

## POUVOIRS ET CONTRE-POUVOIRS EN MATIERE BUDGETAIRE ET FINANCIERE

Katia BLAIRON  
Maître de conférences de droit public  
Nancy Université - IRENEE

Les liens entre le pouvoir financier et le pouvoir politique ne sont plus à démontrer car « les phénomènes financiers publics sont avant tout des phénomènes politiques »<sup>1</sup>, les premiers étant « étroitement imbriqués » dans les seconds<sup>2</sup>. « Les finances publiques fondent la substance des pouvoirs politiques et elles constituent en cela un instrument privilégié d'analyse et de création des institutions »<sup>3</sup>. Les rapports entre les pouvoirs, traditionnellement présentés à travers l'exécutif et le législatif – Gouvernement et Parlement –, s'analysent de manière satisfaisante dans les mécanismes des Finances publiques, et principalement la procédure budgétaire<sup>4</sup>. Plus particulièrement, le principe du consentement à l'impôt traduit les tentatives du Parlement de s'affirmer face à l'exécutif. Il trouva sa consécration à l'article 14 de la Déclaration des Droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789<sup>5</sup> en tant que droit naturel, inaliénable et sacré<sup>6</sup>. « Clef de voûte de la démocratie représentative »<sup>7</sup>, il est l'affirmation de la liberté politique<sup>8</sup> dont la mise en œuvre est assurée aujourd'hui par l'examen des lois de finances<sup>9</sup>. La loi de finances initiale en particulier constitue « l'expression synthétique et opérationnelle de l'ordre financier pour une année »<sup>10</sup>. Si, sous la V<sup>e</sup> République, « l'expression juridique du consentement à l'impôt »<sup>11</sup> est contenue à l'article 34 de la Constitution de 1958<sup>12</sup>, l'article 14 de la Déclaration fait partie de ce qui est plus largement désigné comme la « constitution financière ». Il s'agit de « l'ensemble des normes du bloc de constitutionnalité qui s'appliquent aux Finances publiques : les dispositions de la Constitution elle-même, les préambules de 1946 et de 1958, la déclaration des droits de l'homme de 1789, l'ordonnance de 1959, les règles dégagées par la

---

<sup>1</sup> M. BOUVIER, « Mutations des finances publiques et crise du pouvoir politique ? », *RFFP*, n° 79, 2002, p. 241.

<sup>2</sup> M. BOUVIER, « Editorial : les décideurs politiques au cœur de la nouvelle gouvernance financière publique », *RFFP*, n° 94, 2006, p. 3.

<sup>3</sup> M. BOUVIER, R. HERTZOG, « Réforme des finances publiques : réforme de l'Etat », *RFFP*, n° 73, 2001, p. 3.

<sup>4</sup> Cf. J.-P. CAMBY, « Cavaliers », in L. FAVOREU, R. HERTZOG, A. ROUX (dir.), *Constitution et Finances publiques, Etudes en l'honneur de Loïc PHILIP*, Paris, Economica, 2005, p. 319.

<sup>5</sup> « Tous les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée ».

<sup>6</sup> Cf. P. BELTRAME, « Le consentement de l'impôt. Devenir d'un grand principe », *RFFP*, n° 51, 1995, p. 81-89.

<sup>7</sup> X. CABANNES, « L'Etat, le Parlement et le consentement à l'impôt », *RFFP*, n° 77, 2002, p. 227

<sup>8</sup> *Ibid.* p. 228.

<sup>9</sup> Cons. const., 25 juillet 2001, décision n° 2001-448 DC, *Loi organique relative aux lois de finances*, considérant n° 3.

<sup>10</sup> R. HERTZOG, « L'avenir du pouvoir financier du Parlement : miroir des ombres ou garant de l'équilibre du 'gouvernement général' », in L. PHILIP (dir.), *L'exercice du pouvoir financier du Parlement. Théorie, pratique et évolution*, Paris, Aix-en-Provence, Economica, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 1996, p. 136.

<sup>11</sup> X. CABANNES, « L'Etat, le Parlement et le consentement à l'impôt », *op. cit.*, p. 230.

<sup>12</sup> « La loi fixe les règles concernant [...] l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures ; le régime d'émission de la monnaie ».

jurisprudence du Conseil constitutionnel »<sup>13</sup>. L'ordonnance de 1959<sup>14</sup>, à laquelle a succédé la LOLF<sup>15</sup>, s'est située dans la droite ligne de la Constitution de 1958 en matière budgétaire, constituant ainsi un « pilier » du parlementarisme rationalisé<sup>16</sup>. Les prérogatives du Parlement ont donc été aussi réduites en ce domaine, « pour remédier aux excès de la IV<sup>e</sup> République et aux paralysies de la procédure budgétaire »<sup>17</sup>. D'une manière plus générale, « l'infirmité des assemblées en matière financière est dans leur nature même »<sup>18</sup>. En 1958-1959, on dressait ainsi un « sombre tableau dans lequel le Parlement se trouvait, désormais, dépossédé au profit de l'exécutif de la plus grande partie de ses pouvoirs et condamné à se reconvertir vers un contrôle budgétaire purement *a posteriori* à développer »<sup>19</sup>. Si l'harmonie de l'ordonnance organique avec la Constitution de 1958 se retrouve dans la rationalisation du parlementarisme, elle n'apporte cependant rien de nouveau en matière budgétaire : elle constituerait au contraire une continuité avec le droit budgétaire antérieur, fixé notamment dans le décret du 19 juin 1956<sup>20</sup>. Les règles établies dans la Constitution et l'ordonnance n'avaient pas non plus « amoindri le rôle politique des débats budgétaires qui demeure toujours aussi essentiel »<sup>21</sup>. Les deux corps de règles, constitutionnel et organique, ont cependant été confrontés aux mêmes enjeux et pressions internes et externes à leur ordre juridique. Au niveau externe, Parlement et Gouvernement ne sont plus seuls à déterminer le contenu des Finances publiques et doivent prendre en compte une série de contraintes et de normes externes. Il s'agit le plus souvent de la conséquence de leur participation à des organisations internationales (UE, FMI, OCDE, G8) dotées pour certaines d'un pouvoir contraignant en matière budgétaire et financière<sup>22</sup>. Cette « délocalisation de la production des normes » ainsi qu'une « confusion des niveaux de pouvoirs [...] pose un problème de légitimité »<sup>23</sup> pour les institutions budgétaires traditionnelles. Surtout, « le changement de perspective est énorme : l'Etat n'est plus la matrice des Finances publiques, mais une portion d'un tout qui le dépasse »<sup>24</sup>. Ce phénomène a été aussi causé par un contexte interne particulier pour l'évolution des Finances publiques et des relations entre les pouvoirs budgétaires. « L'Etat lui-même est un ensemble complexe de pouvoirs »<sup>25</sup>. Le pouvoir financier s'est effet établi au niveau de l'Etat central, entre pouvoir législatif et exécutif, pour se « prolonger » dans la décentralisation territoriale et fonctionnelle (les finances sociales)<sup>26</sup>. Cette dernière en particulier met en présence des acteurs de plus en plus nombreux et divers, publics mais également issus de la société civile (partenaires sociaux par exemple).

<sup>13</sup> R. HERTZOG, « Une grande première : la réforme du droit budgétaire de l'Etat par le Parlement », *RFFP*, n° 73, 2001, p. 13.

<sup>14</sup> Ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances.

<sup>15</sup> Loi organique n° 2001-692 relative aux lois de finances (« LOLF ») du 1er août 2001.

<sup>16</sup> S. MAHIEUX, « La loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001 », *RFFP*, n° 76, 2001, p. 33-50.

<sup>17</sup> F. ROBERT, « La rénovation des pouvoirs du Parlement », *RFFP*, n° 76, 2001, p. 77.

<sup>18</sup> R. HERTZOG, « L'avenir du pouvoir financier du Parlement : miroir des ombres ou garant de l'équilibre du 'gouvernement général' », *op. cit.*, p. 123.

<sup>19</sup> P. AMSELEK, « Le budget de l'Etat et le Parlement sous la V<sup>e</sup> République », *RDP*, n° 5/6, 1998, p. 1448.

<sup>20</sup> *Ibid.*, p. 1449 sq. ; D. HOCHEDÉZ, « La genèse de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances : un processus parlementaire exemplaire », *RFFP*, n° 76, 2001, p. 51 sqq.

<sup>21</sup> P. AMSELEK, « Le budget de l'Etat et le Parlement sous la V<sup>e</sup> République », *op. cit.*, p. 1449.

<sup>22</sup> Cf. M. BOUVIER, « Mutations des finances publiques et crise du pouvoir politique ? », *op. cit.*, p. 255. Ces contraintes résultent aussi de la dépendance de l'Etat et des autres personnes publiques par rapport aux marchés financiers évoquée par R. HERTZOG, « La mutation des finances publiques : manifeste pour une discipline rajeunie ! », *RFFP*, n° 79, 2002, p. 270.

<sup>23</sup> Cf. M. BOUVIER, « Mutations des finances publiques et crise du pouvoir politique ? », *op. cit.*, p. 256.

<sup>24</sup> R. HERTZOG, « La mutation des finances publiques : manifeste pour une discipline rajeunie ! », *op. cit.*, p. 265.

<sup>25</sup> *Ibid.*, p. 273.

<sup>26</sup> Cf. R. HERTZOG, « Une grande première : la réforme du droit budgétaire de l'Etat par le Parlement », *op. cit.*, p. 17.

Ce contexte particulier a été déterminant pour la réforme de l'ordonnance de 1959, longtemps reportée<sup>27</sup>. « L'évènement historique » a été marqué par une initiative parlementaire à l'origine de la réforme, alors que le droit budgétaire avait été principalement – sinon exclusivement – écrit par l'exécutif<sup>28</sup>. La doctrine n'a pas manqué de relever que cette réforme se jouait entre les deux principaux pouvoirs budgétaires, Gouvernement et Parlement, chacun se demandant « qui allait 'dégainer' »<sup>29</sup> des « deux pistoleros de l'ouest immobilisés par la crainte qu'inspire à chacun tout mouvement de l'autre »<sup>30</sup>. La « révolution culturelle »<sup>31</sup> a donc été réalisée au Parlement en un temps record, dépassant les clivages politiques traditionnels<sup>32</sup>. Seuls députés et sénateurs pouvaient mener à bien une réforme de cette envergure par « une vision extérieure et qui est celle d'une autorité qui n'avait pas à assumer les travaux de mise en œuvre de la réforme »<sup>33</sup>. Il s'agit cependant d'une révolution tranquille. Fondamentalement, la LOLF se place, à l'instar de l'ordonnance de 1959, dans la logique de la Constitution de 1958. La volonté poursuivie et annoncée par les parlementaires n'était pas de « remettre en cause [l'] équilibre – ou [le] déséquilibre – établi par la [Constitution] de 1958 » entre les pouvoirs<sup>34</sup>. La LOLF ne fait en effet que « desserrer » le « corset » du parlementarisme rationalisé<sup>35</sup> qu'elle n'ôte pas pour autant. En clair, l'exécutif conserve son rôle prépondérant en matière budgétaire<sup>36</sup> ; le Parlement autorise toujours le budget et en contrôle l'application<sup>37</sup>. Un éventuel « rééquilibrage » des pouvoirs, par un renforcement des prérogatives parlementaires, ne pouvait se faire par la loi organique<sup>38</sup> mais par une révision constitutionnelle<sup>39</sup>.

L'apport de la LOLF aux Finances publiques et aux relations entre les pouvoirs se situe sur un autre plan. Elle visait à « moderniser la gestion publique et renforcer le pouvoir budgétaire du Parlement tout en restant attachée à l'esprit des institutions de la V<sup>e</sup> République »<sup>40</sup>. En passant d'une logique de moyens à une logique de résultats, les ministères dépensiers sont devenus des gestionnaires. Dans ce cadre, la « logique politique », longtemps prédominante, se voit désormais concurrencée par une logique « de gestion » dont la conséquence est « un renouvellement en profondeur [...] de la conception traditionnelle des

---

<sup>27</sup> L. TALLINEAU, « Quarante ans de propositions de réforme de l'ordonnance du 2 janvier 1959 », *RFFP*, n° 73, 2001, p. 19-29.

<sup>28</sup> R. HERTZOG, « Une grande première : la réforme du droit budgétaire de l'Etat par le Parlement », *op. cit.*, p. 8.

<sup>29</sup> D. HOCHEDÉZ, « La genèse de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances : un processus parlementaire exemplaire », *op. cit.*, p. 58.

<sup>30</sup> R. HERTZOG, « Une grande première : la réforme du droit budgétaire de l'Etat par le Parlement », *op. cit.*, p. 9.

<sup>31</sup> J. GICQUEL, « LOLF et séparation des pouvoirs. Variations élémentaires sur les forces et les formes budgétaires », *RFFP*, n° 97, 2007, p. 7.

<sup>32</sup> Cf. D. HOCHEDÉZ, « La genèse de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances : un processus parlementaire exemplaire », *op. cit.*, pp. 60 et 69 sq.

<sup>33</sup> R. HERTZOG, « Quelques aspects de la loi organique relative aux lois de finances dans ses rapports avec le système administratif », *AJDA*, 2006, p. 533.

<sup>34</sup> D. MIGAUD, « Moderniser la gestion publique et renforcer le pouvoir budgétaire du Parlement », *RFFP*, n° 73, 2001, p. 43.

<sup>35</sup> D. HOCHEDÉZ, « La genèse de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances : un processus parlementaire exemplaire », *op. cit.*, p. 74.

<sup>36</sup> Cf. J.-P. CAMBY, « La LOLF et les rapports entre les institutions », *RFFP*, n° 97, 2007, p. 22.

<sup>37</sup> Cf. F. ROBERT, « La rénovation des pouvoirs du Parlement », *op. cit.*, p. 92.

<sup>38</sup> A. LAMBERT, D. MIGAUD, « La loi organique relative aux lois de finances et la Ve République », *RFFP*, n° 97, 2007, p. 114 ; R. HERTZOG, « Une grande première : la réforme du droit budgétaire de l'Etat par le Parlement », *op. cit.*, p. 18.

<sup>39</sup> Cf. D. CATTEAU, « La révision constitutionnelle issue du rapport 'Balladur' : une occasion manquée pour les finances publiques », *RFFP*, n° 101, 2008, p. 183 sqq.

<sup>40</sup> Ch. WALINE, « Le Sénat et la LOLF », *RFFP*, n° 97, 2007, p. 30.

Finances publiques »<sup>41</sup>, de l'action des services publics et « des relations existant entre les institutions de la V<sup>e</sup> République, ou, en leur sein »<sup>42</sup>. C'est pourquoi « la difficulté est de concilier un renforcement du pouvoir des élus et une modernisation de la gestion publique », « autrement dit d'intégrer les deux logiques qui, depuis ces dernières années, se confrontent au sein des systèmes financiers publics » : la logique politique d'une part « qui procède de la tradition démocratique et qui donne la préséance aux élus » ; et la logique de gestion d'autre part, « qui relève des impératifs économiques et qui, de fait, privilégie la capacité d'expertise technique »<sup>43</sup>.

La réforme budgétaire à droit constitutionnel constant s'inscrit « dans le mouvement général de reparablementarisation de la V<sup>e</sup> République »<sup>44</sup>. Celle-ci se traduit notamment par un renforcement du pouvoir d'information et de contrôle du Parlement. Mais il a été relevé que les pouvoirs des institutions et leurs relations sont difficiles à mesurer<sup>45</sup>. Traditionnellement, examiner les rapports entre pouvoirs en termes d'équilibre et de déséquilibre revient à (sur)évaluer les pouvoirs de l'un (Gouvernement) par rapport à l'autre (Parlement) sans prendre nécessairement en considération la réalité de leur marge de manœuvre respective, notamment dans le contexte particulier qui a été brièvement présenté plus haut. Autrement dit, ce qui est défini comme le « pouvoir effectif »<sup>46</sup> demande d'intégrer une série de contraintes économiques – inflation, croissance, volumes des dépenses et des recettes<sup>47</sup> – voire politiques – le fait majoritaire<sup>48</sup>. Il est donc proposé de s'intéresser « non pas tant aux compétences de telle ou telle institution mais davantage à la manière de réussir une politique économique et financière »<sup>49</sup>. Ainsi, le « tête-à-tête » Gouvernement-Parlement ne s'analyse plus (seulement) en termes de confrontation/séparation<sup>50</sup> mais appelle « une architecture effective de la division des pouvoirs et un type de dynamique politique beaucoup plus subtils que ce que décrit de façon routinière la théorie politique »<sup>51</sup>. En ce sens, le Professeur R. HERTZOG<sup>52</sup> a repris le concept de « gouvernement général » en droit communautaire qui vient préciser, de manière large, la notion des déficits et dettes « publics » de l'article 104, para. 2, du TCE<sup>53</sup>. C'est aussi la notion de « gouvernance » qui est mise en avant par le Professeur P. ROSANVALLON pour souligner la pluralité des acteurs : publics, privés, nationaux et internationaux<sup>54</sup>.

---

<sup>41</sup> J.-P. CAMBY, « La LOLF et les rapports entre les institutions », *op. cit.*, p. 17.

<sup>42</sup> *Ibid.*, p. 18. Sur le dernier point cf. O. GARIAZZO, « La LOLF et l'équilibre des pouvoirs », *RFFP*, n° 94, 2006, p. 77.

<sup>43</sup> J.-P. CAMBY, « La LOLF et les rapports entre les institutions », *op. cit.*, p. 52-53, souligné par l'auteur.

<sup>44</sup> Cf. J. GICQUEL, « LOLF et séparation des pouvoirs. Variations élémentaires sur les forces et les formes budgétaires », *op. cit.*, p. 7-15.

<sup>45</sup> H. MESSAGE, « Peut-on mesurer le pouvoir budgétaire du Parlement ? », *RDP*, 1/2002, p. 14-29.

<sup>46</sup> *Ibid.* p. 15.

<sup>47</sup> P.-M. DUHAMEL, « La nouvelle négociation du budget dans la phase de préparation », *RFFP*, n° 91, 2005, p. 51.

<sup>48</sup> *Infra* I.

<sup>49</sup> R. HERTZOG, « Les pouvoirs financiers du Parlement », *RDP*, 1/2, 2002, p. 300.

<sup>50</sup> *Ibid.*

<sup>51</sup> P. ROSANVALLON, *La contre-démocratie. La politique à l'âge de la défiance*, Paris, Ed. du Seuil, 2006, p. 253.

<sup>52</sup> R. HERTZOG, « L'avenir du pouvoir financier du Parlement : miroir des ombres ou garant de l'équilibre du 'gouvernement général' », *op. cit.*, p. 121.

<sup>53</sup> Article 2 du Protocole 5 annexé au traité de Maastricht sur la procédure concernant les déficits excessifs : « on entend par - public : ce qui est relatif au gouvernement général, c'est-à-dire les administrations centrales, les autorités régionales ou locales et les fonds de sécurité sociale, à l'exclusion des opérations commerciales, telles que définie dans le système européen de comptes économiques intégrés ».

<sup>54</sup> P. ROSANVALLON, *La contre-démocratie. La politique à l'âge de la défiance*, *op. cit.*, pp. 263 sq.

La LOLF constitue ainsi le cadre privilégié de l'analyse des pouvoirs et contre-pouvoirs budgétaires et financiers. Elle « touche à la logique de la V<sup>e</sup> République »<sup>55</sup> de deux manières. Elle vient d'abord « en conforter les mécanismes »<sup>56</sup> par le maintien de l'équilibre trouvé en 1958 entre les pouvoirs exécutif et législatif au sein du parlementarisme rationalisé, au prix par conséquent d'un certain déséquilibre au profit du premier (I). La LOLF vient ensuite « estomper » ces mécanismes en modifiant « le fonctionnement des institutions, et notamment les relations entre les pouvoirs, à la fois en ce qui concerne les acteurs du débat budgétaire, ou plus exactement leur rôle, mais aussi en réformant le contenu de ce dialogue, ainsi que les contraintes pesant sur les institutions »<sup>57</sup>. Cela se traduit par une modification des rôles des institutions, notamment du Parlement, faisant appel à la collaboration non seulement entre les pouvoirs exécutif et législatif, mais aussi à d'autres institutions (II).

## I. Une séparation de façade

Derrière la séparation des pouvoirs budgétaires se cache une certaine prédominance de l'exécutif sur le Parlement. Celle-ci se traduit tant du point de vue du Gouvernement (A) que du Parlement (B).

### A. La prédominance du pouvoir exécutif

« Article cardinal »<sup>58</sup> marquant la prépondérance du pouvoir exécutif, l'article 20 de la Constitution prévoit que « le Gouvernement détermine et conduit la politique de la Nation ». Cette disposition signifie que « ce n'est pas le Parlement qui détermine la politique nationale, mais le Gouvernement politiquement responsable devant lui »<sup>59</sup>.

Dans le domaine budgétaire, plusieurs raisons sont avancées pour justifier la position privilégiée du gouvernement. La première est d'ordre technique et pratique. « Le Gouvernement ressent beaucoup plus directement la contrainte financière que les assemblées »<sup>60</sup>. Il dispose de l'administration et d'organes spécialisés dans la préparation du budget et l'analyse des données économiques, entre autres. Les principales directions concernées sont les directions du Budget, du Trésor et de la politique économique, des impôts ou l'INSEE. Mais même l'organisation interne de ces administrations a dû s'adapter au nouveau droit budgétaire issu de la LOLF, étant donné qu'elles sont les principales concernées par sa mise en œuvre<sup>61</sup>. Une direction de la réforme budgétaire a ainsi vu le jour en 2003 avant de rejoindre la Direction générale de la modernisation de l'Etat<sup>62</sup>. Le Ministère

---

<sup>55</sup> J.-P. CAMBY, « La LOLF et les rapports entre les institutions », *op. cit.*, p. 17-26.

<sup>56</sup> *Ibid.*

<sup>57</sup> *Ibid.*

<sup>58</sup> J. GICQUEL, « LOLF et séparation des pouvoirs. Variations élémentaires sur les forces et les formes budgétaires », *op. cit.*, p. 9.

<sup>59</sup> X. VANDENDRISSCHE, « Le Parlement entre déclin et modernité », *Pouvoirs*, n° 99, 2001, p. 61.

<sup>60</sup> R. HERTZOG, « L'avenir du pouvoir financier du Parlement : miroir des ombres ou garant de l'équilibre du 'gouvernement général' », *op. cit.*, p. 139.

<sup>61</sup> Cf. M. LASCOMBE, X. VANDENDRISSCHE, « Le droit dérivé de la LOLF », *AJDA*, 2006, pp. 538-544.

<sup>62</sup> J. GICQUEL, « LOLF et séparation des pouvoirs. Variations élémentaires sur les forces et les formes budgétaires », *op. cit.* ; R. HERTZOG, « Quelques aspects de la loi organique relative aux lois de finances dans ses rapports avec le système administratif », *op. cit.*, p. 532.

de l'Économie et des Finances (MINEFI)<sup>63</sup> devient ainsi « le chef d'orchestre de la réforme administrative »<sup>64</sup>. La procédure de préparation du budget a été modifiée en conséquent<sup>65</sup>, intégrant de manière plus systématique par exemple le débat d'orientation budgétaire (DOB)<sup>66</sup>, tout en confirmant les rôles individuels de Bercy et de Matignon respectivement dans la préparation du budget et les arbitrages. La LOLF a cependant eu des effets sur la collégialité du Gouvernement, en la renforçant, au moyen de missions interministérielles « où des administrations potentiellement ou traditionnellement concurrentes se trouvent, au sein de la même mission, associées »<sup>67</sup>.

L'efficacité est ainsi un élément déterminant la compétence générale du Gouvernement, et particulière du MINEFI. C'est aussi le caractère technique des Finances publiques qui vient justifier cette compétence. L'exécutif est assisté d'une multitude d'experts, tandis que le législatif en est quasiment dépourvu<sup>68</sup>. C'est même ce qui fait son « originalité » par une certaine « externalisation » de l'expertise et le recours permanent à des cabinets de consultants<sup>69</sup>. La complexité de la gouvernance publique, en particulier en matière financière, relèverait ainsi « de spécialistes qui tirent leur légitimité de leur seule compétence, les choix à effectuer étant jugés plus techniques que politiques »<sup>70</sup>. Cette « idéologie de la compétence » ou de l'expertise<sup>71</sup> pose toutefois la question du contrôle démocratique – la « logique politique » évoquée *supra* – remplacé par des « automatismes budgétaires », « ne laissant aux politiques qu'une marge de manœuvre très limitée »<sup>72</sup>. Cette « domination bureaucratique »<sup>73</sup> est pourtant « intériorisée » et acceptée par le Parlement, au nom d'une « légitimité spécifique du Gouvernement » qu'il « tient de son expertise dans l'utilisation du budget comme instrument de régulation économique et de politique conjoncturelle »<sup>74</sup>.

Le recours à l'expertise n'est pas le seul moyen utilisé par le Gouvernement dans la préparation budgétaire. Ce dernier procède aussi à des consultations d'organismes ou institutions, comme le Parlement, soit individuellement (DOB) soit collectivement. Cette dernière hypothèse est celle de la Conférence nationale des Finances publiques, mise en place en 2006, avec le Conseil d'orientation des Finances publiques<sup>75</sup>. Alors que le deuxième prépare les travaux de la première et soumet un rapport annuel sur les Finances nationales au Premier ministre, la Conférence est convoquée chaque année par le Premier ministre. Elle est composée de membres du Gouvernement, de parlementaires et d'élus locaux ainsi que

---

<sup>63</sup> Bien que ce ministère soit désormais scindé en deux : Ministère de l'Économie, des finances et de l'emploi ; Ministère du Budget, des comptes publics et de la fonction publique.

<sup>64</sup> R. HERTZOG, « Quelques aspects de la loi organique relative aux lois de finances dans ses rapports avec le système administratif », *op. cit.*, p. 532.

<sup>65</sup> Circulaire « RAFFARIN » du 21 janvier 2005, *JORF* n°20 du 25 janvier 2005 p. 1320.

<sup>66</sup> *Cf. infra*.

<sup>67</sup> J.-P. CAMBY, « La LOLF et les rapports entre les institutions », *op. cit.*, p. 23, donnant l'exemple de la police et de la gendarmerie, et de la sécurité sanitaire.

<sup>68</sup> *Cf.* « Débat avec A. Lambert », *RFFP*, n° 97, mars 2007, p. 143.

<sup>69</sup> R. HERTZOG, « Quelques aspects de la loi organique relative aux lois de finances dans ses rapports avec le système administratif », *op. cit.*, p. 535.

<sup>70</sup> M. BOUVIER, « Experts et politiques face à la gouvernance des sociétés complexes », in L. FAVOREU, R. HERTZOG, A. ROUX (dir.), *Constitution et Finances publiques, Etudes en l'honneur de Loïc PHILIP*, *op. cit.*, p. 296.

<sup>71</sup> *Ibid.*, p. 303 sqq.

<sup>72</sup> *Ibid.* p. 306.

<sup>73</sup> R. HERTZOG, « Les pouvoirs financiers du Parlement », *op. cit.*, p. 302.

<sup>74</sup> R. HERTZOG, « La mutation des finances publiques : manifeste pour une discipline rajeunie ! », *op. cit.*, p. 259-277.

<sup>75</sup> Décret n° 2006-515 du 5 mai 2006 relatif à la conférence nationale des finances publiques et portant création du Conseil d'orientation des finances publiques.

plusieurs représentants d'autres institutions<sup>76</sup>. Le Parlement n'est donc plus le seul interlocuteur du Gouvernement : il est dans une certaine mesure « concurrencé ici par les forces politiques et par des groupes d'intérêts qui ne se reconnaissent pas en lui et qui n'attendent pas qu'il soit un intermédiaire efficace pour la satisfaction de leurs revendications »<sup>77</sup>. L'accent mis sur la consultation et la multiplication des négociations sont autant de nouveaux modes de régulation qui « tendent à dissoudre la distinction entre gestion et politique »<sup>78</sup>. Ils marquent un dépassement des régulations financières et budgétaires traditionnelles (nationales/étatiques) par l'apparition de « micro-pouvoirs fiscaux ainsi que de micro-légitimités fiscales » capables de fixer des impôts : ce sont des organismes publics – territoriaux autonomes comme des régions ou Etats fédérés – ou privés – gérant un service public –, nationaux ou internationaux (on peut se référer alors à la fiscalité propre de l'Union européenne)<sup>79</sup>. Cette nouvelle forme de prise de décision en matière financière emporte deux conséquences. La première est que la pratique administrative prend le pas sur l'intervention du Parlement<sup>80</sup>. Elle est liée à la seconde qui soulève un « problème politique contemporain » : le Parlement et la « majorité qui décide » ne constituent plus la référence pour « des groupes de plus en plus nombreux et 'spéciaux' », « conscients de leurs intérêts propres et organisés pour les défendre »<sup>81</sup>. Mais ces « concertations » sont aussi un gage d'efficacité : elles impliquent des organismes ou groupes qui mettront en œuvre les dispositions financières et budgétaires contenus dans la loi de finances (dans le domaine des finances sociales par exemple) ou en seront les principaux destinataires (s'agissant des réformes fiscales, entre autres).

L'efficacité de la gestion publique d'une manière générale, et budgétaire en particulier, qui justifie la prépondérance du Gouvernement en la matière, trouve sa traduction juridique dans la continuité de la vie nationale, définie par le Conseil constitutionnel. Dans sa décision n. 79-111 DC du 30 décembre 1979, le Conseil constitutionnel a considéré qu'« il appartient, de toute évidence, au Parlement et au Gouvernement, dans la sphère de leurs compétences respectives, de prendre toutes les mesures d'ordre financier nécessaires pour assurer la continuité de la vie nationale »<sup>82</sup> pour déclarer la constitutionnalité des lois de finances temporaires, non prévues par la Constitution ni l'ordonnance de 1959 alors applicable. Cette jurisprudence a été reprise dans son principe aux articles 1<sup>er</sup> et 45 de la LOLF et par le Conseil constitutionnel lors de son examen de la LOLF<sup>83</sup>. La continuité de la vie nationale a été ainsi rappelée en même temps que la LOLF renforçait le pouvoir du Parlement, en particulier son information<sup>84</sup>. Le Conseil a notamment précisé que « s'agissant du rapport relatif aux prélèvements obligatoires prévu à l'article 52 [de la LOLF], [...] 'l'évaluation financière pour l'année en cours et les deux années suivantes, de chacune des dispositions, de nature législative ou réglementaire, envisagées par le Gouvernement' revêt un caractère indicatif ; qu'elle ne saurait porter atteinte à la liberté d'appréciation et d'adaptation que le

---

<sup>76</sup> Conseil économique, social et environnemental, président du comité des finances locales, les secrétaires nationaux des syndicats de travailleurs et patronaux.

<sup>77</sup> R. HERTZOG, « Les pouvoirs financiers du Parlement », *op. cit.*, p. 308.

<sup>78</sup> P. ROSANVALLON, *La contre-démocratie. La politique à l'âge de la défiance*, *op. cit.*, p. 265.

<sup>79</sup> Cf. M. BOUVIER, « Mutations des finances publiques et crise du pouvoir politique ? », *op. cit.*, p. 243 sqq. ; cf. R. HERTZOG, « L'avenir du pouvoir financier du Parlement : miroir des ombres ou garant de l'équilibre du 'gouvernement général' », *op. cit.*, p. 125 sqq.

<sup>80</sup> Cf. M. BOUVIER, « Mutations des finances publiques et crise du pouvoir politique ? », *op. cit.*, p. 249-250.

<sup>81</sup> R. HERTZOG, « L'avenir du pouvoir financier du Parlement : miroir des ombres ou garant de l'équilibre du 'gouvernement général' », *op. cit.*, p. 135.

<sup>82</sup> Considérant n° 2

<sup>83</sup> Cons. const., 25 juillet 2001, décision n° 2001-448 DC, précitée.

<sup>84</sup> Voir considérants n° 7, 74, 75, 79 et 89.

Gouvernement tient de l'article 20 de la Constitution dans la détermination et la conduite de la politique de la Nation »<sup>85</sup>. La doctrine a défini cette position du Conseil comme une « importante réserve » apportée à la LOLF : « les nouvelles obligations procédurales sont légitimes, mais elles ne sauraient trouver nécessairement leur sanction dans la censure de la loi de finances. La complète information du Parlement, éminemment souhaitable, ne doit pas se payer au prix apocalyptique de la paralysie de l'Etat. Le remède serait pire que le mal »<sup>86</sup>. Si la LOLF a pour objectif de renforcer les pouvoirs du Parlement, elle ménage encore ceux du Gouvernement en le dotant d'une série de compétences importantes : il peut seul décider de la création des missions – composées de programmes sur lesquels le Parlement peut alors agir. Sur ce point, il a été relevé qu'une mission spécifique concerne les crédits propres aux pouvoirs publics<sup>87</sup> : il s'agit d'une mission qui leur est uniquement consacrée sans être subdivisée en programmes comme le reste des missions du budget – et partant, sur laquelle le Parlement n'est pas susceptible d'intervenir et d'en modifier le montant des crédits. Le Conseil constitutionnel a précisé que « ce dispositif assure la sauvegarde du principe d'autonomie financière des pouvoirs publics concernés, lequel relève du respect de la séparation des pouvoirs »<sup>88</sup>. L'autonomie budgétaire des pouvoirs publics ainsi consacrée<sup>89</sup> consiste donc en une mission. Ce genre de mission sans programme a été critiquée précisément pour le fait que le Parlement ne peut exercer son contrôle<sup>90</sup>. Mais selon le Professeur J. GICQUEL<sup>91</sup>, cette forme d'autonomie « ne signifie pas l'absence de contrôle [...] mais elle signifie une liberté totale de fixation et d'exécution des crédits, conforme à la séparation des pouvoirs. Cette autonomie laisse chaque pouvoir public seule autorité de décision et d'exécution de la dépense qui le concerne ».

Si le Gouvernement dispose d'une suprématie incontestable en matière budgétaire sur le Parlement pour plusieurs raisons, ce dernier, bien que parfois « concurrencé », n'est pas pour autant exclu du processus budgétaire. Au contraire : « le constituant a ainsi tenté d'élaborer un compromis entre la nécessaire efficacité de l'action politique, qui tend à maximiser les pouvoirs et les compétences du gouvernement, et l'indispensable légitimité qui doit porter cette action : le Gouvernement détermine, mais avec l'accord du Parlement représentant de la Nation »<sup>92</sup>. Le rôle du Parlement demeure essentiel : représentant la nation et les contribuables, il consent toujours à l'impôt, mais dans le cadre particulier fixé par la Constitution de 1958.

---

<sup>85</sup> Considérant n° 90, souligné par nous.

<sup>86</sup> J.-E. SCHOETTL, « La nouvelle Constitution financière de la France », *LPA*, 13 septembre 2001, n° 183, p. 20.

<sup>87</sup> Article 7, alinéa 3 LOLF. Cf. J. GICQUEL, « LOLF et séparation des pouvoirs. Variations élémentaires sur les forces et les formes budgétaires », *op. cit.*, p. 14.

<sup>88</sup> n° 2001-448 DC, précitée, considérant n° 25.

<sup>89</sup> Article 7 LOLF.

<sup>90</sup> Le débat a notamment concerné les dépenses de la présidence de la République.

<sup>91</sup> « LOLF et séparation des pouvoirs. Variations élémentaires sur les forces et les formes budgétaires », *op. cit.*, p. 20.

<sup>92</sup> X. VANDENDRISSCHE, « Le Parlement entre déclin et modernité », *op. cit.*, p. 61.



## B. Les pouvoirs rationalisés du Parlement

Le Parlement vote toujours le budget<sup>93</sup> : le consentement annuel à l'impôt est contenu à l'article 1<sup>er</sup> de chaque loi de finances initiale, expression du consentement *annuel* à l'impôt. « Cette plénitude de pouvoir des représentants de la nation s'explique par le besoin de légitimer l'atteinte à la propriété qu'est le prélèvement fiscal »<sup>94</sup>. Cependant, la rationalisation du parlementarisme en matière budgétaire se retrouve dans les textes et la pratique. Concrètement, les textes ôtent au Parlement toute maîtrise du processus budgétaire qui revient principalement au Gouvernement, dont l'ensemble de la préparation du budget. De manière plus spécifique, la Constitution limite le pouvoir du Parlement de deux points de vue : d'une part, elle impose des contraintes de délais très strictes ; d'autre part, le droit d'amendement des parlementaires au projet de loi de finances est encadré.

La contrainte temporelle va se traduire sous plusieurs formes. Le Parlement doit d'abord attendre le dépôt du projet de loi de finances, qui ne peut être une proposition : seul le Gouvernement en a l'initiative. La Constitution<sup>95</sup> et la LOLF (comme l'ordonnance de 1959) ne font référence qu'aux « projets de lois de finances », ce qui a été confirmé et rappelé par le Conseil constitutionnel<sup>96</sup>. Ensuite, l'inscription de l'examen du projet de loi de finances à l'ordre du jour des Assemblées obéit à des conditions particulières. Non seulement, l'alinéa 3 de l'article 48 de la Constitution (révisé par la loi constitutionnel du 21 juillet 2008) prévoit que « l'examen des projets de loi de finances, des projets de loi de financement de la sécurité sociale [...] est, à la demande du Gouvernement, inscrit à l'ordre du jour par priorité ». Aussi, cette inscription ne peut se faire à n'importe quel moment puisqu'aux termes de l'article 39 de la LOLF, la date de dépôt est fixée « au plus tard » le premier mardi d'octobre de l'année qui précède l'exécution du budget<sup>97</sup>. Cela s'explique par le nécessaire respect du principe d'annualité (et son corollaire : le principe d'antériorité) et, partant, des délais constitutionnels. Ces derniers sont en particulier prévus à l'article 47 de la Constitution, s'élevant globalement à 70 jours. S'il n'est pas respecté, « les dispositions du projet peuvent être mises en vigueur par ordonnance »<sup>98</sup>, ce qui représente une forte sanction du Parlement, bien qu'elle ne soit qu'une simple faculté laissée au gouvernement. Elle découle cependant de la nécessité d'assurer la continuité de la vie nationale. En revanche, si un retard est causé par le Gouvernement, l'article 47, alinéa 4 de la Constitution et l'article 45 de la LOLF lui donnent les moyens d'y remédier directement : il peut demander à l'Assemblée nationale puis au Sénat d'adopter un projet de loi de finances partiel (l'adoption de la 1<sup>ère</sup> partie de la loi de finances) ou un projet de loi de finances « spécial » l'autorisant à percevoir les impôts et taxes existants jusqu'à l'adoption de la loi de finances de l'année.

Le Gouvernement a aussi la possibilité d'accélérer la procédure budgétaire aux moyens de plusieurs instruments. Il s'agit du vote bloqué prévu à l'article 44, alinéa 3, de la Constitution, que le Gouvernement peut associer à l'article 49, alinéa 3, de la Constitution organisant le vote de confiance. Dans les deux cas, la procédure a pour effet de priver le Parlement d'un véritable débat sur le projet de loi de finances. Le Gouvernement peut enfin décider de convoquer une Commission mixte paritaire<sup>99</sup> en cas de désaccord entre les

---

<sup>93</sup> Cf. article 47, alinéa 1<sup>er</sup>, C. : « Le Parlement vote les projets de loi de finances dans les conditions prévues par une loi organique ».

<sup>94</sup> R. HERTZOG, « Les pouvoirs financiers du Parlement », *op. cit.*, p. 302.

<sup>95</sup> Article 47, alinéa 1<sup>er</sup>, C.

<sup>96</sup> Cons. const., décision du 4 juin 1984 n° 84-170 DC.

<sup>97</sup> L'essentiel est le respect des 70 jours laissés par la Constitution au Parlement pour adopter la loi de finances : cf. Cons. Constit., 29 décembre 1982, décision n° 82-154, *Loi de finances pour 1983*.

<sup>98</sup> Article 47, alinéa 3, C.

<sup>99</sup> Article 45 alinéa 2 C.

Chambres. Comme dans la procédure législative ordinaire, le dernier mot est laissé à l'Assemblée nationale, dont l'examen du projet de loi de finances est d'ailleurs prioritaire<sup>100</sup>.

La rationalisation des pouvoirs des parlementaires apparaît ensuite dans leur droit d'amendement au projet de loi de finances. Il est organisé aux articles 40 de la Constitution et 47 de la LOLF. Le premier<sup>101</sup> prévoit une limitation du pouvoir d'amendement pour les propositions et amendement en général. Le second ne concerne que amendements spécifiques aux lois de finances. Ce pouvoir d'amendement est conditionné par les irrecevabilités financières. Ce sont des interdictions faites aux parlementaires d'exercer un droit d'initiative pour certaines dispositions à caractère budgétaire ou financier. La LOLF est venue assouplir le régime restrictif qu'était contenu dans l'ordonnance organique, notamment en permettant aux parlementaires de modifier les crédits au sein des programmes d'une même mission<sup>102</sup>. Elle conserve cependant la distinction entre les recettes et les dépenses. Pour les premières, toute proposition de diminution des recettes est interdite<sup>103</sup>. En revanche, pour les secondes, l'augmentation ou la création d'une charge publique est strictement conditionnée. Depuis la LOLF<sup>104</sup>, la « charge publique », dont fait référence la Constitution, renvoie aux « crédits de la mission ». Par conséquent, les amendements parlementaires qui modifient la répartition des crédits entre les programmes au sein d'une même mission sont recevables. Les parlementaires pourront ainsi augmenter les crédits d'un programme en diminuant ceux d'un autre programme à l'intérieur d'une même mission (Conseil constitutionnel, décision du 25 juillet 2001).

A l'exception de la spécificité des réserves parlementaires<sup>105</sup>, il s'agit donc d'un pouvoir d'amendement « fort handicapé »<sup>106</sup>. Comme nombre des pouvoirs des parlementaires, il dépend surtout de son utilisation effective. En effet, si ceux-ci l'exercent réellement<sup>107</sup>, comme dans l'aménagement de la nomenclature budgétaire par exemple, ils peuvent ne pas être suivis par le Gouvernement dans la Commission mixte paritaire<sup>108</sup>. Dans l'hypothèse inverse, c'est le Gouvernement qui met en œuvre les outils constitutionnels, parfois « aux forceps », comme dans le cas prévu à l'article 49, alinéa 3, de la Constitution<sup>109</sup>. Bien avant 1958, la question de confiance avait déjà trouvé son « terrain d'élection » dans le domaine budgétaire<sup>110</sup>. « La combinaison des articles 45 et 49 alinéa 3 apparaît comme la

---

<sup>100</sup> Article 39 C.

<sup>101</sup> Article 40 C. : « Les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique ».

<sup>102</sup> Surtout, le droit d'amendement est facilité par l'absence d'obligation pour les parlementaires de les assortir d'indicateurs, contrairement au gouvernement : F. ROBERT, « La rénovation des pouvoirs du Parlement », *op. cit.*, p. 77-92.

<sup>103</sup> Cf. article 40 C. aux termes duquel il ne peut y avoir de « diminution des ressources publiques ».

<sup>104</sup> Article 47 LOLF.

<sup>105</sup> Cf. J.-L. ALBERT, « La réserve parlementaire », *RFFP*, n° 80, décembre 2002, pp. 221-244.

<sup>106</sup> R. HERTZOG, « Les pouvoirs financiers du Parlement », *op. cit.*, p. 308.

<sup>107</sup> Cf. D. CATTEAU, « L'influence du Parlement sur l'élaboration de la nomenclature budgétaire 2006 », *RFFP*, n° 95, septembre 2006, pp. 195-207.

<sup>108</sup> Voir en particulier : J. ARTHUIS, « La première discussion budgétaire en 'mode LOLF' : un pouvoir d'arbitrage exercé par le Parlement », *RFFP*, n° 94, mai 2006, p. 22.

<sup>109</sup> G. CARCASSONNE, « La portée du principe du consentement à l'impôt et les limites du pouvoir fiscal du législateur », in L. PHILIP (dir.), *L'exercice du pouvoir financier du Parlement. Théorie, pratique et évolution*, *op. cit.*, pp. 45 sq.

<sup>110</sup> P. AMSELEK, « Le budget de l'Etat et le Parlement sous la V<sup>e</sup> République », *op. cit.*, p. 1463, notant que « c'est, du reste, en matière budgétaire précisément qu'on avait inauguré la formule du blocage des votes de confiance préfigurant les dispositions actuelles de l'article 44 » (p. 1464).

conséquence parfaitement logique de l'article 20 » de la Constitution<sup>111</sup>. Ainsi, pour une partie de la doctrine, tout renforcement des prérogatives parlementaires face au Gouvernement ne passerait que par une modification de l'article 20 de la Constitution, « tout le reste n'est qu'artifice », comme « par exemple, la limitation quantitative ou qualitative du recours à l'article 49, alinéa 3 »<sup>112</sup>. C'est pourtant la voie que semble avoir choisie le Comité Balladur, confirmant la prédilection de l'alinéa 3 de l'article 49 pour le domaine budgétaire. Considérant que les lois de finances et les lois de financement de la sécurité sociale sont les « textes les plus essentiels à l'action du Gouvernement »<sup>113</sup>, il a proposé de limiter le champ d'application de l'article précité à ces seules lois<sup>114</sup>. Cette solution a été reprise par la loi constitutionnelle du 21 juillet 2008 modifiant l'article 49, alinéa 3, de la Constitution<sup>115</sup>. Une partie de la doctrine continue de s'interroger sur la modification non pas de la procédure mais du champ d'application de cette disposition : « l'enjeu n'étant ni plus ni moins la stabilité de l'exécutif, autant dire la pérennité de la V<sup>e</sup> République. Car à bien y regarder, le nouveau dispositif comporte en lui un potentiel extraordinaire de destruction du principal acquis de l'œuvre de Michel DEBRE : la stabilité gouvernementale »<sup>116</sup>. Instrument de la procédure législative ordinaire, « l'arme lourde du parlementarisme rationalisé »<sup>117</sup> devient une particularité de la procédure budgétaire.

Les textes ne sont pas les seuls à encadrer les pouvoirs du Parlement. La pratique a été aussi déterminante, à travers le « fait majoritaire » ou, plus spécifiquement, la discipline majoritaire en matière budgétaire. Elle constituerait même le principal frein à la pleine réalisation des avancées de la LOLF<sup>118</sup>. Il a d'abord été relevé que « le fait majoritaire ne joue pas nécessairement à sens unique »<sup>119</sup> : en attestent la pratique de la réserve parlementaire, l'association du Parlement à la préparation du projet de loi de finances (DOB), la persistance de certains « cavaliers »<sup>120</sup> ou la non application de l'article 41 de la Constitution par le Gouvernement contre des amendements parlementaires préférant les faire « repousser par sa majorité 'fidèle' »<sup>121</sup>. C'est précisément l'inutilisation de certaines procédures, en particulier par le Parlement, qui aboutit de fait à son « déclin ». Mais cela « ne veut pas dire que ces pouvoirs sont pour autant insignifiants. Il ne faut pas mélanger le fond même des compétences budgétaires des assemblées avec la façon dont elles sont exercées en pratique »<sup>122</sup>. Mieux :

<sup>111</sup> X. VANDENDRISSCHE, « Le Parlement entre déclin et modernité », *op. cit.*, p. 61.

<sup>112</sup> *Ibid.*, p. 62.

<sup>113</sup> Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V<sup>e</sup> République, *Une Ve République, plus démocratique*, p. 34.

<sup>114</sup> Cf. D. CATTEAU, « La révision constitutionnelle issue du rapport 'Balladur' : une occasion manquée pour les finances publiques », *op. cit.*, p. 183-196.

<sup>115</sup> Article 49, alinéa 3, modifié : « Le Premier Ministre peut, après délibération du Conseil des Ministres, engager la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée Nationale sur le vote d'un projet de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale. Dans ce cas, ce projet est considéré comme adopté, sauf si une motion de censure, déposée dans les vingt-quatre heures qui suivent, est votée dans les conditions prévues à l'alinéa précédent. Le Premier ministre peut, en outre, recourir à cette procédure pour un autre projet ou une proposition de loi par session ».

<sup>116</sup> P. JAN, « L'article 23 », *LPA*, 14 mai 2008, n° 97, p. 73.

<sup>117</sup> *Ibid.*, p. 74.

<sup>118</sup> Cf. J. GICQUEL, « LOLF et séparation des pouvoirs. Variations élémentaires sur les forces et les formes budgétaires », *op. cit.*, p. 15 ; Cf. M. BOUVIER, « Mutations des finances publiques et crise du pouvoir politique ? », *op. cit.*, p. 253 ; A. LAMBERT, D. MIGAUD, « La loi organique relative aux lois de finances et la Ve République », *op. cit.*, pp. 114 et 116.

<sup>119</sup> P. AMSELEK, « Le budget de l'Etat et le Parlement sous la V<sup>e</sup> République », *op. cit.*, pp. 1453-1454.

<sup>120</sup> J.-P. CAMBY, « Cavaliers », *op. cit.*, p. 319-328.

<sup>121</sup> F. LUCHAIRE, « Un droit à dimension variable, le droit d'amendement », in L. FAVOREU, R. HERTZOG, A. ROUX (dir.), *Constitution et Finances publiques, Etudes en l'honneur de Loïc PHILIP*, *op. cit.*, p. 127 sq.

<sup>122</sup> P. AMSELEK, « Le budget de l'Etat et le Parlement sous la V<sup>e</sup> République », *op. cit.*, p. 1453

« loin d'être devenue une 'simple formalité', la soumission du budget au vote du Parlement reste ainsi une formule privilégiée et irremplaçable de rapport et de dialogue entre les pouvoirs publics »<sup>123</sup>. Les assemblées ayant toujours une mission de protection des intérêts des contribuables, et bien que donnant chaque année leur consentement, ce dernier est cependant devenu « automatique » car « entre la pérennité de l'Etat et le droit de refuser la perception de l'impôt, les parlementaires n'ont pas, dans les faits, de liberté de choix »<sup>124</sup>. « Fiction 'surannée' »<sup>125</sup>, le consentement à l'impôt serait devenu un consentement « par 'défaut' »<sup>126</sup>, « négatif » ou un « consensus apparent »<sup>127</sup>. L'apparence témoignerait davantage des « difficultés à formuler une critique » envers le gouvernement, ne pouvant « argumenter à armes égales »<sup>128</sup>. « On a ainsi coutume à opposer deux 'institutions', le Parlement et le gouvernement ». Or, « le clivage ne se situe pas à ce niveau » mais, « dans la logique de la V<sup>e</sup> République, entre la majorité et l'opposition »<sup>129</sup>. C'est la raison pour laquelle le but recherché n'est pas (seulement) de renforcer les prérogatives du Parlement mais plutôt celles de la minorité politique<sup>130</sup> – l'opposition parlementaire – afin de lui garantir un meilleur accès à l'information dont dispose le Gouvernement. Cette information doit cependant être partagée d'une manière générale, avec l'ensemble de la classe parlementaire – majorité et opposition – afin de lui permettre de mieux exercer ses fonctions budgétaires.

## II. Des interactions renouvelées

La LOLF a modifié les relations entre les différents pouvoirs en matière budgétaire. Il s'agit d'abord des traditionnels pouvoirs budgétaires, Gouvernement et Parlement, dont la coopération porte sur une meilleure information du Parlement pour faciliter son contrôle de l'action gouvernementale (A). Ces pouvoirs entretiennent ensuite de nouveaux rapports avec d'autres institutions, principalement juridictionnelles (B).

### A. La spécialisation des pouvoirs du Parlement

Pour (re)faire du consentement à l'impôt une « autorisation 'éclairée' »<sup>131</sup>, les parlementaires se sont réappropriés en quelque sorte leurs pouvoirs budgétaires en ayant été à l'origine de la réforme de 2001. Cette réécriture parlementaire du droit budgétaire constitue une meilleure garantie de la reparlementarisation, évoquée *supra*, que si elle était venue de l'exécutif. Elle n'efface pas pour autant, comme nous l'avons vu dans la première partie, les

---

<sup>123</sup> *Ibid.*, p. 1458.

<sup>124</sup> X. CABANNES, « L'Etat, le Parlement et le consentement à l'impôt », *op. cit.*, p. 240 et 242 ; *cf.* aussi M. BOUVIER, « Experts et politiques face à la gouvernance des sociétés complexes », *op. cit.*, p. 306

<sup>125</sup> G. CARCASSONNE, « La portée du principe du consentement à l'impôt et les limites du pouvoir fiscal du législateur », *op. cit.*, pp. 43-47.

<sup>126</sup> P. ROSANVALLON, *La contre-démocratie. La politique à l'âge de la défiance*, *op. cit.*, p. 187.

<sup>127</sup> *Ibid.*, p. 188.

<sup>128</sup> *Ibid.*, p. 189.

<sup>129</sup> X. VANDENDRISSCHE, « Le Parlement entre déclin et modernité », *op. cit.*, pp. 64-65.

<sup>130</sup> *Cf.* D. MIGAUD, « Mise en œuvre de la LOLF : les évolutions dans les relations entre l'exécutif et le législatif », *RFFP*, n° 82, juin 2003, p. 28 ; P. BELTRAME, « Le consentement de l'impôt. Devenir d'un grand principe », *op. cit.*, p. 84 ; « Débat avec G. CARREZ », *RFFP*, n° 97, mars 2007, pp. 121-139.

<sup>131</sup> J. GICQUEL, « LOLF et séparation des pouvoirs. Variations élémentaires sur les forces et les formes budgétaires », *op. cit.*, p. 9 ; *cf.* Cons. const., 25 juillet 2001, décision n° 2001-448 DC, *Loi organique relative aux lois de finances*, considérant n° 5.

conséquences du fait majoritaire sur la mise en œuvre des pouvoirs parlementaires en la matière. Aussi, malgré ce phénomène majoritaire et la non-application de certaines procédures, le Parlement utilise les instruments mis à sa disposition. C'est le cas par exemple de la saisine du Conseil constitutionnel depuis 1974, dont le recours pour l'examen de la constitutionnalité des lois de finances (initiales, rectificatives et de règlement) est presque systématique, permettant une « revalorisation » de l'opposition parlementaire<sup>132</sup>. Il s'agit également du rôle particulièrement actif joué par les Commission des finances des assemblées. Elles « occupent une place déterminante dans l'organisation institutionnelle parce qu'elles sont le lieu où s'expriment pleinement les rapports de force entre le législatif et l'exécutif »<sup>133</sup>. Chargée d'examiner en premier le projet de loi de finances, mais aussi d'en contrôler l'application, chaque commission des finances désigne en son sein un rapporteur général assisté de plusieurs rapporteurs spéciaux<sup>134</sup>, choisis dans la majorité et parfois dans l'opposition. Leurs pouvoirs sont importants et ont été renforcés par la LOLF. Ces rapporteurs peuvent mener des investigations sur pièces et sur place, dans les ministères, et obtenir des informations sur la situation économique et financière de l'Etat. Ils peuvent interroger directement le ministre chargé du budget et faire appel à des organismes publics de prévision et solliciter l'assistance de la Cour des comptes<sup>135</sup>. Une nouveauté introduite par la LOLF est le fait que ces rapporteurs puissent contraindre des personnes à auditionner<sup>136</sup>. Lorsque la communication des renseignements ne peut être obtenue, les présidents des commissions de peuvent demander à la juridiction compétente, statuant en référé, de faire cesser cette entrave sous astreinte<sup>137</sup>.

La LOLF a par ailleurs élargi le contrôle financier des commissions à « toute question relative aux finances publiques »<sup>138</sup>. Outre par les moyens évoqués ci-dessus, il s'opère dans des questions budgétaires envoyés au Gouvernement en vue de la discussion relative au projet de loi de finances initiale et auxquels le gouvernement doit répondre au plus tard le 10 octobre<sup>139</sup>. La Commission est par ailleurs informée au préalable des décrets d'avance ou d'annulation de crédits<sup>140</sup>, des virements et transferts de crédits<sup>141</sup> pris par le gouvernement.

Malgré son pouvoir d'investigation et de contrôle poussé de l'action gouvernementale, la Commission des finances n'est pas non plus à l'abri du fait majoritaire, rendant plus délicate la mission du « rapporteur spécial, en particulier s'il appartient à la majorité » qui « doit assumer politiquement les difficultés que son contrôle peut soulever »<sup>142</sup>. L'attribution de la présidence de la Commission des finances de l'Assemblée nationale à un membre de l'opposition est, à cet égard, intéressante. Elle permet d'améliorer l'accès à l'information de l'opposition afin de mieux jouer son rôle face à la majorité et au gouvernement, en renforçant le contrôle de ce dernier<sup>143</sup>. En effet, « il ne s'agit pas de l'associer à une politique qu'elle combat évidemment, mais de lui permettre d'apporter la contribution qu'elle est en mesure de

---

<sup>132</sup> X. VANDENDRISSCHE, « Le Parlement entre déclin et modernité », *op. cit.*, pp. 65 sq.

<sup>133</sup> I. BOUHADANA, W. GILLES, « La présidence de la Commission des finances par un membre de l'opposition parlementaire : potentialités et enjeux », *RFFP*, n° 100, novembre 2007, p. 206.

<sup>134</sup> Article 57 LOLF.

<sup>135</sup> Articles 58 LOLF et 47 C.

<sup>136</sup> Article 57 LOLF.

<sup>137</sup> Article 59 LOLF.

<sup>138</sup> Article 57 LOLF.

<sup>139</sup> Article 49 LOLF.

<sup>140</sup> Article 13 LOLF.

<sup>141</sup> Article 12 LOLF.

<sup>142</sup> Ph. DAUTRY, Ph. LAMY, « Le contrôle de la gestion publique par la Cour des comptes et par le Parlement : concurrence ou complémentarité ? », *RFFP*, n° 80, décembre 2002, p. 138.

<sup>143</sup> Sans lui conférer cependant un « improbable statut » : P. AVRIL, « L'improbable statut de l'opposition », *LPA* 2006, n° 138, p. 7.

fournir, justement parce qu'elle n'en est pas solidaire. Cette contribution ne saurait être 'partisane' au sens péjoratif, car la majorité réagirait vivement contre les tentatives visant à mettre le gouvernement en difficulté et le président y perdrait son autorité, mais elle peut être positive en stimulant l'élément critique qui risque de manquer chez ceux qui ont été élus pour soutenir ce gouvernement »<sup>144</sup>. Elle permet ainsi une meilleure « répartition des tâches entre un président appartenant à l'opposition, d'où la garantie d'indépendance à l'égard du Gouvernement, et le rapporteur général appartenant à la majorité dont on sait qu'il joue un rôle central dans la discussion de la loi de finances, acte majeur de la politique gouvernementale »<sup>145</sup>.

Le caractère non-partisan de l'activité de contrôle de la Commission a été maintes fois relevé, légitimant notamment la Mission d'évaluation et de contrôle (MEC)<sup>146</sup>. Destinée « à assurer l'indépendance de l'information financière du Parlement »<sup>147</sup>, cet organe constitue un instrument de contrôle utile et complémentaire à la Commission des finances, et dont la composition « est plus paritaire que proportionnelle »<sup>148</sup>. Intervenant dans des dossiers thématiques précis et issue de la pratique parlementaire, la MEC a été consacrée par la LOLF<sup>149</sup>. Afin de renforcer la mission de contrôle du Parlement et pallier aux carences des instruments actuels, le « Comité Ballardur » proposa que dans « le texte même de la Constitution soit précisé de telle sorte que cette mission de contrôle soit expressément dévolue au Parlement »<sup>150</sup>. Cette proposition a été reprise à l'article 24 de la Constitution qui prévoit que « le Parlement vote la loi. Il contrôle l'action du Gouvernement. Il évalue les politiques publiques... ».

L'ensemble de ces instruments sont ainsi liés au contrôle de l'activité gouvernementale. Son échec est un fait si l'on considère les moyens traditionnels de contrôle accordés au Parlement, causé principalement par le phénomène majoritaire, comme la mise en jeu de la responsabilité individuelle des ministres par exemple<sup>151</sup>. Il prend une autre vigueur si l'on considère les autres formes et moyens d'action du Parlement en matière budgétaire depuis la LOLF<sup>152</sup>. Les débats au sein la Commission des finances sont une « unique occasion d'auditionner tous les ministres »<sup>153</sup>. Par ailleurs, la nouvelle nomenclature budgétaire, par l'inclusion des programmes, a permis aux parlementaires de demander à identifier les responsables des politiques menées, permettant « d'organiser la hiérarchie des pouvoirs »<sup>154</sup>. Le Gouvernement doit également rendre des comptes et réorganiser sa structure administrative, centrale et déconcentrée<sup>155</sup> en fonction de la nomenclature : ainsi, le vote

---

<sup>144</sup> P. AVRIL, « La rénovation du Parlement : mythes et réalités », *LPA*, 20 juin 2007 n° 123, pp. 8 sqq. ; dans le même sens.

<sup>145</sup> P. AVRIL, « La rénovation du Parlement : mythes et réalités », *op. cit.*, p. 8 sqq.

<sup>146</sup> D. MIGAUD, « Mise en œuvre de la LOLF : les évolutions dans les relations entre l'exécutif et le législatif », *op. cit.*, p. 31.

<sup>147</sup> I. BOUHADANA, « Un organe parlementaire d'études et d'informations pour renforcer la capacité d'expertise des commissions des finances des assemblées parlementaires ? », *RFFP*, n° 94, mars 2006, p. 65.

<sup>148</sup> D. MIGAUD, « Le contrôle parlementaire des finances publiques », *RFFP*, n° 100, novembre 2007, p. 292.

<sup>149</sup> Article 60 LOLF.

<sup>150</sup> Proposition n° 41 ; *cf.* p. 52 du rapport.

<sup>151</sup> Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Ve République, *Une V<sup>e</sup> République, plus démocratique*, p. 51 sqq. ; G. CARCASSONNE, « La LOLF et le renouveau du contrôle », *RFFP*, n° 97, mars 2007, p. 78.

<sup>152</sup> *Cf.* Chapitre II, articles 57 sqq. LOLF.

<sup>153</sup> P. AMSELEK, « Le budget de l'Etat et le Parlement sous la V<sup>e</sup> République », *op. cit.*, p. 1458.

<sup>154</sup> R. HERTZOG, « Quelques aspects de la loi organique relative aux lois de finances dans ses rapports avec le système administratif », *op. cit.*, p. 534.

<sup>155</sup> O. GARIAZZO, « La LOLF et l'équilibre des pouvoirs », *op. cit.*, p. 81 sqq.

parlementaire de la loi de finances et son contrôle pourraient être déterminants sur la structure du Gouvernement en ministères<sup>156</sup>.

Le contrôle parlementaire en matière budgétaire se déroule à deux moments particuliers. Le premier se situe en amont de la procédure budgétaire : le débat d'orientation budgétaire (DOB). Apparu dans les années 1990, il a été institutionnalisé par la LOLF dans son article 48, qui ne le rend cependant pas obligatoire. Il permet aux parlementaires d'être informés avant la fin de l'année de la stratégie budgétaire gouvernementale et surtout de pouvoir en discuter, puisqu'il associe le Parlement aux premières décisions budgétaires esquissées par l'exécutif<sup>157</sup>. Ce débat intervenant généralement au printemps, un « chaînage vertueux » a été constitué avec un deuxième moment privilégié du contrôle parlementaire : l'examen et le vote de la loi de règlement. Rendu quant à lui obligatoire par la LOLF<sup>158</sup>, le débat en séance publique du projet de loi de finances à venir (N+1) ne peut commencer que si la loi de règlement de l'exercice précédent (N-1) a été votée. Il permet ainsi de contrôler les résultats de l'exercice budgétaire précédent par rapport aux indicateurs de performance<sup>159</sup>, qui seront déterminants pour le vote de l'exercice suivant. La loi de règlement constitue ainsi « le véritable moment majeur » du processus budgétaire<sup>160</sup>, au détriment du vote de la loi de finances initiale qui n'en constitue plus que l'aboutissement<sup>161</sup>.

L'amélioration du contrôle parlementaire en matière budgétaire s'est principalement réalisée à travers une amélioration de son information et, partant, de la « transparence ». « Exigence consubstantielle à la démocratie »<sup>162</sup>, elle a trouvé sa traduction et sa consécration dans le principe de sincérité<sup>163</sup>. L'information du Parlement se réalise par la communication au Parlement de plusieurs rapports et documents<sup>164</sup> dont « l'inflation » ne constituerait pas nécessairement « une bonne chose »<sup>165</sup> pour assurer un contrôle efficace. Plus que le manque de moyens (voire d'expertise), c'est le défaut de volonté d'agir qui est une nouvelle fois mise en avant, tant par les observateurs<sup>166</sup> que par les protagonistes eux-mêmes<sup>167</sup>. Le Parlement ne

---

<sup>156</sup> Cf. J.-P. CAMBY, « La LOLF et les rapports entre les institutions », *op. cit.*, p. 25.

<sup>157</sup> Dans un rapport remis par le gouvernement l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques.

<sup>158</sup> Articles 41 et 46 LOLF.

<sup>159</sup> Notamment avec les rapports annuels de performance annexés au projet de loi de règlement.

<sup>160</sup> « Débat avec A. LAMBERT », *op. cit.*, p. 143.

<sup>161</sup> Ou le point de départ, selon l'exercice budgétaire concerné. P. AMSELEK rappelle également l'importance des lois rectificatives (« Le budget de l'Etat et le Parlement sous la V<sup>e</sup> République », *op. cit.*, p. 1459).

<sup>162</sup> X. VANDENDRISSCHE, « Le Parlement entre déclin et modernité », *op. cit.*, p. 70. R. HERTZOG considère cependant que le principe est surtout « un impératif pour l'Etat emprunteur face aux marchés financiers » (« Les pouvoirs financiers du Parlement », *op. cit.*, p. 309 sq.). P. ROSANVALLON relève quant à lui que « La perspective de la transparence se substitue dorénavant à un exercice de la responsabilité que l'on a désespéré de pouvoir organiser : elle accompagne une sorte d'abandon des *objectifs* proprement politiques au profit de la valorisation de *qualités* physiques et morales. [...] Une véritable idéologie de la transparence s'est ainsi peu à peu érigée en lieu et place de l'idéal démocratique de production d'un monde commun. [...] Faute de savoir ce que le pouvoir doit positivement faire, on ne se soucie plus de ce qu'il devrait être » (*La contre-démocratie. La politique à l'âge de la défiance*, *op. cit.*, p. 262. Souligné par l'auteur).

<sup>163</sup> Articles 27 et 32 LOLF.

<sup>164</sup> Articles 50 sq. LOLF : rapport économique, social et financier ; annexes explicatives dont le projet annuel de performance ; annexes générales et exposé des motifs du projet de loi de finances de l'année ; rapport sur les prélèvements obligatoires et leur évolution ; annexes au projet de loi de finances rectificative ; annexes au projet de loi de règlement ; rapports annuels de performances (RAP).

<sup>165</sup> M. LASCOMBE, X. VANDENDRISSCHE, « Le contrôle parlementaire et la proposition de la loi organique du 12 juillet 2000 », *RFFP*, n° 73, janvier 2001, p. 119.

<sup>166</sup> G. CARCASSONNE, « La portée du principe du consentement à l'impôt et les limites du pouvoir fiscal du législateur », *op. cit.*, p. 311.

<sup>167</sup> D. MIGAUD, « Le contrôle parlementaire des finances publiques », *op. cit.*, p. 292 ; A. LAMBERT, D. MIGAUD, « La loi organique relative aux lois de finances et la V<sup>e</sup> République », *op. cit.*, p. 116.

pouvant légiférer et contrôler à la fois, « politiquement, cela satisfait les deux parties. Les parlementaires, même de la majorité, peuvent relayer les insatisfactions des citoyens sans avoir à faire l'effort d'imaginer et de proposer un véritable changement du système. Et le Gouvernement peut conserver son budget en l'état »<sup>168</sup>. Pourtant, un « renforcement de l'activité de contrôle est corrélatif à l'étiollement de la fonction législative »<sup>169</sup> : le contrôle deviendrait alors la principale fonction budgétaire du Parlement<sup>170</sup>. Il n'est, après tout, que la mise en œuvre de l'article 15 de la DDHC selon lequel « la Société a le droit de demander compte à tout Agent public de son administration »<sup>171</sup>. Il maintient le Parlement dans un rôle politique, malgré le caractère particulier du contrôle – concentré sur les résultats et la performance – qui s'identifie toujours « à un enjeu de pouvoir »<sup>172</sup>.

Si l'expertise constitue le problème majeur pour le Parlement dans l'exercice de sa fonction législative<sup>173</sup>, elle ne se pose plus en ces termes en matière de contrôle : « les parlementaires sont aptes, désormais avec l'appui de la Cour des comptes, et en utilisant une information élargie notamment aux rapports des corps d'inspection, à effectuer des contrôles efficaces »<sup>174</sup>.

### B. Une « assistance » inter-institutionnelle valorisée

La LOLF a été l'occasion d'un renouvellement du cadre de l'exercice des fonctions et des relations entre différentes institutions. Gouvernement et Parlement sont concernés, mais il s'agit ici d'évoquer les organismes prévus dans deux missions des lois de finances : « Conseil et contrôle de l'Etat » et « pouvoirs publics ». La première concerne le Conseil d'Etat et autres juridictions administratives, le Conseil économique et social, la Cour des comptes et autres juridictions financières. Ils font l'objet d'un contrôle financier allégé. La seconde mission, « pouvoirs publics », est relative à la présidence de la République, l'Assemblée nationale, au Sénat, à la chaîne parlementaire, au Conseil constitutionnel, la Haute Cour de justice et la Cour de justice de la République (ainsi qu'aux indemnités des représentants français au Parlement européen). Ces « pouvoirs » disposent d'une grande autonomie budgétaire<sup>175</sup>.

En matière budgétaire, « le besoin de disposer d'un bras séculier pour récolter, analyser et [...] communiquer l'information nécessaire »<sup>176</sup> pour le Parlement est principalement pourvu par la Cour des comptes.

---

<sup>168</sup> R. HERTZOG, « Les pouvoirs financiers du Parlement », *op. cit.*, p. 306.

<sup>169</sup> O. GARIAZZO, « La LOLF et l'équilibre des pouvoirs », *op. cit.*, p. 91.

<sup>170</sup> « Débat avec A. LAMBERT », *op. cit.*, pp. 142-143. Voir cependant : R. HERTZOG, « L'avenir du pouvoir financier du Parlement : miroir des ombres ou garant de l'équilibre du 'gouvernement général' », *op. cit.*, p. 130 sqq. L. PHILIP relève que « le pouvoir de contrôle est parfois difficile à distinguer du pouvoir de décision, puisque l'autorisation c'est aussi un contrôle » (« Introduction », in L. PHILIP (dir.), *L'exercice du pouvoir financier du Parlement. Théorie, pratique et évolution*, *op. cit.*, p. 7).

<sup>171</sup> Cf. D. MIGAUD, « Des progrès incontestables en droit et dans la pratique du contrôle parlementaire sous la XI<sup>e</sup> législature. La Mission d'évaluation et de contrôle : un exemple parmi d'autres », *RFFP*, n° 77, mars 2002, p. 52.

<sup>172</sup> J. GICQUEL, « LOLF et séparation des pouvoirs. Variations élémentaires sur les forces et les formes budgétaires », *op. cit.*, p. 11.

<sup>173</sup> *Supra*, para. A de la première partie.

<sup>174</sup> A. LAMBERT, « Une première expérience riche d'enseignements », *RFFP*, n° 94, mai 2006, p. 36.

<sup>175</sup> Cf. article 7 LOLF.

<sup>176</sup> C. BAZY-MALAUURIE, « Les rapports de la Cour des comptes au Parlement : synthèse », *RFFP*, n° 99, septembre 2007, p. 55.



La mission générale de la Cour des comptes est d'assister « le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances »<sup>177</sup>. Sa relation privilégiée avec le Parlement, de par le renforcement de son assistance en 2001, a poussé le Conseil constitutionnel<sup>178</sup> à garantir le principe de son indépendance vis-à-vis des deux principaux pouvoirs budgétaires : le Parlement ainsi que le gouvernement<sup>179</sup>. Après s'être référé à « la conception française de la séparation des pouvoirs »<sup>180</sup>, le Conseil constitutionnel a enjoint à la Cour des comptes « de faire en sorte que l'équilibre voulu par le constituant ne soit pas faussé au détriment de l'un de ces deux pouvoirs »<sup>181</sup>. « En l'occurrence, la LOLF n'opère donc pas tant un rééquilibrage que la réaffirmation d'une forme d'équilibre irréprochable »<sup>182</sup>. Principalement rendue nécessaire par « les enjeux économiques et politiques du contrôle des comptes et des finances publiques », l'indépendance de la Cour est ainsi garantie par son caractère juridictionnel<sup>183</sup>. C'est en effet sa fonction première, celle de juger les comptes des comptables publics et de ce fait doit « être indépendante du pouvoir politique non seulement de l'exécutif, auquel on pense en premier, mais même du législateur »<sup>184</sup>. Mais la principale caractéristique de la Cour des comptes, rappelée par le Conseil constitutionnel en 2001, c'est « la dualité des compétences exercées par la Cour des comptes, juridictionnelles et non juridictionnelles »<sup>185</sup>.

A côté du contrôle juridictionnel, la Cour exerce une fonction d'assistance au Parlement. Si cette fonction a été exercée de manière particulière dans la préparation de la LOLF<sup>186</sup>, sa mission se traduit d'abord sous la forme de la remise au Parlement de plusieurs rapports, soit automatiquement<sup>187</sup> soit à la demande de ce dernier<sup>188</sup>. Ses membres sont ensuite présents dans la MEC<sup>189</sup>. Elle peut enfin procéder à des enquêtes<sup>190</sup>. L'efficacité de la mission de la Cour auprès du Parlement tient à la complémentarité de leurs actions et de leurs rôles : destinés au contrôle des Finances publiques et à l'action du Gouvernement en la matière, cette complémentarité est rendue possible une différenciation entre Cour des comptes et Parlement de plusieurs points de vue<sup>191</sup> : par leur statut d'abord, la magistrature présentant un contrôle différent de celui des élus ; par leurs pouvoirs et les moyens ensuite, la Cour disposant d'un accès à l'information plus large que le Parlement<sup>192</sup> ; mais contrairement à la

<sup>177</sup> Ancien article 47 C. ; article 47-2 C. introduit par la loi constitutionnelle du 21 juillet 2008.

<sup>178</sup> Cons. const., 25 juillet 2001, décision n° 2001-448 DC, précitée, considérant n° 106.

<sup>179</sup> Il a été relevé en outre que « le Parlement peut en effet contrôler, au moins en droit, la Cour, alors que l'inverse n'est pas vrai. La Cour est simplement associée... à l'élaboration du budget » (Ph. DAUTRY, Ph. LAMY, « Le contrôle de la gestion publique par la Cour des comptes et par le Parlement : concurrence ou complémentarité ? », *op. cit.*, p. 127).

<sup>180</sup> Considérant n° 103.

<sup>181</sup> Considérant n° 107.

<sup>182</sup> O. GARIAZZO, « La LOLF et l'équilibre des pouvoirs », *op. cit.*, p. 84.

<sup>183</sup> Cf. Ph. SEGUIN, « La LOLF et la Cour des comptes », *RFFP*, n° 97, mars 2007, p. 51.

<sup>184</sup> J. MAGNET, « La collaboration de la Cour des comptes au contrôle financier du Parlement », in L. PHILIP (dir.), *L'exercice du pouvoir financier du Parlement. Théorie, pratique et évolution*, *op. cit.*, p. 107.

<sup>185</sup> Cf. M. LASCOMBE, X. VANDENDRISSCHE, « Conseil constitutionnel et Cour des comptes : plaidoyer pour une coopération renforcée », in L. FAVOREU, R. HERTZOG, A. ROUX (dir.), *Constitution et Finances publiques, Etudes en l'honneur de Loïc PHILIP*, *op. cit.*, p. 439.

<sup>186</sup> O. GARIAZZO, « La LOLF et l'équilibre des pouvoirs », *op. cit.*, p. 83 sqq. ; Cour des comptes, contributions des 1<sup>er</sup> décembre 1999 et 30 mars 2000 sur l'équilibre des pouvoirs entre exécutif et législatif.

<sup>187</sup> La Cour soumet au Parlement plusieurs rapports annuels tels que les rapports sur la situation et les perspectives des Finances publiques ; sur les résultats et la gestion budgétaire ; et sur les comptes.

<sup>188</sup> Plus particulièrement, à la demande de la Commission des finances, des rapports particuliers thématiques : cf. article 58, alinéa 1<sup>er</sup>, LOLF.

<sup>189</sup> Même article.

<sup>190</sup> Article 58 LOLF ; cf. Ph. SEGUIN, « La LOLF et la Cour des comptes », *op. cit.*, pp. 41-52.

<sup>191</sup> Cf. Ph. DAUTRY, Ph. LAMY, « Le contrôle de la gestion publique par la Cour des comptes et par le Parlement : concurrence ou complémentarité ? », *op. cit.*, pp. 135 sqq.

<sup>192</sup> *Ibid.* pp. 128 sq. et 148 sqq.

Cour, le Parlement n'est soumis à aucune procédure particulière contraignante de contrôle<sup>193</sup> et dispose de plusieurs moyens pour donner effets à son contrôle<sup>194</sup>. Ces différences n'éloignent pas les deux institutions, au contraire : l'évaluation de la Cour sert en effet « de support à une discussion publique plus argumentée » ; elle introduit « une contrainte plus forte de légitimation des actions » de l'exécutif dans le contrôle du Parlement<sup>195</sup>. Si une concurrence du Parlement peut être relevée par « des organes qui ont une plus grande crédibilité technique, qui sont plus indépendants du Gouvernement »<sup>196</sup>, « leur plus grande capacité de critique »<sup>197</sup> n'efface pas pour autant « la légitimité » dont seul le Parlement dispose « pour constater la nécessité de la contribution publique et demander compte à tout agent public de son administration »<sup>198</sup>. C'est la raison pour laquelle le Conseil constitutionnel avait posé des limites au rapprochement de ces deux institutions dans sa décision de 2001. Mais la mission d'assistance de la Cour à ces institutions semble cependant avoir été renforcée au profit du Parlement par la loi constitutionnelle du 21 juillet 2008. Le nouvel article 47-2 de la Constitution prévoit en effet que « la Cour des comptes assiste le Parlement dans le contrôle de l'action du gouvernement » avant d'assister « le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances [...] ». La doctrine considère néanmoins que cette disposition « valorise plutôt la Cour des comptes que le Parlement lui-même » en prévoyant également que la Cour assiste le Parlement « dans l'évaluation des politiques publiques »<sup>199</sup>.

L'assistance de la Cour au Gouvernement revêt un caractère différent que celle qu'elle apporte au Parlement, prenant généralement la forme d'un contrôle de gestion des services de l'Etat. Ainsi, « l'assistance » de la Cour au gouvernement, prévue par la Constitution, « ne recouvre pas la même réalité pour le Parlement et pour le Gouvernement. En effet, [elle transmet] de l'information au Parlement en fonction d'un mandat législatif ou de demandes particulières et il est alors possible de dire qu'[elle] « l'assiste ». En revanche, [elle contrôle] le travail des administrations en décidant librement de » ses contrôles<sup>200</sup>. L'administration vit ce contrôle davantage comme une critique. Mais la LOLF a marqué là encore une évolution du rôle de la Cour des comptes sur ce point, par une nouvelle mission : « la certification de la régularité, la sincérité et la fidélité des comptes de l'Etat », annexée au projet de loi de règlement<sup>201</sup>. « La certification ouvre un champ sans précédent d'information du citoyen »<sup>202</sup> par une « vision plus large » de l'état des Finances nationales, permettant à la Cour de ne plus se contenter à critiquer et épingler les administrations<sup>203</sup>, mais de les accompagner dans l'exécution des lois de finances. La Cour des comptes se heurte cependant à un obstacle majeur en ce qui concerne l'efficacité de son contrôle juridictionnel en particulier, puisqu'elle ne dispose pas des moyens suffisants pour faire respect les violations éventuelles au droit

---

<sup>193</sup> *Ibid.* p. 143 ; ce qui peut tourner à l'avantage cependant du contrôle juridictionnel, présentant des garanties procédurales particulières pour les autorités contrôlées.

<sup>194</sup> *Ibid.* p. 145.

<sup>195</sup> Cf. P. ROSANVALLON, *La contre-démocratie. La politique à l'âge de la défiance*, *op. cit.*, p. 60.

<sup>196</sup> *Ibid.*, p. 312.

<sup>197</sup> *Ibid.*

<sup>198</sup> D. MIGAUD, « Moderniser la gestion publique et renforcer le pouvoir budgétaire du Parlement », *op. cit.*, p. 40.

<sup>199</sup> J.-P. DUPRAT, « L'article 21 », *LPA*, 14 mai 2008, n° 97, p. 67. La disposition constitutionnelle prévoit également que « par ses rapports publics, [la Cour] contribue à l'information des citoyens ».

<sup>200</sup> C. BAZY-MALAUURIE, « Les rapports de la Cour des comptes au Parlement : synthèse », *op. cit.*, p. 53.

<sup>201</sup> Article 58 alinéa 5 LOLF.

<sup>202</sup> Ph. SEGUIN, « La LOLF et la Cour des comptes », *op. cit.*, p. 47.

<sup>203</sup> *Ibid.*

budgétaire<sup>204</sup>. Les fonctions de la Cour des comptes ont été rapprochées de celles d'un « pouvoir public » : le Conseil constitutionnel<sup>205</sup>.

L'action du Conseil constitutionnel en matière budgétaire prend plusieurs formes. Elle a été d'abord remarquable dans la préparation et l'élaboration de la réforme budgétaire de 2001. Des consultations préalables du Conseil<sup>206</sup> ont permis la reconnaissance globale de la constitutionnalité de la LOLF, dont l'examen était de plein droit et pour lequel le Conseil a donnée « une lecture ouverte »<sup>207</sup>. Sa jurisprudence générale en matière budgétaire a été ensuite considérée comme importante, constituant une source du droit budgétaire. En atteste le principe de sincérité, d'origine jurisprudentielle<sup>208</sup>, désormais repris dans la LOLF<sup>209</sup> et aujourd'hui par la Constitution<sup>210</sup>. Si le Conseil est intervenu dans de nombreux aspects du droit budgétaire<sup>211</sup>, le Comité Balladur avait même envisagé d'accroître son implication en la matière en prévoyant sa consultation préalable pour des projets de loi (dont les projets de lois de finances)<sup>212</sup>.

Deux dernières institutions comptant parmi les « conseils et contrôles de l'Etat » doivent être mentionnées. Le juge administratif en premier lieu<sup>213</sup> est amené à intervenir en matière budgétaire sur demande de la MEC pour statuer en référé et faire cesser toute entrave à la communication de renseignements demandés par la Mission. Cette fonction, prévue à l'article 59 de la LOLF, a fait l'objet des rares réserves du Conseil constitutionnel sur la LOLF, en rappelant une nouvelle fois « la conception française de la séparation des pouvoirs » et considérant que « les dispositions de l'article 59 ne peuvent être comprises que comme permettant au juge administratif d'ordonner en référé à une personne morale investie de prérogatives de puissance publique la communication sous astreinte des documents ou renseignements susmentionnés »<sup>214</sup>. La deuxième institution est le Conseil économique, social et environnemental<sup>215</sup>. Aussi « conseil et contrôle de l'Etat », c'est « son 'impossible' positionnement au sein des pouvoirs publics » qui est pourtant remarquable : « conseiller du gouvernement par vocation, mais souvent qualifié de 'parlement aux petits pieds' en raison de son organisation », il regroupe des représentants de dix catégories « d'intérêts hétérogènes désignés selon des modalités très différentes mais siégeant par groupes en assemblée plénière »<sup>216</sup>. La Constitution, réformée en 2008, prévoit sur ce point que le Conseil peut être

---

<sup>204</sup> Une réflexion identique est menée sur la Cour de discipline budgétaire et financière : voir par exemple : M. LASCOMBE, X. VANDENDRISSCHE, « Peau de chagrin », *AJDA*, 21 mars 2005, p. 569.

<sup>205</sup> Cf. M. LASCOMBE, X. VANDENDRISSCHE, « Conseil constitutionnel et Cour des comptes : plaidoyer pour une coopération renforcée », *op. cit.*, pp. 435-454.

<sup>206</sup> A. LAMBERT, D. MIGAUD, « La loi organique relative aux lois de finances et la Ve République », *op. cit.*, p. 114.

<sup>207</sup> D. HOCHEDÉZ, « La genèse de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances : un processus parlementaire exemplaire », *op. cit.*, p. 71 sq.

<sup>208</sup> Cf. décisions n° 351 DC du 29 décembre 1994, *Loi de finances pour 1995* ; 369 DC du 28 décembre 1995, *Loi de finances pour 1996* et 385 DC du 30 décembre 1996, *Loi de finances pour 1997*.

<sup>209</sup> Articles 27 et 32 LOLF.

<sup>210</sup> Cf. article 47-2, dernier alinéa, C. : « Les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères. Ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière »

<sup>211</sup> Cf. F. LUCHAIRE, « Un droit à dimension variable, le droit d'amendement », *op. cit.*, p. 131 ; J.-P. CAMBY, « Cavaliers », *op. cit.*, p. 323.

<sup>212</sup> Proposition n° 25 du Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V<sup>e</sup> République, *Une Ve République, plus démocratique*.

<sup>213</sup> Sur l'intervention du Conseil d'Etat dans l'élaboration de la LOLF : D. HOCHEDÉZ, « La genèse de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances : un processus parlementaire exemplaire », *op. cit.*, p. 61.

<sup>214</sup> Considérant n° 103.

<sup>215</sup> Titre XI C., articles 69 à 71.

<sup>216</sup> T. S. RENOUX, « Les articles 29 et 30. Des droits nouveaux pour les citoyens : vers une réforme du Conseil économique et social », *LPA*, 14 mai 2008, n° 97, p. 83.

saisi par le Gouvernement pour donner « son avis sur les projets de loi, d'ordonnance ou de décret ainsi que sur les propositions de lois »<sup>217</sup>. Le Gouvernement peut en outre désigner un membre du Conseil « pour exposer devant les assemblées parlementaires l'avis du Conseil sur les projets ou propositions qui lui ont été soumis »<sup>218</sup>. Il est même consulté de manière facultative par le Gouvernement<sup>219</sup> « sur les projets de loi de programmation définissant les orientations pluriannuelles des Finances publiques » et obligatoirement pour « tout plan ou tout projet de loi de programmation à caractère économique, social ou environnemental »<sup>220</sup>. Bien que ne portant pas directement sur les projets de loi de finances, les deux dernières hypothèses ne sont pas sans rapport avec ces textes : elles sont en effet relatives à des objectifs qualitatifs et quantitatifs de l'action de l'Etat en matière économique ou sociale, qui est aussi l'objet des lois de finances, dans l'esprit de la LOLF<sup>221</sup>, mettant le Parlement au cœur du processus. Le nouveau rôle donné au Conseil économique, social et environnemental dans ce cadre par la Constitution atteste ainsi de la multiplication des institutions ou d'autres « organes représentatifs ». Il est une des manifestations de l'évolution des rapports entre les pouvoirs budgétaires, qui intègrent désormais de nouveaux acteurs, tant dans le processus de décision que dans celui du contrôle.

---

<sup>217</sup> Article 69, alinéa 1<sup>er</sup>, C.

<sup>218</sup> Article 69, alinéa 2, C.

<sup>219</sup> Le Parlement, comme le gouvernement, peut aussi le consulter « sur tout problème de caractère économique, social ou environnemental » : article 70 C.

<sup>220</sup> Article 70 C.

<sup>221</sup> Cf. T. S. Renoux, « Les articles 29 et 30. Des droits nouveaux pour les citoyens : vers une réforme du Conseil économique et social », *op. cit.*, p. 83.