

PIERRE LALUMIÈRE

*Un domaine nouveau de l'intervention
du Conseil constitutionnel :
les dispositions constitutionnelles
à caractère financier et budgétaire*

Le 24 décembre 1979, en fin d'après-midi, on apprenait que la loi de finances pour 1980, votée par le Parlement quelques jours auparavant, avait été déclarée non conforme à la Constitution de 1958 par le Conseil constitutionnel (1). Cette nouvelle a certainement laissé l'opinion publique indifférente ; elle marquait cependant l'aboutissement d'un contrôle de constitutionnalité exercé dans le domaine financier et budgétaire. Par son importance, la décision du Conseil constitutionnel faisait sortir de la clandestinité cette jurisprudence mal connue.

Celle-ci ne s'est vraiment affirmée qu'à partir de 1974. Elle consiste à vérifier la conformité des lois de finances au bloc de constitutionnalité (incluant la Constitution et les lois organiques). Dans le domaine financier et budgétaire, le Conseil constitutionnel a apprécié la conformité des lois votées par le Parlement à certaines dispositions de la Constitution (art. 34, 39, 40, 44, 45, 47), ainsi qu'au contenu de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique en matière de lois de finances (prévue par les art. 34 et 47 de la Constitution). En fait, la jurisprudence financière et budgétaire du Conseil constitutionnel a surtout porté sur la correcte application de cette ordon-

(1) Cette étude exclut l'analyse des décisions du Conseil constitutionnel relatives aux ressources fiscales ou non fiscales : taxe parafiscale, rémunération de service rendu, prélèvement de coresponsabilité dans le secteur laitier, cotisation à la production d'isoglucose, etc.

nance. Les dispositions de la Constitution à caractère financier et budgétaire sont, la plupart du temps, sommaires ; elles ont été précisées et parfois aggravées par l'ordonnance portant loi organique qui est apparue comme l'élément fondamental du bloc de constitutionnalité.

Le contenu de l'ordonnance de 1959 est-il en parfaite harmonie avec les dispositions figurant dans la Constitution ? Certes, celles-ci sont reprises et complétées par l'ordonnance organique. Mais certains articles de cette même ordonnance se concilient mal avec les prescriptions de la Constitution. En outre, l'ordonnance comporte des éléments dont l'origine est parfois antérieure au régime de la V^e République. Dans un article consacré à la décision du Conseil constitutionnel du 24 décembre 1979 (*Le Monde*, le 3 janvier 1980), le P^r Loïc Philip relevait une contradiction entre l'article 40 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 imposant un vote positif sur la première partie de la loi de finances (fixant les plafonds de recettes et de dépenses du budget) et les dispositions de l'article 42 de l'ordonnance de 1959 réglementant strictement le droit d'amendement des parlementaires sur les dépenses et les recettes en application de l'article 40 de la Constitution. Cette remarque est parfaitement pertinente. L'ordonnance de 1959 est une compilation de textes divers le plus souvent adoptés sous le régime de la IV^e République auxquels on a ajouté les développements imposés par les dispositions financières et budgétaires à la Constitution de 1958. Le décret-loi du 19 juin 1956 déterminant le mode de présentation du budget de l'Etat a servi de modèle à la rédaction de l'ordonnance de 1959. On a donc repris les apports de ce décret en l'actualisant pour tenir compte des nouvelles dispositions constitutionnelles. En définitive, la rédaction de l'ordonnance de 1959 a obéi à la logique du développement du droit financier et budgétaire, qui reprenait les acquis antérieurs en y ajoutant les données constitutionnelles nouvelles.

C'est surtout sur le titre III de l'ordonnance de 1959, consacré à la présentation et au vote du projet de loi de finances (c'est-à-dire à la procédure d'adoption du projet) qu'a porté le contrôle de constitutionnalité en matière financière et budgétaire. La loi de finances n'est pas en effet une loi comme les autres ; elle est l'acte le plus important pris par le Parlement chaque année ; elle constitue une décision politique par laquelle les assemblées accordent leur confiance au Gouvernement. Il est donc normal qu'elle soit soumise à une procédure particulière de discussion et de vote qui déroge sur de nombreux points à la procédure législative ordinaire. Les conditions d'examen du projet de loi de finances sont donc apparues comme le

domaine de prédilection d'un « parlementarisme rationalisé ». L'expérience récente et toute chaude de la IV^e République avait révélé l'incapacité de ce régime à dégager une majorité parlementaire disciplinée et stable au sein de l'Assemblée nationale. Les rédacteurs de la Constitution de 1958 estimèrent que le nouveau régime n'obtiendrait pas un meilleur résultat que le régime précédent. A défaut d'une majorité politique issue des élections, il leur apparut indispensable de dégager par des contraintes procédurales des majorités artificielles de circonstance qui voteraient les décisions budgétaires indispensables au fonctionnement normal des institutions. L'ordonnance du 2 janvier 1959 est une loi de procédure : en matière financière et budgétaire, les *questions de fond sont posées et résolues grâce à des débats de procédures* qui aceulent les assemblées à prendre des décisions.

La formule élégante de parlementarisme rationalisé ne doit pas faire illusion ; elle se réduit toujours à un ensemble de contraintes nouvelles imposées à l'action du Parlement. L'ordonnance du 2 janvier 1959 a eu pour conséquence de limiter considérablement l'initiative financière des députés et sénateurs surtout durant la période « gaullienne » de la V^e République au cours de laquelle les gouvernements ont disposé d'une solide majorité parlementaire au sein de l'Assemblée nationale. Les procédures rationalisées de l'ordonnance de 1959 ont été alors pleinement utilisées par le Gouvernement qui, soutenu par une majorité disciplinée, a pris beaucoup de liberté dans l'interprétation des dispositions constitutionnelles à caractère financier et budgétaire. Certes, parfois les assemblées excédées élevaient quelques protestations ; mais cette rigueur s'est particulièrement exercée à l'égard de l'opposition surtout à l'Assemblée nationale.

L'année 1974 marque à un double titre un changement. D'abord la période gaullienne de la V^e République s'achève ; les péripéties de l'élection présidentielle provoquent un conflit entre les deux partis gouvernementaux ; une sourde compétition a mis progressivement en cause l'unité de la majorité au sein de l'Assemblée nationale, même si celle-ci ne s'est pas brisée. En outre, l'adoption de la loi constitutionnelle du 29 octobre 1974 qui autorise soixante parlementaires à saisir directement le Conseil constitutionnel permet au Parlement d'obtenir une correcte application des règles prévues par l'ordonnance du 2 janvier 1959.

Les conditions ont été alors réunies pour qu'une jurisprudence constitutionnelle en matière financière et budgétaire s'élabore ; il est possible d'en dresser actuellement un premier bilan.

A tout seigneur, tout honneur ; *l'article 40 de la Constitution de 1958* qui rend irrecevables les propositions et amendements for-

mulés par les parlementaires « lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création de l'aggravation d'une charge publique », a été souvent invoqué à l'appui de requêtes adressées au Conseil constitutionnel. Pourtant, lors de l'élaboration de la Constitution, le Comité consultatif constitutionnel avait réservé aux instances parlementaires le soin d'assurer le respect des dispositions de l'article 40 sans aucune saisine possible du Conseil constitutionnel. Pourtant, dès le mois de janvier 1961, le Premier ministre a saisi le Conseil constitutionnel d'une loi adoptée par le Parlement relatif à l'assurance maladie-invalidité des exploitants agricoles en invoquant l'article 40 de la Constitution. En effet, lors de l'examen du texte de la commission mixte paritaire par le Sénat, la commission des finances de cette assemblée avait déclaré recevables des amendements entraînant une aggravation des dépenses du régime d'assurances maladie des exploitants agricoles, cette augmentation étant compensée par un relèvement des cotisations. Par cette saisine, le chef du Gouvernement indiquait que le contrôle du respect des dispositions de l'article 40 relevait du juge constitutionnel dans la mesure où il concerne la procédure d'élaboration de la loi sur la base de l'article 61, alinéa 2 de la Constitution.

Le point fondamental soulevé par cette saisine portait sur l'interprétation de la notion de « charge publique » utilisée par l'article 40. La commission des finances du Sénat avait soutenu que le terme charge publique désignait les dépenses de l'Etat et que les dépenses du régime d'assurances maladie ne tombaient pas sous le coup des dispositions de l'article 40.

Le Conseil constitutionnel donna une interprétation toute différente : *l'expression charge publique englobe les dépenses de l'Etat, des départements, des communes, ainsi que celles des divers régimes d'assistance et de Sécurité sociale* (décision du 20 janvier 1961, JO 24 janvier).

Mais la décision du 20 janvier 1961 ne s'est pas prononcée sur le point de savoir si l'aggravation d'une charge publique, compensée par un relèvement de cotisations, était irrecevable au regard des dispositions de l'article 40. Le silence du Conseil constitutionnel donnait implicitement une réponse affirmative. La compensation par accroissement d'une ressource constituait une affectation d'une recette à une dépense par une initiative parlementaire qui était prohibée par l'ordonnance du 2 janvier 1959. La réponse a été donnée par une décision du 12 mars 1963 (JO du 14 mars). La loi portant réforme de l'enregistrement et de la fiscalité immobilière avait substitué aux droits de mutation jusqu'alors en vigueur dont une partie était

perçue au profit des collectivités locales, une imposition nouvelle dont le produit était exclusivement affecté au budget de l'Etat. Pour assurer le maintien des ressources aux collectivités locales, un amendement d'origine sénatoriale avait mis à la charge de l'Etat le versement d'une indemnité compensatrice égale aux moins-values résultant pour elles de l'application de la réforme. L'amendement provoquait la création d'une charge publique à laquelle « *n'aurait pu être affectée par une initiative parlementaire l'augmentation de recettes* résultant de l'application de cette réforme pour l'Etat ». La décision du 19 décembre 1978 (JO, p. 4414), prise à propos de la participation de l'Etat dans le capital de la société Marcel Dassault, a bien confirmé que l'affectation de recettes à des dépenses ne peut résulter que d'une initiative gouvernementale.

Par contre, dès 1960, le Gouvernement a admis que les parlementaires avaient la possibilité par voie d'amendement de diminuer ou de supprimer une ressource publique à condition de créer ou d'augmenter une autre ressource d'un montant équivalent. Cette interprétation libérale s'appuyait sur l'utilisation du pluriel par l'article 40 (« diminution des ressources publiques »). Le Conseil constitutionnel se rallia à cette interprétation par une décision n° 76-64 du 2 juin 1976 (JO, 6 juin) en admettant la compensation entre ressources sous une triple condition : la recette de remplacement n'est pas fictive, bénéficie à la même collectivité publique, réalise une compensation immédiate. Cependant, l'article 42 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 a une rédaction plus restrictive que celle de l'article 40 puisqu'il déclare irrecevable au cours des débats budgétaires tout amendement qui tend à « créer ou à accroître une recette » (utilisation du singulier). La compensation n'est donc pas possible entre ressources publiques pendant l'examen du projet de loi de finances (sauf sur les mesures fiscales à caractère permanent).

En 1975, le groupe socialiste a déféré la loi instituant une taxe professionnelle au Conseil constitutionnel pour que celui-ci apprécie la conformité à la Constitution de la procédure d'élaboration de la loi (en particulier l'application de l'art. 40). L'appréciation de la recevabilité des amendements avait donné lieu à de multiples incidents devant l'Assemblée nationale. Le Conseil constitutionnel a accepté d'examiner l'application de l'article 40 par les instances parlementaires pour conclure à une exacte utilisation de cet article.

Saisi à nouveau par le groupe socialiste à propos de la loi concernant la coopération intercommunale résultant d'une proposition d'origine parlementaire dont l'irrecevabilité au regard de l'article 40 n'avait pas été soulevée devant le Parlement, le Conseil constitu-

tionnel déclara irrecevable la requête sous le motif que le « *contrôle de recevabilité doit être mis en œuvre au cours des débats parlementaires et effectué par les instances de l'Assemblée et du Sénat* (décision du 20 juillet 1977, *JO*, p. 4886). Cette décision a reçu application lors d'un débat sur la proposition de la loi de M. Guerneur relative à l'enseignement agricole privé à la suite d'une demande d'irrecevabilité financière soulevée par un député contre cette proposition ; la commission des finances a admis l'irrecevabilité à l'égard de deux des articles de la proposition, les autres articles reconnus recevables étant dissociés. Dans sa décision du 18 janvier 1978 (*JO*, 19 janvier), le Conseil constitutionnel estime que l'irrecevabilité opposable à une proposition de loi *la frappe dans son ensemble lorsque les dispositions qu'elle énonce forment un tout indissociable*. La proposition a été déclarée tout entière irrecevable. Il est curieux de constater que le Conseil constitutionnel a attendu 1977 pour exiger l'intervention préalable des instances parlementaires avant tout recours devant lui : ce principe était déjà largement appliqué par l'application d'autres dispositions constitutionnelles. Cette exigence tardive montre les incertitudes du juge constitutionnel relatives à son contrôle de l'article 40.

L'intervention préalable des instances parlementaires pour l'application de l'article 40 en application de la décision du 20 juillet 1977 a provoqué une proposition de modification de l'article 29 du règlement du Sénat visant à aligner la procédure applicable aux propositions de loi sur celle des amendements. Cette modification avait pour conséquence de confier à la commission des finances un contrôle de recevabilité s'exerçant postérieurement à l'annonce par le président du Sénat des propositions de loi déposées par les sénateurs lorsqu'une exception d'irrecevabilité aurait été soulevée à leur encontre par le Gouvernement, un sénateur, la commission des finances ou la commission saisie au fond. Le Conseil constitutionnel indique que l'article 40 « *établit une irrecevabilité de caractère absolu et fait obstacle à ce que la procédure législative s'engage à l'égard de propositions de loi irrecevables formulées par des sénateurs* » et dès lors à ce que le dépôt de ces propositions de lois soit annoncé en séance publique par le président du Sénat (décision du 14 juin 1978, *JO*, 16 juin, p. 2396). L'irrecevabilité au regard de l'article 40 doit donc être prononcée avant l'annonce par le président du dépôt des propositions de loi. Par contre, l'article 45 modifié du règlement du Sénat accorde à tout sénateur la faculté de soulever l'irrecevabilité financière à l'encontre d'un amendement ou d'un article additionnel.

C'est en s'appuyant sur l'article 42 de l'ordonnance organique

qui exclut l'examen d'un article additionnel ou d'un amendement pendant des débats budgétaires « sauf s'il tend à supprimer ou à réduire effectivement une dépense, à créer ou à accroître une recette ou à assurer le contrôle des dépenses publiques » que le groupe communiste de l'Assemblée nationale a soumis au Conseil constitutionnel la procédure utilisée par le Gouvernement d'introduire par une *lettre rectificative* dans la 3^e loi de finances rectificatives pour 1978 le projet de loi relative à la VI^e directive en matière de TVA du Conseil des Communautés européennes. Le Conseil constitutionnel a pris position sur la nature juridique de cette lettre rectificative qui a été assimilée à un projet de loi en raison de son dépôt sur le bureau de l'Assemblée nationale un jour avant l'ouverture des débats, ce qui a permis de le soumettre à la procédure législative ordinaire (renvoi à une commission, établissement d'un rapport). On peut en déduire que, si cette lettre rectificative avait été présentée en cours des débats, elle aurait constitué un article additionnel tombant sous le coup des dispositions de l'article 42 de l'ordonnance (décision du 29 décembre 1978, *JO*, p. 4414).

Les injonctions votées sur initiative des parlementaires ont été déclarées non conformes à la Constitution. Dans la loi de finances pour 1977, le Conseil constitutionnel a censuré un article enjoignant au Gouvernement de déposer un projet de loi relatif à la réévaluation des immobilisations amortissables inscrites au bilan des entreprises (décision du 28 décembre 1976, *JO*, 29 décembre). Il estime que l'injonction n'a pas de base juridique ni dans l'article 34 ni aucune des autres dispositions de la Constitution et qu'il est contraire au droit d'initiative reconnu au Premier ministre par l'article 39 de la Constitution (cf. La jurisprudence relative aux injonctions, J. Foyer : l'application des articles 34 et 37 par l'Assemblée nationale dans *Le domaine de la loi et du règlement*, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 1978, p. 114 ; cf. la décision du 17 janvier 1979 relative à une injonction figurant dans la loi portant approbation du VII^e Plan (*JO*, p. 173)).

Les cavaliers budgétaires (articles additionnels n'ayant pas un objet strictement financier) d'origine parlementaire sont strictement interdits en application de l'article 42, alinéa 1 de l'ordonnance de 1959. Le président de l'Assemblée nationale avait saisi le Conseil constitutionnel d'un recours contre onze articles de la 3^e loi de finances rectificatives pour 1976. Huit des onze articles ont été déclarés non conformes à la Constitution, car ils n'avaient pas un objet strictement financier. Le groupe socialiste avait saisi le Conseil d'un recours contre l'article 87 de la loi de finances pour 1977 qui autorisait la

passation de conventions de coopération avec des établissements d'enseignement supérieur privés ; cet article n'ayant aucun caractère financier a été censuré par le Conseil (décision du 29 décembre 1967, *JO*, p. 7581). Il est intéressant de savoir si l'interdiction des cavaliers budgétaires s'impose également au Gouvernement. La réponse peut être affirmative en application des articles 1 et 31 de l'ordonnance de 1959 qui définissent le contenu des lois de finances (cf. décision du 29 décembre 1976, *JO*, p. 7580).

L'utilisation de la procédure de la Commission mixte paritaire a été précisée par le Conseil constitutionnel. Le président de l'Assemblée nationale avait demandé au juge constitutionnel de se prononcer sur douze articles additionnels ajoutés au 3^e projet de loi de finances rectificatives pour 1976 pendant les débats devant le Sénat. Après déclaration d'urgence et réunion de la commission mixte paritaire, l'Assemblée nationale avait été appelée à se prononcer sur le texte global de la commission mixte paritaire alors que ces articles n'avaient pas été discutés en première lecture par ladite Assemblée. En effet, d'après l'article 45 de la Constitution, la commission mixte paritaire ne peut se prononcer que « sur les dispositions restant en discussion ». Le Conseil constitutionnel interprète cette formule de la façon suivante : il s'agit des dispositions qui n'ont pas été adoptées dans les mêmes termes par l'une et l'autre Assemblée. Comme l'Assemblée nationale n'avait pas pu se prononcer sur les trois articles en litige, ceux-ci n'avaient pas été votés en termes identiques par les deux Chambres et pouvaient donc être régulièrement introduits dans le texte de la commission mixte paritaire. Cette jurisprudence élargit les pouvoirs du Sénat et enlève à l'Assemblée nationale son droit de priorité.

Le droit de priorité de l'Assemblée nationale en matière financière (art. 39 de la Constitution) a été reconnu par le Conseil constitutionnel ; le groupe socialiste a fait un recours contre un article additionnel inséré à la demande du Gouvernement devant le Sénat qui supprimait certaines taxes sur les viandes pour les remplacer par une taxe sanitaire et d'organisation du marché des viandes. Cette procédure privait les députés de leur droit d'amendement reconnu par l'article 44 de la Constitution.

Dans sa décision du 29 décembre 1976 (*JO*, p. 7581), le Conseil déclare que cet article a été soumis pour la première fois devant le Sénat par le Gouvernement et que, s'agissant d'une *mesure entièrement nouvelle*, cet article l'a été en méconnaissance de l'article 39 de la Constitution. On peut en déduire que le Sénat (comme le Gouvernement) conserve son droit d'amendement à condition qu'il

s'exerce à l'égard d'une disposition existante. Par contre, le Sénat (comme le Gouvernement) perd son pouvoir d'initiative s'il s'agit d'une mesure entièrement nouvelle. Mais le contenu de cette notion aurait dû être précisé par le Conseil constitutionnel.

Un *droit général de contrôle sur les finances publiques* a été reconnu au Parlement par une décision du Conseil du 18 décembre 1964 autorisant le Parlement « à prescrire pour sa propre information dans les lois de finances des mesures de contrôle sur la gestion des finances publiques et sur les comptes des établissements et entreprises fonctionnant avec des fonds publics ».

Le Conseil constitutionnel n'a pas réussi à tirer toutes les conséquences de ce principe aux cas qui lui ont été ultérieurement soumis : contrôle financier des deux accords de consolidation des dettes commerciales figurant dans les comptes de règlement avec le Gouvernement chilien (décision du 30 décembre 1975, *JO*, p. 13652), contrôle des crédits du Fonds d'Action conjoncturelle, du compte spécial du Fonds de Développement économique et social (FDES) à propos des crédits prévus par l'industrie (décision du 29 décembre 1976, *JO*, p. 7581). Dans ces trois cas, le Conseil a jugé qu'en raison du caractère futur, incertain et imprévisible des opérations que devraient réaliser dans l'année le FAC, le FDES et le compte spécial de règlement, le Gouvernement n'était tenu ni au respect de toutes les règles de présentation contenues dans la loi organique ni à l'obligation de donner une information complète au Parlement. Par contre celui-ci pourra obtenir toutes les précisions nécessaires sur l'emploi des crédits votés les années précédentes au même titre.

Les accords ou traités engageant les finances de l'Etat ont fait l'objet de trois décisions : accords de consolidation des dettes commerciales du Chili (décision du 30 décembre 1975) ; amendement aux statuts du Fonds monétaire international (décision du 28 avril 1978, *JO*, p. 1943) ; compte spécial du Trésor retraçant les opérations du Système monétaire européen (SME) créé par le Conseil européen (décision du 29 décembre 1978, *JO*, p. 4413). Dans ces trois cas, le Conseil constitutionnel a soutenu que ces accords ne présentaient pas le caractère d'un engagement international soumis à ratification du Parlement conformément à l'article 53 de la Constitution (cf. déclaration de J.-P. Cot, *JO*, Ass. nat., Débats, 1978, p. 3387). Sur le plan strictement financier le Conseil estime qu'en raison du caractère aléatoire, futur, imprévisible, des opérations, le Gouvernement n'était pas obligé de fournir des informations complètes aux assemblées.

Les dispositions de *l'article 1, alinéa 4 de l'ordonnance* du 2 jan-

vier 1959 prévoyant que « lorsque des dispositions d'ordre législatif... doivent entraîner des charges nouvelles, aucun projet de loi ne peut être définitivement voté... tant que ces charges n'ont pas été prévues, évaluées et autorisées dans une loi de finances », ont été invoquées à l'appui d'un recours du groupe socialiste contre le projet de loi gouvernemental reprenant la seconde proposition Guerneur (déclarée non conforme à la Constitution) voté en juin 1978. Dans sa décision du 27 juillet 1978 (*JO*, p. 2948), le Conseil indique que les dispositions de l'article 1, alinéa 4 ont pour objet de préserver l'équilibre financier des lois de finances dans le cadre annuel. Or l'application de la loi n'intervenant qu'après le 31 décembre 1978 l'équilibre du budget 1978 ne pourra pas en être affecté. L'équilibre des futures lois de finances ne sera pas non plus compromis puisqu'elles tiendront compte des charges afférentes à l'application de cette loi.

Les dispositions de l'article 33, alinéa 1 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 définissant les *services votés* ont été interprétées par une décision du Conseil constitutionnel du 30 décembre 1974 (*JO*, 31 décembre, p. 13297) qui a défini les conditions permettant de classer les crédits dans la catégorie des services votés ou dans celle des mesures nouvelles.

La décision du 24 décembre 1979 (*JO*, 24-26 décembre) s'est prononcée sur l'interprétation de *l'article 40 de l'ordonnance du 2 janvier 1959* : « La seconde partie de la loi de finances de l'année ne peut être mise en discussion devant une assemblée avant le vote de la première partie. » L'Assemblée nationale avait refusé de voter l'article 25 du projet de loi de finances pour 1980 qui constituait l'article d'équilibre final de la première partie ; pourtant l'Assemblée était passée à l'examen de la deuxième partie. Certes le Premier ministre a engagé, en novembre 1979, la responsabilité du Gouvernement sur tous les articles de la première partie, et ceux de la seconde en application de l'article 49, alinéa 3 de la Constitution. Dans sa décision, le Conseil constitutionnel déclare que la disposition arrêtant en recettes et en dépenses les données générales de l'équilibre doit être adoptée pour se conformer à la lettre et à l'esprit de l'article 40 de l'ordonnance. Aussi si les deux parties ont été adoptées par application de l'article 49, alinéa 3 de la Constitution, la première et la seconde partie ne l'ont pas été de façon distincte. La loi de finances pour 1980 a donc été déclarée non conforme à la Constitution pour des raisons de procédure. Le Conseil constitutionnel a fait une exacte application de l'article 40 de l'ordonnance dont l'origine peut être trouvée dans la « loi des maxima » de 1948, imposant au Parlement le respect des « plafonds » globaux de dépenses et de recettes lors

de l'examen détaillé de projet de budget de l'année ; l'équilibre d'ensemble devait être fixé par un vote positif avant toute discussion des chapitres.

En définitive, l'analyse des acquis actuels de la jurisprudence financière et budgétaire ne donne pas entièrement satisfaction. Certes, pour certaines dispositions constitutionnelles, le Conseil donne une interprétation claire et précise ; e'est le cas de l'article 40 de la Constitution pour lequel il paraît avoir adopté, après de multiples hésitations, une politique jurisprudentielle tendant à donner son plein effet au contenu de cet article. C'est également le cas de l'article 40 de l'ordonnance de 1959 qui a fait l'objet d'une interprétation en accord avec l'origine historique de ce texte. Par contre, sur d'autres dispositions constitutionnelles, le Conseil répond de façon évasive au point, parfois, de refuser de répondre. C'est le cas des traités ou accords engageant les finances de l'Etat, ou encore du contrôle des comptes spéciaux du Trésor. Enfin, entre ces deux hypothèses extrêmes, des dispositions font l'objet de solutions claires sans que celles-ci soient suffisamment précisées pour être vraiment applicables ultérieurement par les instances parlementaires (par exemple le droit de priorité de l'Assemblée nationale en matière financière).

De l'examen de cette jurisprudence, l'impression prévaut que le Conseil constitutionnel n'a pas de conceptions d'ensemble sur l'interprétation des dispositions financières et budgétaires de la Constitution même si, dans de multiples décisions, la limitation de la compétence du Parlement paraissait en être l'idée directrice ; mais, dans certains cas, le Conseil n'a pas hésité à rappeler à l'ordre les gouvernements qui avaient méconnu les règles budgétaires.

Dans l'élaboration de cette jurisprudence, le Conseil paraît avoir été embarrassé par le nombre et la complexité des textes constitutionnels dans le domaine considéré. La technicité du domaine financier et budgétaire peut être, en effet, déroutante dans la mesure où elle autorise plusieurs interprétations parfois contradictoires. En outre, les finances publiques sont par nature politiques ; il n'est pas possible de se prononcer uniquement à partir de dispositions juridiques. L'interprétation est obligatoirement juridico-politique. Le Conseil constitutionnel a une certaine conception de l'équilibre politique du régime qui peut d'ailleurs évoluer avec le renouvellement de ses membres. Dans les cas qui lui sont soumis, il cherche aussi à concilier les prérogatives du Gouvernement avec le respect des compétences parlementaires. La solution adoptée dépendra donc

d'une appréciation globale qui peut toujours trouver une justification juridique dans l'abondance des textes (Constitution, loi organique).

Au cours des cinq dernières années, le Conseil a eu des difficultés pour mettre en place une jurisprudence solidement établie. Certes, des fondations ont été posées ; mais la construction jurisprudentielle reste en état futur d'achèvement.