



La référence du droit en ligne



Le contrôle de constitutionnalité des lois
de finances (cours)

Table des matières

Table des matières	2
Introduction.....	3
I – A partir de quelles règles juge le Conseil constitutionnel ?	4
II – Jusqu’ou va le contrôle du Conseil constitutionnel ?	5

Introduction

Même d'une importance stratégique, les lois de finances restent des lois ordinaires soumises au contrôle du Conseil constitutionnel, comme n'importe quelle autre loi. Le caractère particulièrement sensible de la matière budgétaire explique, ensuite, que, dans les faits, les différentes lois de finances sont quasi-systématiquement déférées devant le juge constitutionnel par l'opposition parlementaire.

Examiner le contrôle de constitutionnalité des lois de finances suppose, alors, de se pencher sur deux problèmes. Le premier concerne les normes à l'aune desquelles la Haute juridiction juge lesdites lois (I). Ici, deux grands textes sont utilisés. Il y a d'abord la Constitution elle-même, y compris son préambule et les différents textes fondamentaux auxquels celui-ci renvoie. Ensuite, il y a la Loi organique relative aux lois de finances (LOLF) de 2001, puisque les articles 34 et 47 de la Constitution prévoient que les lois de finances sont adoptées dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique. L'autre point qui devra nous retenir est relatif à la portée du contrôle opéré par le juge constitutionnel (II). Celle-ci peut s'apprécier tant au regard des degrés de son contrôle, dans la mesure où celui-ci varie selon la catégorie de lois de finances en cause, que de la sanction encourue par la loi de finances en cas de grief avéré d'inconstitutionnalité, puisque les décisions de la Haute juridiction peuvent aller de la censure de quelques articles à l'annulation de la loi de finances dans son ensemble.

I – A partir de quelles règles juge le Conseil constitutionnel ?

Le juge constitutionnel apprécie la conformité des lois de finances à des normes, tant substantielles que procédurales, qui découlent soit de la Constitution, soit de la LOLF, certaines normes pouvant être issues de l'une et de l'autre, comme les grands principes budgétaires inscrits dans la LOLF, mais faisant aussi partie des principes à valeur constitutionnelle dégagés par la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Notons aussi que, dans l'hypothèse où il existerait une contrariété entre ces deux normes, la Haute juridiction devrait opérer une conciliation entre elles.

⌘ C'est d'abord dans le texte même de la Constitution que le Conseil constitutionnel puise les règles qu'il utilise. Mais, il a aussi recours aux différents textes fondateurs auxquels fait référence son préambule. En matière budgétaire, c'est de la Déclaration de 1789 que viennent les principes les plus intéressants, qu'il s'agisse du principe d'égalité des citoyens devant l'impôt posé par son article 13, ou de celui de légalité de l'impôt prévu par l'article 14 du même texte.

⌘ Ensuite, les articles 34 et 47 de la Constitution prévoient que les lois de finances sont adoptées dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique : originellement, il s'agissait de l'ordonnance du 2 Janvier 1959, aujourd'hui il s'agit de la LOLF. Dès lors, une disposition d'une loi de finances qui ne seraient pas conforme à la LOLF serait censurée par le juge constitutionnel. L'une des règles de la LOLF les plus sensibles est celle qui interdit les cavaliers budgétaires, c'est-à-dire les dispositions qui n'ont pas de rapport avec l'objet des lois de finances, tel qu'il est défini strictement par ladite ordonnance.

II – Jusqu’ou va le contrôle du Conseil constitutionnel ?

La portée du contrôle opéré par le juge constitutionnel peut s’apprécier tant au regard des degrés de son contrôle, que de la sanction encourue par la loi de finances en cas de grief avéré d’inconstitutionnalité. Notons, avant de commencer, que, à la différence du Conseil d’Etat, le Conseil constitutionnel peut aller au-delà des griefs invoqués par les parlementaires en soulevant d’office certains moyens. La seule exception concerne les irrecevabilités de l’article 40 de la Constitution et de l’article 47 de la LOLF qui ne peuvent être invoqués par le Conseil, ni d’ailleurs par les parlementaires auteurs de la saisine, si elles n’ont pas été préalablement soulevées au cours de la procédure budgétaire.

⌘ Le contrôle du juge constitutionnel sur les lois de finances varie en fonction de la catégorie de loi de finances concernée. Concrètement, il est plus étendu sur les lois de finances initiales et rectificatives que sur les lois de règlement. En effet, la Haute juridiction se montre, s’agissant des premières, particulièrement plus exigeant sur le respect des règles budgétaires, tant substantielles que procédurales. A l’inverse, en ce qui concerne les lois de règlement, le Conseil est moins exigeant. Par exemple, il écarte l’application de la plupart des règles relatives aux délais, dans la mesure où, ici, il n’est nullement question d’adopter en temps utile les mesures financières indispensables à la vie de la Nation. Dans le même sens, la Haute juridiction considère que les irrégularités pouvant affecter les opérations d’exécution du budget sont sans influence sur la conformité à la Constitution des dispositions de la loi de règlement qui prennent en compte les opérations en cause.

⌘ En cas de contrariété avec la Constitution d’un ou plusieurs articles de la loi de finances, le Conseil constitutionnel a le choix entre deux alternatives. S’il considère que les articles litigieux sont séparables de l’ensemble du texte, seuls ces articles seront censurés : concrètement, la loi de finances pourra être promulguée par le président de la République, mais amputée desdits articles. C’est le cas le plus fréquent. En revanche, dans l’hypothèse inverse, c’est l’ensemble de la loi de finances qui sera censurée. Cette situation ne s’est jamais encore présentée. Certes, la loi de finances pour 1980 a été annulée dans son intégralité, mais la décision du Conseil constitutionnel était basée sur un motif de procédure, plus précisément l’exigence du vote de la première partie de la loi de finances avant la mise en discussion de la seconde (art. 40 de l’ordonnance de 1959), et non pas sur un grief d’inconstitutionnalité affectant l’un des articles qui aurait rejailli sur l’ensemble du texte.