

Collection Finances Publiques

Laurent PANCRAZI

**LE PRINCIPE DE SINCERITE
BUDGETAIRE**

Préface de Gilbert ORSONI

L'Harmattan

© L'Harmattan, 2012
5-7, rue de l'École polytechnique, 75005 Paris

<http://www.librairieharmattan.com>
diffusion.harmattan@wanadoo.fr
harmattan1@wanadoo.fr

ISBN : 978-2-296-57523-3
EAN : 9782296575233

Enfin, dans la décision du 29 décembre 1999⁶⁵¹, le Conseil affirme que le respect de la sincérité ne se juge pas, comme le prétendent les requérants, au moment du dépôt du projet de loi. Ainsi, le Gouvernement peut apporter, notamment au cours de la discussion parlementaire, les précisions qu'il juge indispensables. Cela lui laisse une marge d'action certaine⁶⁵².

§ 2. L'accèsion de la sincérité au rang de principe budgétaire

Après avoir envisagé l'objectif de sincérité budgétaire et l'instrumentalisation des principes budgétaires classiques pour sa recherche, il convient maintenant d'examiner la consécration de cet objectif en un véritable principe budgétaire. Pourtant le constat doit être nuancé car si la force juridique du principe n'est plus à prouver, étant reconnue comme une règle de valeur constitutionnelle (B), il n'en va pas de même de sa valeur juridique contestée, la sincérité budgétaire étant souvent considérée comme un objectif constitutionnel (A).

A. LA VALEUR CONTESTÉE DE LA SINCÉRITÉ BUDGÉTAIRE : UN OBJECTIF CONSTITUTIONNEL

169. - Très vite, la formule « principe de sincérité budgétaire » est retenue par une partie de la doctrine. Pour Monsieur le Professeur Martinez, il s'agit même d'un « principe général du droit »⁶⁵³. Pourtant, dans sa décision n°98-406 DC du 29 décembre 1998, le Conseil constitutionnel ne se réfère plus à un principe de sincérité mais seulement à la « sincérité ». Le Conseil distingue même très nettement le « principe d'annualité » et « l'obligation de sincérité »⁶⁵⁴.

Ainsi, il ne qualifie plus la sincérité de « principe ». Est-ce à dire que la sincérité ne serait pas un principe ? Pourquoi, dans la décision du 29 décembre 1998, le Conseil constitutionnel laisse-t-il entendre que la sincérité est une « exigence constitutionnelle »⁶⁵⁵ ? Selon Monsieur le Professeur Dominique Rousseau, une exigence constitutionnelle, des objectifs de valeur constitutionnelle ou des principes constitutionnels ne trouvent pas leur siège

⁶⁵¹ Loi de finances rectificative pour 1999, précitée.

⁶⁵² H. ARBOUSSET, *La violation de la sincérité budgétaire : un grief plein d'avenir ?*, RFFP n° 74, avril 2001, p. 183 et s.

⁶⁵³ P. DI MALTA, J-C MARTINEZ, *Le droit budgétaire*, 1999, Litec p. 285

⁶⁵⁴ Décision n° 98-406 DC, 29 décembre 1998, *Loi de finances rectificative pour 1998*, cons. 2 et 3.

⁶⁵⁵ Décision n° 98-405 DC, 29 décembre 1998, *Loi de finances pour 1999*, cons. 8.

dans un texte écrit mais sont dégagés par le Conseil constitutionnel de l'esprit général de dispositions diverses. Cette analyse semble notamment confirmée pour l'annualité budgétaire puisque le Conseil admet qu'elle est aussi une exigence constitutionnelle avant de lui trouver, le 25 juillet 2001, une origine dans l'article 47 de la Constitution⁶⁵⁶. Au-delà, on peut se demander avec le Monsieur le Professeur Philip pourquoi le Conseil se réfère à des exigences et non à des principes constitutionnels. Est-ce pour confirmer la qualification donnée par les requérants qui se réfèrent à des exigences et non à des principes ? Doit-on en conclure que l'annualité constituerait aussi une simple exigence constitutionnelle tout en étant un principe⁶⁵⁷ ? Ceci confirmerait l'idée qu'une hiérarchie doit être établie entre les différents articles de l'ordonnance de 1959. Par la suite, le Conseil constitutionnel ne qualifie plus la sincérité d'exigence constitutionnelle. Se pose alors le problème de sa véritable valeur.

170. - La solution est peut être celle retenue par Monsieur le Doyen Douat qui relève que « le Conseil constitutionnel a été très clair, la sincérité budgétaire n'est qu'un objectif, au contraire il appartient au Conseil de garantir le respect des seuls principes budgétaires et règles clairement établis par les textes »⁶⁵⁸.

Madame Christelle Destret qualifie, elle aussi, la sincérité d'objectif. Pour elle, cette appréciation semble plus conforme à l'état de la jurisprudence. Elle considère qu'il est difficile d'ériger la sincérité en principe. Il faut la considérer comme un objectif général vers lequel devrait tendre le législateur et qui imposerait éventuellement au moins le respect des règles de l'unité et de l'universalité. Malgré tout, le contrôle du Conseil constitutionnel sur la loi de finances étant suffisamment affirmé, quel besoin y aurait-il de reconnaître un nouveau principe « qui en réalité reprendrait les grandes idées de principes budgétaires désormais admis » ? De plus, il faut remarquer que, s'il est vrai que le Conseil accepte d'examiner chaque grief invoqué, il le fait le plus souvent en se référant également aux principes budgétaires classiques et non pas directement à un principe de sincérité.

⁶⁵⁶ Décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001, *loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances*, cons. 7 selon laquelle le « principe d'annualité de la loi de finances (...) découle de l'article 47 de la Constitution ». Les sages de la rue de Montpensier précisent également à cette occasion que les « principes » de l'annualité, de l'universalité et de l'unité « du budget » sont « rappelés » par les trois premiers alinéas de l'article 6 de la LOLF (cons. 16).

⁶⁵⁷ Décision n° 98-405 DC, 29 décembre 1998, *Loi de finances pour 1999*, cons. 2 et 3.

⁶⁵⁸ E. DOUAT, *Finances publiques*, PUF, Thémis 2000, 2^{ème} édition, p. 281 ; C. DESTRET, « L'émergence d'un nouveau concept : le principe de sincérité de la loi de finances » in *L'ordonnance du 2 janvier 1959 : 40 ans après*, Etudes de l'IREDE, Presses de l'Université des sciences sociales de Toulouse, juin 2000, p. 119.

Ainsi, dès 1994, les juges paraissaient différencier la sincérité et les droits du Parlement, c'est ce qui transparaît dans l'intitulé de la décision : « sur la sincérité de la présentation de la loi de finances et la méconnaissance alléguée des droits du Parlement ». En effet, porter atteinte à la sincérité, c'est tout naturellement affaiblir les droits des assemblées parlementaires puisqu'elles ne vont pas pouvoir voter les budgets dans de bonnes conditions. Au-delà, dans cette même décision, les juges estiment que la sincérité concerne la présentation générale de la loi de finances. De même, dans la loi de finances pour 1997, les requérants contestent l'article 97 de la loi de finances au motif qu'il « contrevient au principe de sincérité et par suite à l'obligation d'informer le Parlement ». En 1997, le Conseil constitutionnel semble admettre que la sincérité consiste à faciliter la discussion et le vote du Parlement grâce à des informations nécessaires à l'exercice du pouvoir législatif. Statuant sur la loi de finances pour 1997 à propos d'une soultte versée par France télécom au budget de l'Etat qui aurait pu être insincère par son but de masquer le déficit de l'Etat, le Conseil constitutionnel rejette la requête au motif que ces versements « ne seront directement affectés à aucune dépense en particulier et ne viendront pas concourir aux conditions générales de l'équilibre du budget ». Il n'y a donc pas méconnaissance du principe d'universalité. Il faut bien voir que ce qui peut apparaître comme révélateur d'une certaine réticence du juge constitutionnel révèle en réalité une évidence : celle résultant du caractère nécessairement objectif du contrôle exercé par le Conseil constitutionnel.

171. - Au regard de la sincérité budgétaire toute la difficulté est donc pour le juge constitutionnel de contrôler objectivement le respect d'un concept fondamentalement subjectif. Les limites traditionnelles à sa compétence s'imposent donc également à l'égard de ce nouveau concept⁶⁵⁹. Il faudrait donc le considérer comme un objectif général vers lequel devrait tendre le législateur. Les limites traditionnelles à la compétence du juge constitutionnel s'imposent donc également à l'égard de ce nouveau concept. C'est ainsi que le Conseil refuse toujours de se prononcer sur des questions qu'il estime relever des choix et de la politique suivie par le gouvernement⁶⁶⁰. De façon moins évidente, on peut concevoir que la volonté même du juge constitutionnel soit de ne pas entraver l'action du gouvernement en multipliant les contraintes qui s'imposent à lui en matière budgétaire. Le concept de sincérité, trop contraignant s'il était appliqué dans toute sa dimension, devrait donc être nécessairement encadré.

⁶⁵⁹ Ibidem, p. 119.

⁶⁶⁰ B. MATHIEU et D. VERPEAUX, *Chronique de jurisprudence constitutionnelle*, LPA, n°68, 8 juin 1994, p. 12 et s.

C'est ainsi que, dans sa conception, traditionnelle maintenant, de rationalisation du parlementarisme, sa portée à l'égard des droits du Parlement s'en trouve d'autant plus limitée. La sincérité semble donc bien être plus un objectif ou une exigence qu'un principe. Elle correspond ainsi à la conception kantienne d'idéal régulateur. L'action du juge constitutionnel à l'égard du concept de sincérité apparaît ainsi relativement limitée. Et force est de reconnaître, à l'instar de Monsieur le Doyen Douat, qu'il semble difficile, dans ces années, d'ériger ce concept en principe.

B. UNE NOTION À LA FORCE JURIDIQUE CONSACRÉE : UNE RÈGLE DE VALEUR CONSTITUTIONNELLE

172. - Le Conseil constitutionnel ne qualifie pas toujours la sincérité de « principe ». Cela n'empêche pas la doctrine de retenir la formule « principe de sincérité ». Or, il est raisonnable de considérer que la sincérité est un principe du droit budgétaire au même titre que la spécialité, l'annualité, l'unité ou l'universalité voire un principe supérieur qui justifie l'existence de ces principes budgétaires. Mais c'est se tourner vers la valeur de la sincérité.

Messieurs les Professeurs Lascombe et Vandendriessche ont considéré, en effet, que « la jurisprudence du Conseil constitutionnel était peu développée » même si « les décisions dans lesquelles la sincérité est évoquée sont malgré tout nombreuses depuis la première en 1983 jusqu'aux plus récentes »⁶⁶¹.

Alors que la sincérité a longtemps été limitée à une « simple invocation presque routinière »⁶⁶², le juge a clairement indiqué dans sa décision du 30 décembre 1997 qu'une atteinte portée à la sincérité pourrait conduire à déclarer la loi de finances contraire à la Constitution⁶⁶³.

La décision du 30 décembre 1997 portant sur la loi de finances pour 1998 occupe sur ce point une place toute particulière, car le Conseil constitutionnel adopte une solution très intéressante. Tout d'abord, il considère pour la première fois qu'une loi de finances porte atteinte à la

⁶⁶¹ M. LASCOMBE, X. VANDENDRIESSCHE, *Le contrôle parlementaire et la proposition de loi organique du 12 juillet 2000*, RFFP, n° 73, 2001, p. 117.

⁶⁶² Ibidem, p. 117.

⁶⁶³ Décision n° 99-395 DC, 30 décembre 1997, cons. 14 ; JO du 31 décembre 1997, p. 19313 et s ; AJDA 1998. 118, note Schoettl ; Petites affiches 22 juin 1998, chron. Mathieu et autres ; JCP 1998, Act. 261, obs. ZARKA.

sincérité⁶⁶⁴. Ensuite, il admet que cela ne peut conduire « en l'espèce » à déclarer la loi inconstitutionnelle. Ainsi, toute atteinte à la sincérité ne justifie pas une déclaration d'inconstitutionnalité. Pour le Conseil, cette solution s'explique parce que les dépenses en cause sont retracées dans des comptes définitifs soumis au Parlement dans la loi de règlement mais aussi parce qu'il y a eu débat approfondi au sein du Parlement. En l'espèce, le Conseil constitutionnel ne retient pas les solutions qu'il adopte normalement⁶⁶⁵. Pour Monsieur le Professeur Loïc Philip, il ne peut retenir une conformité sous réserve en raison de l'irrégularité flagrante qu'il découvre⁶⁶⁶. Les juges laissent « une sorte de sursis au Gouvernement puisqu'il s'est engagé à modifier son erreur, tout en lui mettant une pression suffisante afin qu'il rectifie celle-ci »⁶⁶⁷.

173. - Mais de quelle sincérité veut-on parler ? Le Conseil constitutionnel et la Cour des comptes n'ont pas la même conception de la notion de sincérité budgétaire.

Le Conseil constitutionnel aurait « tendance à croire que c'est une notion très large qui influence les grandes marges, les grands équilibres »⁶⁶⁸. Aussi estime-t-il que « la nécessité de permettre au Parlement d'exercer l'ensemble de ses prérogatives constitutionnelles » oblige à « garantir la sincérité des évaluations contenues dans le projet de loi de finances » et « la mise à sa disposition d'une information complète sur cette évaluation »⁶⁶⁹.

La Cour des comptes ne semble pas se placer sur le même terrain ; elle semble préférer une « sincérité comptable » aux contours plus précis pouvant se rapprocher de ce que l'on connaît en comptabilité privée sous l'appellation d'« image fidèle »⁶⁷⁰.

La Cour dénonce ainsi l'usage abusif des chapitres-réservoirs qui entretient « l'obscurité budgétaire », empêchant le Parlement de connaître la

⁶⁶⁴ « L'atteinte ainsi portée à la sincérité de la Loi de finances... ».

⁶⁶⁵ Inconstitutionnalité totale ou partielle, conformité sous réserve.

⁶⁶⁶ L. PHILIP, *Loi de finances pour 1998*, Revue française de droit constitutionnel, 1998, p. 165.

⁶⁶⁷ H. ARBOUSSET, *La violation de la sincérité budgétaire : un grief plein d'avenir ?*, RFFP n° 74, avril 2001, p. 183 et s.

⁶⁶⁸ M. LASCOMBE, X. VANDENDRIESSCHE, *Le contrôle parlementaire et la proposition de loi organique du 12 juillet 2000*, RFFP, n° 73, 2001, p. 117.

⁶⁶⁹ Ibidem, p. 117 et Décision n° 94-351 DC, précitée, cons. 26.

⁶⁷⁰ M. LASCOMBE, X. VANDENDRIESSCHE, *Le contrôle parlementaire et la proposition de loi organique du 12 juillet 2000*, RFFP, n° 73, 2001, p. 118.

destination réelle des crédits⁶⁷¹, l'absence d'effort d'information concernant des opérations de trésorerie⁶⁷², la répartition dans le cadre de certains ministères, des crédits entre les titres III et V, d'une part, à l'intérieur du titre V, d'autre part, qui ne donne pas une image fidèle de la nature ou de la destination des dépenses⁶⁷³.

174. - Par ailleurs le sens même de ce principe peut varier selon que l'on se place sur le seul plan de la présentation budgétaire⁶⁷⁴, ou sur le plan du contenu des autorisations contenues dans les lois de finances⁶⁷⁵. Et dans ce dernier cas, il faut encore distinguer deux sens différents selon qu'il s'agit des autorisations de recettes ou de dépenses⁶⁷⁶. En effet, les recettes figurant dans les lois de finances sous forme de simple évaluation, elles présentent un caractère prévisionnel qui doit simplement tenir compte des effets économiques et financiers de la politique tels que le Gouvernement les estime⁶⁷⁷ si la recette est certaine⁶⁷⁸. Le Conseil se contente alors d'un « contrôle minimum de l'erreur manifeste d'appréciation »⁶⁷⁹. Pour les dépenses en revanche, le contrôle sera plus strict⁶⁸⁰. Elles doivent être beaucoup « mieux évaluées et les plus exhaustives possible »⁶⁸¹. Messieurs les Professeurs Lascombe et Vandendriessche considèrent que, dans sa décision n° 94-351 DC du 29 décembre 1994⁶⁸², le Conseil a estimé, « encore de manière implicite », que la sous-évaluation manifeste d'une dépense inscrite pourrait conduire à une censure sur le fondement de la sincérité budgétaire⁶⁸³.

⁶⁷¹ Cour des comptes, 16 avril 1994, réponse au Parlement : Rec. C. comptes 205, 16 août 1994 ; référé n° 6025 : Rec. C. comptes 244.

⁶⁷² Cour des comptes 6 juin 1990, réponse au Parlement : JO Doc. Sénat, 1989-1990, n° 413, p. 168.

⁶⁷³ Cour des comptes, 17 juin 1997, *Rapport public particulier : La gestion budgétaire de la programmation au ministère de la Défense*.

⁶⁷⁴ J.-P. CAMBY, « La jurisprudence constitutionnelle en matière de sincérité de la présentation budgétaire » in *L'exercice du pouvoir financier du Parlement*, journée d'études du 22 mars 1996 sous la direction de Loïc PHILIP, Presses universitaires d'Aix-Marseille, Collection droit public positif, Economica, octobre 1996, pp. 23-28.

⁶⁷⁵ M. LASCOMBE, X. VANDENDRIESSCHE, précité, p. 118.

⁶⁷⁶ Ibidem, p. 118.

⁶⁷⁷ Voir, par exemple, Conseil constitutionnel, décision n° 93-320 DC, 21 juin 1993, cons. 22 et 23.

⁶⁷⁸ Décision n° 98-405 DC, 29 déc. 1998.

⁶⁷⁹ M. LASCOMBE, X. VANDENDRIESSCHE, précité, p. 118 ; déc. 99-424 DC du 29 déc. 1999.

⁶⁸⁰ Ibidem, p. 118.

⁶⁸¹ Ibidem, p. 118.

⁶⁸² Décision n° 94-351 DC, 29 décembre 1994, cons. 19 et s.

⁶⁸³ M. LASCOMBE, X. VANDENDRIESSCHE, précité, p. 118.

175. - « Concrètement, ces limites se traduisent également au niveau des conséquences que retient le Conseil constitutionnel d'une éventuelle inconstitutionnalité résultant de la méconnaissance de la sincérité budgétaire, et qui sont loin de celles auxquelles on pourrait s'attendre.

Conformément à sa jurisprudence traditionnelle, le Conseil, là aussi, considère que l'annulation de certaines dispositions « insincères » de la loi de finances n'entraîne pas forcément son inconstitutionnalité. Dès 1994, le Conseil a adopté sur ce point une position relativement claire, en considérant que les données générales de l'équilibre budgétaire n'étaient pas remises en cause par l'annulation d'une disposition relative à une opération de débudgétisation, et qu'il n'y avait donc pas lieu de déclarer la loi de finances inconstitutionnelle. Les décisions successives n'ont cessé de confirmer cette position. Le Conseil est allé plus loin encore en considérant que des dispositions (en l'espèce le rattachement par voie de fonds de concours au budget des services financiers de recettes ayant un caractère fiscal) portant atteinte à la sincérité de la loi de finances pouvaient être maintenues en vigueur, alors même que cette insincérité était de nature à remettre en question l'équilibre même de la loi, l'atteinte ainsi portée n'étant pas suffisante à déclarer cette dernière inconstitutionnelle⁶⁸⁴.

Il apparaît ainsi que la méconnaissance de la sincérité budgétaire, si elle était reconnue, n'emporterait par elle-même que peu de conséquences, tant au regard des dispositions strictement concernées qu'au regard de l'ensemble de la loi de finances.

Il est possible cependant d'admettre certains arguments en faveur d'un principe de sincérité. La doctrine est d'ailleurs, sur ce point, si ce n'est divisée, du moins indécise. On peut ainsi évoquer un certain nombre de considérations⁶⁸⁵. Monsieur Camby, sans apporter de réponse catégorique à cette question, pose quelques pistes de réflexion⁶⁸⁶ ; Monsieur le Professeur Rousseau parle de « principe de sincérité budgétaire »⁶⁸⁷ ; enfin, Monsieur le Doyen Douat adopte une position plus tranchée et considère que la sincérité

⁶⁸⁴ Décision n° 97-395 DC, 30 décembre 1997, *Loi de finances pour 1998*.

⁶⁸⁵ C. DESTRET, « L'émergence d'un nouveau concept : le principe de sincérité de la loi de finances », in *L'ordonnance du 2 janvier 1959 : 40 ans après*, Etudes de l'IREDE, Presses de l'Université des sciences sociales de Toulouse, juin 2000, p. 120.

⁶⁸⁶ J.-P. CAMBY, *La jurisprudence constitutionnelle en matière de sincérité de la présentation budgétaire in l'exercice du pouvoir financier du Parlement*, Journée d'études du 22 mars 1996 sous la direction de Loïc PHILIP, Presses universitaires d'Aix-Marseille, Collection droit public positif, Economica, octobre 1996, p. 23s.

⁶⁸⁷ D. ROUSSEAU, *Chronique de jurisprudence constitutionnelle 1996-1997*, RDP 1998.

budgétaire n'est qu'un « objectif »⁶⁸⁸. Monsieur le Professeur Pissaloux classe quant à lui la sincérité des lois de finances et de financement de la sécurité sociale au rang d'exigence constitutionnelle⁶⁸⁹ tout comme le respect de l'équilibre financier des régimes de base de la sécurité sociale⁶⁹⁰. Or, le terme d'exigence est plus fort que celui d'objectif et il est très largement synonyme de celui de principe⁶⁹¹.

En toute hypothèse, il convient de rappeler que le Conseil constitutionnel impose le respect des objectifs de valeur constitutionnelle au législateur de même qu'il sanctionne la violation des principes ou exigences de valeur constitutionnelle. Ce dernier doit non seulement ne pas violer les normes de valeur constitutionnelle mais encore les respecter et les réaliser⁶⁹². C'est en leur attribuant un tel effet que le Conseil constitutionnel leur confère une valeur supra-légale⁶⁹³.

*

* *

176. - Après une lente émergence empirique, le principe de sincérité des lois de finances se voit reconnu en tant que norme de référence. L'intervention des sages de la rue de Montpensier a trouvé un début de légitimation dans l'histoire des finances publiques et dans la doctrine budgétaire classique qui ont inspiré les saisines parlementaires plus ou moins consciemment. Ainsi, les errements budgétaires auront-ils eu raison des « progrès déjà réalisés dans la présentation des comptes » que l'ordonnance n°59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances devait achever⁶⁹⁴. L'affaire de la « cagnotte »⁶⁹⁵ accompagnant les polémiques sur « l'opacité » des finances publiques a été particulièrement

⁶⁸⁸ E. DOUAT, *Finances Communautaires, Nationales, Sociales, Locales*, Manuel, PUF, 1999, p. 280.

⁶⁸⁹ J.-L. PISSALOUX, *Le Conseil constitutionnel et les finances sociales*, Commentaire de la décision n° 2001-453DC, 18 décembre 2001, *Loi de financement de la sécurité sociale pour 2002*, La Revue du Trésor, mars-avril 2002, n° 3-4, pp. 175.

⁶⁹⁰ *Ibidem*, p. 174.

⁶⁹¹ *Ibidem*, p. 176.

⁶⁹² P. de MONTALIVET, *Les objectifs de valeur constitutionnelle*, Thèse de l'Université Panthéon-Assas (Paris II), décembre 2004, p. 129.

⁶⁹³ *Ibidem*, p. 129 ; B. FAURE, *Les objectifs de valeur constitutionnelle : une nouvelle catégorie juridique ?*, RFDC, n° 21, 1995, p. 73.

⁶⁹⁴ H. LAUFENBURGER, *La nouvelle physionomie du budget français*, Revue de science financière 1959, p. 348 et s.

⁶⁹⁵ Il s'agissait, pour l'essentiel, d'une plus-value fiscale non budgétée pour l'année 2000, le Gouvernement Jospin préférant, en période de croissance, préserver ses marges de manœuvre plutôt que d'engager des dépenses supplémentaires.

mal perçue dans l'opinion publique⁶⁹⁶. La fronde de l'opinion a peut-être également été amplifiée du fait de l'annonce par Lionel Jospin du report de l'organisation d'un collectif budgétaire, réclamé tout autant par la droite que par sa majorité parlementaire et censé statuer sur l'affectation des fruits de la croissance⁶⁹⁷. En période de croissance économique plus soutenue que prévu, la question de la répartition et de la redistribution des richesses devient un thème majeur du débat politique. Le Parlement, dont les composantes majoritaire et d'opposition se sont trouvés un intérêt commun, a profité de cette opportunité pour faire progresser ses prérogatives face à un exécutif affaibli par des années de cohabitation.

Le Conseil constitutionnel aura usé de cette période de confusion pour conforter, dans le sillon des revendications parlementaires, une nouvelle norme de contrôle, la sincérité qui permet l'élargissement du contrôle de constitutionnalité à l'ensemble des lois de finances, dépassant le cadre classique du budget. Mais, tout en soulignant les limites du texte organique et la nécessaire revalorisation du rôle du Parlement, le Conseil constitutionnel reconnaît l'exigence de sincérité et opère ainsi une petite révolution dans la procédure budgétaire. Il clôt la période du légicentrisme triomphant qui, au nom de la souveraineté nationale, a interdit tout contrôle de constitutionnalité⁶⁹⁸. Certes, celui-ci s'était déjà effacé, sous la V^{ème} République, face à l'Exécutif et à son administration sans pour autant que cette évolution permette au « juge » constitutionnel de s'immiscer dans la procédure budgétaire. Le Conseil, trop longtemps écarté du jeu budgétaire⁶⁹⁹ profite alors de l'opportunité qui lui est offerte de prendre sa place dans le dialogue existant entre Gouvernement et Parlement lors de la confection de la loi.

Pourtant, même reconnu, le principe se cherche toujours un fondement textuel qui permettrait d'en renforcer le contrôle et de sanctionner les excès manifestes. Afin de légitimer son intervention, le Conseil constitutionnel

⁶⁹⁶ IPSOS, *Jospin paie pour la cagnotte*, 17 février 2000, <http://www.ipsos.fr/CanalIpsos/articles/712.asp>.

⁶⁹⁷ Avec l'idée d'un partage du « bonus fiscal ».

⁶⁹⁸ L'idée de souveraineté parlementaire identifiée à celle de souveraineté nationale excluait toute limitation de pouvoir des Assemblées et l'idée a été, jusqu'en 1958 de contenir les juges dans une position subalterne par rapport au Parlement. Sur cette question, voir notamment Ch. EISENMANN, « Le contrôle juridictionnel des lois en France » in *Ecrits de théorie du droit, de droit constitutionnel et d'idées politiques*, Editions Panthéon Assas, Gap, mai 2002, p. 529.

⁶⁹⁹ Le contrôle de constitutionnalité étant considéré alors comme « une garantie recommandable du nouvel équilibre constitutionnel entre Parlement et Gouvernement » (Ch. EISENMANN, « Le contrôle juridictionnel des lois en France » in *Ecrits de théorie du droit, de droit constitutionnel et d'idées politiques*, Editions Panthéon Assas, Gap, mai 2002, p. 532).

introduit l'erreur manifeste d'appréciation en matière de lois de finances, à compter de la décision du 29 décembre 1999 portant sur la loi de finances pour 2000⁷⁰⁰. Certes, l'embryon de technique juridique ainsi mis en place permet d'envisager la sanction à l'avenir. Les pouvoirs publics ne peuvent plus désormais élaborer et voter la loi de finances sans prendre en considération le risque d'insincérité. Mais la technique de contrôle ne peut, pour autant, légitimer à elle seule l'usage d'un principe reconnu de manière prétorienne. Cette impasse, soulignée par la décision du 29 décembre 1999 appelait une réforme de grande ampleur : c'est la LOLF qui va permettre, après plus de deux siècles de tribulations, la consécration du principe de sincérité.

⁷⁰⁰ Décision n° 99-424 DC, cons. 4.

