseil constitutionnel est apparu surtout à partir de la révision constitutionnelle de 1974. En premier lieu dans le domaine des irrecevabilités financières où les textes ne donnaient pas beaucoup de marge de manœuvre aux initiatives des parlementaires. Le Conseil constitutionnel, saisi par le président du Sénat, a admis le 2 juin 1976 les compensations en matière de recettes ce qui permet désormais aux parlementaires

⁴⁵ Décision n°2006-583 DC du 13 juillet 2006, Loi de Règlement pour 2005, considérant n°4.

⁴⁶ Décision n°2009-585 DC du 6 août 2009, Loi de Règlement pour 2008, considérant n°7.

⁴⁷ Décision n°91-300 DC du 20 novembre 1991, Loi de Règlement pour 1989, considérant n°7.

⁴⁸ Voir, Décision n°2005-519 DC du 29 juillet 2005, LOLFSS, considérant n°5. Voir notamment Décision n°2011-642 DC du 15 décembre 2011, LFSS pour 2012, considérant n°4, n°2012-659 DC du 13 décembre 2012, LFSS pour 2013, considérant n°5.

⁴⁹ Décision n°2012-658 DC du 13 décembre 2012, Loi organique sur la programmation et la gouvernance des Finances publiques, considérant n°19.

⁵⁰ Décision n°97-395 DC du 30 décembre 1997, Loi de Finances pour 1998, considérant n°14.

⁵¹ Décision n°2005-530 DC du 29 décembre 2005, Loi de Finances pour 2006, considérant n°26 et 37, (compte d'affectation spéciale art. 20 LOLF et budgets annexes art. 18 LOLF).

de formuler des propositions de lois et surtout des amendements réduisant une ressource et en augmentant une autre. Mais cette compensation n'est possible que si trois conditions sont respectées : la compensation doit être réelle, concerner les mêmes collectivités ou organismes et être immédiate⁵². Dans la pratique, on sait que les parlementaires utilisent ce qu'on appelle « le gage tabac » qui permet de compenser une réduction de ressources publiques par une augmentation des droits sur les tabacs⁵³ mais cette formalité n'est jamais réelle ce qui permet aux parlementaires de contredire l'article 40C qui interdit de réduire les ressources publiques. La justification du Conseil repose sur deux arguments : un argument textuel tout d'abord qui est que le terme de ressources est au pluriel ce qui permet d'opérer une compensation en la matière alors que le terme de charge est au singulier pour bien marquer que les compensations sont impossibles en matière de charge publique. Un argument politique qui est que le parlement est d'abord compétent en matière de ressources puisque c'est lui qui est sollicité pour donner son consentement à l'impôt comme le prévoit l'article 14 de la DDHC du 26 août 1789⁵⁴. Puis, dans le droit fil de cette décision, le Conseil, saisi par 60 sénateurs, a refusé d'être le juge de première instance du contrôle de la recevabilité financière des initiatives parlementaires dans sa décision du 20 juillet 1977⁵⁵. Cette décision de refus signifie que le Conseil constitutionnel accepte d'être saisi en appel des contestations portant sur la recevabilité financière des initiatives parlementaires mais que la compétence de juge de premier degré de la recevabilité financière appartient aux instances parlementaires elles-mêmes (Assemblée nationale et Sénat) qui, par leur règlement, ont mis en place des procédures qui s'imposent à tous les parlementaires. Le Conseil a donc tranché dans un sens favorable aux prérogatives du parlement en confirmant leur compétence de juges de première instance de la recevabilité financière des initiatives des parlementaires. Cette procédure doit être systématique et relève de la compétence des deux assemblée⁵⁶.

Le Conseil constitutionnel vérifie, lors de son contrôle de la constitutionnalité des lois de finances, que le droit d'amendement des parlementaires a correctement été respecté. En particulier, on sait que le droit d'initiative financière des députés est plus important que celui des sénateurs en raison de la règle constitutionnelle de priorité de l'Assemblée nationale (art. 39 al.2C)⁵⁷. Le Conseil n'a pas voulu priver les sénateurs de leur droit d'amendement. D'abord le conseil constitutionnel a autorisé le gouvernement à introduire un amendement devant le Sénat en première lecture⁵⁸. Puis le Conseil a jugé conforme à la Constitution la procédure par laquelle les sénateurs ont introduit des amendements à la loi de finances devant le Sénat en première lecture ce qui semblait contraire à la Constitution mais le Conseil

⁵² Décision n°76-64 DC du 2 juin 1976, Règlement du Sénat, considérant n°1.

⁵³ Articles 575 et 575 A du CGI, voir par exemple : Décision n°2016-745 DC du 26 janvier 2017, Loi relative à l'égalité et à la citoyenneté, considérant n°61.

⁵⁴ Il faut préciser que l'article 42 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 obligeait les amendements quelle qu'en soit l'origine, à augmenter les recettes ou à baisser les dépenses. Mais comme l'article 42 était en contradiction en matière de recettes avec l'interprétation du Conseil constitutionnel de l'article 40, il s'est contenté de ne jamais appliquer l'article 42 en matière de recettes. Ceci, pour faciliter le droit d'amendement des parlementaires.

⁵⁵ Décision n°77-82 DC du 20 juillet 1977, Loi sur la coopération intercommunale, considérant n°4. Cette jurisprudence est toujours d'actualité, voir par exemple : Décision n°2012-654 DC du 9 août 2012, LFR pour 2012 (II).

⁵⁶ Le conseil a jugé que si le Sénat n'a pas mis en place la procédure de contrôle de la recevabilité financière, le fait que certaines dispositions aient été contrôlées seulement à l'AN ne suffit pas ce qui rend lesdites dispositions contraires à la Constitution : Décision n°2006-544 DC du 14 décembre 2006, LFSS pour 2007, considérant 13.

⁵⁷ Il s'agit d'ailleurs d'une règle très ancienne qui a été instituée en Angleterre au XVIIème s

⁵⁸ Décision n°95-369 DC du 28 décembre 1995, Loi de Finances pour 1996, considérant n°24.

a jugé le procédé conforme à la Constitution dans le but de mieux garantir les droits d'initiative de la deuxième chambre en matière financière⁵⁹. Bien sûr, le Conseil ne permet aux sénateurs d'exercer ce pouvoir d'amendement que s'il ne s'agit pas d'une mesure entièrement nouvelle car dans ce cas, la règle de priorité de l'Assemblée nationale s'applique avec rigueur⁶⁰.

Le Conseil constitutionnel impose au gouvernement de respecter les règles de procédure pour éviter que le parlement ne devienne une chambre d'enregistrement. On sait en effet que le fait majoritaire qui joue en France depuis 1962 fait de la majorité à l'assemblée nationale le soutien politique du gouvernement pour voter la loi et plus particulièrement la loi de finances. Pourtant, à plusieurs reprises, le Conseil a su censurer le gouvernement par des décisions de principe destinées à rappeler au gouvernement qu'il ne pouvait violer ouvertement les droits du parlement. Il en va ainsi de la plus célèbre décision du conseil constitutionnel en matière de loi de finances : la décision du 24 décembre 1979⁶¹. Le contentieux entre le gouvernement et l'Assemblée venait de la volonté des parlementaires de contraindre le gouvernement à réaliser 2 milliards d'économie ce que le gouvernement a refusé. L'Assemblée a donc décidé de rejeter en première lecture l'article d'équilibre pour manifester son absence de consentement au projet de budget du gouvernement. Mais après ce rejet, au lieu de modifier le texte, le gouvernement a fait passer la discussion sur les articles de la deuxième partie de la loi de finances ce qui était contraire à l'article 40 de l'ordonnance du 2 janvier 1959. Le gouvernement a même cherché à faire passer la loi de finances en force après avoir engagé la responsabilité du gouvernement en faisant jouer l'article 49 al. 3 de la Constitution ce qui a eu pour résultat de faire considérer comme adoptée la totalité du texte de la loi de finances⁶². Déférée au conseil constitutionnel sur saisine du président de l'Assemblée nationale et de 60 députés, la loi de finances a été jugée contraire à la Constitution pour vice de procédure. Le vice était tellement grave qu'aucun article de la loi de finances ne pouvait être déclaré conforme à la Constitution. C'est ce que nous avons qualifié de technique du tout indivisible. Cette décision constitue la plus forte sanction adressée par le Conseil au gouvernement. La décision précise même⁶³ que le rejet de l'article d'équilibre par l'Assemblée signifiait rejet de toute la loi de finances ce que le gouvernement ne pouvait contredire. Le Conseil a appliqué une seconde fois cette même technique du tout indivisible pour la loi de règlement de 1983 pour laquelle le gouvernement voulait que la procédure soit accélérée et que le parlement applique la procédure d'urgence de plein droit comme pour la loi de finances de l'année (art. 39 de l'ordonnance de 1959). Voyant ce vice de procédure, 60 députés et 60 sénateurs ont saisi le Conseil constitutionnel. La décision a donné tort une nouvelle fois au gouvernement car il avait violé les règles constitutionnelles en ne déclarant pas l'urgence car la loi de règlement, bien qu'étant une loi de finances, n'est pas soumise aux mêmes délais et aux mêmes règles de procédure que les autres lois de finances⁶⁴ et doit respecter l'article 45 de la Constitution.

Toutes les fois où le Conseil constitutionnel garantit les principes budgétaires, il le fait pour défendre les droits du parlement en matière financière. Le Conseil constitutionnel, saisi par 60 sénateurs, a ainsi sanctionné le gouvernement pour la violation du principe d'universalité

⁵⁹ Décision n°95-369 DC du 28 décembre 1995, Loi de Finances pour 1996, considérant n°27.

⁶⁰ Décision n°2006-544 DC du 14 décembre 2006, considérant n°6.

⁶¹ Décision n°79-110 DC du 24 décembre 1979, Loi de Finances pour 1979, considérant n°9.

⁶² Il aurait fallu que le gouvernement retire son texte dès le rejet de l'article d'équilibre mais il s'agissait d'une épreuve de force qui a abouti à un énorme contentieux constitutionnel.

⁶³ Même décision considérant n°4.

⁶⁴ Décision n°85-190 DC du 24 juillet 1985, Loi de Règlement pour 1983. Sur l'inapplication des délais constitutionnels à la Loi de Règlement, voir Décision n°83-161 DC du 19 juillet 1983, Loi de Règlement pour 1981.

budgétaire dans sa décision du 16 décembre 1993⁶⁵ sur la loi quinquennale pour l'emploi. Ce moyen n'avait même pas été soulevé par les requérants, c'est le Conseil qui a soulevé ce moyen de lui-même pour garantir le respect des principes budgétaires. En réalité, la censure du gouvernement était motivée par l'interdiction faite au gouvernement de décider d'une affectation de recettes fiscales en dehors de la loi de finances qui comporte en la matière une compétence exclusive. Le gouvernement avait décidé tout simplement d'affecter les droits sur les tabacs à la sécurité sociale dans une loi ordinaire non financière ce qui était très pratique mais contraire à la Constitution et en particulier à l'ordonnance du 2 janvier 1959. L'année suivante, le Conseil constitutionnel, saisi par 60 députés, a de nouveau sanctionné le gouvernement pour violation conjointe des principes d'unité et d'universalité budgétaires dans sa décision du 29 décembre 1994 sur la loi de finances pour 1995⁶⁶. En effet, pour réduire le déficit budgétaire, le gouvernement avait décidé d'externaliser certaines dépenses permanentes appartenant par nature à l'État en les transférant au fonds de solidarité vieillesse ce qui était en contradiction avec les principes budgétaires reposant sur les articles 6, 16 et 18 de l'ordonnance du 2 janvier 1959. Dans la décision sur la conformité de la LOLF⁶⁷ à la Constitution, le Conseil a rappelé 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'État et de permettre un contrôle efficace des finances publiques par le parlement. Il a pris la peine de préciser les obligations de transparence que le gouvernement doit respecter concernant les prélèvements sur recettes qui ont été constitutionnalisés par l'article 6 de la LOLF⁶⁸. En particulier, le législateur doit respecter 3 conditions : 1. les destinataires ne peuvent être que les collectivités territoriales ou le budget de l'Union européenne. 2. Le parlement doit être informé de manière spécifique par une annexe budgétaire. 3. Les finalités du prélèvement doivent être exposées de manière précise. Récemment, le Conseil a jugé⁶⁹ que le législateur n'avait pas respecté la 3^{ème} condition en créant un nouveau prélèvement sur recettes destiné à la Polynésie française en donnant une formulation vague et imprécise. Le Conseil a donc censuré la disposition, non parce qu'elle était dans une loi ordinaire et non dans une loi de finances mais tout simplement car la loi violait ouvertement l'article 6 de la LOLF tel qu'interprété par le Conseil dans sa décision du 25 juillet 2001. En matière de prélèvement sur recettes, la loi doit donc définir sa destination de manière précise. Toutes les fois que le Conseil garantit les principes budgétaires, il défend les droits du parlement.

Chaque année, le Conseil constitutionnel vérifie le respect des règles de contenu des lois de Finances et retire les dispositions étrangères à l'objet des lois de finances (cavaliers budgétaires) car elles ont été votées en violation des règles de procédure. Ce sont des dispositions qui ne sont pas à leur place dans la loi de Finances et sont le plus souvent fabriquées de toutes pièces par le gouvernement qui les fait voter par amendements en cours de procédure. Dans un premier temps, le Conseil n'a contrôlé ces dispositions que lorsque la lettre de saisine soulevait le moyen tiré de la présence des cavaliers budgétaires. Puis à partir de la décision du 28 décembre 1985, Loi de finances pour 1986⁷⁰, le Conseil a pris l'habitude de faire la chasse aux cavaliers pour les retirer de façon systématique afin de ne pas faire perdre à la Loi de Finances sa cohérence. C'est donc un contrôle des règles de contenu qui bénéficie largement au parlement puisque cela permet de maintenir la signification du principe du consentement à l'impôt. Il y a quelques années, le Conseil était allé jusqu'à retirer jusqu'à 7 cavaliers de la loi de Finances pour 2014. Avec la décision sur la

⁶⁵ Décision n°93-328 DC du 16 déc. 1993, Loi quinquennale pour l'emploi, considérant n°16.

⁶⁶ Décision n°94-351 DC du 29 décembre 1994, Loi de Finances pour 1995, considérant n°6.

⁶⁷ Décision n°2001-448 DC du 25 juillet 2001, LOLF, considérant n°16

⁶⁸ Même décision, considérants 17 à 19.

⁶⁹ Décision n°2019-784 DC du 27 juin 2019, Loi portant diverses dispositions institutionnelles sur la Polynésie Française, considérants n°4 et 5.

⁷⁰ Décision n°85-201 DC du 28 décembre 1985, Loi de Finances pour 1986, considérant n°4.

loi de Finances pour 2020⁷¹, le Conseil a retiré du texte de la loi de Finances pour 2020 pas moins de 14 cavaliers budgétaires + 2 autres articles qui avaient été adoptés selon une procédure irrégulière⁷². Cette même technique a été reprise pour la loi de financement de la sécurité sociale avec les cavaliers sociaux. Ainsi, par exemple, la LFSS pour 2020 en contenait 6 qui ont été retirés par le Conseil de sa propre initiative⁷³. On peut signaler un cas qui peut prêter à rire pour tenter de distraire le professeur Michel LASCOT. Le gouvernement ne savait pas où placer une disposition destinée à modifier l'assiette de la CRDS. Pris de doute et sans doute bien conseillé par le secrétariat général du gouvernement, la disposition fut introduite à la fois dans la loi de finances et dans la LFSS. La LFSS ayant été contrôlée en premier par le Conseil, il a classé la disposition en cavalier social⁷⁴. Puis dans un second temps, il a confirmé que la disposition était à sa place dans la loi de finances dans la mesure où il s'agissait d'une disposition de nature fiscale⁷⁵. Ces sanctions du contrôle des règles de procédure démontrent que le Conseil constitutionnel est d'autant plus attentif aux cavaliers que le gouvernement s'appuie sur une large majorité politique.

Lorsque le Conseil constitutionnel a examiné la conformité de la LOLF à la Constitution⁷⁶, il a dû donner une interprétation de l'article 47 qui précise que la définition de la charge dans le budget de l'État correspond à la mission. La lecture littérale du texte signifie que le parlement ne peut que voter ou diminuer les crédits d'une mission qui correspondent à une charge publique au sens de l'article 40C. Pourtant, le Conseil constitutionnel a donné une interprétation favorable au parlement en lui permettant d'exercer son pouvoir d'amendement au niveau des programmes ce qui lui permet de créer ou de supprimer un programme et de moduler les crédits d'un programme à un autre à l'intérieur de la mission. C'est une interprétation extrêmement favorable au parlement qui lui permet de disposer d'une marge de manœuvre non négligeable en matière de dépenses et finalement d'exercer un droit à compensation en matière de dépenses à l'intérieur de la mission. Dans le projet de loi de finances pour 2011, un amendement avait modulé les crédits à l'intérieur de la mission enseignement scolaire entre deux programmes pour un montant de 4 millions d'euros. Le programme de départ était le programme de soutien du ministère et le programme d'arrivée était le programme des crédits de l'enseignement privé. Un recours de 60 députés et de 60 sénateurs contesta plusieurs articles de la loi comme non conformes à la Constitution. En l'espèce, les saisissants soulevaient le moyen tiré de la violation du principe d'égalité entre l'enseignement privé et l'enseignement public. Le Conseil a rejeté ce moyen en considérant que le parlement était libre de moduler les crédits comme il le souhaitait pourvu que le montant total de la mission ne soit pas augmenté.⁷⁷ Cette décision a consacré les droits souverains du parlement à modifier les dépenses à l'intérieur des missions. Même si la somme peut paraître modique, le pouvoir financier peut aussi avoir une portée stratégique. Cette admission de la modulation destinée à augmenter les pouvoirs financiers du parlement se retrouve dans la loi de financement de la sécurité sociale où les parlementaires peuvent augmenter librement les crédits d'un sous-objectif de l'ONDAM à condition de ne pas augmenter le montant total de l'ONDAM. Le Conseil constitutionnel a décidé d'accorder le même pouvoir aux parlementaires en matière de finances sociales⁷⁸.

⁷¹ Décision n° 2019-796 DC du 2^e décembre 2019, Loi de Finances pour 2020.

⁷² Au total, 14 cavaliers et 2 articles introduits en nouvelle lecture en violation des règles de procédure = 16 articles sur 17 qui ont été déclarés contraires à la Constitution. Seul l'article 154 de la loi de Finances a été annulé en plus pour des raisons tenant aux libertés publiques.

⁷³ Décision n°2019-795 DC du 20 décembre 2019, LFSS pour 2020, considérants 70 à 75.

⁷⁴ Décision n° 2000-437 DC du 19 décembre 2000, LFSS pour 2001, considérant n°51.

⁷⁵ Décision n°2000-442 DC du 28 déc. 2000, Loi de Finances pour 2001, considérant n°27.

⁷⁶ Décision n°2001-448 DC du 25 juillet 2001, LOLF, considérants n°95 à 98.

⁷⁷ Décision n°2011-622 DC du 28 déc. 2011, Loi de Finances pour 2012, considérant n°18.

⁷⁸ Décision n°2005-519 DC du 29 juillet 2005, LOLFSS, considérant n°26.

Enfin, toutes les fois que le Conseil constitutionnel contrôle le respect des principes constitutionnels de libre administration et d'autonomie financière des collectivités territoriales découlant des articles 72 et 72-2 de la Constitution, il garantit les droits du parlement. En effet, en raison du cumul des mandats, la plupart des députés et des sénateurs sont aussi des élus locaux, aussi la défense des droits des finances locales se confond-elle avec la défense des droits du parlement. Malheureusement, les décisions sont très rares en ce domaine. Même quand le gouvernement impose une contractualisation financière aux collectivités territoriales,⁷⁹ le Conseil se montre finalement peu enclin à défendre les droits du parlement. Il admet la conformité à la Constitution de la loi de programmation des finances publiques car la procédure contractuelle n'est que l'application du principe constitutionnel d'équilibre des comptes des administrations publiques inscrit à l'article 34C depuis 2018. Par ailleurs, les contrats comportent une part de modulation du taux de plafonnement annuel de l'évolution des dépenses, en raison de la possibilité des collectivités signataires de les modifier par avenant et dans la mesure où les sanctions sont précédées d'une procédure contradictoire et plafonnées.

En somme, le Conseil constitutionnel a joué un rôle de plus en plus important dans la fixation des règles de procédure et dans la répartition des compétences financières. Toutefois, il ne veut pas faire double emploi avec la Cour des comptes qui est juge de la sincérité du budget et des comptes ni prendre des décisions à la place du parlement. Le Conseil constitutionnel ne veut pas empiéter sur les compétences souveraines des élus même si on peut le regretter car « *il ne dispose pas d'un pouvoir d'appréciation et de décision de même nature que celui du parlement*⁸⁰ ». Tour à tour feutré ou tranchant, le Conseil constitutionnel a souvent surpris par ses décisions. Elles sont souvent mal connues alors qu'elles valent la peine d'être étudiées et commentées. Souhaitons que la présente étude apporte une vue d'ensemble du travail du Conseil constitutionnel sur le périmètre des finances publiques qu'a labouré avec talent, pendant toute sa carrière, le professeur Michel LASCOMBE.

Montpellier, le 6 mai 2020.

- - - - -

⁷⁹ Décision n°2017-760 DC du 18 janvier 2018, LPFP pour 2018-2022.

⁸⁰ Décision n°2009-585 DC du 6 août 2009, Loi de Règlement pour 2008, considérant 7.