



HAL
open science

Les origines et l'évolution du vote du budget de l'Etat en France et en Angleterre

Alexandre Guigue

► **To cite this version:**

Alexandre Guigue. Les origines et l'évolution du vote du budget de l'Etat en France et en Angleterre. Droit. Université de Savoie, 2005. Français. NNT : . tel-01131633

HAL Id: tel-01131633

<https://hal.univ-grenoble-alpes.fr/tel-01131633v1>

Submitted on 14 Mar 2015

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

UNIVERSITE DE SAVOIE
Faculté de Droit et d'Economie

**LES ORIGINES ET L'EVOLUTION DU VOTE DU BUDGET
DE L'ETAT EN FRANCE ET EN ANGLETERRE**

Thèse pour le doctorat en droit présentée et soutenue publiquement
le 9 décembre 2005 par

Alexandre GUIGUE

JURY

Mme Geneviève GONDOUIN

Professeur à l'Université de Savoie
Directeur de thèse

M. Etienne DOUAT

Professeur à l'Université de Montpellier I

M. Joël MOLINIER

Professeur à l'Université de Toulouse I

M. Eric OLIVA

Professeur à l'Université d'Aix-Marseille III

M. Luc SAÏDJ

Professeur à l'Université de Lyon III

M. Marcel-René TERCINET

Professeur à l'Université de Grenoble II

*La Faculté n'entend donner aucune approbation
ni improbation aux opinions émises dans cette
thèse ; ces opinions doivent être considérées
comme propres à leur auteur.*

Table des principaux sigles et abréviations

A. P.	Archives Parlementaires
ACCP	Actualité de la Commande et des Contrats Publics
AJDA	Actualité juridique, Droit administratif
APD	Archives de Philosophie du Droit
BJCP	Bulletin juridique des contrats publics
Cass. civ.	Arrêt rendu par une Chambre civile de la Cour de cassation
Cass. com.	Arrêt rendu par la Chambre commerciale de la Cour de cassation
Cass. soc.	Arrêt rendu par la Chambre sociale de la Cour de cassation
CC	Conseil Constitutionnel
C. civ.	Code civil
C. consom.	Code de la consommation
CE	Conseil d'Etat
C. trav.	Code du travail
Chr.	Chronique
CJEG	Cahiers Juridiques de l'Electricité et du Gaz
CJF	Code des Juridictions Financières
CJCE	Cour de Justice des Communautés Européennes
D.	Dalloz
DC	Décision du Conseil constitutionnel concernant la déclaration de conformité à la Constitution (articles 54 et 61 de la Constitution du 4 octobre 1958).
Dir.	Directeur
Ed.	Edition
FSBR	Financial Statement and Budget Report
GDCC	Grandes Décisions du Conseil Constitutionnel
Ibid.	Même ouvrage que note précédente
JCP	La Semaine juridique, Jurisclasseur périodique, édition G : générale, E : économique
JORF (JO)	Journal Officiel de la République Française
LGDJ	Librairie générale de droit et de jurisprudence
LOLF	Loi Organique n°2001-692 du 1 ^{er} août 2001 relative aux Lois de Finances
LPA	Les Petites Affiches
MP	Member of Parliament (Chambre des Communes)
N°	Numéro
Op. cit.	Ouvrage précédemment cité
PUF	Presses Universitaires de France
RDP	Revue de Droit Public
Rec.	Recueil des décisions du Conseil constitutionnel
RFDC	Revue Française de Droit Constitutionnel
RFLS	Revue Française de Science et de Législation Financière (1903 à 1956)
RFFP	Revue Française de Finances Publiques (depuis 1983)
RfR	Request for Resources (littéralement Demande de Fonds)
RSF	Revue de Science Financière (1956 à 1977)
s.	suivantes (pour les pages)
SO	Standing Order
Somm.	Sommaires Commentés
Trad.	Traduit par

Sommaire

Introduction

Partie 1. La conquête parlementaire du pouvoir de décision budgétaire.

Titre 1. L'annualisation du vote du budget.

Chapitre 1. La revendication d'un principe de périodicité des votes financiers.

Chapitre 2. La généralisation d'un principe d'annualité du vote du budget.

Titre 2. La spécialisation du vote des dépenses.

Chapitre 1. La revendication du vote des dépenses.

Chapitre 2. L'avènement du principe de spécialité du vote des dépenses.

Partie 2. L'altération du pouvoir parlementaire de décision budgétaire.

Titre 1. La rationalisation de la procédure du vote du budget.

Chapitre 1. La recherche de rationalisation de la procédure du vote du budget.

Chapitre 2. La limitation des prérogatives parlementaires par la rationalisation.

Titre 2. La réduction du vote du budget à un moment d'information.

Chapitre 1. Le développement de l'information nécessaire au vote du budget.

Chapitre 2. La redéfinition de la fonction budgétaire du Parlement par l'information.

Conclusion générale

Introduction

1 - « En vous occupant des budgets de l'Etat, Messieurs, votre fonction première sera de reconnaître la nature et l'étendue de ses besoins et d'en fixer la somme. Votre attention se portera ensuite sur la détermination et la fixation des moyens qui devront être établis pour y faire face. Pour procéder suivant l'ordre de vos délibérations, nous allons d'abord vous présenter l'évaluation la plus exacte possible de nos besoins, c'est-à-dire, des sommes qu'il est nécessaire d'affecter à chacun des départements ministériels entre lesquels ces besoins se partagent. Nous aurons ensuite l'honneur de vous offrir l'aperçu des voies et moyens proposés pour les balancer. [...] Chaque ministère est garant de l'emploi régulier des fonds mis à disposition. [...] Les éléments partiels dont la réunion forme le montant de chacun des crédits ministériels énoncés dans ces budgets seront soumis, quand vous le demanderez, à votre vérification. D'ailleurs, ainsi que nous l'avons déjà dit, la responsabilité des ministres est, pour la régularité de l'emploi des fonds dont ils sont les ordonnateurs, une garantie faite pour vous rassurer »¹.

Dans son célèbre discours du 22 juillet 1814, le baron Louis, alors jeune ministre des finances de Louis XVIII, présente sa conception du droit budgétaire et jette les bases de la règle dite des « quatre temps alternés » : la préparation et l'exécution du budget relèvent du Gouvernement, le vote et le contrôle relèvent des Chambres. Depuis près de deux siècles, l'ensemble du droit budgétaire français est régi par cette règle fondamentale. Tous les ouvrages consacrés aux finances de l'Etat conservent cette présentation, qu'il s'agisse des traités de la première moitié du XX^{ème} siècle² ou de ceux qui abordent le droit positif sous la V^{ème} République³.

¹ *Le Moniteur*, 23 juillet 1814, p. 812.

² Parmi ceux-ci : BOUCARD (M.), JEZE (G.), *Eléments de la science des finances et de la législation financière française*, Paris, Giard et Brière, 1896, 451 p, les quatre temps sont déclinés en quatre « livres » : « préparation, vote, exécution, contrôle » ; STOURM (R.), *Cours de finances, Le budget*, Paris, Librairie Guillaumin et Compagnie, 1900, pp. 51 à 632, l'ensemble de l'ouvrage est découpé en fonction des temps : « préparation, vote, exécution, contrôle » ; ALLIX (E.), *Traité élémentaire de science des finances et de législation financière française*, Paris, Rousseau et Cie, 6^{ème} éd., 1931, pp. 1 à 436, la première partie consacrée au budget conserve le même découpage : « préparation, vote, exécution, contrôle » ; LAFERRIERE (J.), WALINE (M.), *Traité de science et de législation financières*, Paris, LGDJ, 1952, pp. 99 à 190, « préparation et vote, exécution et contrôle de l'exécution ».

³ Ce mode de présentation est retenu par la plupart des ouvrages. Parmi ceux-ci : TROTABAS (L.), COTTERET (J.-M.), *Finances Publiques*, Paris, Dalloz, 3^{ème} éd., 1985, pp. 94 à 198, « élaboration (préparation, vote), exécution, contrôle de l'exécution » ; PHILIP (L.), *Finances publiques*, Paris, Cujas, 5^{ème} éd., 1995, pp. 257 à

Toutefois, lorsqu'en 1814 le baron Louis propose notamment la détermination des dépenses avant la fixation des recettes, il ne fait que reproduire un ancien principe anglais. Il est alors depuis longtemps entendu que le Parlement de Westminster « autorise et affecte les crédits (*appropriate supplies*) puis trouve les ressources nécessaires à leur couverture (*find adequate ways and means to cover the appropriations*) »⁴. Cette distinction est telle que l'étude des recettes et des dépenses fait l'objet d'un traitement séparé dans les ouvrages financiers anglais⁵. Certains se limitent même à l'étude des seules dépenses publiques⁶. En outre, la règle des « quatre temps alternés » caractérise le droit budgétaire anglais depuis la Glorieuse Révolution de 1688, soit plus d'un siècle avant le droit français. Dans sa thèse consacrée à *La procédure budgétaire en Grande-Bretagne*, M. Molinier analyse chaque étape du « processus budgétaire » de manière chronologique : « l'élaboration du budget » (premier

290, « préparation, vote et contrôle de constitutionnalité de la loi de finances, exécution », pp. 325 à 356, contrôle des finances publiques » ; GAUDEMET (P. M.), MOLINIER (J.), *Finances Publiques, Budget / Trésor*, Paris, Montchrestien, 7^{ème} éd., tome 1, 1997, pp. 217 à 458, p. 218, présentation des quatre temps « prévision, autorisation, exécution et contrôle » ; PICARD (J.-F.), *Finances publiques*, Paris, Litec, 2^{ème} éd., 1997, pp. 38 à 267, « élaboration, autorisation, exécution, contrôle de l'exécution » ; MARTINEZ (J.-C.), DI MALTA (P.), *Droit budgétaire, Budget de l'Etat, Budgets locaux, Budget de la Sécurité sociale, Budget européen*, Paris, Litec, 3^{ème} éd., 1999, pp. 273 à 366, « préparation administrative », pp. 369 à 489, « adoption parlementaire », pp. 735 à 841, « exécution », pp. 845 à 916, « contrôle de l'exécution » ; PAYSANT (A.), *Finances publiques*, Paris, Armand Colin, 5^{ème} éd., 1999, pp. 131 à 399, « préparation, décision, exécution administrative, économique et financière, contrôles de l'exécution » ; DOUAT (E.), *Finances publiques, Finances communautaires, nationales et locales*, Paris, PUF, coll. Thémis, 2^{ème} éd., 2000, pp. 256 à 318, « préparation, du dépôt du projet à sa promulgation, exécution » ; SAÏDJ (L.), *Finances publiques*, Paris, Dalloz, 4^{ème} éd., 2003, pp. 275 à 336, « préparation, adoption, exécution, contrôle de l'exécution » ; BOUVIER (M.), ESCLASSAN (M. C.), LASSALE (J.-P.), *Finances publiques*, Paris, LGDJ, 7^{ème} éd., 2004, pp. 303 à 464, « élaboration, adoption, exécution, contrôle et évaluation » ; ORSONI (G.), *Science et législation financières, Budgets publics et lois de finances*, Paris, Economica, 2005, pp. 306 à 492, « préparation et adoption de la loi de finances, exécution, contrôle des finances publiques étatiques ».

⁴ MOLINIER (J.), *La procédure budgétaire en Grande-Bretagne*, thèse, dir. Gaudemet, Paris, 1969, pp. 167 et 168.

⁵ Les quelques ouvrages qui traitent de la matière budgétaire dans son ensemble consacrent des développements distincts à la discussion des recettes et à la discussion des dépenses. C'est le cas de BRITAIN (H.), *The british budgetary system*, Londres, George Allen and Unwin, 1959, pp. 61 à 124, « Revenue, expenditure » ; CAMPION (Lord G. C. B.), *An introduction to the procedure of the House of Commons*, London, MacMillan and Co, 1958, pp. 265 à 285, « expenditure » et pp. 286 à 289, « taxation » ; REID (G.), *The politics of financial control*, Londres, Hutchinson University Library, 1966, dépenses : pp. 62 à 92, « the control of expenditure by parliamentary debate » ; recettes : pp. 127 à 145, « raising the revenue » ; *Erskine May's treatise on the law, privileges, proceedings and usage of Parliament*, Londres, LexisNexis UK, 23^{ème} éd. de MACKAY (W.), 2004, dépenses : pp. 858 à 880 ; recettes : 896 à 916. Parmi les documents parlementaires qui présentent la procédure budgétaire, deux fascicules distincts sont consacrés aux recettes : *Budgets and Financial Documents*, Factsheet P5, Procedure Series, House of Commons Information Office, 2005, 10 p ; et aux dépenses : *Financial Procedure*, Factsheet P6, Londres, House of Commons Information Office, 2003, 11 p.

⁶ EINZIG (P.), *The control of the Purse : progress and decline of Parliament's financial control*, Londres, Secker and Warburg, 1959, 344 p ; CHUBB (B.), *The Control of Public Expenditure*, Oxford, Clarendon Press, 1952, 291 p ; *Supply procedure and the Work of the Clerk of Supply*, Londres, House of Commons Public Office, 2005, 266 p.

temps), « le budget devant le Parlement » (deuxième temps) et « le budget et son contrôle » (troisième et quatrième temps)⁷.

2 - Historiquement, la règle des « quatre temps alternés » procède de la conquête parlementaire du pouvoir de déterminer les recettes et les dépenses de l'Etat. La notion même de budget n'a donc de sens qu'au regard du vote. Jèze l'a clairement mis en évidence dans son *Traité de science des finances* de 1910 par l'analyse des origines historiques de la notion en Angleterre et en France. Il indique que les « principes qui sont à la base du budget moderne » sont : « le vote des recettes, le vote des dépenses, la périodicité »⁸. Ce n'est que lorsque les trois conditions furent réunies que « le budget moderne a existé »⁹.

La conquête parlementaire des droits financiers est intervenue en Angleterre avec un siècle d'avance sur la France¹⁰. Ainsi, le principe du consentement à l'impôt a été proclamé en Angleterre par la *Magna Carta* de 1215, alors que sa reconnaissance en France résulte de la convocation des Etats généraux en 1314. En dépit de plusieurs siècles de revendications financières exprimées par les représentants des contribuables, les monarques ont ensuite feint de les ignorer. Le principe a donc dû de nouveau être consacré, de manière vigoureuse, en Angleterre après la « Glorieuse » Révolution par le *Bill of Rights* de 1689 et en France au moment de la Révolution de 1789 par la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen. De la même manière, le principe du vote des dépenses est apparu en Angleterre à partir de la *clause of appropriation* de 1665. En France, il a fallu attendre la Constitution du 3 septembre 1791.

3 - Les droits budgétaires britannique et français se sont construits de manière comparable depuis le XIII^{ème} siècle et reposent encore de nos jours sur la « règle des quatre temps alternés ». Cette constance n'a pas empêché l'intervention de nombreuses réformes aux

⁷ MOLINIER (J.), *La procédure budgétaire en Grande-Bretagne*, op. cit., 485 p.

⁸ JEZE (G.), *Traité de science des finances, Le Budget*, Paris, Giard et Brière, 1910, pp. 9 à 43.

⁹ JEZE (G.), *Cours de science des finances et de législation financière française*, Paris, Giard, 6^{ème} éd., 1922, p. 10.

¹⁰ Les auteurs classiques commencent tous leur présentation du droit budgétaire français par un rappel de l'histoire financière anglaise. Le *Traité élémentaire de science des finances et de législation financière française* d'Allix est un exemple éloquent. Son livre II « vote du budget » débute par un chapitre XIII intitulé « origine des droits budgétaires des Parlements » dans lequel il présente d'abord la « consécration des droits budgétaires du Parlement anglais à la Révolution de 1688 » avant l'affirmation « des droits budgétaires des Assemblées en France sous la Révolution ». ALLIX (E.), *Traité élémentaire de science des finances et de législation financière française*, op. cit., pp. 185 à 188. La même démarche est suivie par Stourm, *Cours de finances, Le budget*, op. cit., pp. 5 à 50, et par Jèze, *Traité de science des finances, Le Budget*, op. cit., pp. 9 à 42 : « les origines historiques du budget » sont envisagée d'abord en Angleterre, puis en France.

XIX^{ème} et XX^{ème} siècles. Récemment, en France, près d'un demi-siècle après l'adoption de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances¹¹, les parlementaires ont pris eux-mêmes l'initiative de réformer en profondeur la « Constitution financière ». Leurs efforts¹² ont abouti à l'adoption de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances¹³, pleinement applicable à partir de la préparation du projet de loi de finances initiale pour 2006¹⁴. L'Angleterre, devenue en 1603 Royaume de Grande Bretagne et d'Irlande du Nord avant de prendre en 1923 le nom officiel de Royaume-Uni, a également connu des réformes d'envergure, notamment à l'initiative de plusieurs *select committees*. Ainsi, l'ancien principe selon lequel toute question financière devait préalablement faire l'objet d'un examen en Commission de la Chambre Entière a été abandonné en 1966. Des modifications sont également intervenues en matière de dépenses publiques, comme en 1982. La dernière en date résulte d'un projet initié en 1993 et qui a abouti à l'adoption du *Resources and Accounts Bill* en 2000¹⁵.

4 - Au moment où le droit budgétaire est l'objet de la plus grande attention au Royaume-Uni et en France, la construction de l'Union européenne exerce une influence directe sur le pouvoir financier des Etats membres¹⁶. Réciproquement, la participation croissante du Parlement européen à la prise de décision budgétaire n'est pas sans rappeler

¹¹ Ordonnance n°59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, *JO* du 3 janvier 1959, p. 180.

¹² TALLINEAU (L.), Les tentatives de réformes de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, in *Mélanges Pierre Avril, La République*, Paris, Montchrestien, 2001, pp. 481 à 500, TALLINEAU (L.), Quarante ans de propositions de réforme de l'ordonnance du 2 janvier 1959, *RFFP*, n°73, 2001, pp. 19 à 30.

¹³ Loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances n°2001-692, *JO* n°177 du 2 août 2001, p. 12480.

¹⁴ Parmi de nombreux commentaires, l'intitulé de celui de M. Hertzog rappelle que la réforme émane du Parlement lui-même : Une grande réforme : la réforme du droit budgétaire par le Parlement, *RFFP*, n°77, pp. 7 à 18.

¹⁵ Pour l'exercice 2001/2002, le Gouvernement a pour la première fois demandé au Parlement l'autorisation à la fois de « consommer les ressources » durant l'année financière et de sortir en conséquence l'argent du Fonds Consolidé pour cette année financière. *Erskine May's treatise on the law, privileges, proceedings and usage of Parliament, op. cit.*, p. 860 et 861 ; *Financial Procedure*, Factsheet P6, Londres, House of Commons Information Office, 2003, p. 8.

¹⁶ Les influences de la construction européenne ont fait l'objet d'une analyse par M. Levoyer. *L'influence du droit communautaire sur le pouvoir financier du Parlement français*, Paris, LGDJ, 2002, 451 p. L'auteur envisage les restrictions du pouvoir financier du Parlement français réalisées par le développement de l'Union européenne. Or, si la Constitution du 4 octobre 1958 attribue formellement au Parlement la compétence financière par son article 34, ce pouvoir est désormais concentré entre les mains du Gouvernement. Ainsi, la restriction du pouvoir financier n'affecte pas seulement le Parlement mais plus généralement la souveraineté financière de l'Etat français dans son ensemble. Du point de vue de l'Union européenne, il importe peu qu'elle revienne techniquement à une assemblée ou à un gouvernement.

l'influence du modèle étatique dans le cadre de cette construction. Et si celle-ci se poursuit sur un tel modèle, les questions qui se posent dans le cadre des Etats membres méritent alors d'être posées à l'échelle européenne¹⁷. Or, la plus déterminante est celle de la fonction que les représentants de la Nation exercent lors du vote du budget. Puisque le vote constitue le « temps fort » de la règle des « quatre temps alternés », cette fonction renvoie directement à la nature du régime politique considéré.

5 - Au terme d'une histoire riche d'influences réciproques, la France et le Royaume-Uni se sont précisément dotés de la même forme de régime. L'étude du vote du budget met donc en évidence la nature de la fonction que les représentants de la Nation exercent au sein du régime parlementaire. Il importe cependant de s'accorder sur la définition d'un objet d'étude comparable : le vote du budget de l'Etat (I.). L'étude de ce dernier implique sa prise en compte dans toute son amplitude temporelle, et donc nécessairement une approche historique (II.).

I. La définition d'un objet d'étude comparable.

6 - Les droits budgétaires français et anglais présentent de nombreuses spécificités que l'étude comparative doit surmonter (A.). Un choix conventionnel des termes est ainsi nécessaire pour déterminer avec précision l'objet susceptible d'être analysé de manière comparative (B.).

A. Les difficultés de l'analyse comparative des droits budgétaires français et anglais.

7 - L'étude comparative des droits budgétaires français et anglais se heurte à trois difficultés. D'abord, un bref aperçu de la procédure budgétaire dans les deux pays ne révèle que peu de points communs (difficulté technique). Ensuite, au sens du droit comparé, la France et le Royaume-Uni appartiennent à deux « familles » distinctes, ce qui, *a priori*, ne se traduit pas par une même approche des sources du droit budgétaire (difficulté théorique). Ces deux difficultés se prolongent enfin sur le plan linguistique. Non seulement la plupart des

¹⁷ Mais ces questions débordent le cadre de cette étude. Pour une présentation de l'influence du droit communautaire, voir LEVOYER (L.), *L'influence du droit communautaire sur le pouvoir financier du Parlement français*, *op. cit.*

termes n'ont pas d'équivalent exact d'une langue à l'autre, mais encore, lorsque les mêmes sont utilisés en anglais et en français, ils ont rarement une signification identique (difficulté terminologique).

- La difficulté technique.

8 - A première vue, les droits budgétaires anglais et français présentent plus de différences que de points communs. En effet, depuis l'époque dite classique, le droit budgétaire français est caractérisé par un principe d'unité, qui impose notamment de faire figurer l'ensemble des recettes et des dépenses de l'Etat dans le même texte. Or en Angleterre, chaque année, ce ne sont pas moins de quatre textes législatifs qui sont adoptés en matière budgétaire. Plus encore, à l'inverse du système français, la discussion des dépenses publiques est rigoureusement distincte de celle des recettes publiques. Ainsi, « au principe de l'unité du budget français correspond une pluralité des actes budgétaires en Grande-Bretagne »¹⁸.

En France, le principe d'unité est complété par une exigence temporelle. En raison de sa nature prévisionnelle, la « loi du budget » doit être adoptée avant la fin de l'année financière, c'est-à-dire avant le 31 décembre de l'année antérieure à celle à laquelle elle s'applique. Certes, le système des « douzièmes provisoires » a longtemps constitué une telle exception à la règle que l'on a parfois pu douter de sa portée. Mais cette exigence s'est maintenue sous la V^{ème} République, l'article 47 alinéa 3 de la Constitution du 4 octobre 1958 prévoyant en effet que « si le Parlement ne s'est pas prononcé dans un délai de soixante-dix jours, les dispositions du projet peuvent être mises en vigueur par ordonnance ». En Angleterre, non seulement l'adoption du budget n'est pas exigée avant le début de l'année financière, mais en plus, elle intervient toujours après. La principale loi financière en matière de dépenses (*Appropriation Act*) est ainsi adoptée entre la fin du mois de juillet et le début du mois d'août, tandis que la loi financière en matière de recettes (*Finance Act*) est adoptée au cours du mois de juin. De surcroît, deux autres lois sont nécessaires en matière de dépenses¹⁹.

¹⁸ Dans l'introduction de sa thèse, M. Molinier met clairement en évidence l'ensemble de ces spécificités. MOLINIER (J.), *La procédure budgétaire en Grande-Bretagne, op. cit.*, pp. 1 à 12. Citant l'article 2 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 : « Même réunies, les lois de finances britanniques ne couvrent pas, contrairement à la loi de finances de l'année en France l'ensemble des ressources et charges de l'Etat ».

¹⁹ Au mois de décembre, est adoptée une loi provisoire couramment appelée *Consolidated Fund Act n°1*, et au mois de mars, juste avant le début de l'année financière, une autre loi provisoire est adoptée : le *Consolidated Fund Act n°2*. L'*Appropriation Act*, parfois appelée *Consolidated Fund Act n°3*, demeure cependant le texte

9 - Outre le nombre de textes budgétaires adoptés, le renouvellement annuel de l'autorisation parlementaire est nécessaire en France pour l'ensemble des recettes et des dépenses de l'Etat. A l'inverse, en Angleterre, une partie des recettes et des dépenses est autorisée de manière permanente, généralement lors de l'investiture du monarque et pour la durée du règne. Chaque année, les parlementaires britanniques ne se prononcent donc que sur une partie des finances de l'Etat, parce qu'il n'apparaît pas nécessaire de renouveler certaines autorisations. En France, Stourm a plaidé pour ce système qui aurait permis aux parlementaires de concentrer leurs efforts sur les seules dispositions budgétaires dont le renouvellement automatique ne s'impose pas²⁰. D'ailleurs, avant sa mise à l'écart par la loi organique du 1^{er} août 2001, le système des services votés prévu par l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 a pu faire penser au système britannique. Mais même adoptés en bloc, les services votés impliquaient un vote annuel.

De manière plus symbolique, l'année financière choisie n'est pas la même. Comme dans bon nombre d'Etats, il s'agit en France de l'année civile, alors qu'au Royaume-Uni, le choix s'est porté sur une année originale s'étendant du 1^{er} avril au 31 mars. A cela s'ajoute une différence d'importance concernant l'exécution du budget. Si l'Angleterre s'est montrée durablement attachée au système de la gestion, la France a longtemps hésité, préférant un système de compromis dominé par le système de la gestion sous l'empire de l'ordonnance du 2 janvier 1959²¹, avant d'ajouter le système de l'exercice par la loi organique du 1^{er} août 2001²².

A la difficulté technique que présente l'analyse comparative s'ajoute une difficulté d'ordre théorique.

principal en matière de dépenses puisqu'il récapitule les autorisations provisoires préalablement obtenues par les départements ministériels.

²⁰ STOURM (R.), *Cours de finances, Le budget*, Paris, Librairie Guillaumin et Compagnie, 1900, pp. 306. « A quoi bon, en effet, tous les ans, reproduire dans les exposés budgétaires, discuter et soumettre au vote, des crédits et des perceptions inévitables et à peu près immuables ? »

²¹ « Les recettes sont prises en compte au titre du budget de l'année au cours de laquelle elles sont encaissées par un comptable public. Les dépenses sont prises en compte au titre du budget de l'année au cours de laquelle les ordonnances ou mandats sont visés par les comptables assignataires ; elles doivent être payées sur les crédits de ladite année, quelle que soit la date de la créance ». Article 16 de l'ordonnance organique n°59-2 du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances.

²² Mais ce texte introduit une distinction entre la comptabilité générale de l'Etat (exercice) et la comptabilité des recettes et des dépenses budgétaires (gestion). Sur ces points, voir les articles 27 à 30 de la LOLF. Pour une présentation du système, ORSONI (G.), *Science et législation financières, Budgets publics et lois de finances, op. cit.*, pp. 350 à 354, n°367 à 369.

- La difficulté théorique.

10 - Si le critère de distinction entre les « familles juridiques » a été beaucoup discuté entre 1905²³ et 1950²⁴, les ouvrages de droit comparé s'accordent pour rattacher la France à une famille « romaniste » et l'Angleterre à une famille « anglo-américaine »²⁵. Dans la troisième édition de leur ouvrage, les professeurs Zweigert et Kötz ont proposé cinq critères de classification : le développement historique, le mode spécifique de réflexion juridique, certaines différences institutionnelles évidentes, le choix des sources du droit et l'idéologie²⁶. L'analyse comparative en France et au Royaume-Uni se heurte particulièrement à la question des sources parce qu'une opposition fondamentale est traditionnellement mise en avant entre le droit écrit et le « *case law* ».

Sous la V^{ème} République, certaines règles essentielles du droit budgétaire sont régies par des règles constitutionnelles ou de valeur constitutionnelle. Depuis la décision n°71-44 DC du 16 juillet 1971 du Conseil constitutionnel, il ne fait d'ailleurs plus de doute que la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen, et donc l'article 14, a une telle valeur²⁷. Toutefois, le texte constitutionnel renvoie à une loi organique l'organisation des conditions par lesquelles la loi détermine les ressources et les charges de l'Etat. Ainsi, seuls certains aspects sont organisés par le texte constitutionnel lui-même. L'essentiel du droit budgétaire fut d'abord contenu dans l'ordonnance portant loi organique du 2 janvier 1959. Depuis 2001, il repose sur les 68 articles de loi organique n°2001-692 du 1^{er} août 2001²⁸, auxquels s'ajoutent les nombreuses précisions apportées par la jurisprudence du Conseil constitutionnel.

La présentation traditionnelle des sources en Angleterre est différente. En effet, l'essentiel du système juridique britannique repose sur des pratiques et des usages établis depuis des siècles. Pourtant, les règles principales du droit budgétaire sont régies par le droit

²³ ESMEIN (A.), Le droit comparé et l'enseignement du Droit, in *Congrès international de droit comparé, Procès verbaux des séances et documents I*, 1905, p. 445.

²⁴ DAVID (R.), *Traité élémentaire de droit civil comparé*, Paris, R. Pichon et R. Durand-Auzias, 1950, 556 p.

²⁵ Pour une présentation récente des deux familles, voir ZWEIGERT (K.), KÖTZ (H.), *An introduction to comparative law*, Oxford, Clarendon Press, trad. T. Weir, 3^{ème} éd. 1998, pp. 74 à 131 pour « *The Romanistic Legal Family* » et pp. 180 à 275 pour « *the Anglo-American Legal Family* ».

²⁶ *Ibid.*, pp. 63 à 71.

²⁷ GONDOUIN (G.), *Le Conseil constitutionnel et la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen du 26 août 1789, Contribution à l'étude du contrôle de constitutionnalité des lois*, thèse, dir. G. Peiser, Valence, 1989, 888 p.

²⁸ JO du 2 août 2001, p. 12480.

écrit, ce qui apporte un démenti à l'idée selon laquelle il n'y aurait pas une place importante pour une telle source en droit anglais. Il existe même autant de textes normatifs qu'en France en matière budgétaire. On trouve d'abord certaines dispositions dans des textes anciens : la *Magna Carta* de 1215, les *statutes* du XIV^{ème} siècle, le *Petition of Rights* de 1629 et le *Bill of Rights* de 1689. Ensuite, les *standing orders* du n°48 au n°56 ont spécialement pour objet de régir la procédure budgétaire. Enfin, de nombreux textes législatifs ont des incidences plus ou moins directes : le *Public Accounts and Charges Act* de 1891, les *Parliament Acts* de 1911 et 1949, le *Provisional Collection of Taxes Act* de 1913, le *Finance Act* de 1973, le *Provisional Collection of Taxes Act* de 1968 et le *Resources and Accounts Act* de 2000.

Les sources formelles n'occupent cependant pas en droit anglais une place comparable à celle qu'elles occupent en droit français. En effet, les coutumes et les usages britanniques conservent toute leur vigueur. Il est même convenu qu'ils pourraient parfaitement se maintenir si une loi intervenait dans un sens contraire. L'impression quantitative d'une énumération des textes budgétaires s'explique par la remarquable continuité du système juridique dans le temps. Quant au caractère écrit du droit français, il se heurte au fait qu'un texte important vient souvent remplacer le précédent. Sur plusieurs siècles, cela donne une impression d'instabilité juridique. Quinze Constitutions se sont succédé depuis la Révolution française, et au XX^{ème} siècle, rien que pour le droit budgétaire, trois textes relatifs aux lois de finances ont successivement été adoptés²⁹. Mais à partir de 2006, seule la loi organique du 1^{er} août 2001 sera applicable. La situation est différente en Angleterre puisqu'un texte n'est généralement adopté que pour consacrer une pratique constante. En conséquence, les *statutes* récemment adoptés par la Chambre des Communes sont appelés à côtoyer les textes les plus anciens.

La dernière difficulté caractérise toute étude comparative entre deux systèmes impliquant l'usage d'une langue différente. Il s'agit de la difficulté terminologique.

- La difficulté terminologique.

11 - La compréhension de deux systèmes juridiques distincts nécessite l'établissement de points de comparaison, et particulièrement de repères terminologiques. La lecture d'une étude juridique conduite dans sa langue par un spécialiste étranger peut dérouter

²⁹ Il s'agit du décret du 19 janvier 1956, de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 et de la loi organique du 1^{er} août 2001.

l'observateur français. Si de nombreux termes paraissent familiers, leur usage diffère profondément.

La difficulté est particulièrement remarquable en droit budgétaire³⁰ puisqu'elle affecte les notions fondamentales. Citons quelques exemples. La « charge » correspond en droit français à la dépense, alors que le terme anglais « *charge* » désigne en droit anglais tantôt la recette tantôt la dépense³¹. Le terme « vote » désigne essentiellement dans les deux langues un processus décisionnel. Or, dans le cadre du droit budgétaire anglais, il correspond aussi à un chapitre budgétaire³², ou en tout cas à l'unité sur laquelle porte l'autorisation parlementaire. Quant au terme même de « budget », il désigne en France de manière générale l'acte prévoyant l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat, alors qu'au Royaume-Uni, avant 1993, il n'était en principe employé qu'à l'égard des ressources. Le *budget* contenait les propositions des voies et moyens qui doivent couvrir les propositions de dépenses³³.

12 - Le vote du budget implique l'intervention d'une assemblée délibérante et donc l'usage de termes relevant du droit constitutionnel. De manière comparable, la terminologie peut varier dans des proportions importantes, à commencer même par le terme « Parlement » qui désigne couramment les assemblées représentatives : en France, l'Assemblée nationale et le Sénat³⁴ ; en Angleterre, la Chambre des Communes et la Chambre des Lords. Mais, juridiquement, le terme n'a pas le même sens. Ainsi, selon le célèbre ouvrage de Blackstone³⁵ et le traité de droit parlementaire d'Erskine May, le Parlement britannique est composé du Roi, de la Chambre des Lords et de la Chambre des Communes³⁶. Lorsque Dicey écrit que le

³⁰ La présentation de la procédure budgétaire dans le traité d'Erskine May constitue un bon exemple.

³¹ Pour désigner les recettes, on parle des « *charges on the people* », en ce sens que la « charge » pèse sur le peuple puisque c'est le patrimoine des particuliers qui est affecté. Pour désigner les dépenses, on utilise parle des « *charges on the public revenue* » parce que la charge affecte les recettes publiques. Pour un exposé détaillé, voir *Erskine May's treatise on the law, privileges, proceedings and usage of Parliament, op. cit.*, p. 849, et MOLINIER (J.), *La procédure budgétaire en Grande-Bretagne, op. cit.*, p. 188 et 189.

³² C'est la définition que donne M. Molinier dans le lexique annexé à sa thèse. *La procédure budgétaire en Grande-Bretagne, op. cit.*, p.

³³ Le *budget speech* prononcé par le Chancelier de l'Echiquier lors du *budget day* marque ainsi le point de départ de la discussion parlementaire des propositions de recettes.

³⁴ C'est ce qui ressort de l'article 24 de la Constitution du 4 octobre 1958 qui précise que « le Parlement comprend l'Assemblée nationale et le Sénat ».

³⁵ BLACKSTONE (W.), *Commentaries on the laws of England, In four books*, New York, The Banks Law Publishing Co., 4^{ème} éd., 1917, p. 17.

³⁶ *Erskine May's treatise on the law, privileges, proceedings and usage of Parliament, op. cit.*, pp. 12 à 33. Le Parlement est envisagé dès les premières pages en tant que partie constitutive du Royaume britannique

Parlement britannique « a le droit de faire ou de ne pas faire une loi quelconque », il ne fait donc pas référence au pouvoir des seules assemblées mais bien à l'ensemble des organes politiques de l'Etat³⁷. Il n'est donc pas possible d'utiliser le terme « Parlement » comme synonyme du terme anglais « *Parliament* », sauf à préciser que l'on entend seulement se référer aux Chambres législatives. De manière semblable, le terme français « contrôle » qui date du Moyen-Age et qui est souvent associé à la fonction des assemblées, n'est pas le synonyme du terme anglais « *control* »³⁸. Le premier est associé à des idées de « surveillance » et de « vérification » tandis que le second se rapporte à l'idée d'« autorité »³⁹.

Cette difficulté terminologique se prolonge sur le plan linguistique. « Tous les linguistes savent, et un vieil adage l'affirme, que la traduction est un art périlleux. Il n'y a point de langues parallèles »⁴⁰. Le vocabulaire, qu'il soit ou non technique, pose problème dès lors qu'il s'agit de le transposer dans une langue étrangère. La question est bien connue des théoriciens de la traduction. Pour M. Newmark, « le processus de traduction est complexe, artificiel et frauduleux, puisqu'en utilisant une autre langue on prétend être quelqu'un que l'on n'est pas. C'est pourquoi, dans de nombreux types de textes (juridique, administratif, dialecte, local, culturel) il est tentant de transposer autant de mots de l'original que possible dans la version traduite. L'ennui est que la traduction ne peut pas simplement retranscrire, ou être l'original »⁴¹.

Faute d'équivalents d'une langue à l'autre, il est nécessaire de prendre des précautions particulières dans le choix des mots. C'est la raison pour laquelle la définition d'un objet d'étude comparable nécessite l'établissement d'une convention sur les termes.

³⁷ DICEY (A. V.), *Introduction à l'étude du droit constitutionnel*, Paris, Giard et Brière, trad. A. Batut et G. Jèze, 1902, p. 36.

³⁸ Le terme anglais a eu une certaine influence sur le français au XX^{ème} siècle dans des expressions telles que « le contrôle de soi » ou « le contrôle des naissances ». Il s'agit alors d'un synonyme du terme « maîtrise ».

³⁹ Aussi, l'affirmation selon laquelle « *Parliament controls Government* » signifie que le Parlement domine le Gouvernement ou qu'il le maîtrise, et non qu'il surveille ou vérifie son activité, comme c'est le cas avec le terme français.

⁴⁰ *Dictionnaire économique de l'anglais et du français, Budget et financement de l'Etat (France, Royaume-Uni, Etats-Unis)*, Paris, La Documentation Française, coll. Documents et informations, hors-série, 1997, p. 5, avant-propos de Lassale et Mme Deketelaere.

⁴¹ « *You may say it as complicated, artificial and fraudulent, since by using another language you are pretending to be someone you are not. Hence in many types of text (legal, administrative, dialect, local, cultural) the temptation is to transfer as many source language words to the target language as possible. The pity is that the translation cannot simply reproduce, or be, the original* ». NEWMARK (P.), *A textbook of translation*, Hemel Hempstead, Prentice Hall International Limited, 1998, p. 5.

B. Le choix conventionnel des termes : le vote du budget de l'Etat.

13 - « Quiconque s'efforce de connaître un objet le confrontera avec un autre, de sorte que toute connaissance comporte un moment comparatif »⁴². Inversement, comme toute étude qui s'efforce de connaître un objet, l'étude comparative a pour but l'accumulation de connaissances sur un objet. La particularité de l'objet d'une telle étude est qu'il relève de deux systèmes distincts⁴³. Cela implique de la part du comparatiste qu'il rende possible tant la communication intersubjective des raisonnements utilisés⁴⁴ que le voyage des termes d'une langue à l'autre. Il est ainsi nécessaire de construire un système de comparaison, en prenant garde au vocabulaire employé. La démarche consistant à définir les termes n'est certes pas propre au comparatiste, mais si tout texte est susceptible de faire l'objet de plusieurs interprétations, alors la tâche est d'autant plus complexe en présence de deux langues distinctes. C'est la raison pour laquelle une convention⁴⁵ sur les termes employés est nécessaire pour déterminer l'objet de l'étude comparative.

En raison des difficultés technique, théorique et terminologique, le système de comparaison ne peut être que « flexible » et comporter des concepts suffisamment larges pour embrasser l'hétérogénéité de l'objet d'étude⁴⁶. Il est ainsi délicat d'utiliser une théorie

⁴² ZWEIGERT (K.), *Méthodologie du droit comparé*, in *Mélanges offerts à Jacques Maury*, tome 1, Droit international privé et public, Paris, Dalloz et Sirey, 1960, p. 580.

⁴³ Nous empruntons cette idée à Popper. Dans son ouvrage *La logique de la découverte scientifique*, il énonce des propositions théoriques concernant l'activité scientifique en général. Que l'on considère que le droit puisse faire l'objet d'une science ou non, l'épistémologie des sciences est utile à la recherche juridique en tant qu'elle fournit des directives méthodologiques. POPPER (K. R.), *La logique de la découverte scientifique*, Paris, Payot, trad. N. Thyssen-Rutten et P. Devaux (trad. de l'édition anglaise de 1959), 1981 (1^{ère} éd. allemande, 1934), 480 p.

⁴⁴ « L'objectivité des énoncés scientifiques réside dans le fait qu'ils peuvent être intersubjectivement soumis à des tests ». POPPER (K. R.), *La logique de la découverte scientifique*, Paris, *op. cit.*, p. 41. L'exigence d'intersubjectivité est applicable à tout type de recherche. Sur sa nécessité épistémologique dans le cadre de la recherche juridique, voir HABA (E. P.), *Science du droit – quelle « science » ?*, *Le droit en tant que science : une question de méthodes*, *APD*, Droit et science, tome 36, 1991, pp. 167 à 187.

⁴⁵ L'accord méthodologique entre les spécialistes d'une même discipline est nécessaire, comme en témoigne l'analyse de Kuhn des paradigmes dans la recherche scientifique. Cette notion, très voisine du « système axiomatisé » ou des conventions selon Popper correspond à une sorte de consensus qui s'établit au sein d'une communauté scientifique. Cela permet à une communauté de scientifiques de participer au « jeu du savoir » cher à Popper et d'« étendre régulièrement, en portée et en précision, la connaissance scientifique ». KUHN (T. S.), *La structure des révolutions scientifiques*, Paris, Flammarion, trad. L. Meyer, 1983 (2^{ème} éd. de 1970), p. 71 et 82. Cette exigence nous paraît pleinement applicable à toute recherche ayant pour but d'accumuler des connaissances sur un objet déterminé.

⁴⁶ « *The next step in the process of comparison is to build a system. For this one needs to develop a special syntax and vocabulary, which are also necessary for comparative researches on particular topics. The system must be very flexible, and have concepts large enough to embrace the quite heterogeneous legal institutions which are functionally comparable* » (L'étape suivante dans le processus de comparaison est la construction d'un système. Il doit développer une syntaxe et un vocabulaire spéciaux, qui sont aussi nécessaires pour les recherches comparatives sur des sujets déterminés. Le système doit être très flexible, et disposer de concepts

particulièrement appropriée au droit budgétaire français ou au droit budgétaire anglais. Les règles dont il est question apparaissent trop attachées au système qu'elles déterminent pour être transposées dans un autre système. Seuls quelques points communs pourraient être relevés, et la comparaison conduirait à relativiser certaines différences⁴⁷. Puisque la « règle des quatre temps alternés » caractérise la procédure budgétaire des deux pays, l'étude comparative peut parfaitement porter sur l'un des temps, et plus particulièrement sur le deuxième (le vote du budget) qui en constitue l'élément central⁴⁸. Il est toutefois désormais nécessaire de le circonscrire au cadre étatique en raison de la part croissante des finances locales à l'époque contemporaine. En effet, en France, les finances locales ont pris, en raison des divers processus de décentralisation, une part conséquente et croissante des finances publiques. Leur évolution contemporaine tend vers plus d'autonomie à l'égard du budget de l'Etat, même si les liens financiers et de contrôle demeurent entre les budgets locaux et la loi de finances. En outre, les finances locales répondent à des logiques budgétaires et financières qui ne correspondent pas exactement à celles qui existent à l'échelle étatique. En Angleterre, la décentralisation⁴⁹ a également des incidences budgétaires. Après le référendum organisé en Ecosse le 11 septembre 1997, le Scotland Act de 1998 a conféré au Parlement écossais, élu en mai 1999, des compétences financières. Il peut en théorie modifier le taux des impôts et redistribuer les dépenses publiques dans les limites de la subvention reçue du budget britannique⁵⁰. Quant aux *local authorities*, ils bénéficient de pouvoirs financiers conférés par le Parlement de Westminster⁵¹. En dépit de la croissance des questions relatives aux finances

suffisamment larges pour embrasser l'hétérogénéité des institutions juridiques qui sont fonctionnellement comparables). ZWEIGERT (K.), KÖTZ (H.), *An introduction to comparative law, op. cit.*, p. 44.

⁴⁷ On éprouve cette difficulté avec la théorie des « grands principes budgétaires », qui sont les principes qui régissent le budget, durant la préparation, le vote, l'exécution et le contrôle (PHILIP (L.), *Dictionnaire encyclopédique de finances publiques*, dir. L. Philip, Paris, Economica, 1991, tome 2, p. 1225). Elle n'est transposable que pour partie au Royaume-Uni. Ainsi, l'existence d'une pluralité législative au Royaume-Uni est contraire au principe français d'unité budgétaire puisque celui-ci implique notamment que le budget soit présenté « dans un document unique » (PLAGNET (B.), Unité budgétaire (principe d'), *Dictionnaire encyclopédique de finances publiques*, dir. L. Philip, *op. cit.*, tome 2 p. 1585). Le principe d'unité budgétaire est souvent présenté comme une garantie déterminante pour les pouvoirs du Parlement. Or, son absence au Royaume-Uni ne constitue pas un obstacle à l'exercice de la fonction budgétaire du Parlement.

⁴⁸ Le second temps était classiquement désigné ainsi par les auteurs français de la fin du XIX^{ème} et du début du XX^{ème} siècle. Il constituait déjà un objet de comparaison, voir JOUVE (A.), *Le vote du budget en France et en Angleterre*, thèse, Montpellier, dir. Glaize, 1906, 197 p.

⁴⁹ KEATING (M.), What's wrong with asymmetrical government ?, Rapport présenté à l'European Consortium For Political Research, Standing group on Regionalism, conférence sur la dévolution, Newcastle-Upon-Tyne, février 1997. Voir aussi SCHLESINGER (P.), Quand le Royaume-Uni découvre la décentralisation – L'Ecosse fait sa révolution tranquille, *Le Monde diplomatique*, avril 1998, p. 11.

⁵⁰ LERUEZ (J.), La manière écossaise, *Le Monde*, 14 mai 2001.

⁵¹ *Dictionnaire économique de l'anglais et du français, Budget et financement de l'Etat (France, Royaume-Uni, Etats-Unis)*, *op. cit.*, p. 86, sous « Local authority ».

locales tant en France qu'en Angleterre, elles sont exclues de la présente étude en tant qu'elles constituent un champ d'étude à part.

- le vote.

14 - Le terme « vote » répond aux exigences de flexibilité qui doivent permettre une approche des droits budgétaires français et anglais. Non seulement il est suffisamment large pour désigner l'ensemble de l'étape pendant laquelle le Parlement se prononce sur le budget de l'Etat, mais il relève en plus tout autant du vocabulaire français que du vocabulaire anglais. Le terme « vote » est emprunté au latin classique *votum* qui a donné en français « vœu, prière » (1564). Son sens contemporain apparaît d'abord en Angleterre au XV^{ème} siècle. Il correspond originellement à « une décision prise par la Chambre des Communes anglais », et ce n'est qu'en 1702 qu'il est apparu en français dans son sens politique. Parallèlement, le verbe français « voter » est une importation, en 1552, du verbe anglais « *to vote* ». Utilisé en 1680 par Richelet au sens de « donner sa voix au chapitre », dans les couvents⁵², le verbe apparaît en 1704 et signifie « l'expression d'une opinion par un vote ». En 1756, le terme est diffusé par Voltaire dans son sens politique, c'est-à-dire « contribuer, adopter par son vote, décider par un vote majoritaire ». Depuis 1789, « le mot désigne une opinion exprimée par un corps politique, une assemblée délibérante »⁵³.

L'étymologie du terme « vote » met ainsi en évidence la possibilité de son usage dans les deux langues. Il se prête à l'étude comparative mais ses contours doivent être précisés lorsqu'il est appliqué au budget. En effet, le deuxième temps de la règle du baron Louis suggère que le « vote » corresponde à la période qui s'étend de la fin de la préparation jusqu'au début de l'exécution du budget. Or, dans ce cas, le vote n'est pas un processus décisionnel *stricto sensu* puisqu'il inclut aussi les débats qui le précèdent. Nous employons donc le terme « vote » dans cette étude pour désigner l'ensemble du processus, du dépôt d'un projet jusqu'au moment où il acquiert la forme législative. Il s'agit, *a priori*, de l'occasion pour les assemblées représentatives compétentes d'exercer un pouvoir de décision⁵⁴. Toute la

⁵² Dans ce sens, le verbe est emprunté au latin ecclésiastique *votare* « donner sa voix » (dérivé de *votum*).

⁵³ *Le Robert, Dictionnaire historique de la langue française*, dir. A. Rey, Paris, 2000, p. 4127, sous « vote ».

⁵⁴ C'est notamment l'expression employée par M. Amselek dans cette étude consacrée au budget de l'Etat sous la V^{ème} République. Dans la deuxième partie intitulée « La portée de l'autorisation parlementaire », il analyse « L'étendue du pouvoir de décision du Parlement » ainsi que « La procédure d'exercice par le Parlement de son pouvoir d'exercice ». AMSELEK (P.), *Le budget de l'Etat sous la V^{ème} République*, Paris, LGDJ, 1967, pp. 177 à 556.

difficulté de l'étude comparative de cette phase procédurale réside dans le point de savoir si le vote permet véritablement au Parlement de l'exercer. C'est sa vocation initiale et la raison pour laquelle les représentants l'ont réclamé durant tout le haut Moyen-Age. Mais, depuis les Révolutions, le terme « vote » a progressivement perdu cette signification et le pouvoir parlementaire s'est altéré.

- le budget.

15 - Si l'usage du terme « vote » n'est pas une difficulté pour l'analyse comparative, il en va, *a priori*, autrement du mot « budget ». Au Royaume-Uni, le *budget* ne désignait, jusqu'en 1993, que les propositions de recettes, et son usage semblait *a priori* exclu pour les dépenses publiques. En France, la notion renvoie indifféremment aux recettes et aux dépenses mais on en trouve plusieurs définitions juridiques : « le budget est l'acte par lequel sont prévues et autorisées les recettes et les dépenses annuelles de l'Etat ou des autres services que les lois assujettissent aux mêmes règles »⁵⁵ ; « Le budget de l'Etat prévoit et autorise, en la forme législative, les charges et les ressources de l'Etat »⁵⁶ ; « La loi de finances de l'année prévoit et autorise, pour chaque année civile, l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat »⁵⁷. Les différentes acceptions du terme « budget » rendent donc délicat son usage pour le droit français. Dans son *Cours de finances*, Stourm reconnaissait « les difficultés d'une bonne définition »⁵⁸. Pourtant, c'est le seul terme financier dont le champ apparaît suffisamment large en vue de l'étude comparative, et son étymologie illustre bien les liens historiques qu'ont entretenus la France et l'Angleterre⁵⁹. Comme pour le terme « vote », le sens politique du terme « budget » vient de l'Angleterre. Mais le terme a lui-même initialement été emprunté par les Anglais au vieux français « *bougette* », qui signifie « petit

⁵⁵ Article 5 du décret du 31 mai 1862 portant règlement général sur la comptabilité publique.

⁵⁶ Article 1^{er} du décret organique du 19 juin 1956 déterminant le mode de présentation du budget de l'Etat.

⁵⁷ Article 2 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances.

⁵⁸ STOURM (R.), *Cours de finances, Le budget, op. cit.*, p. 2. L'auteur parcourt les traités financiers de l'époque en cherchant en vain une définition satisfaisante.

⁵⁹ La plupart des ouvrages rappellent les vicissitudes du terme dans l'histoire des deux pays. Parmi ceux-ci, voir: AUDIFFRET (C. G. marquis d'), *Système financier de la France*, Paris, Paul Dupont, tome 3, 1863, p. 9 ; SAY (L.), *Dictionnaire des finances*, Paris, Berger-Levrault et Cie, 1899, p. 547 ; TROTABAS (L.), COTTERET (J.-M.), *Finances Publiques*, Paris, Dalloz, 2^{ème} éd., 1967, p. 21 ; BOTTIN (M.), Budget (notion historique et politique), *Dictionnaire encyclopédique de finances publiques*, dir. L. Philip, *op. cit.*, tome 1, p. 171 ; et, s'appuyant aussi sur le dictionnaire historique de la langue française de M. Rey, ORSONI (G.), *Science et législation financière, Budgets publics et lois de finances, op. cit.*, pp. 206 et 207, n°185.

sac de cuir », diminutif de « *bouge* », terme ancien de « sac ». Son exportation en Angleterre est intervenue très tôt et a donné lieu à des déformations orales du mot français : « *bowgette* » (1432-1450), « *boget* » (1548), « *boudget* », « *bouget* ». Ces termes ont d'abord désigné un sac de voyage, une bourse, une cassette. Le mot « *budget* » était utilisé dans des expressions telles que « *a budget of paradoxes, a budget of inventions* ». Le sens financier est apparu à propos du discours du Chancelier de l'Echiquier. On disait « *he opens his budget* », c'est-à-dire il ouvrait son budget. Le premier usage du terme est dû au pamphlet intitulé « *The Budget Opened* » publié en 1733⁶⁰. Le terme est passé dans l'anglais courant en 1764 et revenu immédiatement en France, enrichi de son sens financier⁶¹.

En 1768, contrairement au sens strict qu'il a revêtu ensuite, le « *budget* » désigne en Grande-Bretagne l'état annuel des dépenses et des recettes publiques⁶². Ce sens ne s'est répandu en France qu'après la Révolution. La notion « ne s'est manifestée, pour la première fois, dans les actes du gouvernement français, que par les arrêtés des consuls du 4 thermidor an X et du 17 germinal an XI, c'est-à-dire dans l'intervalle du mois d'août 1802 au mois d'avril 1803, où ce terme a remplacé la dénomination antérieure d'aperçu des recettes et des dépenses »⁶³. Le sort résiduel réservé au terme en France depuis l'ordonnance du 2 janvier 1959 n'est pas un obstacle à son utilisation dans l'étude comparative. D'ailleurs, au Royaume-Uni, son sens a évolué. En 1959, l'auteur anglais Brittain n'hésitait pas à utiliser le terme dans un sens large: « *the annual Budget is an estimate, for a year ahead, of revenue and expenditure chargeable to revenue* » (le budget annuel est une « estimation », pour l'année à venir, des revenus et des dépenses imputables sur le revenu public)⁶⁴. Cela préfigurait la réforme de mars 1993. Le « *budget* » a été remplacé « à compter de novembre 1993 par le budget unifié (*Unified Budget*) qui détaille la politique budgétaire à la fois en

⁶⁰ Dans ce pamphlet, le Premier ministre Walpole était comparé à un charlatan ouvrant une besace de remèdes miraculeux et d'attrape-nigauds. Voir sur ce point *Budgets and Financial Documents*, Factsheet P5, Procedure Series, House of Commons Information Office, 2005, p. 3.

⁶¹ *Le Robert, Dictionnaire historique de la langue française, op. cit.*, p. 547, sous « budget ». Pour Audiffret, « cette nouvelle interprétation n'a été adoptée dans notre langue financière que par imitation des formes et des expressions de l'idiome constitutionnel de la Grande-Bretagne », *Système financier de la France, op. cit.*, tome 3, p. 9 ; et pour Trotabas et M. Cotteret, il s'agit finalement pour la France d'une importation : « le mot et la chose nous sont venus d'Angleterre, inspiratrice à la fois de nos institutions politiques et de nos institutions financières », *Finances Publiques, op. cit.*, p. 21

⁶² Ainsi, Brittain utilise le terme au sens large. BRITTAİN (H.), *The british budgetary system, op. cit.*, pp. 19 à 142.

⁶³ AUDIFFRET (C. G. marquis d'), *Système financier de la France, op. cit.*, tome 3, p. 9. Selon M. Orsoni, c'est surtout la loi du 25 avril 1806 qui s'approprie le terme puisqu'elle est intitulée « loi relative au budget de l'Etat pour lan XIV et 1806 ». ORSONI (G.), *Science et législation financière, Budgets publics et lois de finances, op. cit.*, p. 207, n°185, note 1.

⁶⁴ BRITTAİN (H.), *The british budgetary system, op. cit.*, p. 19.

matière de recettes et de dépenses »⁶⁵. Le retour aux budgets de printemps trois années plus tard seulement n'enleva pas cette ambivalence qui caractérise le discours du Chancelier. Il n'y a donc aucun obstacle à l'emploi du terme dans le cadre de notre étude, pour désigner, au sens large, l'acte contenant les recettes et les dépenses⁶⁶.

- l'Etat.

16 - Le XX^{ème} siècle a vu apparaître les finances locales en marge des finances étatiques, en raison de l'importance croissante des collectivités décentralisées en France, et des *local governments* en Angleterre. Si l'on entend se référer aux seules recettes et dépenses dont la portée est nationale, il est nécessaire de circonscrire l'objet d'étude au cadre étatique. Toutefois, le terme « Etat », contrairement à « vote » et « budget », est peu utilisé au Royaume-Uni pour désigner l'organisation politique. On parle plus volontiers de la « Couronne ». Mais il n'existe pas d'autre terme pour désigner les finances publiques en France et en Angleterre à l'exclusion des finances locales. Si le terme « *state* » n'est pas couramment employé, sauf dans certaines expressions telles que « *constitutional state* » (Etat de droit), ou « *welfare state* » (Etat providence), son usage en matière budgétaire est nécessaire pour ne désigner que les recettes et les dépenses sur lesquelles le Parlement est appelé à se prononcer. Il est néanmoins utile de se référer aux origines du terme puisqu'il a revêtu des sens divers avant celui qu'on lui connaît.

Le terme « état » est un emprunt au latin classique « *status* » qui signifie « action de se tenir » et « position, situation », et « *stare* » qui signifie « se tenir debout ». Son usage est d'abord intervenu sous la forme « *estate* » (1213) puis « *estat* » (1370). Dès 1376, il a été question des « trois états », puis du « Tiers-Etat » à la fin du XIV^{ème} siècle et des « Etats généraux » en 1606. Le sens spécialisé d'« Etat » pour désigner « un groupement humain soumis à une même autorité » est apparu vers 1500, et à partir de 1549, il a désigné

⁶⁵ *Dictionnaire économique de l'anglais et du français, Budget et financement de l'Etat (France, Royaume-Uni, Etats-Unis)*, op. cit., p. 66, sous « Budget ». Voir aussi *Erskine May's treatise on the law, privileges, proceedings and usage of Parliament*, op. cit., p. 860 et 909.

⁶⁶ Il n'est pas opportun d'inclure l'annualité budgétaire dans la définition que nous adoptons du terme « budget ». En effet, un budget peut avoir une portée biennale, comme c'est le cas de l'Organisation des Nations Unies, ou même de législature. L'annualité est donc seulement devenue un principe budgétaire. Nous écartons donc le sens trop restrictif proposé par Jèze selon lequel le « budget au sens moderne » n'a existé que lorsque les recettes et les dépenses ont été annuellement votées. JEZE (G.), *Traité de science des finances, Le Budget*, op. cit., pp. 9 à 42.

« l'autorité souveraine qui s'exerce sur l'ensemble d'un peuple ou d'un territoire »⁶⁷. C'est en ce sens que nous entendons « le vote du budget de l'Etat ». D'ailleurs, le *Dictionnaire économique de l'anglais et du français* propose de traduire l'expression française « budget de l'Etat » par l'expression anglaise « *budget of the state* »⁶⁸.

La définition d'un objet d'étude comparable implique de faire des compromis. Mais les difficultés auxquelles se heurte l'analyse comparative n'occultent pas d'évidents points de comparaison. Il est même plus aisé d'apercevoir des tendances communes dans les notions budgétaires que dans les termes qui les renferment. Ainsi, le vote du budget de l'Etat renvoie à un pouvoir parlementaire de décision budgétaire. Dès lors, la question se pose de savoir si le Parlement exerce véritablement un tel pouvoir. S'il s'agit de la raison d'être du vote du budget, ce pouvoir semble avoir progressivement subi une altération depuis les Révolutions. L'évolution du sens que revêt « le vote du budget de l'Etat » nécessite une mise en perspective dans le temps, et appelle une étude historique.

II. La nécessité d'une étude historique.

17 - On ne peut comprendre les évolutions récentes des droits budgétaires français et anglais et les revendications du Parlement européen en la matière qu'en envisageant le « vote du budget de l'Etat » dans toute son amplitude historique. Seule une approche du pouvoir décisionnel des assemblées représentatives dans son ensemble peut en effet révéler les points de convergence des systèmes budgétaires français et anglais. Or, le contexte temporel d'un objet tel que « le vote du budget de l'Etat » nécessite la prise en compte de ses origines ainsi que de son évolution. Il s'agit donc d'envisager les questions financières depuis l'avènement de l'Etat, soit depuis le XIII^{ème} siècle (**A.**). Dans cette perspective, l'étude met en évidence l'évolution commune du pouvoir parlementaire de décision budgétaire dans le cadre des régimes politiques français et anglais (**B.**).

⁶⁷ *Le Robert, Dictionnaire historique de la langue française, op. cit.*, p. 1321 et 1322, sous « Etat ».

⁶⁸ *Dictionnaire économique de l'anglais et du français, Budget et financement de l'Etat (France, Royaume-Uni, Etats-Unis), op. cit.*, p. 15, sous « Budget de l'Etat ».

A. Le contexte temporel de l'étude du vote du budget de l'Etat en France et en Angleterre : du XIII^{ème} siècle à nos jours.

18 - Lorsqu'une étude est entreprise sur un objet déterminé, elle l'envisage généralement dans toute son amplitude temporelle. S'il s'agit par exemple d'un principe jurisprudentiel, on ne comprendrait pas que soient exclues les premières décisions qui en font mention. Par exemple, le principe de sincérité budgétaire en France ne peut être étudié sans évoquer les premières décisions par lesquelles le Conseil constitutionnel a admis l'argument d'insincérité⁶⁹. La consécration d'un principe de sincérité par la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances ne constitue qu'une étape, même déterminante, de l'histoire du principe.

De la même manière, l'étude du vote du budget de l'Etat implique l'analyse de ses origines comme de son évolution. En ce qui concerne la période contemporaine, la transformation du sens du terme « budget » n'empêche pas d'analyser le champ qu'il recouvre en droit positif. Ainsi, le remplacement du terme par l'expression « loi de finances » à partir de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 n'empêche pas de continuer à envisager le champ matériel du terme qui, contrairement à son usage, n'a pas disparu. Il en va de même pour l'emploi exclusif du terme « *budget* » en droit anglais pour désigner les « *charges on the people* » (recettes) jusqu'en 1993. Les dépenses publiques n'étaient pas concernées. Pourtant, dans son discours dit du « *budget speech* », le Chancelier de l'Echiquier ne manquait pas de rappeler les dépenses envisagées lors de la présentation du programme financier du Gouvernement, ce qui préfigurait l'institution du « *unified budget* » en 1993. Etant donné les vicissitudes du terme « budget », à partir de quel moment de l'histoire française et anglaise faut-il faire commencer une étude du vote du budget de l'Etat ?

19 - La définition des termes « vote », « budget » et « Etat » montre que le processus décisionnel dont il s'agit est très ancien. Selon les auteurs classiques, le terme « budget » est apparu en France peu de temps après la Révolution de 1789 et non, comme il est parfois affirmé, dans le rapport au Roi sur la situation des finances au 1^{er} avril 1814 et sur le budget des années 1814 et 1815. Audiffret précise que son usage dans le langage de l'Administration date de 1802-1803⁷⁰ et Jèze ajoute qu'il lui semble que c'est la loi du 2 ventôse an XIII qui a

⁶⁹ Décision n°93-320 DC, 21 juin 1993, *Rec.* p. 146 ; décision n°93-330 DC, 29 décembre 1993, *Rec.* p. 572 ; décision n°94-351 DC, 29 décembre 1994, *Rec.* p. 140.

⁷⁰ AUDIFFRET (C. G. marquis d'), *Système financier de la France, op. cit.*, tome 3, p. 9.

employé pour la première fois le mot budget⁷¹. De prime abord, l'étude du vote du budget de l'Etat implique donc de commencer avant l'époque dite classique des finances publiques.

Ce cadre temporel est transposable à l'Angleterre puisque la paternité du « budget » est attribuée à l'œuvre du Premier ministre Pitt, chef du Gouvernement de 1783 à 1801 et de 1804 à 1806. Il fut le premier à instaurer « la pratique consistant à présenter au Parlement, en un seul exposé, l'ensemble du programme financier pour l'année suivante, c'est-à-dire d'un côté la masse des « *estimates* » émanant de tous les ministères et de l'autre les recettes jugées nécessaires »⁷². En conséquence, si l'on estime que le vote du budget de l'Etat ne peut être appréhendé qu'à une époque où le « budget » existait, il faudrait ainsi faire commencer l'étude à l'époque révolutionnaire française, ou à l'époque du ministère de Pitt.

20 - Toutefois, étudier le vote du budget de l'Etat depuis 1789 induirait de ne prendre en considération le vote qu'à partir du moment où il a été appliqué à la fois aux recettes et aux dépenses. Or, le budget est constitué des deux éléments. Aussi est-il nécessaire d'envisager les origines du vote du budget, c'est-à-dire avant l'avènement du « budget au sens moderne » décrit par Jèze⁷³. D'ailleurs, le terme « budget » était déjà utilisé en 1733 en Angleterre et son usage déformé remonte même aux siècles précédents⁷⁴. Il est assurément difficile de voir dans les dérivés historiques du terme « bougette » une notion comparable à celle du « budget » au XVIII^{ème} siècle. Il est possible, en revanche, de comprendre comment le pouvoir parlementaire de décision s'est affirmé, et ensuite comment il a évolué, si l'on fait aussi porter l'étude sur les premières formes de votes financiers.

Ainsi, le Parlement de Westminster se prononce sur les dépenses publiques depuis le XVII^{ème} siècle⁷⁵. Quant au vote des recettes, la consécration du principe du consentement à l'impôt par la *Magna Carta* de 1215 en Angleterre et par la convocation des Etats en 1314 en France, a donné lieu à des votes de fonds plus ou moins réguliers pendant tout le haut Moyen-Age. Mais le processus décisionnel empruntait alors une forme rudimentaire dans les deux

⁷¹ JEZE (G.), *Traité de science des finances, Le Budget, op. cit.*, p. 41. L'auteur énumère les différents textes qui ont progressivement inauguré le nouveau système : de la loi du 4 germinal an XI relative aux crédits ouverts pour les dépenses des années 5, 6 et suivantes, et à la fixation des contributions de l'an XII à la loi du 15 juillet 1811 contenant le budget de l'Etat pour 1811 et la fixation des contributions pour 1812.

⁷² MOLINIER (J.), *La procédure budgétaire en Grande-Bretagne, op. cit.*, p. 184.

⁷³ JEZE (G.), *Cours de science des finances et de législation financière française, op. cit.*, p. 10.

⁷⁴ C'est ainsi le cas des mots « *bowgette* » (1432-1450), « *boget* » (1548), « *boudget* », « *bouget* ».

⁷⁵ Plus précisément, le vote des dépenses a été obtenu par les parlementaires en 1665 lorsqu'une *clause of appropriation* fut jointe à leur acte d'octroi de fonds. A partir de la « Glorieuse Révolution », ce droit n'a plus été contesté.

pays. Chaque « Ordre » décidait séparément de l'aide qu'il était prêt à faire au Roi. On était ainsi loin en France de la revendication révolutionnaire du Tiers-Etat d'un vote par tête. En Angleterre, si les modalités de la prise de décision se sont fixées très tôt après que le départ du clergé eut précipité l'avènement d'un Parlement bicaméral, le vote a conservé un caractère ponctuel jusqu'à la fin du XVI^{ème} siècle. Mais cette période ne constitue pas moins les origines directes du droit budgétaire né après les révolutions. La vigueur de la consécration des droits financiers des assemblées représentatives au XVII^{ème} siècle en Angleterre et à la fin du XVIII^{ème} siècle en France est l'aboutissement de siècles de revendications, pratiquement ininterrompues depuis l'apparition de l'Etat monarchique en France et en Angleterre au XIII^{ème} siècle.

21 - L'étude historique du vote du budget de l'Etat concerne en réalité l'histoire de l'Etat lui-même. Puisqu'un Etat ne peut exister sans finances⁷⁶, les questions budgétaires sont nécessairement apparues au moment de son essor. Pour les historiens, cette époque remonte au XIII^{ème} siècle⁷⁷. Après la conquête anglo-normande du XI^{ème} siècle, les systèmes féodaux anglais et français ont connu un semblable renforcement de l'autorité royale⁷⁸. Progressivement, le Roi est devenu « un seigneur au-dessus des seigneurs »⁷⁹ et l'Angleterre et la France commencèrent à se structurer de manière unitaire. Dans un tel contexte, lorsque le monarque s'engageait dans une guerre, il ne le faisait plus en tant que seigneur. Les besoins financiers ont commencé à se faire sentir « à l'échelle étatique » parce que le roi ne parvenait plus à faire face à de telles dépenses avec les seuls revenus de son domaine. Il lui a donc été nécessaire de faire appel à ses vassaux, et dans le prolongement, à l'ensemble des personnes en mesure de lui venir en aide. Ainsi sont nés à la fois l'Etat, les assemblées représentatives et les premières décisions financières émanant d'assemblées représentatives. Si le vote du budget de l'Etat est envisagé depuis ses origines au Moyen-Age, il n'est pas possible de parler de « Royaume-Uni »⁸⁰ ou de « Grande-Bretagne »⁸¹. Le point commun entre la

⁷⁶ Voir AMSELEK (P.), *Peut-il y avoir un Etat sans finances ?*, RDP, 1983, p. 267.

⁷⁷ Voir pour exemple : HAROUEL (J.-L.), BARBEY (J.), BOURNAZEL (E.), THIBAUT-PAYEN (J.), *Histoire des institutions de l'époque franque à la Révolution*, *op. cit.*, sommaire ; et SAINT-BONNET (F.), SASSIER (Y.), *Histoire des institutions avant 1789*, *op. cit.*, sommaire.

⁷⁸ PETIT-DUTAILLIS (C.), *La Monarchie féodale en France et en Angleterre, X^e-XIII^e siècle*, Paris, Albin-Michel, 1971, 475 p. BOURNAZEL (E.), *La royauté féodale en France et en Angleterre*, in *Les Féodalités*, dir. BOURNAZEL (E.) et POLY (J.-P.), Paris, PUF, 1998, pp. 389 à 510.

⁷⁹ PETIT-DUTAILLIS (C.), *La Monarchie féodale en France et en Angleterre, X^e-XIII^e siècle*, *op. cit.*, p. 10.

⁸⁰ Le Royaume-Uni est le nom officiel de la Grande-Bretagne depuis 1923.

⁸¹ L'Angleterre est devenu Grande-Bretagne en 1603.

Couronne britannique du XIII^{ème} siècle et le Royaume-Uni au XX^{ème} siècle est l'Angleterre. C'est la raison pour laquelle l'étude porte sur la France et l'Angleterre.

22 - L'étude des origines et de l'évolution du vote du budget de l'Etat requiert une analyse de systèmes juridiques coexistant dans l'espace, mais aussi de systèmes juridiques successifs dans le temps⁸². La première approche implique une comparaison de deux systèmes de nature différente : les systèmes anglais et français. La seconde juxtapose à la première une approche historique des systèmes considérés entre le XIII^{ème} siècle et l'époque contemporaine. Cela signifie qu'il importe d'analyser dans le temps chacun des deux systèmes étudiés, avant de procéder à la comparaison. Cela permet alors de mettre en évidence des points communs et de déterminer les circonstances de la construction de l'objet étudié. Or, une telle étude du vote du budget de l'Etat en France et en Angleterre renvoie à la nature de la forme de gouvernement. En effet, la fonction du Parlement lors du vote est étroitement liée à la fonction qu'il occupe au sein du régime politique. Le développement historique du vote coïncide donc avec le développement du régime parlementaire.

B. L'évolution commune du pouvoir parlementaire de décision budgétaire dans le cadre des régimes politiques français et anglais.

23 - La complexité de l'histoire médiévale empêche d'affirmer avec certitude lequel du consentement à l'impôt ou du système représentatif a donné naissance à l'autre. Ainsi, en France, des Etats⁸³ sont réunis en 1314 pour consentir à l'impôt mais d'autres Etats ont déjà été convoqués en 1302 pour soutenir le Roi dans son conflit avec le pape Boniface VIII. En Angleterre, la consécration du principe du consentement à l'impôt remonte à la *Magna Carta* de 1215. Mais on peut douter que les barons aient alors eu la volonté d'imposer leurs droits financiers. La folie de Jean sans Terre paraît être la raison principale qui a conduit les barons à rédiger la Grande Charte⁸⁴.

⁸² ZWEIGERT (K.), KÖTZ (H.), *An introduction to comparative law, op. cit.*, pp. 8 à 10. « *At first sight one is tempted to say that while comparative law studies legal systems coexistent in space, legal history studies systems consecutive in time* ». Les auteurs ajoutent que l'historien inclut toujours dans son analyse un élément de comparaison entre le système étudié dans le passé et celui qui existe au moment de son étude.

⁸³ Les Etats dont il s'agit sont les « Ordres » que le monarque a pris l'habitude de réunir durant le haut Moyen-Age. Au XIV^{ème} siècle, il n'était pas encore questions des « Etats généraux ».

⁸⁴ PETIT-DUTAILLIS (C.), *La Monarchie féodale en France et en Angleterre, X^e-XIII^e siècle, op. cit.*, p. 210 et 211.

Si les circonstances de l'avènement du consentement à l'impôt semblent compliquées par les préoccupations de la monarchie féodale, sa revendication pendant des siècles et sa réaffirmation virulente en Grande-Bretagne en 1629 puis en 1689, aux Etats-Unis en 1774⁸⁵ et en France en 1789 témoigne de ce qu'il a contribué à consolider le régime représentatif. Après l'essor du monarque au-dessus des autres seigneurs au XIII^{ème} siècle, la multiplication des décisions financières prises par les représentants des contribuables entre le début du XIV^{ème} siècle et les révolutions donne lieu à une lutte entre le Roi et les représentants. Progressivement, les assemblées apparaissent comme un contre-pouvoir à l'autorité royale et c'est ainsi que naît le régime représentatif, au sein duquel il n'est possible d'imposer les contribuables qu'après l'obtention préalable de leur consentement.

Quelques années après les révolutions, et donc d'abord en Grande-Bretagne, le Parlement semble vainqueur. La Monarchie se trouve limitée et les prérogatives financières des représentants amplifient au-delà de ce que les anciens « Ordres » ont revendiqué depuis la Guerre de Cent Ans. En effet, durant tout le haut Moyen-Age, il n'est question pour les Etats ou le *Parliament* que d'obtenir la garantie par le monarque d'être régulièrement convoqués pour tout besoin extraordinaire de subsides. Or, en raison de la résistance de l'autorité royale au XVII^{ème} siècle en Angleterre et aux XVII^{ème} et XVIII^{ème} siècles en France, la réaction parlementaire est allée jusqu'à conférer aux assemblées représentatives le droit de fixer les dépenses publiques et de déterminer les ressources publiques⁸⁶. Dans le prolongement, les assemblées étendent leur pouvoir de décision en veillant à encadrer étroitement la marge de manœuvre du Roi et des ministres qui l'entourent. Le régime parlementaire naît à cette époque et inspire la théorie de l'équilibre que l'on retrouve sous les plumes d'Esmein, Duguit et Hauriou. A ce moment, le vote du budget est l'exercice d'un pouvoir important. Mais il faut préciser qu'un décalage caractérise encore les régimes politiques anglais et français. L'« âge d'or » du parlementarisme correspond en Grande-Bretagne à la période qui s'étend du départ du Premier ministre North en 1782 jusqu'aux années qui suivent la grande réforme électorale de 1832. En France, après l'apprentissage de la première Restauration, le

⁸⁵ C'est la date de la proclamation du principe par le Congrès de Philadelphie dans la Déclaration des droits. TROTABAS (L.), COTTERET (J.-M.), *Finances Publiques*, Paris, Dalloz, 2^{ème} éd., 1967, p. 27.

⁸⁶ Ce sont les termes de la Constitution du 3 septembre 1791. C'est aussi la règle qui s'est imposée en Grande-Bretagne dans les décennies qui suivirent l'adoption du *Bill of Rights : legislative authorization and appropriation of charges*. Dans la mesure où le terme « charge » signifie en anglais tant les recettes que les dépenses, il s'agit rigoureusement du même principe. *Erskine May's treatise on the law, privileges, proceedings and usage of Parliament, op. cit.*, pp. 850 à 853. Sous la V^{ème} République, cette règle résulte de l'article 34 de la Constitution: « les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'Etat ». Cet article commence par préciser que la loi est votée par le Parlement.

parlementarisme atteint le même équilibre sous Louis Philippe d'Orléans qui donne son nom au parlementarisme orléaniste. L'interruption impériale ne l'efface pas mais la volonté des acteurs politiques du début de la III^{ème} République ne suffit pas à le maintenir, le régime basculant sous la domination des assemblées.

Cette première période est une phase ascendante pour les représentants des contribuables puis de la Nation. A partir de la revendication du principe du consentement à l'impôt, ils participent à la construction du budget lui-même et surtout au principe de son vote par les assemblées. Souhaitant partager le pouvoir politique avec le Roi, voire se substituer à lui, ils cherchent à acquérir un véritable pouvoir. C'est la conquête parlementaire d'un pouvoir de décision budgétaire. Mais la période d'équilibre du régime parlementaire fut de courte durée.

24 - Dans un célèbre article paru en 1934, René Capitant a démontré que la théorie de l'équilibre du régime parlementaire ne constitue qu'un « moment du parlementarisme », « une phase du grand conflit qui, dans les temps modernes oppose le monarque et l'assemblée »⁸⁷. Par la suite, l'équilibre se rompt, non pas par le renforcement soudain de l'autorité royale, mais par l'avènement du Gouvernement, plus à même de « déterminer et conduire la politique de la Nation », pour paraphraser l'article 21 de la Constitution du 4 octobre 1958. Apparaissant dans le régime parlementaire comme le « *committee of the legislative body* » (comité du corps législatif)⁸⁸, il constitue par sa nature même, et contrairement au Parlement⁸⁹, un organe de décision qui tend à concentrer l'ensemble du pouvoir budgétaire. Son autorité politique a pour conséquence de modifier la fonction du Parlement. Le vote du budget de l'Etat perd ainsi le sens qu'il a acquis au terme de siècles de revendications et on assiste à l'altération du pouvoir parlementaire de décision budgétaire.

Le vote du budget de l'Etat n'a donc pas toujours eu la même signification pour les assemblées. Il repose sur la conquête parlementaire d'un pouvoir de décision budgétaire (**Partie 1**). Mais, en suivant l'évolution du régime parlementaire lui-même, le vote a perdu son sens premier, celui d'un véritable pouvoir de décision. Il s'en est suivi une altération du pouvoir parlementaire de décision budgétaire (**Partie 1**).

⁸⁷ CAPITANT (R.), Régimes parlementaires, in *Mélanges Raymond Carré de Malberg*, Paris, Librairie Duchemin, paru en 1933, 1977, p. 34.

⁸⁸ BAGEHOT (W.), *The English Constitution*, Londres, Oxford university Press, 2001, p. 10.

⁸⁹ BURDEAU (G.), Pouvoir politique et politique financier, (essai de systématisation de leurs relations), in *Mélanges Dabin*, Paris, Sirey, Bruylant, tome 1, Théorie générale du droit, 1963, p. 56.

Partie 1. La conquête parlementaire du pouvoir de décision budgétaire.

Partie 2. L'altération du pouvoir parlementaire de décision budgétaire.

PARTIE 1

**LA CONQUETE PARLEMENTAIRE DU POUVOIR DE
DECISION BUDGETAIRE**

25 - Les premières assemblées représentatives ont vu le jour en France et en Angleterre entre la fin du XIII^{ème} siècle et le début du XIV^{ème} siècle. Le monarque s'est trouvé dans l'obligation de réunir les représentants de ceux qui étaient en mesure de lui venir financièrement en aide. A partir de cette époque pendant laquelle l'Etat a fait son apparition en permettant au Roi de devenir « seigneur au-dessus des seigneurs », les assemblées ont continuellement revendiqué un pouvoir de décision en matière financière. Leur premier objectif a été de rendre leurs offices progressivement indispensables. Or, la nécessité pour le Roi de faire face à des dépenses d'une importance croissante l'a obligé à prélever ses vassaux et réclamer des impôts de plus en plus nombreux. Mais si la participation d'assemblées au pouvoir politique ont semblé s'imposer durant tout le haut Moyen-Age, de simples interventions ponctuelles pour venir en aide au Roi n'ont pas suffi à asseoir l'institution représentative au sommet de l'Etat. La conquête du pouvoir de décision budgétaire a nécessité l'établissement de principes solides. Pour asseoir leur pouvoir, les assemblées ont dû l'imposer à la fois temporellement et matériellement. Cela a donné lieu à la conquête de deux principes fondamentaux qui sont devenus des règles classiques du droit budgétaire. Ainsi, les assemblées ont d'abord imposé leur intervention périodique par l'annualisation du vote du budget (**Titre 1**). Mais si ce cadre temporel a permis l'avènement du régime représentatif, il n'était pas suffisant pour définir un pouvoir de décision. Il restait la question de la portée matérielle du vote. Celle-ci s'est alors précisée par la spécialisation du vote des dépenses et a donné naissance au régime parlementaire (**Titre 2**). D'abord appliqués au vote du budget, les principes d'annualité et de spécialité se sont généralisés à l'ensemble du droit budgétaire dont ils constituent encore les principaux piliers, en dépit de nombreuses exceptions.

TITRE 1

L'ANNUALISATION DU VOTE DU BUDGET

26 - L'annualité du vote du budget est l'élément central du principe de l'annualité budgétaire. Mais il ne s'agit pas seulement d'un principe financier que les représentants des contribuables ont obtenu au terme de siècles de lutte avec le monarque. Puisque ce principe oblige le Roi à composer avec les représentants dès lors qu'il a besoin de subsides, sa consécration ne correspond pas seulement à une conquête financière mais aussi à la mise en place du régime représentatif. Toutefois, lorsque le Roi parvint à s'élever au-dessus du système féodal au XIII^{ème} siècle, tout partage du pouvoir semblait exclu. Dans un tel contexte, les représentants des contribuables ont dû continuellement revendiquer le principe de la périodicité de leurs votes financiers (**Chapitre 1**). Contraint de convoquer les assemblées pour obtenir les fonds nécessaires à la couverture de ses besoins extraordinaires, le Roi tenta de s'opposer à cette participation en dépit de la Guerre de Cent Ans qui la rendit pratiquement systématique. Pendant un temps, il parvint même à se passer du consentement à l'impôt des représentants des contribuables. Il fallut donc attendre les révolutions de 1688 et 1789 pour que les assemblées représentatives puissent franchir les obstacles persistants de l'absolutisme monarchique, avant d'obtenir la généralisation du principe de l'annualité du vote du budget (**Chapitre 2**).

CHAPITRE 1

LA REVENDICATION D'UN PRINCIPE DE PERIODICITE DES VOTES FINANCIERS

27 - Entre la période de la souveraineté financière du monarque et le moment où il est devenu impensable que la représentation nationale ne se prononce pas annuellement sur les recettes et les dépenses de l'Etat⁹⁰, les assemblées représentatives ont contesté l'absolutisme royal et tenté de rendre leurs offices progressivement obligatoires. En matière financière, il s'agissait à terme d'imposer le vote périodique des recettes puis aussi des dépenses.

Toutefois, il est difficile de déterminer avec précision quand sont apparues les assemblées représentatives et le principe du consentement à l'impôt. Il s'agit d'une période au cours de laquelle les notions de budget et de vote ne sont encore qu'en germe. L'établissement du principe n'en est pas moins incontestable (**Section I**), même si les votes financiers et les assemblées ont longtemps présenté une certaine inconsistance (**Section II**).

⁹⁰ Dans notre étude, le mot Etat au singulier désigne « l'organisation politique et juridique de la nation qu'elle personnifie ». AVRIL (P.), GICQUEL (J.), *Lexique, Droit constitutionnel*, Paris, PUF, 1986, p. 51. Au pluriel, il s'agit soit de plusieurs organisations du même type comme les Etats français et anglais soit les Ordres réunis par le roi. Sous cette seconde acception, il s'agit en France des Etats généraux (le clergé, la noblesse et le Tiers-Etat) et en Angleterre des Ordres qui étaient convoqués séparément avant l'avènement du Parlement bicaméral.

SECTION I

L'ETABLISSEMENT DU PRINCIPE DU CONSENTEMENT A L'IMPOT PAR LES ASSEMBLEES REPRESENTATIVES

28 - En l'absence d'assemblées représentatives clairement identifiables, il ne peut être question ni d'annualité ni de périodicité des assemblées ou de leurs activités financières. Si personne ne conteste aujourd'hui que le vote est le fait des représentants de la nation, les particularités historiques de la France et l'Angleterre ne permettent cependant pas de s'en tenir là. Les questions de souveraineté nationale et de représentation sont largement tributaires de conceptions divergentes. Il est en outre impossible d'assimiler complètement représentation nationale et assemblées représentatives. Si cela peut l'être dans une certaine mesure au vingtième siècle en France, il n'est cependant pas certain que cela l'ait toujours été ni que cela l'ait jamais été en Angleterre. Lorsque Dicey écrit que le Parlement britannique « a le droit de faire ou de ne pas faire une loi quelconque »⁹¹, il ne désigne pas simplement les assemblées représentatives car si tel avait été le cas, il n'aurait pu être aussi péremptoire. Ce que désigne Dicey est le Parlement défini « dans la bouche d'un jurisconsulte », à savoir « le Roi, la Chambre des Lords et la Chambre des Communes »⁹². C'est aussi la définition que donne Blackstone : « *first, the king; secondly, the lords spiritual and temporal, which is an aristocratical assembly of persons selected for their piety, their birth, their wisdom, their valor, or their property; and thirdly, the House of Commons, freely chosen by the people from among themselves, which it makes a kind of democracy: as this aggregate body [...] composes the British parliament* »⁹³ (premièrement, le roi ; deuxièmement, les lords spirituels et temporals, qui sont une assemblée de personnes sélectionnées pour leur piété, leur naissance, leur sagesse, leur valeur, ou leur propriété ; et troisièmement, la Chambre des Communes, librement choisie par le peuple parmi lui, ce qui en fait une sorte de démocratie :

⁹¹ DICEY (A. V.), *Introduction à l'étude du droit constitutionnel*, Paris, Giard et Brière, trad. A. Batut et G. Jèze, 1902, p. 36. L'ensemble de l'ouvrage de Dicey semble orienté par cette problématique. Il comporte trois parties intitulées de manière éloquentes ; la première est consacrée à la « souveraineté du parlement » et la seconde au « règne de la loi ».

⁹² *Ibid.*, p. 35.

⁹³ BLACKSTONE (W.), *Commentaries on the laws of England, In four books*, New York, The Banks Law Publishing Co., 4^{ème} éd., 1917, p. 17.

ce corps collectif compose le Parlement britannique). Elle éclaire pleinement l'expression « le roi en son Parlement » et donne une acception plus large aux « représentants de la Nation ». La même observation peut être faite à partir de la Constitution française du 3 septembre 1791⁹⁴ qui fait du Roi un représentant de la Nation au même titre que les représentants élus. Mais dans notre étude, nous désignons par « représentants de la nation », les membres des assemblées représentatives. Quant à l'idée selon laquelle les votes en matière financière sont l'expression du choix de la nation⁹⁵, il est aussi nécessaire d'apporter quelques nuances. A l'origine, le Roi recherchait l'autorisation de ceux qui étaient en mesure de contribuer. Le concept de nation ne s'étant façonné qu'avec le temps, ce sont les subsides fournis par les seuls contribuables qui justifiaient la composition des premières assemblées. Mais le lien qui les unit aux besoins financiers du Roi est tel qu'il est difficile de déterminer si ce sont les besoins qui les ont fait naître ou l'inverse. Nous ne prétendons pas trancher une telle question, mais simplement mettre en évidence la naissance concomitante des assemblées et du principe du consentement à l'impôt (§1.) ainsi que l'irrégularité dans le temps des assemblées et de leurs votes des recettes (§2.).

§ 1. La naissance concomitante des assemblées représentatives et du principe du consentement à l'impôt.

29 - Les assemblées représentatives françaises et anglaises sont nées entre la fin du XIII^{ème} siècle et le début du XIV^{ème} siècle, à une époque où naît aussi le principe du consentement à l'impôt. Passant du statut de seigneur à celui de monarque d'un vaste royaume, les rois français et anglais se sont trouvés face à de nouvelles dépenses que les seuls revenus domaniaux ne pouvaient plus couvrir. Ces difficultés ont permis à des assemblées d'intervenir et de venir financièrement en aide au monarque. S'il est délicat de dater avec précision la naissance du principe du consentement à l'impôt et des assemblées

⁹⁴ Dans un Titre III : Des pouvoirs Publics, l'article 2 est ainsi rédigé : « La Nation, de qui seule émanent tous les pouvoirs, ne peut les exercer que par délégation. La Constitution française est représentative ; les représentants sont le Corps législatif et le roi ». Constitution du 3 septembre 1791.

⁹⁵ Cette idée est le résultat d'un syllogisme commun à la France et l'Angleterre après leurs révolutions respectives. Le Parlement représente la nation. Le Parlement vote le budget. Donc la nation vote le budget ou tout au moins est présumée l'avoir voulu.

représentatives, il est cependant nécessaire de fixer le point de départ de l'étude. Or il semble que l'on puisse observer au XIII^{ème} siècle à la fois la naissance du consentement à l'impôt en tant que fonction première des assemblées représentatives (**A.**) et la naissance de ces mêmes assemblées par la consécration du système de la représentation par Etat (**B.**), et ce, bien que l'expression « Etats généraux » ne soit pas employée en France avant 1468⁹⁶.

A. Le consentement à l'impôt, fonction première des assemblées représentatives.

30 - Aux XII^{ème} et XIII^{ème} siècles, les questions financières sont rendues complexes par le système féodal. De nombreux auteurs ont mis en évidence les ressemblances entre les systèmes féodaux français et anglais, tels Petit-Dutaillis et M. Bournazel dans leurs ouvrages respectivement intitulés « La Monarchie féodale en France et en Angleterre. X^{ème}- XIII^{ème} siècle » et « La Royauté féodale en France et en Angleterre »⁹⁷. L'institution fondamentale du système féodal est le fief sur lequel repose la règle des cas et l'origine du consentement à l'impôt et selon laquelle les vassaux sont obligés de venir en aide à leur seigneur (**1.**). Mais lorsque le Roi fut obligé de faire des dépenses que ses revenus domaniaux ne permettaient plus de couvrir et qu'elles n'étaient pas prévues dans le cadre de la règle des cas qui lui auraient permis d'obtenir des fonds sans consentement préalable, il n'eut pas d'autre choix que de demander le consentement de ceux qui pouvaient lui venir en aide. Il se trouva contraint de procéder à la réunion d'assemblées dont la large représentativité devait lui garantir l'octroi d'aides ou de subsides⁹⁸ pour couvrir ses dépenses extraordinaires. C'est

⁹⁶ Nous utiliserons indifféremment l'expression « Etats généraux » bien que « l'expression est infiniment plus tardive (1468) que l'institution elle-même ». Les professeurs Saint-Bonnet et Sassié expliquent qu'en 1468, « le roi Louis XI applique encore la vieille formule à la noblesse et aux prélats de l'Eglise qu'il convoque individuellement tout en acceptant le système des procurations, mais il demande aux villes de députer des notables choisis parmi les trois ordres, utilisant ainsi, pour la première fois, le principe de la représentation ». SAINT-BONNET (F.), SASSIÉ (Y.), *Histoire des institutions avant 1789*, Paris, Montchrestien, 2004, n°231, p. 211. « Le système électif triomphe, avec des modalités uniformes » ensuite lors des Etats de 1484. KRYNEN (J.), *La représentation politique dans l'ancienne France : l'expérience des Etats généraux*, *Droits*, Paris, PUF, n°6, 1987, p. 34.

⁹⁷ PETIT-DUTAILLIS (C.), *La Monarchie féodale en France et en Angleterre, X^e-XIII^e siècle*, Paris, Albin-Michel, 1971, 475 p. BOURNAZEL (E.), *La royauté féodale en France et en Angleterre, in Les Féodalités*, dir. BOURNAZEL (E.) et POLY (J.-P.), Paris, PUF, 1998, pp. 389 à 510.

⁹⁸ Dans le cadre de notre étude, nous prenons pour synonymes les termes « aide » et « subside ». Nous retenons la définition que Picot donne de l'aide : « l'aide était l'impôt accordé au seigneur par son vassal ou au roi par la nation ». Mais nous ne la réservons pas exclusivement à l'usage qui en a été fait, « le mot aide [étant devenu] presque synonyme d'impôt indirect ». PICOT (G.), *Histoire des Etats généraux, considérés au point de vue de*

ainsi que le consentement à l'impôt est historiquement la fonction première des assemblées représentatives⁹⁹ (2.).

1. Le fief, la règle des cas et le consentement à l'impôt dans le système féodal.

31 - En s'interrogeant sur le caractère consenti ou imposé de l'impôt, Laufenburger a mis en évidence le tournant qu'a constitué de manière générale le XIII^{ème} siècle : « l'impôt romain a été autoritaire et l'est resté dans la Gaule jusqu'à l'invasion des barbares pour disparaître après la chute de l'Empire romain en 395. La résurrection de l'impôt à la fois du XIII^{ème} siècle fut subordonnée au consentement des seigneurs »¹⁰⁰. Dans les deux siècles qui précèdent l'avènement des premières assemblées représentatives, la France et l'Angleterre connaissent un type de société identique : le régime féodal ou féodalité. Ganshof en donne la définition suivante : « la féodalité peut être définie comme un ensemble d'institutions créant et régissant des obligations d'obéissance et de service de la part d'un homme libre dit « vassal », envers un homme libre dit « seigneur », et des obligations de protection et d'entretien ayant le plus souvent pour effet la concession par le seigneur au vassal, d'un bien dit « fief »¹⁰¹. Il s'agit donc d'un « cadeau qui oblige », une « concession du seigneur à charge de services dits nobles »¹⁰². Les obligations du concédant, appelé vassal, se rattachaient à la

leur influence sur le Gouvernement de la France de 1355 à 1614, Paris, Hachette, 1872, tome 1, p. 137. A partir de l'origine féodale de l'aide, nous appelons « aide » tous les fonds qui sont accordés au Roi à partir du XIV^{ème} siècle sans établir de distinction fiscale.

⁹⁹ On trouve des explications détaillées de l'origine du consentement à l'impôt en Angleterre, aux Etats-Unis et en France, du rapprochement entre les systèmes anglais et français et notamment du lien avec les institutions féodales in DOUAT (E.), *Finances Publiques, Finances communautaires, nationales, sociales et locales*, Paris, PUF, coll. Thémis, 2^{ème} éd., 2000, pp. 4 à 7, pour les origines lointaines. Les autres développements portent sur la période du Haut Moyen-Age. Pour une étude globale du consentement de l'impôt, voir CADOUX (C.), *Du consentement de l'impôt*, *RSF*, 1961, pp. 427 à 450. L'auteur résume les origines du consentement de l'impôt aux pages 429, 430 et 431.

¹⁰⁰ LAUFENBURGER (H.), *Histoire de l'impôt*, Paris, PUF, Que sais-je ?, 1954, p. 16. Clamageran consacre de nombreux développements dans le tome 1^{er} de son histoire de l'impôt à l'impôt romain (Livre 1) et à l'impôt barbare (Livre 2). CLAMAGERAN (J.-J.), *Histoire de l'impôt en France, Depuis l'époque romaine jusqu'à 1774*, Genève, Slatkine, 1^{ère} éd. 1867, tome 1, 1980, pp. 3 à 190.

¹⁰¹ GANSHOF (F. L.), *Qu'est-ce que la féodalité?*, Bruxelles, Presses Universitaires de Bruxelles, 1968, p. 12.

¹⁰² HAROUËL (J.-L.), BARBEY (J.), BOURNAZEL (E.), THIBAUT-PAYEN (J.), *Histoire des institutions de l'époque franque à la Révolution*, Paris, PUF, 9^{ème} éd., 2001, n°104, p. 123. « Le terme [fief], latinisé en *fevum* ou *feodum*, *feù/feo*, au midi, désignait dans la Germanie ancienne les cadeaux échangés entre les clans pour renforcer la paix ». Le terme qui « s'était plaqué sur le vieil usage romain d'accorder des tenures militaires, supplante à partir du XI^{ème} siècle et sous l'influence méridionale, semble-t-il, l'ancien mot de *beneficium*/bienfait, récompense ».

détention de la terre¹⁰³ et le fief apparaît comme « un marché conclu entre seigneurs et vassaux, la contrepartie presque nécessaire de l'hommage et de la fidélité »¹⁰⁴. On peut dire que le fief repose alors sur deux obligations réciproques. La première résulte de l'investiture par laquelle le seigneur concède le fief au vassal. La seconde consiste en une série d'obligations qui furent remarquablement précisées au début des années 1020 par l'évêque Fulbert de Chartres à la demande du duc d'Aquitaine qui était « soucieux de faire condamner, dans les formes, l'un de ses turbulents vassaux, Hugues de Lisignan, par sa cour féodale formée des pairs de trublion »¹⁰⁵.

A titre principal, la contrepartie du fief est l'*auxilium*/aide et le *concilium*/conseil que le vassal doit à son seigneur. « Au vassal, sa foi imposait d'« aider » son seigneur en toutes choses. De son épée, de son conseil, cela allait de soi. Un moment vient où on ajoute : de sa bourse aussi »¹⁰⁶. L'aide est donc d'abord militaire¹⁰⁷ mais elle consiste aussi « en des secours en argent dont les hypothèses (cas) se sont précisées au cours du XI^{ème} siècle, avec des variantes régionales : payer la rançon du seigneur prisonnier, les frais d'adoubement (armement en qualité de chevalier) de son fils aîné, la dot de sa fille et, plus tardivement, financer son départ pour la croisade lorsque son vassal n'est pas de l'expédition »¹⁰⁸. Cette « aide aux quatre cas », dite au pluriel *auxilia*, fut développée tant dans le système féodal anglais que français¹⁰⁹, même si des questions demeurent sur le point de savoir si Guillaume le Conquérant a « introduit véritablement, en Angleterre, le système féodal, ou s'il en avait greffé les structures sur un terrain déjà bien préparé »¹¹⁰.

¹⁰³ M. Duverger décrit les redevances féodales que le Roi percevait en tant que seigneur comme des « produits juridiques de cette propriété », dans la mesure où « ces redevances restent liées à l'idée de la propriété du domaine seigneurial ». DUVERGER (M.), *Finances Publiques*, Paris, PUF, 11^{ème} éd., 1988, p. 105.

¹⁰⁴ *Ibid.*, n°104, p. 124.

¹⁰⁵ BOURNAZEL (E.), *La royauté féodale en France et en Angleterre*, *op. cit.*, p. 420.

¹⁰⁶ BLOCH (M.), *La société féodale*, Paris, Albin-Michel, 1994, p. 313 et 314.

¹⁰⁷ L'aide militaire était composée de l'« estage (garde au château), de chevauchée ou ost (simples raids ou combat d'envergure) ». BLOCH (M.), *ibid.* M. Ardant explique la manière par laquelle «les souverains proposèrent le rachat du service militaire à ceux qui y étaient soumis soit par le lien féodal, soit en vertu du principe suivant lequel tous les habitants devaient contribuer à la défense du royaume». «Sous Philippe le Bel, la substitution du service militaire payé au service gratuit se développa. Sensiblement plus tôt, la monarchie anglaise avait fait de même». ARDANT (G.), *Histoire de l'impôt*, Paris, Fayard, Livre 1, De l'antiquité au XVII^{ème} siècle, 1971, p. 236 et 237.

¹⁰⁸ HAROUEL (J.-L.), BARBEY (J.), BOURNAZEL (E.), THIBAUT-PAYEN (J.), *Histoire des institutions de l'époque franque à la Révolution*, *op. cit.*, n°104, p. 123.

¹⁰⁹ GANSHOF (F. L.), *Qu'est-ce que la féodalité?*, *op. cit.*, p. 86.

¹¹⁰ BOURNAZEL (E.), *La royauté féodale en France et en Angleterre*, *op. cit.*, p. 420.

32 - En France, la règle féodale des cas bénéficiait au roi en tant qu'il était aussi seigneur mais elle se développa également à l'échelle des villes, essentiellement à la fin du XII^{ème} siècle. A cette époque, « un certain nombre de communautés urbaines, au nord comme au midi, notamment dans le domaine capétien ou celui du Plantagenêt, sont désormais considérées, en tant que telles, comme des vassaux collectifs ». L'aide militaire était due au même titre que l'aide pécuniaire selon la règle des quatre cas. « La ville dont la naissance et l'expansion s'étaient faites au détriment des puissances seigneuriales venait de s'intégrer dans la construction féodale qui, à cette époque, profite aux princes et de plus en plus au roi »¹¹¹. Le Roi pouvait bénéficier des services autrefois requis par les seigneurs à l'égard des vassaux à une échelle autrement plus vaste puisque les seigneurs devenaient les vassaux du Roi.

Il est difficile de dire avec précision quand les rois français et anglais devinrent, en tant que monarques, « seigneur au-dessus des seigneurs »¹¹². Mais l'évolution de la féodalité ou de la royauté féodale se produisit au XIII^{ème} siècle et la souveraineté monarchique s'affirme en même temps que l'Etat monarchique, dont les historiens font remonter l'essor à la même époque. Pour Petit-Dutaillis, « à mesure que le régime féodal se systématise, la logique oblige à reconnaître que la pyramide féodale a un sommet, [...], la hiérarchie féodale aboutit [...] au monarque »¹¹³. Les premiers mots prononcés le 10 avril 1302 par le chancelier Flotte lors de la première réunion des « Etats généraux »¹¹⁴ le montrent bien. Ces Etats étaient convoqués pour contrer les prétentions de la papauté à l'égard du royaume français. Le chancelier commença son discours en s'adressant aux évêques : « de qui tenez-vous vos évêchés ? » et aux « nobles, de qui tenez-vous vos fiefs ? Tous sont obligés de répondre « Du roi »¹¹⁵. De la même manière, en 1304, le Roi convoque « individuellement ses vassaux » et

¹¹¹ *Ibid.*, n°197, p. 198.

¹¹² M. Duverger résume l'évolution de l'impôt de la manière suivante : « l'idée romaine d'impôt s'était dissoute en même temps que l'idée romaine d'Etat : les deux réapparaissent ensemble, pendant que disparaît la conception féodale d'un pouvoir lié à la propriété et dispersé entre seigneurs ». Plus loin, il écrit : « le roi va d'abord utiliser les prérogatives féodales pour restaurer son pouvoir, En tant que seigneur, il perçoit les redevances sur ses terres. Il utilise ensuite le système des « aides » pour réclamer de ses vassaux le droit de percevoir des redevances sur leurs propres seigneuries : au lieu d'être fournie par le seigneur, « l'aide est alors perçue directement par le roi sur les habitants de la seigneurie ». DUVERGER (M.), *Finances Publiques*, op. cit., p. 105 et 106.

¹¹³ PETIT-DUTAILLIS (C.), *La Monarchie féodale en France et en Angleterre, X^e-XIII^e siècle*, op. cit., p. 10.

¹¹⁴ L'expression n'est pas employée mais il s'agit bien des différents Etats du royaume. Voir *infra*, n°43 et 46.

¹¹⁵ BOURNAZEL (E.), *La royauté féodale en France et en Angleterre*, op. cit., p. 389. Il est significatif qu'il s'agisse des premières lignes de l'étude. « Quant aux gens des villes, ils agissent au non des communautés bourgeoises, entités vassales de la Couronne ».

rappelle à chaque personne convoquée « l'obligation de fidélité et tout autre lien » qui les rattachent à la personne du roi »¹¹⁶.

33 - Le lien féodo-vassalique qui se généralise au profit du Roi est riche de nombreuses obligations pour les vassaux. Néanmoins, si une aide est requise au titre de la règle des cas, la coutume féodale impose aussi l'aide en cas de détresse de la part du seigneur : « le vassal doit secourir son seigneur dans la détresse [...] cette aide, il la donne, et on le consulte »¹¹⁷. Le système de l'aide ou *auxilium* connaît au XIII^{ème} siècle une expansion considérable¹¹⁸, s'étend même au-delà de la coutume féodale¹¹⁹ et devient la fonction première des assemblées représentatives.

2. Les premières convocations d'assemblées en vue de consentir l'impôt.

34 - Sans entrer encore dans les détails du caractère représentatif des premières assemblées représentatives¹²⁰, on peut observer qu'après quelques étapes, des assemblées furent réunies dans le but de formaliser le consentement requis pour venir financièrement en aide au Roi. Il faut à ce titre signaler la célèbre dîme dite saladine qui fut perçue à une échelle « nationale » en 1188 en Angleterre et en France. Il s'agissait de « reprendre à Saladin le royaume de Jérusalem » et pour cela, « dès janvier 1188, les rois de France et d'Angleterre s'entendirent sur les mesures à prendre, après avoir consulté les barons et prélats de leur

¹¹⁶ SAINT-BONNET (F.), SASSIER (Y.), *Histoire des institutions avant 1789*, op. cit., n°232, p. 213.

¹¹⁷ PETIT-DUTAILLIS (C.), *La Monarchie féodale en France et en Angleterre, X^e-XIII^e siècle*, op. cit., p. 345 et 346.

¹¹⁸ LAFERRIERE (J.), WALINE (M.), *Traité de science et de législation financières*, Paris, LGDJ, 1952, p. 20. Laferrière et Waline résument ainsi la naissance du consentement à l'impôt. « L'impôt a pris sa naissance dans la théorie fiscale de l'aide : le vassal devait l'aide à son seigneur dans divers cas, qui variaient d'ailleurs selon les coutumes. Cette aide, le Roi de France, à la fin du X^{ème} siècle, la demande pour les guerres nationales. Tous les hommes libres, d'autre part, devaient le service militaire, mais au Roi seul, et dans le seul cas d'invasion du territoire national (arrière-ban), le Roi préférerait que les paroisses lui envoyassent des « sergents » de carrière ; et les roturiers préféreraient de leur côté payer ces soldats plutôt que d'aller en personne à la guerre. Puis on prit l'habitude d'évaluer en argent ces prestations : au lieu de recruter eux-mêmes les sergents, les bourgeois donnaient au fisc l'argent nécessaire. Mais le Roi ne pouvait lever d'impôts sur les sujets de ses vassaux sans le consentement de ses derniers ».

¹¹⁹ « En dehors des cas prévus par l'aide féodale coutumière, le roi a dû négocier avec les nobles, les ecclésiastiques et les roturiers pour obtenir d'eux ce à quoi la coutume ne les obligeait pas : une aide en dehors du cas de détresse nationale. Le besoin du Roi de négocier avec les seigneurs et aussi les villes, est la principale cause de l'apparition des Etats généraux et des Etats provinciaux au XIV^{ème} siècle ». LAUFENBURGER (H.), *Histoire de l'impôt*, op. cit., p. 16.

¹²⁰ Voir *infra*, n°39 et s.

royaume »¹²¹. Henri II prit une ordonnance en ce sens et Philippe Auguste fit de même au mois de mars. L'aide qui avait été décidée consistait en une dîme sur les biens meubles pour les dépenses de croisade¹²². Elle devait toucher « tous les clercs, tous les laïques, nobles, bourgeois ou paysans qui ne prenaient pas la Croix » et ses modalités de perception étaient organisées avec soin¹²³.

La coutume féodale prévoyait déjà l'aide en cas de croisade au sens d'une obligation requise du vassal. Mais en 1188, étant donné l'ampleur de l'expédition projetée, on comprend pourquoi le consentement des « Grands » est demandé. Il apparaît déjà clairement aux rois qu'il est plus aisé d'obtenir des aides s'il a préalablement obtenu une forme de consentement. Cela explique l'essor des assemblées représentatives un siècle plus tard et surtout leur utilité pendant la Guerre de Cent Ans.

35 - A l'échelle étatique, la règle féodale des cas reçut une consécration remarquable dans la *Magna Carta*¹²⁴ de 1215. Au paragraphe 12 qui consacre aussi le principe du consentement à l'impôt, il est ainsi prévu que le consentement des barons¹²⁵ nécessaire pour les aides réclamées par le Roi n'est pas requis dans trois hypothèses qui sont précisément trois des quatre cas de la règle féodale. « Nulle aide (*auxilium*) ni écuage ne seront imposés dans notre royaume sinon par le commun conseil du royaume, sauf s'il s'agit de racheter notre personne, d'armer chevalier notre fils aîné, ou de doter notre fille aînée (et ceci une seule fois) et pour tous ces objets il ne sera imposé qu'une aide raisonnable ». Il manque le

¹²¹ PETIT-DUTAILLIS (C.), *La Monarchie féodale en France et en Angleterre, X^e-XIII^e siècle, op. cit.*, p. 185.

¹²² Cette taxe aussi appelée « dîme saladin » est la plus ancienne des aides royales. Elle était soi-disant consentie par le peuple. Mais seule la noblesse se prononça par « une assemblée de tous les archevêques, évêques, abbés et barons du royaume ». Néanmoins, chacun devait payer « la dîme de ses biens meubles et de ses revenus fonciers », clerc ou laïque, chevalier ou non ». CLAMAGERAN (J.-J.), *Histoire de l'impôt en France, Depuis l'époque romaine jusqu'à 1774, op. cit.*, tome 1, 1980, p. 279. « Quiconque refusait de se croiser avait dû payer pendant un an le dixième de ses revenus et le dixième de sa fortune mobilière ». PICOT (G.), *Histoire des Etats généraux, considérés au point de vue de leur influence sur le Gouvernement de la France de 1355 à 1614, op. cit.*, tome 1, p. 137. Picot explique que « cet impôt était fondé sur le droit qui appartenait à tout seigneur de convoquer ses vassaux ; le roi appelait le ban et l'arrière-ban en indiquant le mode de rachat du service militaire ».

¹²³ PETIT-DUTAILLIS (C.), *La Monarchie féodale en France et en Angleterre, X^e-XIII^e siècle, op. cit.*, p. 185.

¹²⁴ La Grande Charte de Jean sans Terre de 1215 est plus connue sous son appellation latine de *Magna Carta*. Toutefois, la plupart des ouvrages anglais évoquent la *Magna Charta* en ajoutant un h à *Carta* pour une raison que nous ignorons. BLACKSTONE (W.), *Commentaries on the laws of England in four books*, New York, The Banks law publishing Co, 4^{ème} éd., 1917, p. 50.

¹²⁵ On entend par « barons » ceux qui sont censés composer le « commun conseil du royaume » et dont la composition est précisée au paragraphe 14 : le Roi adresse une « convocation individuelle par écrit aux archevêques, évêques, abbés, comtes et hauts barons » ; une « convocation collective aux vicomtes et baillis et à tous ceux qui dépendent [du Roi] ».

cas portant sur la croisade. L'aide est prévue en Angleterre mais le principe est que le vassal doit accompagner son seigneur, l'aide pécuniaire n'intervenant qu'en cas contraire.

36 - A propos de la *Magna Carta*, et notamment de ce qui est prévu en matière financière, Petit-Dutaillis apporte dans son ouvrage des explications nuancées sur la portée que l'on peut accorder au texte¹²⁶. Pour justifier la réaction des barons par l'imposition de la Charte, il invoque la folie de Jean sans Terre et prétend que celui qui fut surnommé « molle épée » était atteint de « psychose périodique ou cyclothymie »¹²⁷, ce qui peut expliquer son règne tyrannique. En conséquence, il ne s'agissait pas pour les barons d'« instaurer un régime constitutionnel, fondé sur l'union nationale »¹²⁸. Il met en garde sur l'interprétation isolée que l'on pourrait faire des articles concernant l'écuage¹²⁹ et l'aide¹³⁰. Il détaille l'oppression du Roi à l'égard de ses vassaux, comme l'augmentation du taux de l'écuage, et montre que ce que demandent les barons est bien moins ambitieux que ce que l'on a pu croire : ils demandent « que sauf l'aide coutumière aux trois cas, le roi n'établisse d'écuage ou d'aide que par le commun conseil du royaume, c'est-à-dire sur l'avis, l'assentiment des sujets ». Il conclut en relativisant le projet : « il est bien impossible de voir autre chose que le désir de faire respecter la vieille règle du droit féodal : le vassal doit secourir son seigneur dans la détresse mais cette aide, il la donne, et on le consulte »¹³¹. La règle formalisée au

¹²⁶ Ses remarques datent de 1939 et s'appuient sur le contexte historique de l'imposition de la Charte à Jean sans Terre. PETIT-DUTAILLIS (C.), *La Monarchie féodale en France et en Angleterre, X^e-XIII^e siècle, op. cit.* Chapitre IV. La réaction aristocratique en Angleterre. La Grande Charte et la guerre des Barons, pp. 315 à 356.

¹²⁷ La description que dresse Petit-Dutaillis du Roi Jean sans Terre est très imagée. « Que Jean ait eu des colères furibondes pendant lesquelles ses yeux jetaient des flammes, son teint devenait livide, c'était là une faiblesse fort commune de son temps. Il tenait cette tare nerveuse de son père Henri II et la partageait avec son frère Richard. Bien plus caractéristique était son incapacité, vraiment morbide, d'achever ce qu'il avait commencé, et, au début de sa vie, de rester dans le parti qu'il avait choisi ; il trahit tous ceux qui avaient essayé de l'attacher à eux, son père, son frère Richard, ses alliés, ses amis, ses barons, même quand il avait l'intérêt le plus évident à leur être fidèle. A cette instabilité s'associaient une légèreté fanfaronne, une frivolité cynique qui indignaient les hommes d'Eglise ; il n'était même pas capable, pendant une cérémonie comme celle de son couronnement ducal à Rouen d'observer une attitude décente. [...] On le regardait comme possédé du démon [...] pendant que Philippe lui prend la Normandie ; Jean montre un visage souriant, comme si tout lui réussissait ; on le croit rendu fou par des sortilèges et des maléfices. [...] Tous les symptômes que nous venons d'énumérer sont ceux de la psychose périodique ou cyclothymie. Philippe eut pour adversaire un maniaque ». PETIT-DUTAILLIS (C.), *ibid.*, p. 210 et 211.

¹²⁸ *Ibid.*, p. 344. Petit-Dutaillis explique que « les historiens à l'époque victorienne ont cru voir, dès le règne de Jean sans Terre, une nation coalisée contre le roi », p. 343.

¹²⁹ L'écuage est la taxe de remplacement de l'aide de service militaire.

¹³⁰ « Rien ne démontre mieux qu'on peut se tromper lourdement quand on isole un texte et qu'on n'approfondit pas le sens des mots ». PETIT-DUTAILLIS (C.), *La Monarchie féodale en France et en Angleterre, X^e-XIII^e siècle, op. cit.*, p. 345.

¹³¹ *Ibid.*, p. 345 et 346.

paragraphe 12 est donc moins une nouveauté que la réaffirmation d'une vieille coutume¹³². C'est qu'en dernière analyse, le lien qui unit le vassal à son seigneur est encore plus fort puisque l'aide est organisée pour les cas mais elle est aussi envisagée, sous condition de consentement, en cas de nécessité, de « détresse » du seigneur. Il s'agit d'une vieille coutume anglaise et française qui résulte du lien féodo-vassalique. La portée qui est généralement accordée au texte s'explique par l'analyse de la réaction hystérique de Jean sans Terre lorsque la Charte lui est imposée, on croit voir le début de la Monarchie limitée¹³³. Il n'est pas surprenant que l'on vit dans sa célèbre phrase « pourquoi les barons ne demandent-ils pas aussi mon royaume ? » le début de la limitation parlementaire de l'autorité royale alors qu'il s'agissait peut-être d'un caprice psychotique¹³⁴. En tout cas, la Charte fournit un support textuel à la première fonction des assemblées représentatives.

37 - En Angleterre, après la *Magna Carta* de 1215 et sa confirmation par le Roi en 1225, le consentement du *Magnum concilium* ou Grand Conseil est régulièrement requis. Une assemblée de nature sensiblement différente est cependant réunie en 1254 et la convocation a pour objet des questions financières¹³⁵. C'est également le cas du Parlement¹³⁶ de Simon de Montfort en 1265, qui a aussi retenu l'attention. Mais la première assemblée véritablement représentative qui se prononce en matière financière date de 1295 parce que, globalement jusqu'alors, des formes de consentement avaient seulement été recherchées auprès des Grands du royaume.

38 - En France, les droits de l'Aristocratie n'étaient pas ouvertement « violés comme en Angleterre », ce qui explique que « la pensée ne pouvait pas lui venir de formuler une

¹³² L'idée que les rois se trouvent limitée par des règles est exprimée vers le milieu du XIII^{ème} siècle. Petit-Dutaillis cite les propos du juge royal Bracton : « la loi fait le roi, et il n'y a pas de roi là où domine l'arbitraire et non la loi [...] bien que les lois anglaises ne soient pas écrites, ce sont tout de même des lois, car tout ce qui a été justement déterminé et approuvé par le conseil et assentiment des Grands, sous l'autorité du roi, a force de loi ». Et ce qui « embarrasse le roi et ses fonctionnaires, c'est, comme en France, la coutume féodale, et notamment la coutume du consentement à l'aide ». PETIT-DUTAILLIS (C.), *Ibid.*, p. 340.

¹³³ Gordon précise que Jean sans Terre, en disant que les barons lui avaient donné « vingt-cinq super-rois », se jeta « par terre en rongant furieusement les branchages et la paille qui constituaient les tapis de l'époque ». GORDON (S.), *Le Parlement britannique*, Londres, The Hansard Society, trad. G. Pastré-Jackson, 1947, p. 17.

¹³⁴ PETIT-DUTAILLIS (C.), *La Monarchie féodale en France et en Angleterre, X^e-XIII^e siècle, op. cit.*, p. 342 et 343.

¹³⁵ « Il fut ordonné à chaque shérif d'envoyer quatre chevaliers, choisis par le comté, pour examiner quelle aide ils seraient disposés à accorder au roi dans sa grande nécessité. JOUVE (A.), *Le vote du budget en France et en Angleterre*, thèse, Montpellier, dir. Glaize, 1906, p. 18.

¹³⁶ Il est remarquable que, pour cette assemblée, il soit déjà question de Parlement. En fait, il ne s'agissait plus seulement du Grand Conseil mais d'un système représentatif élargi. Voir *infra*, n°43.

Grande Charte »¹³⁷. Mais la coutume féodale de l'aide n'en existe pas moins pour autant et on trouve le premier consentement lors des Etats généraux de 1314. Préalablement, des Etats avaient été réunis en 1302 et 1308 pour condamner l'attitude de la papauté à l'égard du royaume français mais il n'y eut pas de question financière. Seul un Conseil réuni en 1305 fit une vaine tentative pour formuler une autorisation budgétaire. « Composé d'un petit nombre de barons et prélats, [ce Conseil] avait déclaré que les archevêques, évêques, doyens, couvents, collèges, ducs, comtes, barons, dames et demoiselles, devaient aider le Roi du leur »¹³⁸. Ils « se déclarèrent prêts à faire aide au roi, chacun à son pouvoir et selon ce qui lui serait avenant »¹³⁹. En vue de l'assemblée de 1314, Philippe pensait que les barons, les prélats et les bonnes villes pourraient lui venir en aide. Ils furent convoqués le 29 juin 1314 et Enguerrand de Marigny s'efforça « d'exciter l'orgueil national ». Il « *requist, pour le roy, aux bourgeois des communes qu'il vouloit savoir lesquels luy feroient ayde ou non...* » et les différents représentants répondirent favorablement¹⁴⁰.

Si le principe du consentement à l'impôt est la fonction première des assemblées réunies en Angleterre et en France en 1295 et en 1314, il avait déjà été antérieurement régulièrement requis des Grands du royaume, étant donné les origines féodo-vassaliques du principe. Mais les assemblées représentatives ont elles aussi des origines plus ou moins anciennes selon les auteurs, certains les faisant même remonter à une époque antérieure à l'essor du principe du consentement à l'impôt. Pour comprendre comment les assemblées se sont développées parallèlement à leurs fonctions financières, il convient donc aussi de préciser ce que l'on entend par « assemblées représentatives ». En France et en Angleterre, celles-ci sont nées du système de la représentation par Etat.

¹³⁷ PETIT-DUTAILLIS (C.), *La Monarchie féodale en France et en Angleterre, X^e-XIII^e siècle*, op. cit., p. 363.

¹³⁸ STOURM (R.), *Cours de finances, Le budget*, Paris, Librairie Guillaumin et Compagnie, 1900, p. 27.

¹³⁹ *Ibid.*, p. 26.

¹⁴⁰ « *Adonc, Estienne Barbeta, bourgeois de Paris, se leva et parla pour ladite ville de Paris ; et se présenta pour eux, et dist qu'ils estoient tous prêts de luy faire aide, chascun a son pouvoir, et selon ce qu'il leur seroit avenant, et à aler là où il les voudra mener, à leurs propres coux et despens, contre les Flamens. Adonc le roy les en mercia. Et, après ledit Estienne, tous les bourgeois qui illec estoient venus pour les communes respondirent en autelle manière que volentiers luy feroient ; et le Roy si les en mercia* ». *Grandes Chroniques*, Edit. P. Paris, 1838, in-12, tome V, p. 207 cité in PICOT (G.), *Histoire des Etats généraux, considérés au point de vue de leur influence sur le Gouvernement de la France de 1355 à 1614*, op. cit., tome 1, pp. 25 et 26.

B. La détermination des assemblées représentatives et du système de la représentation par Etats.

39 - Dater les premières assemblées représentatives en France et en Angleterre n'est pas chose facile et la question a provoqué des controverses en France et en Angleterre. A partir de la définition des assemblées représentatives, il est possible d'exclure les anciennes réunions d'hommes (1.) et de considérer que les premières assemblées furent celles de 1295 et 1302 (2.).

1. L'exclusion des anciennes réunions d'hommes de la définition des assemblées représentatives.

40 - Contrairement à certains auteurs qui estiment que l'origine des premières assemblées remonte au tout début du Moyen-Age, Fustel de Coulanges considère que les anciennes réunions d'hommes dont il est parfois question ne peuvent être qualifiées d'assemblées représentatives. Pour pouvoir être qualifiée d' « Assemblée nationale », il aurait fallu que ces réunions soient « régulières » et qu'elles délibèrent, discutent et décident des intérêts de ce peuple »¹⁴¹. En dehors de l'idée de réunions régulières qui intéresse directement la périodicité, une telle définition permet de mieux déterminer l'origine des premières assemblées représentatives.

Du début du Moyen Age au XIII^{ème} siècle, la particularité de l'essentiel des réunions est une fonction de légitimation des décisions royales¹⁴². Si le monarque est seul détenteur du pouvoir, il ne lui échappe pas que l'aval de ces quelques assemblées peut donner beaucoup plus de poids à ses décisions. Mais outre cette fonction légitimante qui n'a peut-être jamais quitté l'organe législatif, il manque à ces anciennes assemblées la représentativité qui leur aurait donné une envergure étatique.

¹⁴¹ FUSTEL DE COULANGES (N. D.), *Histoire des institutions politiques de l'ancienne France*, Paris, Hachette, tome 6, *Les transformations de la royauté pendant l'époque carolingienne*, 1892, p. 13.

¹⁴² « C'était une ancienne tradition des rois féodaux de réunir souvent autour d'eux les prélats et les barons du royaume, moins pour s'éclairer de leurs lumières que pour donner aux actes de la couronne une autorité plus étendue ». VUITRY (A.), *Etudes sur le régime financier de la France avant la Révolution de 1789*, Paris, Guillaumin et Cie, Editeurs, tome 1, 1883, p. 160.

41 - Si nous nous contentons seulement de certaines caractéristiques, il est peut-être possible de voir dans le vieux “*Witenagemot*” anglais¹⁴³ le premier ancêtre du *Parliament*. Maitland précise qu’il semblait partager jusqu’au pouvoir législatif avec le roi lui-même¹⁴⁴ et son caractère représentatif est même invoqué par certains auteurs¹⁴⁵. Il ne faut cependant pas exagérer les pouvoirs attribués à cette assemblée. Maitland met aussi en garde sur le fait que « de tels propos pourraient facilement inspirer de fausses idées à des esprits modernes », « l’ensemble des activités du Gouvernement central est encore faible », « la législation n’est pas encore un événement commun » et « le prélèvement de l’impôt l’est encore moins »¹⁴⁶. Pour de nombreuses raisons et notamment la fonction de consentir l’impôt, il ne s’agit donc pas encore d’assemblées représentatives.

Les « Grands Conseils » que tinrent Guillaume le Conquérant et ses successeurs n’eurent pas les qualités qui pourraient être attribuées au vieux *Witan*. Si la Chronique saxonne de Guillaume le Conquérant évoque la réunion de « tous les hommes d’Angleterre »¹⁴⁷, il semble qu’il ne s’agissait que des « principaux d’entre eux »¹⁴⁸. Quant à leurs pouvoirs, il semble bien qu’ils n’aient pas vraiment excédé ce que leur appellation laissait présager, ou lorsque cela a pu sembler tel, il ne s’agissait encore une fois que d’aider le monarque à mieux imposer sa volonté.

¹⁴³ Il s’agit d’une assemblée ancestrale de sages qui était dotée de grands pouvoirs.

¹⁴⁴ Maitland exprime cette idée de manière quelque peu déconcertante : « Ainsi est donc l’assemblée nationale, et au moins sur le papier ses pouvoirs paraissent très vastes. Elle peut élire les rois et les déposer, le roi et le *Witan* légifèrent ensemble ; c’est avec l’avis et le consentement du *Witan* que le roi promulgue les lois ; le roi et le *Witan* nomment les *ealdormen* et les évêques, concèdent les terres, établissent les taxes, décident de la paix et de la guerre, et constituent un tribunal de dernière instance pour les causes civiles et criminelles. C’est une assemblée suprême, législative, exécutive et judiciaire » (traduction retranscrite par G. Pastré-Jackson in GORDON (S.), *Le Parlement britannique*, Londres, *op. cit.*, p. 19. Texte original : « *Such then is the national assembly, and at least on paper its power seem vast ; it can elect kings and depose them ; the king and witan legging ; it is with the counsel and consent of the witan that the king publishes law ; the king and witan nominate the ealdormen and the bishops, make grants of the public lands, imposes taxes, decide on peace and war, and form a tribunal of last resort for causes criminal and civil. It is a supreme legislative, governmental, and judicial assembly* ». MAITLAND (F. W.), *The Constitutional History of England*, Cambridge, University Press, 1963, p. 58. Les affirmations de Maitland sont si catégoriques que Gordon affirme que le *Witan* disposait de « pouvoirs énormes, surpassant à certains égards ceux de notre moderne Chambre des Communes ». GORDON (S.), *Le Parlement britannique*, *op. cit.*, p. 18.

¹⁴⁵ Il semble que ce soit le cas de Gordon qui se base sur l’ouvrage de Maitland : « C’est ainsi qu’une assemblée libre, non pas élue mais représentative dans ce sens qu’elle provenait de toutes les parties du pays, existait en Angleterre il y a plus de 1000 ans ». GORDON (S.), *ibid.*, p. 15.

¹⁴⁶ « *The whole business of a central government is as yet but small. Legislation is no common event ; [...]. Taxation is still more uncommon* ». MAITLAND (F. W.), *The Constitutional History of England*, *op. cit.*, p. 58.

¹⁴⁷ Cette chronique est citée par Gordon. *Le Parlement britannique*, *op. cit.*, p. 16.

¹⁴⁸ C’est l’opinion de Fustel de Coulanges et de Vuitry concernant les premières assemblées françaises.

42 - Comment dès lors adopter des critères pour dater les premières assemblées au sens où l'entendait Fustel de Coulanges ?

Une controverse est née en France après le renouvellement par Callery des théories qui semblaient établies en la matière¹⁴⁹. Pour faire remonter les origines des Etats généraux au-delà de Philippe Le Bel, cet auteur a introduit une fine distinction entre les assemblées consultatives et les assemblées délibératives en retenant le critère de l'autorité conférée aux décisions prises. Au terme d'un raisonnement minutieux¹⁵⁰, il affirme que les éléments d'une assemblée délibérative auraient été réunis bien avant 1302.

Sa proposition suscita une vive opposition. Luchaire se fit son contradicteur par de vifs échanges de courriers¹⁵¹ même s'il ne contestait pas l'existence d'assemblées antérieurement à 1302¹⁵². Comme pour le *Witan* anglais, il lui paraissait certain que la France avait connu de nombreux rassemblements d'hommes avant même l'invasion romaine¹⁵³ mais il ne s'agissait que du « germe d'institutions libres »¹⁵⁴, pour reprendre la formule de Picot, tant l'histoire de ces assemblées se poursuivit avec des fortunes diverses¹⁵⁵. Avant 1302, il ne

¹⁴⁹ CALLERY, *Histoire de l'origine, des pouvoirs et des attributions des Etats généraux depuis la féodalité jusqu'aux Etats de 1355*, Bruxelles, A. Vromant, 1881.

¹⁵⁰ Cette idée rejoint celles qu'expriment Fustel de Coulanges et Vuitry puisqu'il s'agit d'écarter les premières pour simplement dater les secondes. Or Callery parvient au résultat inverse de ces auteurs puisque, au terme de son analyse, il soutient que les assemblées délibératives existaient déjà sous la monarchie capétienne. Avant le renforcement de l'autorité royale française en réaction au système féodal au moment où ce dernier affaiblissait en sens inverse le monarque anglais, l'instauration de ce même système aurait d'abord conduit à la restriction de cette autorité.

¹⁵¹ L'essentiel de la controverse est retranscrit in SOULE (C.), *Les Etats généraux de France (1302-1789), Etude historique, comparative et doctrinale*, Etudes présentées à la commission internationale pour l'histoire des assemblées d'Etats, Heule, UGA, 1968, pp. 21 à 26.

¹⁵² Dans son article, Luchaire affirme, et ses termes sont très durs, que Calléry n'avait point innové en faisant remonter l'origine des Etats généraux avant 1302. Au contraire, il faisait même l'erreur, selon lui, de penser que les historiens français voyaient en 1302 la date de naissance des assemblées. Luchaire cite Thierry en tant qu'historien de renom pour appuyer sa démonstration. THIERY (A.), *Essai sur l'histoire de la formation et des progrès du Tiers-Etat*, Paris, Garnier, 1871, tome 1, pp. 1 à 34. La critique véhémement de Luchaire à l'égard de l'étude de Calléry est contenue dans son article : *Une théorie récente sur l'origine des Etats généraux*, Bordeaux, extrait des Annales de la Faculté des Lettres de Bordeaux, 1882, pp. 50 à 60.

¹⁵³ Il s'agissait alors d'assemblées connues sous le nom de *conventus*, de *convention* ou de *commune concilium*. Selon Picot qui parle de Conseils populaires, César constata lui-même « l'existence de cet usage national ». L'envahisseur usa même à son profit de ce qui avait été mis en place. Les invasions créèrent des « couches successives qui constituèrent le sol de la France [et qui] renfermèrent dans leur sein le germe des institutions libres ». PICOT (G.), *Histoire des Etats généraux, considérés au point de vue de leur influence sur le Gouvernement de la France de 1355 à 1614*, op. cit., tome 1, p. 3 et 5.

¹⁵⁴ *Ibid.*

¹⁵⁵ Sous les premiers mérovingiens cependant, dès la seconde moitié du V^{ème} siècle, il y eut des manifestations militaires dites du Champ de Mars ou du Champ de Mai mais il ne s'agissait pas de délibération, tout au plus servaient-elles à acclamer le Roi. Pour s'assurer du soutien populaire, Pépin le Bref rétablit les anciennes assemblées. Sous Charlemagne, des assemblées furent périodiquement réunies mais il ne s'agissait que d'un grand conseil de gouvernement. La féodalité annihila l'intérêt de ces assemblées que Louis le Débonnaire et

pouvait être question que d'une certaine forme de délibération commune donnant au Roi des conseils et un appui dans son action. Fustel de Coulanges résume bien la situation¹⁵⁶ : « nous trouvons de temps en temps de grandes réunions d'hommes ; mais elles n'ont pas le caractère d'assemblées populaires ou nationales. Elles n'ont rien de régulier et ne se réunissent que quand et où le roi les convoque. Elles ne sont d'ailleurs composées que des évêques et des grands »¹⁵⁷. Il montre ainsi que ces groupes d'hommes n'avaient pas de caractère représentatif¹⁵⁸.

Charles le Chauve tentèrent de continuer. En réalité, leur vertu d'unification du pouvoir a disparu car celui-ci apparut ensuite disparate et l'essentiel des représentants ne venait plus que pour traiter de leurs intérêts propres. Aussi, ce ne sont que des cours féodales qui conseillèrent ensuite le Roi. Plus tard, sous les règnes de Philippe Auguste et de saint Louis, « les réunions autour du Roi se multiplièrent : tantôt les barons, tantôt les seuls vassaux du Roi, s'assemblaient autour du souverain, afin de prendre part à la rédaction des ordonnances qui, suivant les conseillers présents, régissaient le domaine royal ou toute l'étendue du royaume ». PICOT (G.), *ibid.*, p. 18.

¹⁵⁶ Il écrit à propos de cet usage qui consistait à organiser des grandes réunions d'hommes depuis le règne de Dagobert I^{er} en 629 : « sous Clovis, sous ses fils, sous ses petits-fils, nous ne trouvons rien que des réunions militaires. Sous Clotaire II, Dagobert I^{er}, Clovis II, [on trouve] quelque chose [qui ressemble à des assemblées] : mais ce sont des assemblées de grands, chacun étant suivi de ses hommes, et alors s'établissent des conférences. Sous Pépin d'Héristal, [il y a à la fois] des réunions de l'armée et une consultation de chefs, (du moins si l'on en croit les Annales de Metz, qui probablement représentent plutôt ce qui se passe au IX^{ème} siècle). Sous Pépin le bref, les réunions [sont surtout militaires. [il en est] à peu près de même sous Charlemagne. Le caractère militaire s'efface un peu sous Louis le Pieux et sous Charles le Chauve. La réunion militaire est le germe premier et reste le principal élément de l'institution ». FUSTEL DE COULANGES (N. D.), *op. cit.*, tome 6, *Les transformations de la royauté pendant l'époque carolingienne*, 1892, p. 407.

¹⁵⁷ *Ibid.*, p. 13.

¹⁵⁸ Il ajoute que souvent « ce n'est pas la population directement qui est convoquée, ce sont les évêques et les grands. Il est bien vrai que chacun de ces hauts personnages ne voyage pas seul. Chacun a sa suite, et souvent une suite armée. Mais cette suite ne représente pas le peuple, et elle n'est jamais admise à une délibération. Ordinairement la suite campe en plein air, et chaque évêque ou duc entre dans le Palais du roi. Il est visible que la vraie assemblée ne se compose que des grands. [...] En principe, cette sorte d'assemblée n'est pas une nation vis-à-vis de la royauté ; elle est l'entourage et comme l'extension de cette royauté ; elle est l'ensemble de ses serviteurs, qu'elle appelle pour la conseiller ou pour recevoir ses ordres ; elle est convoquée [...] pour le service du roi et le bien du pays ». FUSTEL DE COULANGES (N. D.), *ibid.*, pp. 82 et 83. Il ajoute pages 410 et 411 que « le *conventus* [après l'époque romaine] ne décide pas, n'agit pas. Il ne paraît être là que pour recevoir les ordres du roi. [...] Le roi prend conseil des uns ; il profite de la présence de l'autre pour se montrer à lui, lui notifier les décisions prises, réclamer plus tôt son obéissance et se faire volontiers acclamer. Plus tard, comme sous les Mérovingiens, l'assemblée a pu devenir un élément d'agitation et la faiblesse des rois y accroître la force des grands. Le prince parlera moins et écoutera davantage. Mais, à l'état normal, sous Pépin, sous Charlemagne, même sous Louis le Pieux et sous Charles le Chauve, le *conventus* n'est que le rendez-vous de tous ceux qui aident le roi à administrer et qui le suivent au combat ». Pour un récit plus complet des anciennes assemblées générales, voir le chapitre IX qui en traite à l'époque carolingienne, pp. 341 à 412.

2. Les assemblées représentatives de 1295 et 1302.

43 - Nous pouvons considérer de manière classique que les premières assemblées représentatives ne virent le jour qu'entre la fin du XIII^{ème} siècle et le début du XIV^{ème} siècle¹⁵⁹.

Nous avons pu observer en Angleterre l'émergence des questions financières à l'échelle étatique et notamment la célèbre dîme saladine de 1188 ainsi que l'affirmation solennelle du principe du consentement à l'impôt par la *Magna Carta*. Si le texte imposé à Jean sans Terre a aussi institué un « commun conseil du royaume » chargé de consentir à l'impôt, il ne s'agissait pas encore d'une assemblée représentative. Seuls les grands du royaume étaient concernés, les « archevêques, évêques, abbés, comtes et hauts barons » et les vicomtes et baillis et à tous ceux qui dépendent [du Roi] » sur convocation collective. Cependant, la *Magna Carta* avait précisé que « la liberté d'élection, [était] considérée comme la plus importante et hautement nécessaire à l'Eglise d'Angleterre ». Le critère de représentativité était déjà attaché à l'organisation de l'Eglise mais il l'était aussi au Parlement naissant. On le voit en 1254, la convocation ayant même pour objet des questions financières¹⁶⁰. La représentation est même pratiquement consacrée par le célèbre Parlement de Simon de Montfort en 1265¹⁶¹ dans la mesure où des représentants des cités et des bourgs

¹⁵⁹ Cette datation d'une situation initiale en matière d'assemblées représentatives susceptibles de voter des recettes et des dépenses s'impose. Voici les propos que tient Jouve aux pages 4 et 5 de sa thèse : « Nous ne remonterons pas à ces temps fabuleux [le temps des anciennes réunions d'hommes telles celles du *Witenagemot* anglais] ; nous passerons même sur toute la période du régime féodal, durant laquelle la conception de l'Etat moderne n'est pas encore née et nous prendrons comme point de départ, en France aussi bien qu'en Angleterre, la date où la nation, son unité constituée ou en voie de formation, a possédé un organe, qui pût véritablement la représenter, parler en son nom et défendre ses intérêts. Cet organe a pris le nom de Parlement en Angleterre, d'Etats-Généraux en France ». JOUVE (A.), *Le vote du budget en France et en Angleterre, op. cit.*, pp. 4 et 5.

¹⁶⁰ « Il fut ordonné à chaque shérif d'envoyer quatre chevaliers, choisis par le comté, pour examiner quelle aide ils seraient disposés à accorder au roi dans sa grande nécessité. JOUVE (A.), *ibid.*, p. 18. Cette situation se reproduisit en 1261 et 1264 et déjà « aux chevaliers des comtés furent joints deux représentants de chaque ville ou bourg privilégié ». ESMEIN (A.), *Eléments de droit constitutionnel français et comparé*, Paris, 6^{ème} éd. publiée en 1914, Editions Panthéon-Assas, collection les introuvables, 2001, p. 76.

¹⁶¹ Stubbs admet qu'il est possible « qu'on ait appliqué le système représentatif en 1265 et 1266 ». STUBBS (W.), *Histoire constitutionnelle de l'Angleterre, son origine et son développement*, Paris, Giard et Brière, trad. G. Lefebvre, tome 2, 1913, pp. 266 et 267.

étaient convoqués en plus des représentants des comtés (*shires*¹⁶²)¹⁶³. Mais la paternité du modèle initial est attribuée à Edouard I^{er} parce que son Parlement consacre une représentation par « Etats »¹⁶⁴.

44 - La première assemblée représentative anglaise appelée « Parlement modèle » fut donc convoquée par Edouard I^{er} en 1295. Les barons, les prélats et les abbés étaient convoqués en personne¹⁶⁵, les députés, élus par les comtés, les villes et les bourgs et le clergé était représenté comme un ordre particulier¹⁶⁶. Plus précisément, « cette assemblée comprenait sept comtes et quarante et un barons, quatre-vingt-treize évêques et abbés, une centaine de représentants du bas-clergé, soixante-quatorze chevaliers des *shires* et environ deux cent trente-deux députés des cités et des bourgs »¹⁶⁷. Les shérifs¹⁶⁸ devaient même faire procéder à des élections¹⁶⁹. Quoique Stubbs suggère l'existence possible de quatre

¹⁶² Les *shires* constituaient une unité territoriale pour une forme d'administration territoriale, sorte de « corps organique et, dans une certaine mesure, indépendant, habitué depuis longtemps à élire des représentants pour diverses fonctions locales ». ESMEIN (A.), *Eléments de droit constitutionnel français et comparé*, op. cit., p. 76.

¹⁶³ « Cette assemblée comprenait vingt-trois nobles, cent dix-sept ecclésiastiques, ainsi que deux représentants par *shire* et deux par bourg et cité », SOULE (C.), *Les Etats généraux de France (1302-1789), Etude historique, comparative et doctrinale*, op. cit., p. 129. La composition de cette assemblée est aussi détaillée par Pike in *A Constitutional History of the House of Lords*, Londres, New York, Macmillan and Co., 1894, p. 346. Ce mode de représentation fut maintenu en 1273, 1275 et 1283.

¹⁶⁴ Cette date est parfois contestée. En lieu et place de 1265, c'est parfois 1275 et son Grand Conseil qui est choisi par les auteurs pour dater le premier ancêtre des Parlements modernes. Pour une description de ce « Parlement », voir STUBBS (W.), *Histoire constitutionnelle de l'Angleterre, son origine et son développement*, op. cit., tome 2, 1913, pp. 264 à 270.

¹⁶⁵ Remarquons que le plus ancien *writ* (acte de convocation) connu est celui adressé à l'évêque Salisbury en 1205. STUBBS (W.), *ibid.*, tome 1, 1907, p. 682.

¹⁶⁶ « Les doyens des chapitres cathédraux, les archidiaques devaient comparaître, ainsi que des mandataires ou *proctors* représentant les chapitres et le clergé paroissial ». PIKE (L. O.), *A Constitutional History of the House of Lords*, op. cit., pp. 154 et s. L'auteur évoque les particularités du clergé en tant qu'ordre ou Etat. Le passage que nous citons de Pike en français est reproduit par Esmein in *Eléments de droit constitutionnel français et comparé*, op. cit., p. 99. Esmein cite Pike à propos de la convocation personnelle de l'évêque par le *writ of summons* et explique qu'une clause dite de *praemunientes* permettait la convocation du chapitre de l'église cathédrale de l'évêque et tout le clergé de son diocèse.

¹⁶⁷ SOULE (C.), *Les Etats généraux de France (1302-1789), Etude historique, comparative et doctrinale*, op. cit., p. 129. Cette liste est également développée in PIKE (L. O.), *A Constitutional History of the House of Lords*, op. cit., p. 347.

¹⁶⁸ Les shérifs faisaient partie d'une forme d'administration locale qui existait déjà au temps du *Witenagemot*. Un shérif « défendait les intérêts du roi et présidait la cour du comté » comme les *ealdormen* qui commandait les forces locales dans des unités qui constituaient les comtés. GORDON (S.), *Le Parlement britannique*, op. cit., p. 16.

¹⁶⁹ Il s'agissait de faire élire deux chevaliers de chaque comté, deux citoyens de chaque cité et deux bourgeois de chaque bourg.

délibérations distinctes¹⁷⁰, leur séparation semble incontestable et elle parut même ainsi distinguer le Parlement britannique du Parlement écossais¹⁷¹.

Ce qui attire l'attention de l'ensemble des auteurs est le fait que cette assemblée regroupe les « trois Etats du Royaume » (« *the three estates of the realm* »), le clergé, les barons et les Communes, puisque « à côté des éléments qui formaient le *Magnum Concilium* (Grand Conseil), il [le Parlement] comprenait une représentation distincte du clergé et les députés des comtés, des villes et des bourgs »¹⁷². Si par la suite le « modèle » initial institué par Edouard I^{er} ne fut pas toujours suivi, il est possible de considérer que les bases d'un Parlement moderne étaient déjà fixées, en tout cas au sens d'une assemblée représentative.

45 - Comment ne pas comparer l'expression de Maitland qui décrivait ainsi le Parlement Modèle : « *those who pray, those who fight, those who work* » (« ceux qui prient, ceux qui combattent, ceux qui travaillent »)¹⁷³ avec le système français des Etats généraux qui naît à la même époque ?

M. Krynen indique à propos du développement des assemblées représentatives que « droit canonique et expériences ecclésiologiques ont permis aux Etats en formation d'assimiler les idées et les règles fondamentales sans lesquelles leurs assemblées représentatives n'auraient pu se développer ». Il explique que la maxime de droit romain « *quod omnes tangit, ab omnibus tractari et approbari debet* » et qui « exprime le principe général de consultation et de consentement des intéressés est même invoquée par les papes du XIII^{ème} siècle ». La maxime latine est passée « du monde des clercs à celui des laïcs et préside

¹⁷⁰ « Le fait que les divers Etats, en votant les subsides, taxaient inégalement leurs revenus, pourrait [même] suggérer que le nombre des divisions était plus grand encore [que deux puisque le passage porte sur la séparation en deux du Parlement] ; peut-être les prélats et le clergé, les lords temporels, les chevaliers du comté et les membres des boroughs (circonscriptions) ont-ils formé quatre groupes et ont-ils siégé dans quatre salles différentes ». STUBBS (W.), *Histoire constitutionnelle de l'Angleterre, son origine et son développement*, op. cit., tome 3, 1927, pp. 499 et 500.

¹⁷¹ « Les Etats d'Ecosse ne formèrent jamais qu'une seule assemblée et siégèrent toujours dans la même salle, pendant toute leur histoire parlementaire ». STUBBS (W.), *ibid.*, p. 500. Et c'est ce que soutient Esmein in *Eléments de droit constitutionnel français et comparé*, op. cit., p. 99.

¹⁷² ESMEIN (A.), *ibid.*, p. 76 et 77.

¹⁷³ L'expression de Maitland illustre la composition de ce Parlement : « les trois Etats sont le clergé, les barons, et les communes, ceux qui prient, ceux qui combattent, ceux qui travaillent ; il semble que cela ait été considéré comme une classification exhaustive des diverses conditions des hommes » : « *The three estates are clergy, barons, and commons, those who pray, those who fight, those who work ; this seems to have been considered an exhaustive classification of the divers conditions of men* ». MAITLAND (F. W.), *The Constitutional History of England*, op. cit., p. 75. L'auteur consacre de nombreux développements à la composition des premiers Parlements, pp. 75 à 90.

à la naissance du Parlement anglais »¹⁷⁴. En ce qui concerne la représentativité des assemblées, la date de 1302 marque en France pour Luchaire le tournant décisif. En effet, Philippe le Bel, qui avait besoin d'une large consultation, convoqua une assemblée véritablement représentative¹⁷⁵. Le problème est qu'il y a une différence de taille avec la parlement anglais de 1295 car sa fonction n'était nullement de consentir l'impôt. En France, le lien entre ce principe et la naissance de la première assemblée représentative ne peut donc être établi.

46 - Le contexte historique de cette première réunion d'Etats est la lutte qui éclata entre 1297 et 1302 entre Philippe le Bel et le pape Boniface VIII¹⁷⁶, lutte qui justifia pour le roi de France la réunion des trois Etats le 10 avril 1302 à Notre-Dame de Paris, afin de condamner l'attitude de la papauté. Le récit du déroulement de la séance unique est instructif. Picot explique comment le Roi s'est assuré le soutien des Etats en falsifiant la bulle du pape. Philippe le Bel put ainsi « exciter les susceptibilités nationales » en ne faisant pas figurer les remontrances qui lui déplaisaient : celles qui portaient sur l'altération des monnaies et des exactions royales¹⁷⁷. En somme, si l'assemblée réunie en 1302 peut être qualifiée de représentative, sa fonction n'avait rien de financière. On peut même voir dans l'attitude royale une manipulation rappelant les anciennes réunions d'hommes dont l'existence avait pour but de légitimer les décisions royales. Comme l'assemblée qui se réunit en 1308 porta aussi sur la querelle entre le Roi et le pape, on comprend pourquoi les auteurs financiers s'intéressent plus volontiers à l'assemblée représentative de 1314 qui conjugue caractère représentatif et consentement à l'impôt. On peut toutefois considérer que « les Etats généraux du Moyen Age ne sont pas des assemblées représentant le royaume tout entier » et qu'« il faut attendre la réunion de Tours en 1484 pour assister à une assemblée véritablement

¹⁷⁴ KRYNEN (J.), La représentation politique dans l'ancienne France : l'expérience des Etats généraux, *op. cit.*, p. 32 et 33.

¹⁷⁵ LUCHAIRE (A.), *Une théorie récente sur l'origine des Etats généraux*, *op. cit.*, pp. 50 à 60. La thèse qui fixe l'origine des Etats généraux à 1302 était ainsi celle de Thierry in *Essai sur l'histoire de la formation et des progrès du Tiers-Etat*, Paris, Garnier, 1871, pp. 1 à 34, et elle est aussi naturellement celle de Picot in *Histoire des Etats généraux, considérés au point de vue de leur influence sur le Gouvernement de la France de 1355 à 1614*, *op. cit.*, tome 1, introduction, pp. 21 et s.

¹⁷⁶ Sur fond du procès de l'évêque de Pamiers, le pape avait suggéré, dans sa bulle *Ausculda fili*, le droit de déposer les Rois. Le 1^{er} novembre 1302, à Rome, était convoqué un concile général pour trouver le moyen de mettre un terme aux oppressions que souffrait le clergé de France. Le Roi réagit immédiatement mais craignait qu'en rassemblant seulement les barons et les prélats du royaume, les deux ordres ne se divisent sur la question. Aussi prit-il la décision de convoquer également les « députés des bonnes villes ». PICOT (G.), *Histoire des Etats généraux, considérés au point de vue de leur influence sur le Gouvernement de la France de 1355 à 1614*, *op. cit.*, tome 1, p. 21.

¹⁷⁷ *Ibid.*, p. 22.

représentative du royaume ». Antérieurement, seuls les Etats de la langue d'oïl étaient convoqués. En 1484, « le Nord et le Midi n'y sont plus distingués »¹⁷⁸. Néanmoins, nous prenons en compte les Etats du début du XIV^{ème} siècle car ils marquent un tournant décisif dans la manière royale de gouverner, même s'il est certain que l'outil représentatif n'est pas encore perfectionné.

Si l'on s'en tient à un critère de représentativité, il est possible de considérer que les premières assemblées représentatives en France et en Angleterre sont celles de 1295 et 1302. Mais si l'on exige aussi le critère fonctionnel, le consentement à l'impôt, alors il faut substituer les Etats français de 1314 à ceux de 1302. Le changement temporel n'est pas de taille et la petite différence est sans incidence sur l'évolution ultérieure. A partir du début du XIV^{ème} siècle, la fonction de consentir l'impôt ne quitte plus les assemblées, même si l'on observe une certaine irrégularité dans le temps tant des assemblées que de leurs votes des recettes.

§ 2. L'irrégularité dans le temps des assemblées représentatives et de leurs votes des recettes.

47 - Est-ce en raison de l'irrégularité des assemblées représentatives que les votes financiers furent désordonnés et eux-mêmes épisodiques ou est-ce en raison de la diversité des besoins financiers que les assemblées ne se réunirent qu'irrégulièrement ? Que l'on soit tenté par l'une ou l'autre hypothèse et vraisemblablement les financiers le sont-ils par la seconde¹⁷⁹, il est évident que l'histoire financière est imbriquée dans l'histoire parlementaire et réciproquement. L'existence épisodique des assemblées représentatives a nécessairement

¹⁷⁸ KRYNEN (J.), La représentation politique dans l'ancienne France : l'expérience des Etats généraux, *op. cit.*, p. 34. Les Etats de 1484 apparaissent comme un nouveau tournant puisqu' « y siègent des représentants de provinces qui ne siégeaient pas d'habitude, comme la Flandre, et la réunion est étendue aux territoires récemment acquis, le duché de Bourgogne, la Franche-Comté, la Provence et le Roussillon ».

¹⁷⁹ De nombreux ouvrages financiers exaltent l'importance des finances publiques au point de leur attribuer la première place dans tout système politique. Voici à titre d'exemple l'intitulé du premier paragraphe de l'introduction sur le problème des finances publiques du manuel de Finances Publiques de Trotabas et Cotteret : « l'importance et l'étendue des problèmes financiers dans la vie privée et dans la vie publique ». TROTABAS (L.), COTTERET (J-M.), *Finances Publiques*, Paris, Dalloz, 2^{ème} éd., 1967, p 13. A la même page : « les moyens financiers sont la condition de toutes les activités, la mesure et la garantie de l'indépendance et du pouvoir ».

affecté les votes de recettes. Entre le début du XIV^{ème} siècle et les révolutions, c'est-à-dire pendant près de cinq siècles¹⁸⁰, il est possible de distinguer deux phases qui caractérisent de manière sensiblement différente l'existence du Parlement anglais et des Etats généraux français. De manière paradoxale ou en tout cas surprenante, les assemblées et leurs votes de recettes sont d'abord caractérisés par une fréquence de fait (A.). On voit ensuite le pouvoir royal s'opposer tant à la périodicité des assemblées qu'au principe du consentement à l'impôt (B.).

A. La fréquence de fait des assemblées et des votes de recettes.

48 - Dès le début du XIV^{ème} siècle, les assemblées françaises et anglaises sont réunies de manière très fréquente mais il ne s'agit pas pour autant d'une périodicité de fait car les réunions des Etats puis des Parlements pour l'Angleterre n'obéissent à aucune règle particulière de régularité¹⁸¹. Ce n'est qu'à l'échelle d'un siècle et demi qu'un observateur peut être frappé par cette fréquence qui ressemble à une périodicité à grande échelle construite par la pratique et notamment les besoins financiers. Cette fréquence *de facto* est le résultat du lien qui unit initialement la guerre et les finances (1.). Et si ce lien se développe semblablement en France et en Angleterre, c'est aussi parce que les deux Etats ont longtemps été liés par la « Guerre de Cent Ans » pendant laquelle une sorte de coutume s'est installée. En France, elle s'efface en même temps que la Guerre, tandis qu'en Angleterre, les assemblées perdurent en dehors de tout péril (2.).

¹⁸⁰ L'analyse repose essentiellement sur les travaux historiques de Picot pour la France et de Stubbs et Maitland pour l'Angleterre. On trouve aussi d'importants développements sur les différents Etats généraux in CLAMAGERAN (J.-J.), *Histoire de l'impôt en France, Depuis l'époque romaine jusqu'à 1774*, op. cit., tome 1, 1980, pp. 332 à 497, tome 2, pp. 1 à 449, et MAJOR (J. R.), *Representative institutions in Renaissance France, 1421-1559*, Madison, The University of Wisconsin Press, 1960, 182 p.

¹⁸¹ Nous entendons ici opposer le sens des mots « fréquence » et « périodicité ». Dans cette étude, la fréquence revêt un sens courant et non son sens physique. Elle désigne une situation qui se répète à des intervalles rapprochés. La périodicité est plus précise. Elle ajoute à la fréquence une unité fixe pour les intervalles. Celle-ci est d'ordre temporel. En ce concerne le vote du budget, il peut s'agir d'une année, de deux ou d'une législature entière par exemple.

1. La fréquence des assemblées et des besoins financiers en raison des guerres.

49 - Au sujet de l'Angleterre, Maitland fait le constat suivant pour la période de la « Guerre de Cent Ans »: « *the frequency of parliaments [...] was practically secured by the king's need of money* » (la fréquence des parlements [...] était pratiquement assurée par les besoins financiers du Roi)¹⁸². Les besoins financiers dont il est question se retrouvent en France, essentiellement en raison du même conflit. Le parallèle entre les deux Etats montre donc une égale fréquence de réunion des assemblées justifiée par un même besoin royal de subsides pour entretenir l'effort de guerre¹⁸³.

50 - Toutefois, comme nous l'avons déjà remarqué, les premières manifestations des assemblées apparaissent dès le début du XIV^{ème} siècle¹⁸⁴, donc avant le début du conflit. La raison est que les préoccupations des Etats n'étaient pas toujours exclusivement liées aux finances comme en témoigne l'affrontement entre le monarque français et la papauté au tout début du XIV^{ème} siècle¹⁸⁵ et les Etats généraux de 1317 sous Philippe V le Long (1316-1322) qui se sont occupés de créer la loi salique¹⁸⁶. Les Etats ont aussi été réunis lorsque le Roi était retenu captif. Ce fut le cas en Angleterre le 7 janvier 1327¹⁸⁷, et en France le 17 octobre

¹⁸² MAITLAND (F. W.), *The Constitutional History of England, op. cit.*, p. 178.

¹⁸³ Le lien entre les subsides et l'effort de guerre est non seulement évident mais surtout établi longtemps avant le début de la Guerre de Cent Ans. Dans la confirmation de la *Magna Carta* de Jean sans Terre par Edouard I^{er} « roy d'Angleterre » en 1297, on peut lire : « pour que nul dans notre royaume ne doute que les aides et les mises, qu'ils ont faites jusqu'à maintenant pour nos guerres et nos besoins [...] ». Traduction in COLAS (D.), *Textes constitutionnels français et étrangers*, Paris, Larousse, 1994, p. 380.

¹⁸⁴ A titre d'exemple, de 1302 à 1307, Edouard I^{er} tint six Parlements (deux en 1302 et en 1305, un en 1306 et 1307). STUBBS (W.), *Histoire constitutionnelle de l'Angleterre, son origine et son développement, op. cit.*, tome 2, 1913, p. 188.

¹⁸⁵ Ce fut l'objet des Etats généraux réunis le 10 avril 1302. Ceux de 1308 à Tours portèrent sur le procès des Templiers.

¹⁸⁶ Inspirés par les légistes, les Etats généraux décidèrent que les femmes auraient le droit de succéder à la possession d'un fief mais pas de la royauté.

¹⁸⁷ Le Roi était emprisonné à *Kenilworth* et le pays était en proie à des troubles importants. Un conflit opposait d'un côté, le Roi, à, de l'autre, la reine et son fils. Le Parlement se réunit pendant l'emprisonnement et se prononça indiscutablement en faveur du fils ». Le Roi meurt en septembre de la même année. STUBBS (W.), *Histoire constitutionnelle de l'Angleterre, son origine et son développement, op. cit.*, tome 2, 1913, pp. 434 à 438.

1356¹⁸⁸. D'autres Etats furent réunis pour des raisons variées. En Angleterre, le Parlement réuni en avril 1343 avait à connaître de l'accusation du ministre Stratford¹⁸⁹. En 1420 et 1421, les Etats se prononcèrent dans les deux pays sur convocation du Roi d'Angleterre Henri IV pour la même validation du Traité de Troyes¹⁹⁰. Enfin, nous pouvons citer les importants Etats généraux de 1483 qui se réunirent après la mort de Louis XI pendant la régence de Anne de Beaujeu¹⁹¹ et ceux de Tours réunis le 10 mai 1506 pour traiter de nombreuses questions débordant largement la matière financière¹⁹².

51 - Néanmoins, en dehors de ces différentes affaires exceptionnelles, l'essentiel des convocations a d'abord porté dans les deux pays sur les besoins financiers liés à la guerre, même s'il ne s'agissait pas toujours de leur affrontement mutuel. Les Etats généraux de 1314 offrent des subsides au Roi pour les besoins de la guerre de Flandre¹⁹³. En Angleterre, la guerre avec l'Ecosse entraîne aussi des besoins financiers importants auxquels les Etats acceptent de faire face en 1322¹⁹⁴.

52 - De 1337 à 1453, les finances et les Etats des royaumes anglais et français sont fondamentalement liés à la Guerre de Cent Ans¹⁹⁵. Environ quatre-vingts Parlements sont convoqués en Angleterre¹⁹⁶ et approximativement quarante Etats généraux en France¹⁹⁷. Leur

¹⁸⁸ PICOT (G.), *Histoire des Etats généraux, considérés au point de vue de leur influence sur le Gouvernement de la France de 1355 à 1614*, op. cit., tome 1, pp. 44 et s.

¹⁸⁹ STUBBS (W.), *Histoire constitutionnelle de l'Angleterre, son origine et son développement*, op. cit., tome 2, 1913, pp. 467 à 475. Aux pages 467 et 468, l'auteur explique que John Stratford était « archevêque, chancelier et président du conseil royal ». Il s'était opposé quelques années plus tôt à la guerre et sa position contrariait le roi qui avait grandement besoin de subsides. Finalement, il fit la paix avec le Roi dans l'année 1343.

¹⁹⁰ La France était défaite. Pour organiser sa soumission à l'Angleterre, le traité prévoyait l'avis et le consentement des Etats des deux royaumes.

¹⁹¹ PICOT (G.), *Histoire des Etats généraux, considérés au point de vue de leur influence sur le Gouvernement de la France de 1355 à 1614*, op. cit., tome 1, pp. 355 et s.

¹⁹² *Ibid.*, pp. 551 et s.

¹⁹³ STOURM (R.), *Cours de finances, Le budget*, op. cit., p. 26. La guerre de Flandre nécessite aussi la demande de subsides aux provinces et aux villes. VUITRY (A.), *Etudes sur le régime financier de la France avant la Révolution de 1789*, op. cit., tome 3, pp. 7 et s. A de nombreuses reprises, le Roi a recours à des subsides locaux avant de décider la convocation des Etats.

¹⁹⁴ Edouard tient ainsi Parlement sur Parlement de 1323 à 1326 avant d'être emprisonné en 1327. La paix est ensuite obtenue en 1328.

¹⁹⁵ Le lien entre les finances, la guerre et les Etats est bien mis en évidence par Vuitry qui constate qu'en 1355, « tous les expédients financiers étaient épuisés ». « Affaibli », la royauté dut recourir aux Etats. VUITRY (A.), *Etudes sur le régime financier de la France avant la Révolution de 1789*, op. cit., tome 3, pp. 60 et s.

¹⁹⁶ Pour un récit détaillé des Parlements réunis en Angleterre, voir : de 1295 à 1400, STUBBS (W.), *Histoire constitutionnelle de l'Angleterre, son origine et son développement*, op. cit., tome 2, 1913, pp. 368 à 612 ; de 1400 à 1485, le même ouvrage, tome 3, pp. 188 à 328 et de 1485 à 1625, MAITLAND (F. W.), *The Constitutional History of England*, op. cit., pp. 248 à 251.

régularité à l'échelle d'un siècle est remarquable comparée aux troubles que connaît l'institution parlementaire quelques siècles plus tard. Systématiquement, il est question de voter des subsides pour entretenir l'effort de guerre même si d'importantes ressources financières sont parfois offertes au monarque en dehors de besoins exceptionnels liés à la guerre¹⁹⁸. Cependant, des assemblées sont souvent réunies dans le but affiché de lui accorder des subsides exceptionnels et supplémentaires. C'est ainsi qu'en refusant de signer un traité de partage du royaume avec l'Angleterre en 1359¹⁹⁹, les Etats généraux décident la guerre et votent de nouveaux subsides. En 1369, ils acceptent le principe de la guerre en mai et votent des subsides en décembre²⁰⁰. Ils font de même en 1412 à Paris²⁰¹. En 1428, les Etats accordent des ressources au Roi à Chinon à la suite de l'invasion des Anglais²⁰². En Angleterre, les mêmes événements entraînent les mêmes besoins exceptionnels : en 1344, les subsides sont votés pour plusieurs années pour faire face à la guerre²⁰³ ; en 1372 et 1373, les impôts sont augmentés et de nouvelles aides sont accordées²⁰⁴ ; en 1376 il est question de la guerre et par deux fois en 1377 des aides sont accordées²⁰⁵ ; en 1380, également²⁰⁶. Enfin, de 1413 à 1420, chaque année est marquée par l'octroi de nouvelles ressources pour vaincre la France²⁰⁷.

¹⁹⁷ Pour un récit détaillé des Etats généraux en France, voir PICOT (G.), *Histoire des Etats généraux, considérés au point de vue de leur influence sur le Gouvernement de la France de 1355 à 1614, op. cit.* Le tome 1 fait une analyse de 1302 à 1515, le tome 2 de 1558 à 1589, le tome 3, de 1589 à 1614 et le tome 4 poursuit l'analyse entamée par le tome 3 sur les Etats généraux de 1614.

¹⁹⁸ La paix avec la France qui s'étend de 1360 à 1369 n'empêche cependant pas le vote de subsides en Angleterre en 1362, 1365 et 1368.

¹⁹⁹ PICOT (G.), *Histoire des Etats généraux, considérés au point de vue de leur influence sur le Gouvernement de la France de 1355 à 1614, op. cit.*, tome 1, pp. 82 à 84.

²⁰⁰ *Ibid.*, tome 1, pp. 203 à 207. Picot indique que cette assemblée « mérite d'attirer tout autrement notre attention. Elle nous montre Charles le Sage demandant l'avis de la nation, avant d'engager la France dans une lutte dont il prévoyait la durée ». p. 203.

²⁰¹ PICOT (G.), *ibid.*, tome 1, pp. 255 à 270.

²⁰² *Ibid.*, tome 1, pp. 311 à 314. La particularité de cette assemblée est qu'elle comprend les Etats de deux langues. « Les Etats de la Langue d'Oil et du Languedoc furent mandés à Chinon pour le 1^{er} octobre 1428 ». p. 312.

²⁰³ STUBBS (W.), *Histoire constitutionnelle de l'Angleterre, son origine et son développement, op. cit.*, p. 476.

²⁰⁴ *Ibid.*, tome 2, 1913, pp. 510 à 513. Le Parlement de 1373 est emblématique des besoins financiers liés à la guerre. Aux pages 511 et 512, Stubbs explique que Jean de Gand avait fait « une grande expédition et traversé une bonne partie de la France ; mais il la trouva ravagée et il ne put livrer une bataille ni faire vivre ses troupes. Il perdit une grande partie de son armée et presque tous ses chevaux et envoya en Angleterre pour demander de l'argent. Le roi convoqua le parlement pour le 21 novembre afin de s'en procurer ».

²⁰⁵ STUBBS (W.), *Ibid.*, tome 2, 1913, pp. 515 à 535 (p. 516 : Parlement de 1576 ; p. 524 : premier Parlement de 1577 ; second Parlement de 1577 : p. 532).

²⁰⁶ STUBBS (W.), *Ibid.*, tome 2, 1913, pp. 538 et 539.

²⁰⁷ *Ibid.*, tome 3, 1927, pp. 89 à 105 pour l'ensemble des Parlements de 1413 à 1420.

53 - Pendant toute la période de la Guerre de Cent Ans, l'existence des assemblées représentatives en France et en Angleterre a été si fréquente qu'il est possible de s'interroger sur l'existence d'une sorte de coutume qui serait née du contexte belligérant. Mais, si la coutume semble s'installer véritablement après 1453 en Angleterre, tel n'est pas le cas en France.

2. Le caractère coutumier de la périodicité des assemblées représentatives.

54 - A bien observer la fréquence des assemblées représentatives qui soutiennent le Roi dans ses velléités belligérantes au XIV^{ème} et au début du XV^{ème} siècle, il est possible d'essayer d'identifier les éléments caractéristiques d'une coutume constitutionnelle qui s'ajoute aux normes, aux conventions ou aux pratiques qui régissent alors le fonctionnement des pouvoirs publics des monarchies française et britannique. Plus encore, il en va de l'existence d'une nouvelle institution étatique puisque le Roi commence à gouverner avec l'appui des représentants.

Nous ne souhaitons pas exagérer ici une analyse devenue courante longtemps après l'époque considérée²⁰⁸ mais il nous semble que le rapprochement entre la définition aujourd'hui classique de la coutume constitutionnelle et l'existence des assemblées représentatives d'alors est riche d'enseignement tant ses conditions paraissent réunies.

D'abord, l'élément matériel de la coutume exige une répétition dans le temps de la pratique considérée. Or, nous avons pu remarquer que tant en France qu'en Angleterre, cette répétition était déjà certaine avant même le début de la Guerre de Cent Ans.

Ensuite, l'élément psychologique porte sur les personnes destinataires de la pratique que l'on souhaite qualifier de coutume. Or, la périodicité des assemblées représentatives est, en tant que coutume, une norme contraignante à l'égard des représentants mais aussi et surtout du Roi qui accepte leur concours. De nombreux documents attestent que les membres des assemblées française et anglaise avaient le sentiment qu'une réunion périodique était

²⁰⁸ En France, il n'y avait pas encore de Constitution écrite et le modèle politique anglais n'était pas encore développé. Aussi, la recherche d'une coutume constitutionnelle parmi les pratiques de l'époque peut paraître inadaptée. Mais précisément, sans entrer dans les détails d'une analyse inadaptée au contexte juridique de l'époque, l'application des critères de la coutume permet ici de comprendre l'évolution ultérieure de la fréquence des réunions parlementaires ou d'Etats.

nécessaire et ils en ont régulièrement réclamé le principe²⁰⁹. Quant au monarque, c'est son recours répété aux assemblées qui fait penser qu'il pouvait éprouver le même sentiment.

55 - Toutefois, comme la coutume n'a survécu à la Guerre de Cent Ans qu'en Angleterre, quelques explications sont nécessaires. L'idée selon laquelle une coutume constitutionnelle s'était alors enracinée en France et en Angleterre est séduisante. Mais elle présente des faiblesses tant concernant l'élément matériel que l'élément psychologique.

D'abord, la pratique sur un siècle ne manifeste pas une répétition continue dans le temps de l'existence des assemblées représentatives. On peut relever des périodes d'interruption plus ou moins importantes. En Angleterre, elles furent plutôt ponctuelles. Il n'y eut ainsi pas de Parlement entre le milieu de l'année 1341 et le voyage d'Edouard II en Bretagne à l'hiver 1342-1343²¹⁰. Ce fut aussi le cas lors des difficultés liées à la peste entre 1349 et 1351²¹¹ et en 1364 alors que la guerre avait cessé. La situation se répéta en 1367, 1370, 1374 et 1375²¹². Il se passa ensuite régulièrement une année sans assemblée²¹³. Mais à l'inverse, le Parlement fut parfois convoqué plusieurs fois au cours d'une même année. Il y eut ainsi quatre réunions en 1328 et trois en 1340²¹⁴. Enfin, de nouvelles élections étaient organisées à chaque nouvelle convocation.

En France, les interruptions sont plus importantes et s'étendent sur des périodes relativement longues. Au début du règne de Charles V (1364-1380), les souvenirs de la régence et des anciennes tentatives des Etats généraux pour supplanter le Roi le dissuadent de

²⁰⁹ La périodicité souhaitée n'est pas toujours annuelle. Souvent les représentants se contentent de réclamer une prochaine convocation dans les deux ans ou plus généralement tous les trois ans voire tous les cinq ou dix ans. En ce qui concerne les revendications en matière de périodicité, voir *infra*, n°100 et s.

²¹⁰ STUBBS (W.), *Histoire constitutionnelle de l'Angleterre, son origine et son développement*, op. cit., tome 2, 1913, pp. 472 et 473. En réalité, c'est la fin de l'année 1341 et toute l'année 1342 qui s'écoule sans Parlement. Toutefois, pendant le court voyage du Roi en Bretagne à l'hiver 1342-1343, « le régent son fils Edouard, fit une tentative pour tenir un parlement pour les comtés du Sud, mais les Etats ne furent convoqués ensemble que le 28 avril 1343 ».

²¹¹ STUBBS (W.), *Ibid.*, tome 2, 1913, pp 480 à 491. Il y en eut un durant l'année 1351.

²¹² *Ibid.*, tome 2, 1913. Des pages 498 à 502, Stubbs passe très rapidement sur l'ensemble de la décennie 1360. Les Parlements sont de nouveau convoqués à partir de 1369. Après une interruption en 1370, de nouveaux Parlements sont réunis en 1371, 1372 et 1373. En 1374 et 1375, des négociations avec le pape en vue de conclure un concordat et plus généralement une paix permanente avec la France tiennent la Nation en haleine. p. 513.

²¹³ Voici les années caractérisées par des interruptions : 1387, 1389, 1392, 1396, 1400, 1408 et 1409 et enfin quelques années durant la décennie 1430. Maitland en dresse la liste. *The Constitutional History of England*, op. cit., p. 178.

²¹⁴ *Ibid.*, p. 178. Il écrit « *in a considerable number of years there were two parliaments, in 1340 there were three, in 1328 four* » (de très nombreuses années, il y eut deux parlements, en 1340 il y en eut trois, en 1328 quatre).

les réunir²¹⁵. La situation est encore plus grave sous Charles VI (1380-1422) : « trente années d'anarchie » selon Picot²¹⁶, c'est-à-dire sans aucune consultation. Ensuite, si la fréquence connue sous Jean II le Bon (1350-1364) est rétablie par Charles VII (1422-1461), elle s'atténue à nouveau fortement à la fin de son règne²¹⁷.

En ce qui concerne l'élément psychologique, des nuances doivent aussi être apportées. S'il est incontestable que les représentants avaient le souhait d'être régulièrement convoqués, il n'est pas certain qu'ils aient eu la certitude que le Roi devait respecter une telle règle. Surtout, ce sentiment ne pouvait pas se présenter de la même manière dans les deux pays. Le Parlement bicaméral se façonne en Angleterre pendant la Guerre de Cent Ans alors qu'en France, le monarque se contente encore de la représentation par Etats²¹⁸. La précarité de l'institution française justifie que les représentants la jugent exceptionnelle et surtout ponctuelle. En Angleterre, l'institution parlementaire se développe et se dote de ses propres procédures de fonctionnement. Pour ces raisons, sans doute le monarque britannique a-t-il lui-même considéré la périodicité ou tout au moins la fréquence des assemblées comme une norme relativement contraignante. S'ajoute à ces éléments en Angleterre l'adoption répétée de textes normatifs allant en ce sens²¹⁹. Mais si des textes d'une teneur toujours sensiblement identique durent être adoptés périodiquement, c'est parce qu'ils ne permirent jamais l'établissement durable de la norme. Aussi, c'est surtout en tant que coutume que l'idée d'une périodicité des assemblées a pu s'imposer en Angleterre jusqu'en 1625.

En France, le Roi n'avait pas le même sentiment à l'égard des assemblées représentatives. S'il est facile de dire que certains rois admirent la pratique de réunions périodiques des Etats²²⁰, il est tout aussi aisé de montrer que de nombreux autres envisageaient la question tout autrement et lorsqu'ils en eurent la possibilité, rejetèrent

²¹⁵ Durant le règne de Charles V, les Etats se réunissent tout de même trois fois entre 1367 et 1369.

²¹⁶ Ce sont les termes de Picot *in Histoire des Etats généraux, considérés au point de vue de leur influence sur le Gouvernement de la France de 1355 à 1614, op. cit.*, tome 1, p. 250. Seules quelques assemblées de notables comme en 1380, en 1381 à Compiègne et en 1411 ont droit de citer.

²¹⁷ PICOT (G.), *ibid.*, tome 1, pp. 288 à 340.

²¹⁸ Voir *infra*, n°69 et s. L'abandon du système de la représentation par Etat.

²¹⁹ Voir *infra*, n°100 et s. On dénombre plusieurs documents comme par exemple en 1311, 1330 et 1362.

²²⁰ Globalement, les Rois français enclins à réunir les Etats généraux sont ceux qui régnèrent de Philippe IV le Bel (1285-1314) à Charles VII (1422-1461) : surtout, Philippe V le Long (1316-1322), Charles IV le Bel (1322-1328), Philippe VI de Valois (1328-1350), Jean II le Bon (1350-1364), Charles V le Sage (1364-1380) et Charles VI (1380-1422).

souvent l'institution²²¹. Ce phénomène fut plus marqué en France car la monarchie s'est considérablement renforcée à partir de la fin du XV^{ème} siècle. La féodalité l'a rendu possible alors qu'en Angleterre un mouvement inverse tout à fait favorable au Parlement se produit. C'est ainsi qu'après la fin de la guerre, les Parlements anglais sont à peu près régulièrement convoqués. Sous Edouard IV (1461-1483), il y en a six, sous Henry VII (1485-1509), sept, sous Henry VIII (1509-1547), neuf, sous Edouard VI (1547-1553), deux, sous Marie (1553-1558), cinq, sous Elizabeth (1558-1603,) dix et sous Jacques I^{er} (1603-1625), quatre²²². Pendant le règne de ces derniers monarques, les vieilles lois qui avaient pour objet d'établir la périodicité au XIV^{ème} siècle²²³ sont tenues pour obsolètes. Mais cela n'empêche pas les Parlements d'être régulièrement convoqués comme si cela était exigé par une coutume constitutionnelle.

Néanmoins, au mépris des pratiques ou des coutumes constitutionnelles en cours de développement, une forte opposition du pouvoir royal remit sérieusement en cause l'idée d'une réunion périodique des assemblées dans les deux Etats.

B. L'opposition du pouvoir royal aux assemblées représentatives et au principe du consentement à l'impôt.

56 - Comme les assemblées avaient essentiellement pour but de voter des subsides, le principe financier initial selon lequel « *le roy doit vivre de son soen* » a longtemps justifié leur inutilité. Au contraire, lorsque les guerres se sont multipliées, c'est leur nécessité qui s'est trouvée justifiée. Mais la présence des assemblées et leur nécessaire consentement à l'impôt sont toujours apparus comme extérieurs au monarque voire contraires à sa volonté. Aussi, dès que le monarque l'a pu, il a tenté de plonger les assemblées représentatives dans l'oubli et de gouverner par tout moyen sans leur appui. En France comme en Angleterre, les révolutions n'ont mis un terme à la résistance royale qu'au terme d'une longue période

²²¹ Parmi les Rois relativement hostiles, il y a ceux qui recouraient épisodiquement aux assemblées voire une seule fois au cours de leur règne : Louis XI (1461-1483), Charles VIII (1483-1498), Louis XII (1498-1515), Henri II (1547-1559), Charles IX (1560-1574), Henri III (1574-1589), Henri IV (1589-1610) et Louis XVI (1774-1792) ; et ceux, surtout après 1614, qui se passèrent de leurs offices : François I^{er} (1515-1547), Louis XIV (1643-1715) et Louis XV (1715-1774).

²²² MAITLAND (F. W.), *The Constitutional History of England*, op. cit., pp. 248 à 251.

²²³ Voir *infra*, n°100 et s.

d'opposition. Mais celle-ci a été plus énergique en France où les assemblées ont progressivement été mises à l'écart (1.). En Angleterre, la lutte a été plus brève et plus rapidement fatale aux pouvoirs du monarque (2.).

1. La mise à l'écart progressive des Etats généraux en France.

57 - De 1430 à 1614, les Etats généraux s'affaiblissent et deviennent plus rares avant de disparaître complètement. Après la grande assemblée d'Orléans en 1439 qui créa des armées permanentes et concéda la taille à perpétuité pour subvenir aux frais de la gendarmerie²²⁴, l'institution devient précaire et moins souvent convoquée. L'acceptation d'un impôt de manière permanente fut pour elle une abdication de ses pouvoirs financiers et une mise en péril de la coutume de périodicité qui avait commencé à se développer.

Picot décrit l'état d'esprit des représentants : « [à partir de 1341] la fatigue des députés, réunis plus de quinze fois depuis le commencement du règne, contribua singulièrement à prévenir les doléances : on était las des convocations incessantes ; on se demandait à quoi bon multiplier les embarras et les frais des assemblées annuelles pour renouveler périodiquement le débat sur un principe que tout le monde admettait : la levée régulière d'un impôt. [...] Après les Etats du roi Jean, la France s'était jetée dans les bras de Charles V, qui lui avait donné en échange de ses droits vingt ans de repos ; de même, à la fin du règne de Charles VII, elle abdiquait pour la seconde fois ses privilèges, préparant ainsi au gouvernement absolu de Louis XI ses plus puissantes armes : la levée de l'impôt, qui devait être quadruplé, et le silence de la nation, incapable de proférer une plainte »²²⁵.

²²⁴ PICOT (G.), *Histoire des Etats généraux, considérés au point de vue de leur influence sur le Gouvernement de la France de 1355 à 1614*, op. cit., tome 1 pp. 324 à 337.

²²⁵ Picot déplore avec passion l'assoupissement de la Nation et l'affaiblissement correspondant des Etats généraux. « Ainsi, l'immense besoin d'ordre qui entraînait alors le royaume faisait tout oublier, jusqu'aux garanties les plus précieuses. Les députés respiraient en retrouvant le calme ; ils ne sentaient pas que cette inaction était la marque de leur servitude et que l'indifférence de la nation allait, comme toujours préparer les voies au despotisme ». Plus loin, Picot évoque une « grande torpeur » et une « grande fatigue ». PICOT (G.), *ibid.*, tome 1, pp. 339 et 340. M. Krynen explique les raisons pour lesquelles de nombreux représentants en sont même venus à considérer qu'« ils ne se peuvent pas si souvent rassembler ». « Les assemblées sont une cause de dépenses pour les populations » qui indemnisent les frais des députés. « Etre député aux Etats généraux n'[était] pas toujours une tâche aisée ». Ainsi, en période d'épidémie ou de guerre, les missions n'[étaient] pas sans danger ». KRYNEN (J.), *La représentation politique dans l'ancienne France : l'expérience des Etats généraux*, op. cit., p. 37. L'histoire a privilégié les velléités despotiques du monarque à la fatigue des députés parmi les causes de la mise à l'écart des Etats. La fréquente convocation des députés au XV^{ème} siècle n'a certes que peu de parenté avec la réunion annuelle du corps parlementaire à partir du XIX^{ème} siècle mais la « fatigue des députés » n'affecte pas leur sentiment de devoir être périodiquement réuni et donc l'élément psychologique de la coutume. Si la fatigue l'a emporté, c'est surtout parce qu'elle était doublée d'un doute sur l'utilité de chaque réunion.

58 - Il n'y eut donc plus d'Etats pendant vingt-huit ans. Louis XI (1461-1483) ne se résout à une réunion qu'en 1467, en raison d'impérieux besoins financiers²²⁶. Les Etats sont ensuite réunis en 1483, non pas spécialement en vue de la matière fiscale mais surtout parce que la mort du Roi a été suivie d'une période de régence²²⁷. De telles périodes sont fragilisantes pour le pouvoir royal lorsque le futur monarque est encore dans sa minorité et l'appui des représentants peut apparaître utile. Mais ce fut de nouveau l'oubli par la suite²²⁸. Ainsi, lorsque Louis XII (1498-1515), dit le « père du peuple », réunit les Etats à Tours en 1506, il est déjà au pouvoir depuis sept ans²²⁹.

59 - En dépit d'une faiblesse évidente, les Etats généraux ont continué, certes ponctuellement et dans l'urgence, à être réunis. Mais le pouvoir royal se renforce considérablement sous François I^{er} (1515-1547) qui se passe de leurs services durant l'ensemble de son règne. Il faut attendre la fin de celui d'Henri II (1547-1559) pour qu'une nouvelle réunion soit tenue en 1558 à Paris²³⁰. Picot écrit qu'antérieurement, pendant onze années, « Henri II, en exagérant le pouvoir royal et en multipliant les dépenses, ignora l'art de se faire pardonner le despotisme »²³¹. Cela faisait si longtemps que les Etats n'avaient pas été convoqués, cinquante-deux années, que cette fois les habitudes furent bouleversées. Une sorte de quatrième Etat fut convoqué puisque les magistrats de tout le royaume furent conviés et

²²⁶ PICOT (G.), *Histoire des Etats généraux, considérés au point de vue de leur influence sur le Gouvernement de la France de 1355 à 1614*, op. cit., tome 1, pp. 341 à 354.

²²⁷ *Ibid.*, tome 1, pp. 355 à 399.

²²⁸ Notons toutefois qu'un an seulement après les fructueux Etats de Tours en 1483, Louis XII tenta de les convoquer à nouveau. PICOT (G.), *ibid.*, tome 1, pp. 403 à 405. Picot écrit que « le prince qui devait être Louis XII, jaloux d'Anne de Beaujeu et cherchant à former contre elle une ligue puissante, se présenta avec le comte de Dunois devant la cour du Parlement ». Sa démarche se solda par un échec. « Il était trop facile de deviner l'intérêt personnel derrière le masque du bien public dont se couvraient les princes. Le Parlement, et après lui l'Université, ne s'y laissèrent pas tromper ». p. 405.

²²⁹ Picot explique pourquoi il était nul besoin d'Etats au cours des premières années du règne de Louis XII. « Les premières années de ce règne ne furent qu'un long enchantement : jamais, depuis Charles V, la France n'avait eu à sa tête un roi si intelligent et si modéré. [...] L'histoire, en faisant à Louis XII la part qui lui appartient, doit, pour être équitable, rappeler que toutes ses réformes furent empruntées aux doléances des Etats de Tours. Il n'est presque pas un des vœux si énergiquement exprimés dans les cahiers de 1484 que l'esprit attentif du roi et de ses conseillers n'ait cherché à faire passer dans la réalité des faits ». Picot poursuit le tableau idyllique de cette période et évoque le souvenir, chez le jeune Roi du « généreux mouvement qui avait suivi la mort de Louis XI ». Mais comme cela était souvent le cas avant la Révolution, les Etats acceptaient de s'en remettre au Roi et à son administration quand tout allait à peu près bien. Picot affirme que « l'administration intérieure était la constante application des vœux des Etats ». Mais c'est « la politique extérieure [qui] venait, hélas !, troubler trop souvent les réformes ». Ces difficultés amenèrent donc le Roi « à se mettre en communication plus directe avec la nation ». PICOT (G.), *ibid.*, pp. 547 et 548.

²³⁰ *Ibid.*, tome 2, pp. 1 à 8.

²³¹ *Ibid.*, tome 2, p. 2.

détachés du Tiers-Etat²³². Deux ans plus tard, François II (1559-1560) réunit de nouveau les trois Etats à Orléans²³³. Mais si l'idée d'une périodicité est évoquée, les Etats ne sont à nouveau plus réunis avant 1576, traversant par leur absence l'entier règne de Charles IX (1560-1574). Cette année-là ainsi qu'en 1588, ils furent réunis à Blois par Henri III (1574-1589) pour consentir à de nouveaux impôts. Henri IV (1589-1610) ne les convoqua qu'une seule fois. Il s'agit des Etats dits de la Ligue²³⁴ réunis en 1593. Enfin, en pleine minorité de Louis XIII, en 1614, le prince de Condé les convoqua pour la dernière fois avant les épisodes révolutionnaires²³⁵.

En somme, après la Guerre de Cent Ans, l'indisponibilité du monarque était plus souvent un motif de convocation que la volonté royale elle-même²³⁶. Celle-ci se porte même dès le XVI^{ème} siècle vers les assemblées de notables. Beaucoup plus dociles que les Etats, elles parurent utiles à Henri IV qui en convoqua une en 1596 et à Louis XIII en 1617 puis en 1626²³⁷.

Quant à la période qui s'étend de 1614 à 1788, il y aurait beaucoup à dire mais peu concernant les Etats généraux. Il ne fut plus question de l'institution que pendant les périodes de régence, et il n'y eut de convocation ni à la disparition de Louis XIII²³⁸, ni après la mort de

²³² Mais en 1558, l'assemblée n'était pas nombreuse. Si les premiers présidents de tous les Parlements du royaume sont convoqués, c'est parce qu'« on pensait que leur autorité pouvait donner du poids aux résolutions, en même temps que leur fortune personnelle faciliterait le vote des subsides ». Ces magistrats furent séparés du Tiers-Etat en raison de leur grand nombre qui égalait à peu près celui des autres ordres. Le corps distinct fut appelé sous le nom d'« Etat de la justice » et « eut rang entre la noblesse et le tiers ». PICOT (G.), *ibid.* La présence de ce curieux quatrième Etat préfigure peut-être la prédilection future des monarques en faveur des assemblées de notables. Mais il est aussi vraisemblable qu'elle soit simplement justifiée par des raisons conjoncturelles, en l'occurrence le besoin impérieux du monarque de subsides.

²³³ PICOT (G.), *ibid.*, tome 2, pp. 9 à 53.

²³⁴ C'est dans un contexte religieux tourmenté que les Etats furent réunis. La Ligue, mouvement catholique très actif à la mort de Henri III, est partie prenante dans les troubles de cette époque qui conduisirent Henri IV à abjurer son protestantisme. PICOT (G.), *ibid.*, tome 3, pp. 217 à 252.

²³⁵ Picot consacre la moitié de son tome 3 (à partir de la page 327) et l'ensemble de son tome 4 aux derniers Etats avant 1788. PICOT (G.), *ibid.*

²³⁶ Selon Soulé, « dans un régime monarchique, la minorité du roi est souvent la source de désordres et d'affaiblissement du Pouvoir ». C'est la raison pour laquelle il y a souvent été question des Etats. SOULE (C.), *Les Etats généraux de France (1302-1789), Etude historique, comparative et doctrinale, op. cit.*, p. 28.

²³⁷ L'existence des assemblées de notables à ces différentes époques est mentionnée brièvement par Stourm *in Cours de finances, Le budget, op. cit.*, p. 31. Un récit plus détaillé est dressé par Picot *in Histoire des Etats généraux, considérés au point de vue de leur influence sur le Gouvernement de la France de 1355 à 1614, op. cit.*, tome 3, pp. 255 à 273 pour le récit de celle de 1596 et pp. 274 à 323 pour ses résultats ; pp. 411 à 428 pour celle de 1617 et pp. 431 à 448 pour celle 1626.

²³⁸ En 1652, la régente Anne d'Autriche songea, face aux troubles générés par la « Fronde », à les réunir à nouveau. Elle lança même les convocations mais le retour au calme les laissa sans suite.

Louis XIV²³⁹. Le seul pouvoir qui tenta d'exister au côté du pouvoir royal entre 1614 et la Révolution fut celui des Parlements que nous ne pouvons cependant pas comparer à des assemblées représentatives²⁴⁰.

60 - Lorsque les Etats généraux sont enfin convoqués en 1788, la France sort d'une monarchie pendant laquelle le Roi a tenté de régner sans partage et pour qui le principe de l'institution était en contradiction avec le principe de la monarchie absolue²⁴¹. Si la souveraineté est alors censée appartenir à Dieu et que le monarque en est le dépositaire, rien ne s'oppose à ce que ce dernier jouisse d'un pouvoir financier absolu. Seule une situation financière très grave pouvait faire resurgir les assemblées représentatives et le principe du consentement à l'impôt. C'est précisément ce qui justifia la décision de Louis XVI du 5 juillet 1788, de faire appel une dernière fois aux Etats généraux.

2. La lutte entre le monarque et le Parlement en Angleterre.

61 - La résistance des rois anglais entre 1603 et 1688 n'aboutit pas comme en France à une durable remise en cause de l'existence des assemblées représentatives mais de leurs compétences financières. Pour le Roi, il n'était plus question de considérer le recours au Parlement comme la seule possibilité d'obtenir des subsides et il lui paraissait clairement envisageable de se passer de convocations ou de dissoudre les assemblées à tout moment.

A la fin du XVI^{ème} siècle, l'existence périodique du Parlement ressemble pourtant à une coutume constitutionnelle bien ancrée. Mais si beaucoup de Parlements sont réunis au XVII^{ème} siècle, leur durée est très brève et surtout en opposition violente avec les derniers monarques de la dynastie des Stuart d'avant la révolution.

²³⁹ La même situation se produisit alors que Louis XV n'avait que cinq ans. Le régent pensa un moment faire appel aux Etats mais il se ravisa.

²⁴⁰ Voir *infra*, n°72.

²⁴¹ C'est une opinion qu'exprime clairement M. Michaud dans son ouvrage intitulé « *Les Etats généraux et le 14 juillet 1789* » : « Le roi de France est de droit divin ; il prétend n'avoir de comptes à rendre qu'à Dieu par la grâce duquel il règne selon la formule de sa titulature : « Louis, par la grâce de Dieu, roi de France et de Navarre... ». L'idée d'avoir à compter avec des représentants élus, d'écouter « leurs soupirs et même leurs doléances lui est insupportable. Réunir les Etats, c'est aussi provoquer dans tout le pays une agitation politique dangereuse pour la monarchie et les ordres privilégiés dont elle était le soutien. Les multiples assemblées de villages et de villes pour l'élection des délégués et l'élaboration des cahiers de doléances fournissaient aux Tiers une occasion précieuse de discuter et de mettre en cause la politique royale et les privilèges de l'aristocratie ». MICHAUD (J.), *Les Etats généraux et le 14 juillet 1789*, Paris, Editions sociales, pages d'histoire populaire, 1960, pp. 15 et 16.

62 - Le premier Parlement convoqué par Jacques I^{er} (1603-1625) fut en place du 19 mars 1604 au 9 février 1611, tint cinq sessions²⁴² et tenta de réaffirmer ses droits à l'égard d'un Roi qui apparaissait peu enclin à les respecter. De 1611 à 1614, il tenta de se passer de leurs offices mais dut néanmoins en réunir un second le 5 avril 1614. Appelé *Addled Parliament*, il se montra cependant peu docile et exigea l'examen de ses pétitions avant tout vote de subsides, ce qui lui vaut d'être dissous le 7 juillet de la même année. Il ne se passe alors plus rien jusqu'en 1621, le Roi essayant par tout moyen d'obtenir des finances sans aide parlementaire. A court de ressources, il dut cependant s'y résoudre en réunissant un troisième Parlement le 30 janvier 1621. La même chose se produit et les députés firent preuve d'un dynamisme encore plus déplaisant à l'égard du monarque en maniant l'instrument de l'*impeachment* et en tentant de discuter jusqu'à la politique extérieure du Roi. Sa réaction intervint après seulement deux sessions par une dissolution le 8 février 1622. Le quatrième et dernier Parlement du règne de Jacques I^{er} ne put s'exprimer davantage. Alors qu'il siégeait depuis le 12 février 1622, il est prématurément interrompu par la mort du Roi le 27 mars 1625²⁴³. En dépit d'un tempérament adouci à la fin de son règne, Jacques I^{er} laissa la trace d'un monarque autoritaire qui plaçait la royauté au-dessus des lois et considérait en conséquence qu'il revenait à lui seul le droit de décréter l'établissement et la levée des impôts. Transmis à ses successeurs, cet état d'esprit est, pendant tout le XVII^{ème} siècle, la dernière manifestation d'une conception vouée à disparaître.

63 - Charles I^{er} (1625-1649) s'inscrit dans la continuité de ce qu'avait fait son père et fut en lutte constante avec le Parlement jusqu'à sa décapitation en 1649²⁴⁴. Convoqué le 17 mai 1625, son premier Parlement est dissous le 12 août de la même année pour ne pas avoir accordé un subside suffisant. Le Roi a alors recours à des emprunts mais la Guerre contre l'Espagne l'oblige à convoquer un deuxième Parlement le 6 février 1626 qu'il dissout dès le 15 juin. Pour Stourm la théorie fiscale de Charles I^{er} se résume ainsi : « sans doute les représentants du pays doivent autoriser la levée des impôts. Mais si les représentants refusent

²⁴² Ces sessions se déclinent comme suit : la première dura du 19 mars au 7 juillet 1604 ; la seconde du 21 janvier au 27 mai 1606 ; la troisième du 18 novembre 1606 au 4 juillet 1607 ; la quatrième du 9 février au 23 juillet 1610 et la cinquième du 16 octobre 1610 au 9 février 1611, date de sa dissolution. MAITLAND (F. W.), *The Constitutional History of England, op. cit.*, pp. 248 à 251.

²⁴³ Notons toutefois que la lutte avec le Roi était alors parvenue à une sorte de trêve puisque le Parlement était dans la crainte de la Guerre et le Roi tendait à faire preuve de plus de souplesse.

²⁴⁴ L'essentiel des développements qui suivent sont inspirés de l'ouvrage de Maitland pour ce qui concerne les dates des sessions parlementaires : MAITLAND (F. W.), *The Constitutional History of England, op. cit.*, pp. 292 à 297 ; et de l'ouvrage de Stourm qui commente les conflits qui oppose le Roi au Parlement : STOURM (R.), *Cours de finances, Le budget, op. cit.*, pp. 10 à 19.

de fournir les subsides nécessaires, ou si des besoins urgents et incontestables se manifestent, le roi agit de sa propre autorité, en vertu des prérogatives de sa couronne ». ²⁴⁵ Les emprunts ne sont donc pas assimilés aux impôts et ne nécessitent aucune autorisation parlementaire. Une vive résistance populaire s'organise lorsque le Roi procède à l'emprisonnement de ceux qui refusaient de prêter. Ce n'est qu'acculé par la Guerre contre la France que le Roi se résout à convoquer un troisième Parlement le 17 mars 1628 mais il se montre encore ferme ²⁴⁶. La menace d'obtention de subsides par des voies détournées en cas de refus entraîne la rédaction parlementaire de la Pétition des droits (*Petition of rights*). Texte majeur du droit constitutionnel britannique, il ne fut signé qu'au terme de longues hésitations par Charles I^{er} et seulement dans la mesure où cette concession devait lui permettre d'obtenir le vote immédiat de cinq subsides.

64 - Si le conflit se trouve alors provisoirement suspendu par les événements, il se poursuit en raison de nouvelles levées d'argent manifestement illégales ²⁴⁷ : les anciennes taxes de *poundage* et de *tonnage* dont les autorisations temporaires étaient depuis longtemps périmées. Le quatrième Parlement décide d'enquêter dès le 20 janvier 1629 sur ces levées mais est dissous le 10 mars ²⁴⁸. Le Roi passe outre et obtient des subsides pendant onze années sans recourir au peuple, en multipliant les monopoles, en continuant à prélever le *poundage* et le *tonnage* et surtout en créant, entre autres, une taxe sur les vaisseaux appelée *shipmoney* ²⁴⁹. A court d'argent, le Roi se résout à réunir un Parlement le 13 avril 1640 et à faire des concessions mais il renvoya encore les députés, qui l'avaient grandement irrité. Enfin, convoqué le 3 novembre de la même année, le dernier Parlement de Charles I^{er} s'emploie

²⁴⁵ STOURM (R.), *ibid.*, p. 12. L'auteur poursuit avec une description qui rappelle les traits de la Monarchie absolue dans laquelle le Roi n'a, en tant que simple dépositaire de la souveraineté, de compte à rendre qu'envers son titulaire réel, autrement dit Dieu : « Le roi se regardait comme un magistrat suprême, chargé, par droit de naissance, du soin de son peuple, obligé de pourvoir à la sûreté et au bonheur de ce peuple et revêtu par le ciel d'un pouvoir discrétionnaire pour cette fin salutaire ». Il est évident en 1649 puis en 1688 que la distinction entre ce qui relève du peuple et ce qui relève du « ciel » n'est pas en mesure de satisfaire le premier.

²⁴⁶ Il est utile de préciser que ce troisième Parlement avait été prorogé dès le 26 juin.

²⁴⁷ Le caractère illégal des levées d'argent en question était indiscutable immédiatement après l'adoption de la Pétition des droits puisque celle-ci réaffirmait solennellement le principe du consentement à l'impôt en son article : à vérifier.

²⁴⁸ STOURM (R.), *Cours de finances, Le budget, op. cit.*, p. 13.

²⁴⁹ Stourm donne une liste « encore incomplète » des denrées mises en monopole à la page 13 de son ouvrage. Quant au *ship-money*, il fait écho à une ancienne pratique. Il s'agissait de celle consistant pour le gouvernement à sommer les habitants des comtés de s'armer et d'organiser la défense en cas de guerre. Parfois, étaient demandés aux comtés maritimes la fourniture de vaisseaux ou, à défaut, de l'argent. C'est le maintien de cette taxe en temps de paix qui provoqua l'exaspération de la nation, le point d'orgue de cette période étant le procès et la condamnation de Hampden qui refusa de payer les vingt shellings qu'il devait au titre de cette taxe. STOURM (R.), *ibid.*, pp. 13 et 14.

d'abord à retracer toutes les violations de ses droits, l'histoire le fait traverser la Guerre civile et survivre au Roi, décapité devant Whitehall le 3 janvier 1649²⁵⁰.

Pendant le protectorat de Cromwell qui s'établit ensuite, de nouveaux Parlements sont réunis dans un contexte particulier²⁵¹ mais eurent une existence pour le moins mouvementée²⁵².

65 - Le premier Parlement de Charles II (1660-1685), appelé *Convention Parliament*, siégea du 25 avril au 29 décembre 1660 pendant la restauration de la Monarchie des Stuarts. Son second Parlement fut exceptionnel puisqu'il siégea du 8 mai 1661 au 31 décembre 1678, connu seize sessions et dura dix-huit années. Le troisième Parlement siégea de mars à juillet 1679 et le quatrième d'octobre 1679 à janvier 1681 et l'*Oxford Parliament* qui fut convoqué ensuite ne dura qu'une semaine avant que Charles II ne règne sans partage jusqu'à son décès en février 1685. Les convocations et les dissolutions s'étaient succédé de manière alternative dans un contexte de défiance royale à l'égard des anciens principes. Mais la lutte prit fin sous Jacques II (1685-1688) qui ne tint qu'un Parlement entre le 19 mai et le 20 novembre 1685, Parlement de surcroît resté inactif jusqu'à sa dissolution en juillet 1687. En 1688, face aux événements révolutionnaires, le Roi fuit en France et la branche stuart de Guillaume d'Orange se voit offrir le Trône.

66 - Certes, les Parlements furent nombreux au XVII^{ème} siècle et finalement presque autant que précédemment. Mais le conflit qui les oppose au monarque est le signe d'une grande instabilité qui rend impossibles les votes financiers. La Révolution de 1688 et le *Bill of Rights* de 1689 apportèrent une réaction violente à une monarchie devenue méprisante à l'égard des assemblées représentatives, du principe du consentement à l'impôt et même à l'égard du peuple.

²⁵⁰ L'affaire du *shipmoney* est racontée in ANSON (W. R.), *Loi et pratique constitutionnelles de l'Angleterre*, Paris, Giard et Brière, trad. C. Gandilhon, tome 1 : *Le Parlement*, 1903, pp. 390 et s.

²⁵¹ 143 membres du parti presbytérien sont violemment exclus le 7 décembre 1648 et ce qui reste du *Long Parliament*, appelé le *Rump Parliament* siégea jusqu'au 20 avril 1653.

²⁵² Envisagé dans un sens large, il est possible de considérer qu'il y eut sept Parlements avec une existence écourtée par des dissolutions successives. Après le *Rump Parliament*, un « Petit Parlement » (« *Little Parliament* ») composé de 140 personnes nommées par un Conseil siégea du 4 juillet au 12 décembre 1654. Le second Parlement de Cromwell avec 400 membres élus siégea du 3 septembre 1654 au 22 janvier 1655. Le troisième dura du 17 septembre 1656 au 4 février 1658. Après le décès de Cromwell le 3 septembre de la même année, son fils Richard Cromwell devint, quoique informellement désigné, son successeur. Il y eut un Parlement du 27 janvier 1659 au 22 avril 1659. Puis, le *Rump Parliament* est restauré du 7 mai 1659 au 16 mars 1660. Enfin, un *Convention Parliament* siège du 25 avril au 29 décembre 1660. Mais en mai de l'année 1660, la Monarchie et les Stuarts sont restaurés.

De manière générale, la fondation contrastée du principe du consentement à l'impôt par des assemblées représentatives est un trait commun aux histoires financière et constitutionnelle de la France et de l'Angleterre mais elle n'explique pas seule l'impossible établissement des votes périodiques. Les assemblées représentatives et leurs votes financiers sont tout simplement encore d'une grande inconsistance avant les épisodes révolutionnaires.

SECTION II

L'INCONSISTANCE DES ASSEMBLEES REPRESENTATIVES ET DES VOTES FINANCIERS

67 - Avant les révolutions, on ne trouve pas de vote du budget pour deux raisons principales. De manière générale, le vote du budget, et *a fortiori* son caractère annuel, nécessite que soient clairement identifiées tant les assemblées représentatives que leur activité décisionnelle en matière financière. Or, pendant tout le haut Moyen-Age, les assemblées représentatives connaissent une formalisation progressive (§1.) tandis que les votes financiers présentent des insuffisances qui expliquent leur impossible systématisation dans le temps (§2.).

§ 1. La formalisation progressive des assemblées représentatives.

68 - Si l'on s'en tient à leur caractère représentatif, les premières assemblées sont nées en Angleterre en 1295 et en France en 1302. A cette époque, le système de représentation s'appuie sur une même division du Corps social en trois Etats. Mais ce système a été abandonné (A.) et a laissé place à une division en deux du Corps législatif (B.).

A. L'abandon du système de la représentation par Etats.

69 - L'abandon du système des Etats est un important point commun entre l'Angleterre et la France. Mais ce ne sont ni les mêmes raisons ni les mêmes événements qui l'amenèrent et surtout, cet abandon est décalé dans le temps de plusieurs siècles. Résultant en Angleterre d'un incident survenu au XIV^{ème} siècle (1.), l'abandon du système de la représentation par Etats n'a été possible en France qu'après la Révolution (2.).

1. Le résultat d'un incident en Angleterre.

70 - Il est nécessaire de rappeler une différence significative au sujet des Etats ou Ordres pour mieux comprendre le système anglais car rien, avant ce qui se produisit, ne laissait présager l'abandon de cette forme de représentation. Les Etats n'avaient pas les mêmes attributs représentatifs dans les deux pays. En France, ils ont progressivement représenté la nation dans son intégralité mais aussi dans ce qu'elle a de spécifique en terme de groupes d'hommes. En Angleterre, il n'a jamais été question d'une telle fiction. Chaque Etat était simplement la représentation de l'une des manifestations de la nation. Alors que les Etats français devaient représenter une collectivité humaine, les Etats anglais ont très tôt répondu à une autre logique. En 1689, la souveraineté résidait bien dans le Parlement, mais « dans le seul agrégat où tous les aspects de la nation [étaient] représentés: la terre, à travers le Roi – propriétaire fictionnel de toute l'Angleterre –, les hommes, à travers les Communes, la propriété via les Lods temporels, et la nation religieuse via les Lords spirituels »²⁵³. Puisque le clergé était originairement le représentant de la nation religieuse, il n'y avait aucune raison théorique à l'abandon du système des Etats en Angleterre.

71 - L'événement fortuit qui mit fin au système de la représentation par Etats consiste en la non-participation du clergé aux assemblées²⁵⁴. En effet, « il n'existe aucun indice [d'une telle] participation [...] après la fin du XIV^{ème} siècle »²⁵⁵. Plus précisément, ce sont les doyens des chapitres, les archidiacons et les *proctors* des églises qui cessèrent de figurer lors des convocations alors que les prélats continuèrent à siéger au *Magnum concilium*. Cette évolution trouve sa justification dans les problèmes financiers. Comme l'essentiel des convocations avait pour objet l'octroi de subsides au Roi, le clergé, peu enthousiaste lors des convocations²⁵⁶, manifesta rapidement le désir de voter séparément ses

²⁵³ BARANGER (D.), *Parlementarisme des origines*, Paris, PUF, Léviathan, 1^{ère} éd., 1999, p. 200. Cette présentation éclaire la définition que le « juriconsulte » donne du Parlement britannique selon Dicey. Voir *supra*, n°13 et 28.

²⁵⁴ Anson traite si brièvement du départ du clergé que l'événement semble ne pas vraiment en être un. ANSON (W. R.), *Loi et pratique constitutionnelles de l'Angleterre*, *op. cit.*, tome 1 : *Le Parlement*, 1903, pp. 54 et 55.

²⁵⁵ GORDON (S.), *Le Parlement britannique*, *op. cit.*, p. 20.

²⁵⁶ C'est ce qu'explique M. Mackenzie : « [Les représentants du bas-clergé] ... depuis le début montrèrent une répugnance marquée pour participer aux parlements. Ils n'étaient pas plus enclins à considérer la participation aux parlements comme un privilège que les chevaliers et les bourgeois à la même période : les convocations étaient plutôt la promesse de fardeaux à supporter et la participation était au mieux une tâche ingrate ». (« [Representatives of the lower clergy] ... from the beginning showed a marked reluctance to participate in parliaments. No more than the knights and burgesses at this period were they inclined to regard attendance in

contributions. Il le fit alors dans des assemblées appelées *convocations*²⁵⁷. En conséquence, le système de la représentation par Etats quitta les assemblées représentatives en même temps que le clergé, et l'histoire britannique entreprit de façonner son célèbre Parlement bicaméral.

En France, il en alla différemment. Le renforcement du pouvoir royal retarda l'abandon du système des Etats que seule la Révolution emporta conformément à une conception unitaire de la nation.

2. Le résultat d'une Révolution en France.

72 - A l'époque où la représentation en Angleterre tend vers un système bicaméral, le pouvoir royal français se renforce et met à mal les Etats généraux. C'est la cause de l'interruption des convocations entre 1614 et 1788 et du décalage avec l'Angleterre.

Pourtant, de 1614 à 1788, bon gré mal gré, des Parlements prirent le relais des Etats généraux. Ils « tentèrent de s'attribuer l'investiture budgétaire dont les représentants du pays se trouvaient dépouillés »²⁵⁸ et agirent en véritable contre-pouvoir face à l'autorité royale. Mais leur action n'est pas comparable et leur représentativité fort différente²⁵⁹. L'avantage de la représentation par Etats consistait en une présomption de représentation. En dépit de leurs

*parliament as a privilege : the summons was rather an augury of burdens to be borne and attendance, to say the least, an irksome duty »), MACKENZIE (K., R.), *The English Parliament*, Londres, Penguin Books, 1965, pp. 18 et 19.*

²⁵⁷ Il convient de se garder de toute confusion entre la « convocation » qui permet au Roi anglais, par un *writ*, de convoquer des individus à un Parlement et la *convocation*, nom donné à l'assemblée de l'état du clergé. Anson décrit l'organisation de ces assemblées dans un chapitre intitulé « La Couronne et les églises » : « dans chaque *Convocation* il y a la Chambre Haute, composée des évêques, et la Chambre Basse, composée des doyens, des archidiacons, du *proctor* qui représente chaque chapitre, des deux *proctors* par diocèse dans la province de Canterbury ou des deux *proctors* par archidiaconat dans la province de York ». Il ajoute que celui qui préside la Chambre Haute est l'archevêque de la province et la Chambre Basse élit son *prolocutor*. ANSON (W. R.), *Loi et pratique constitutionnelles de l'Angleterre, op. cit.*, tome 2 : La Couronne, 1905, p. 490. Aux pages 489 et 490, Anson reproduit un exemple de *writ* (convocation au sens courant) adressé par le roi en vue d'une assemblée de ce type. La structure de ces *convocations* (décrites aux pages 488 à 495), qui ont subsisté en droit public anglais, a nettement reflété celle du *Parliament*, notamment en ce qui concerne le bicaméralisme. C'est ce que constate Esmein in *Eléments de droit constitutionnel français et comparé, op. cit.*, p. 100.

²⁵⁸ STOURM (R.), *Cours de finances, Le budget, op. cit.*, p. 35.

²⁵⁹ Et ce n'est pas l'homonymie qui peut leur donner les caractéristiques d'un potentiel auteur de votes budgétaires. Ce qui leur faisait défaut était l'absence de votes proprement dits en dépit de leurs actions en la matière. Surtout, il leur manquait le caractère représentatif, ce qui fit dire à Sénac de Meilhan la chose suivante : « il paraîtra sans doute étrange, qu'en achetant une charge avec l'agrément du Roi, on devînt le représentant de la Nation, le dispensateur de la Justice et le défenseur des Peuples ». MEILHAN (S. de), *Le Gouvernement, les mœurs et les conditions en France avant la révolution*, Paris, Poulet-Malassis, 1862, p. 133.

efforts pour occuper la scène politique²⁶⁰, les Parlements ne firent pas oublier la vieille institution ni le fait qu'une nouvelle convocation des Etats s'apparenterait à une consultation de la nation française.

73 - Avant le retour tant attendu des Etats en 1789 et leur transformation profonde par la suite, il n'y eut pas de remise en cause du système de la représentation par Etats²⁶¹. Contrairement aux aléas factuels de l'histoire du Parlement anglais, ce qui se passa lors de la Révolution en France fut le résultat d'une conception singulière de la nation et de sa nécessaire représentation. Ces idées étaient synthétisées de manière véhémement dans le célèbre pamphlet de Sieyès intitulé « Qu'est-ce que le Tiers-Etat ? »²⁶². Véritable brûlot à l'attention de la noblesse²⁶³ et quoique pratiquement muet à l'égard du clergé²⁶⁴, cet ouvrage préfigure l'hypertrophie du Tiers-Etat qui constitue, selon Sieyès, la Nation à lui seul²⁶⁵.

²⁶⁰ Sénac de Meilhan évoque à ce titre le reproche qui était souvent fait aux parlements de « combattre pour le maintien de leur autorité et de leurs prérogatives avec plus de force que pour les intérêts des peuples » mais il le justifie par l'idée que « cet attachement à ses privilèges est un trait caractéristique des corps et de toute association ». MEILHAN (S. de), *ibid.*, p. 134.

²⁶¹ Naturellement, les assemblées demeurèrent constamment divisées en trois Etats avant 1789. En 1484, il y eut à titre exceptionnel une réunion en commun des trois Etats. Mais cette originalité fut sans incidence sur le système qui demeura inchangé jusqu'à la révolution. SOULE (C.), *Les Etats généraux de France (1302-1789), Etude historique, comparative et doctrinale, op. cit.*, p. 33.

²⁶² SIEYES (E.), *Qu'est-ce que le Tiers-Etat ?*, Paris, Flammarion, 3^{ème} éd., 1789, orthographe modernisée.

²⁶³ Le style et les termes employés par Sieyès sont violents. Voici comment il conclut au sujet de la noblesse : « ne demandez point quelle place enfin des classes privilégiées doivent occuper dans l'ordre social : c'est demander quelle place on veut assigner dans le corps d'un malade à l'humeur maligne qui le mine et le tourmente. Il faut la neutraliser, il faut rétablir la santé et le jeu de tous les organes, assez bien pour qu'il ne se forme plus de ces combinaisons morbides, propres à vicier les principes les plus essentiels de la vitalité ». SIEYES (E.), *ibid.*, p. 188.

²⁶⁴ Le mutisme de Sieyès à l'égard du troisième Etat est évidemment compréhensible étant donné sa carrière ecclésiastique qui commença le 28 juillet 1772 quand il reçut la prêtrise. Cependant, la rédaction de l'ouvrage ne l'épargne pas et une lecture attentive montre que son sort est pratiquement scellé de la même manière que celui de la noblesse. Très souvent, Sieyès rappelle qu'aucune autre entité en dehors du Tiers ne peut se regarder comme étant de la nation. Aussi, sans toujours désigner le clergé, il lui refuse cette qualité au même titre qu'à la noblesse. Ce n'est pas la nuance qu'il apporte dans une note de bas de page à la page 38 de son ouvrage qui peut sauver ce corps. S'il distingue habilement le clergé de la noblesse en précisant que les nobles sont nobles par la naissance contrairement aux autres, il ajoute aussi : « quand je soutiens que le clergé ne doit pas faire un ordre, ce n'est pas pour le rabaisser au-dessous de la noblesse. Il ne doit pas faire un ordre, parce qu'il ne doit pas y avoir de distinction d'ordres dans une nation ». Il est possible d'admettre cette distinction en considérant que « le clergé est plutôt une profession qu'un ordre ». SIEYES (E.), *ibid.*, p. 18.

²⁶⁵ Cette idée est contenue dans l'intitulé du Chapitre premier : « Le Tiers-Etat est une nation complète », p. 33. A de nombreuses reprises, Sieyès l'affirme avec force. Ainsi, page 37, il conclut une démonstration par la question suivante : « qui oserait dire que le Tiers-Etat n'a pas en lui tout ce qu'il faut pour former une nation complète ? » et achève son chapitre de manière lapidaire page 41 en affirmant que « le Tiers embrasse [donc] tout ce qui appartient à la nation ; et tout ce qui n'est pas le Tiers ne peut pas se regarder comme étant la nation. Qu'est-ce que le Tiers ? Tout ». SIEYES (E.), *ibid.*, p. 33.

74 - C'est après une longue période d'hésitations et de tentatives de réformes que Louis XVI prit la décision le 5 juillet 1788 de convoquer les Etats généraux²⁶⁶. Une fois encore, ce sont les finances, alors catastrophiques, qui entraînent la convocation. Les événements s'enchaînent rapidement et par un Conseil d'Etat du roi du 27 décembre 1788, il est accordé le doublement du Tiers pour qu'il obtienne un poids égal à celui des deux autres Etats. Réunis le 5 mai 1789, les Etats généraux ne sont alors qu'au début de leur mutation. Dès le lendemain, les représentants du Tiers demandent la vérification des pouvoirs des Etats en commun et décident, sur le modèle anglais, de se désigner du nom de Communes²⁶⁷. Le 10 juin, Sieyès lui-même adresse un dernier appel aux deux premiers ordres avant une vérification en leur absence. Le 17 juin, les Communes se proclament Assemblée nationale. Le 27 juin, le Roi se résout à la fusion des Etats et c'est donc près de trois siècles après l'Angleterre que l'ancien système de représentation est abandonné en France. La suite des événements est connue. Le 9 juillet, l'assemblée devient Assemblée Constituante.

75 - L'abandon complet du système de la représentation par les Etats peut aussi être daté du 10 septembre 1789, lorsque l'Assemblée trancha alors par 490 voix contre 89 en faveur du système de la Chambre unique²⁶⁸. L'alternative était le bicaméralisme mais il ne pouvait s'imposer que plus tard car l'institution d'une Chambre Haute évoquait à l'époque la perspective de voir renaître l'aristocratie²⁶⁹. En conséquence, la Constitution du 3 septembre 1791 entérine la décision. Les articles 1²⁷⁰ et 2²⁷¹ du Chapitre premier intitulé : « De

²⁶⁶ Il est remarquable que l'ouvrage de Sieyès ait en quelque sorte été commandé par Louis XVI lui-même. En effet, l'arrêt du Conseil du Roi sollicitait de « toutes les personnes instruites du royaume [...] d'envoyer renseignements ou mémoires relatifs à la prochaine convocation des Etats généraux ». Le pamphlet de Sieyès fit partie du flot de brochures, libelles et autres livres qui virent alors le jour.

²⁶⁷ Rappelons qu'originellement, le terme « Communes » désignaient en Angleterre les communautés organisées d'où sortaient les représentants. Par la suite, ce sens s'est enrichi de l'idée d'une représentation du « commun peuple », « *the Commons of England* ». Pour plus de développements sur la signification du mot, voir STUBBS (W.), *Histoire constitutionnelle de l'Angleterre, son origine et son développement*, op. cit., tome 2, 1913, pp. 197 à 201.

²⁶⁸ Notons que son institution avait même pour but de « remédier à l'aristocratie des ordres... ». Ce sont les mots de Thouret qui évoquait : « J'ai voulu par une seule Chambre remédier à l'aristocratie des ordres [...] ». A. P., Paris, tome VIII, 1867, p. 580.

²⁶⁹ Lanjuinais prévoyait les dangers de l'institution d'une Chambre Haute : « L'Assemblée nationale serait paralysée, et, sur les ruines de cette noblesse qui maintenant n'est que ce qu'elle doit être, nous élèverions le plus monstrueux monument d'aristocratie qui puisse exister, aristocratie aussi funeste au roi qu'au peuple ». A. P., Paris, tome VIII, 1867, p. 588.

²⁷⁰ Article 1^{er} : « L'Assemblée nationale formant le Corps législatif est permanente, et n'est composée que d'une Chambre ». Constitution du 3 septembre 1791, Titre III, Chapitre premier : « De l'Assemblée nationale législative ».

l'Assemblée nationale législative » sont sans ambiguïté. C'est par l'institution définitive d'un organe unique que disparaissent les anciens Etats.

76 - En dépit d'un résultat identique, la France et l'Angleterre se distinguent par les raisons qui ont présidé à l'abandon du système de la représentation par Etats. Dans un cas, il s'agit de la défection d'un clergé désireux de délibérer seul de ses contributions et dans l'autre de la fusion des Etats en une Assemblée unique. La situation est plus simple en France à partir de 1791 puisque le texte constitutionnel donne clairement compétence à l'organe législatif pour émettre « des votes qui n'étaient plus de simples vœux comme auparavant, mais des décisions qui s'imposaient à tous »²⁷². Il s'agit de l'article 1^{er}²⁷³, Chapitre III, Titre III de la Constitution du 3 septembre 1791. En Angleterre, si l'évolution a été rapide, en ce qui concerne les votes, la situation reste floue jusqu'à la Révolution de 1688.

L'abandon du système de représentation par Etats n'a pas achevé la métamorphose des assemblées représentatives. En France et en Angleterre, elles se sont formalisées par la naissance du Parlement bicaméral.

B. La naissance du parlement bicaméral.

77 - Les circonstances de l'abandon du système de la représentation par Etat expliquent celles de la naissance du Parlement bicaméral. En Angleterre, le départ du clergé l'entraîne rapidement (**1.**) tandis qu'en France, les hésitations exacerbées par les multiples changements de régime retardent l'enracinement du système bicaméral (**2.**). L'enjeu n'est pas négligeable. Il s'agit de savoir si le budget doit être voté par une ou deux Chambres législatives.

²⁷¹ Article 2 : « Elle sera formée tous les deux ans par de nouvelles élections. Chaque période de deux années formera une législature ». Constitution du 3 septembre 1791, Titre III, Chapitre premier : « De l'Assemblée nationale législative » .

²⁷² SOULE (C.), *Les Etats généraux de France (1302-1789), Etude historique, comparative et doctrinale*, op. cit., p. 208.

²⁷³ Article 1^{er} : « La Constitution délègue exclusivement au Corps législatif les pouvoirs et fonctions ci-après :

2° De fixer les dépenses publiques ; 3° D'établir les contributions publiques, d'en déterminer la nature, la quotité, la durée et le mode de perception ». Titre III, Chapitre III : « De l'exercice du pouvoir législatif ». Constitution du 3 septembre 1791.

1. La naissance rapide du Parlement bicaméral en Angleterre.

78 - Après le départ du clergé, le système des Etats connu en Angleterre une curieuse mutation qui permit la consolidation d'un Parlement bicaméral. La séparation en deux n'allait pas *a priori* de soi. Les prélats continuaient à siéger et, au sein de la noblesse, une scission intervint entre les grands barons, convoqués nominalement, et les chevaliers des comtés, sorte de barons de moindre condition. Il n'est ainsi pas possible d'affirmer qu'après la défection du clergé, les deux autres Etats demeurèrent séparés pour former les deux Chambres du Corps législatif.

Le regroupement en deux corps distincts « résulta d'affinités naturelles ou de causes extérieures »²⁷⁴. Le fait que les grands barons et les prélats continuaient leurs anciennes fonctions dans le *Magnum Concilium* facilita leur réunion au sein de la même chambre. Quant aux chevaliers et aux députés des Communes, les raisons sont plus complexes. Outre leur point commun d'être tous deux élus, il semble qu'une certaine jalousie de la part des chevaliers les incita à se séparer des grands barons²⁷⁵. Henri II (1154-1189) lui-même poussa en ce sens en insistant pour que « tous les hommes libres des Cours de Comté (*shiremoots*) soient représentés par des jurys de chevaliers et [en forçant] ces derniers à devenir des représentants des Communes »²⁷⁶.

79 - Le bicaméralisme se solidifia durant le XIV^{ème} siècle par une succession d'événements et il est délicat de dater avec précision la séparation des deux chambres²⁷⁷. En 1332, même si matériellement les entités du Parlement étaient réunies en une seule Chambre, il y eut une délibération séparée²⁷⁸. En 1341, l'existence de deux assemblées distinctes paraît

²⁷⁴ Ce sont les termes d'Esmein in *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*, op. cit., p. 101.

²⁷⁵ *Ibid.* Le constat dressé par Esmein est concordant avec les études des financiers anglais sur lesquels il appuie son analyse : Stubbs, Pike et Maitland.

²⁷⁶ GORDON (S.), *Le Parlement britannique*, op. cit., p. 21.

²⁷⁷ Stubbs s'interroge sur ce point et rappelle que « c'est une question qui a beaucoup intéressé les érudits et qu'ils ont discutée autrefois avec quelque âpreté ». Mais il évoque la succession d'événements qui conduisirent à cette séparation. Il s'intéresse plus particulièrement aux « rôles de 1332 » dans lesquels, « pour la première fois, les procès-verbaux du Parlement indiquent nettement que les Etats siègent séparément : les rôles de cette année montrent les prélats, les lords temporels et les chevaliers du comté délibérant chacun de leur côté ». STUBBS (W.), *Histoire constitutionnelle de l'Angleterre, son origine et son développement*, op. cit., tome 3, 1927, pp. 499 et 500.

²⁷⁸ Stubbs pense que « les délibérations ont pu avoir lieu dans la même salle, peut-être à Westminster Hall, mais il est plus probable que chaque Etat se retirait dans une salle particulière ». STUBBS (W.), *ibid.*, p. 499.

observable mais il est difficile de savoir quand se fit vraiment la séparation²⁷⁹. Mais en 1351 puis en 1377, les Communes obtiennent respectivement leur propre lieu de réunion et un Speaker²⁸⁰. Quant à la Chambre Haute, qui réunissait les Lords spirituels et temporels, elle se dissocia du Conseil du Roi et devint un élément du Parlement qui ne pouvait siéger que quand un Parlement complet était réuni. C'est à ce moment que s'impose le principe selon lequel une Chambre ne peut siéger sans l'autre.

Rapidement, les éléments restants, issus des décombres des anciens Etats, parviennent à se regrouper et à se répartir durablement dans deux Chambres distinctes. Les transformations au sein de l'organe législatif s'atténuent et une sorte d'équilibre commence à régner entre les deux Chambres. Du XV^{ème} siècle à la fin du XVIII^{ème} siècle, les Communes, grâce à leur légitimité croissante²⁸¹, parviennent à partager le pouvoir législatif avec les Lords. De 1689 jusqu'au milieu du XIX^{ème} siècle, cet équilibre atteint même l'ensemble des organes représentant la Nation²⁸².

Durant cette période, le régime français est pour sa part très incertain. Les différents régimes et conceptions de l'organe législatif se succèdent après la révolution et ce n'est qu'au terme de nombreux tâtonnements que la France façonne à son tour un Parlement bicaméral.

²⁷⁹ Pike montre qu'il n'est pas inenvisageable que les deux Chambres en formation aient été toujours distinctes en raison de leur nature. Les bourgeois ne furent ainsi jamais admis au sein de la Cour du Roi. Tout au plus purent-ils émettre des pétitions au bout de la même salle. A l'inverse, il évoque des faits postérieurs au XIV^{ème} siècle qui font penser que parfois les Lords et les Communes siégeaient dans une même assemblée. L'exemple mis en avant par Pike à la page 323 de son ouvrage pour suggérer des réunions communes après le XIV^{ème} siècle est la création pour le comte de Dorset, Thomas Beaufort, du titre de duc d'Exeter. Il reçut cette dignité, comme quelques autres pairs, en présence des Lords et des Communes. « *There are several instances in which a Peer newly advanced to a particular dignity takes his seat in the presence of Lords and Commons. This occurs at least as late as the reign of Henry V, when Thomas Beaufort, Earl of Dorset, was created Duke of Exeter in Parliament, and was there commanded by the King to take the seat assigned to him in the presence of the Lords Spiritual and Temporal, and of the Commons of the Realm assembled in the same present Parliament* » (« Il y a plusieurs exemples dans lesquels un Pair nouvellement nommé à une dignité particulière reçoit son siège en présence des Lords et des Communes. Cela est intervenu au moins aussi tôt que le règne de Henry V, quand Thomas Beaufort, Comte de Dorset, devint Duc d'Exeter en Parlement, et fut ainsi nommé par le Roi de prendre le siège qui lui était confié en présence des Lords spirituels et temporels, et des Communes du Royaume assemblés dans le même présent Parlement »). PIKE (L. O.), *A Constitutionnal History of The House of Lords*, op. cit., pp. 322 et s.

²⁸⁰ D'abord représentant du Roi, le *Speaker* évolua considérablement au cours du XVIII^{ème} siècle pour devenir le porte-parole et le défenseur des privilèges des Communes. Il est remarquable qu'à l'époque où il apparaît, les Etats généraux français prirent l'habitude de nommer un orateur chargé de communiquer la teneur des débats au Roi. Il s'agissait des fonctions dévolues au *Speaker* anglais.

²⁸¹ Pour Blackstone, « *the House of Commons [is] freely chosen by the people from among themselves, which makes it a kind of democracy* » (la Chambre des Communes [est] librement choisie par le peuple parmi lui, ce qui en fait une sorte de démocratie). BLACKSTONE (W.), *Commentaries on the laws of England in four books*, New York, The Banks Law Publishing Co, 4^{ème} éd., 1917, p. 17.

²⁸² Dans ce Parlement au sens large, l'équilibre est omniprésent, au sein de l'organe exécutif, partagé entre le Roi et le Cabinet et aussi au sein de l'organe législatif, divisé en deux Chambres. Mais surtout, l'équilibre caractérise les relations des organes législatif et exécutif entre eux.

2. La naissance tardive du Parlement bicaméral en France.

80 - Comme le Parlement bicaméral s'est formalisé plus tôt en Angleterre, son modèle a eu une influence considérable dans le choix français. Dès les épisodes révolutionnaires, les débats et surtout les discours à l'Assemblée constituante soutenant la division en deux du Corps législatif font état de nombreuses références au modèle anglais mais aussi au modèle américain²⁸³.

Cependant, à partir de 1789, la crainte essentielle de la plupart des députés était de voir renaître la noblesse par l'institution d'une Chambre Haute. Le système anglais fut donc parfois vivement critiqué. Ainsi, pour Rabaut Saint-Etienne, le bicaméralisme britannique était le résultat d'un « accommodement des intérêts des grands avec ceux des Communes »²⁸⁴. Cette critique était fondée sur l'idée que les trois anciens Etats ont simplement laissé la place à deux et qu'en somme le système des Ordres a seulement été simplifié et non abandonné²⁸⁵. Comme le choix semblait se porter en faveur du système de la Chambre unique, certains des députés qui souhaitaient un Parlement bicaméral revirent leur projet à la baisse et proposèrent un compromis²⁸⁶. Une phrase de Dupont de Nemours résume

²⁸³ S'il est évident que l'influence anglaise intéresse directement cette étude, l'influence américaine, très présente durant cette période révolutionnaire, ne doit pas être négligée. Certes, de nombreux textes témoignent de la sympathie pour les institutions anglaises : « Considérations sur les Gouvernements et principalement sur celui qui convient à la France » de Mounier le 12 août 1789 ; le rapport présenté par Lally-Tollendal à l'Assemblée sur « l'organisation du Corps législatif » le 31 août 1789 et le même jour par Mounier un texte sur les « Principes du Gouvernement français ». Mais les Etats-Unis sont aussi pris en exemple comme en témoigne le discours de Pétion à l'Assemblée le 29 août 1789.

²⁸⁴ Les mots de Rabaut Saint-Etienne sont cités in MORABITO (M.), *Histoire constitutionnelle de la France (1789-1958)*, Paris, Domat, Montchrestien, 7^{ème} éd., 2002, p. 56.

²⁸⁵ M. Morabito résume les craintes des députés et leur vision du bicaméralisme anglais : « La division du pouvoir législatif traduit ainsi en Angleterre une division sociale. Quel serait donc en France l'intérêt d'une telle division, sinon de faire revivre la division en ordres de la société ? ». MORABITO (M.), *ibid.*, p. 56.

²⁸⁶ Ainsi fut-il proposé « que la seconde Chambre fût élective comme la première, les membres étant nommés par les mêmes électeurs, mais avec des conditions d'âge différentes ». Encore plus modestement, certaines propositions « consistaient à partager les représentants, élus dans les mêmes conditions, en deux groupes, délibérant séparément, mais se réunissant pour voter en une seule assemblée. Quelques-uns proposaient ce vote en commun, comme un *ultimum subsidium*, lorsque le Sénat aurait rejeté plusieurs fois les projets votés par l'Assemblée nationale : d'autres, comme Sieyès, en faisaient la procédure ordinaire et unique, les Chambres (il en voulait trois) n'étant que les sections, pour la délibération, d'une assemblée statuant en commun. » Sieyès considérait que « rien n'empêchait que cette triple discussion se fasse dans trois salles séparées ». A. P., Paris, tome VIII, 1867, p. 597. ESMEIN (A.), *Eléments de droit constitutionnel français et comparé, op. cit.*, pp. 127 et 128 et surtout les extraits de discours cités en note.

à elle seule toute leur ambiguïté : « je demande que cette Assemblée qui doit être une, soit divisée pour le travail en deux Chambres »²⁸⁷ !

Ce qui triomphe le 10 septembre 1789 par le vote en faveur du système de l'Assemblée unique, c'est l'idée que la nation étant une, elle ne peut être représentée que par une seule Chambre²⁸⁸.

81 - Bien que l'idée d'une Assemblée unique triomphât en 1789, le débat est de nouveau ouvert en 1795. Mais cette fois-ci, le souvenir de la Terreur pesa trop lourd²⁸⁹ et les arguments en faveur du bicaméralisme parurent renouvelés. Boissy d'Anglas les défendit avec force mais en invoquant désormais les Etats-Unis²⁹⁰. Les avantages de la division en deux Chambres commencèrent aussi à être théorisés²⁹¹. L'influence américaine se ressentit dans le Corps législatif du Directoire dans la mesure où les membres des deux Chambres relevaient du même corps électoral. Mais la ressemblance s'arrêtait là car elles n'avaient nullement des vocations identiques²⁹². Après le Directoire, la Constitution du 13 décembre

²⁸⁷ DUPONT DE NEMOURS, *in* A. P., Paris, tome VIII, 1867, p. 573. Si cette proposition fortement argumentée pouvait évoquer la future division du travail parlementaire au sein de commissions, il paraissait cependant curieux de proclamer tout à la fois l'unité de l'Assemblée et sa division en deux, même pour le travail. L'histoire française hésita entre les deux avant de trancher tout en refusant ce genre de compromis.

²⁸⁸ Notons toutefois que c'est cette idée qui justifiait pour ses tenants le refus de ce que le Roi fut un représentant de la Nation. En effet, cela aurait été incompatible avec le principe de l'hérédité. Mais que faire dans le contexte révolutionnaire pour conserver le Roi si ce n'est proclamer qu'il tient son pouvoir de la Nation ? L'exaltation de la nation aurait en outre pu faire penser au brûlot de Sieyès mais son projet était une division en trois du Corps législatif.

²⁸⁹ Boissy d'Anglas ne manqua pas de rappeler que le bicaméralisme serait le gage d'une Constitution stable. Aussi, pour les Thermidoriens, la division en deux du Corps législatif devait avoir pour seule vertu le fonctionnement régulier des institutions en réaction aux excès passés.

²⁹⁰ Boissy d'Anglas invoquait ainsi le modèle américain : « Si à toutes ces raisons nous avons besoin d'ajouter quelques exemples, nous invoquerions celui de l'Amérique : parce que toutes les constitutions de ce peuple, notre aîné dans la carrière de la liberté, ont divisé le Corps législatif, et la paix publique en est résultée ». *in* MORABITO (M.), *Histoire constitutionnelle de la France (1789-1958)*, *op. cit.*, p. 116.

²⁹¹ C'est encore Boissy d'Anglas qui le fit dans un Rapport à la Convention prononcé dans la séance du 5 messidor an III : « si la question est douteuse, de l'acceptation d'une section et du refus de l'autre sortira une nouvelle discussion, et, dût-on persister quelquefois dans un refus mal fondé, il n'y a pas la moindre comparaison entre le danger d'avoir une bonne loi de moins et celui d'avoir une mauvaise loi de plus ». Ces remarques peuvent paraître d'autant plus percutantes en ce qui concerne le vote du budget puisque, une fois périodique, il ne peut être mis de côté pour faire l'économie d'un mauvais budget.

²⁹² Les deux Conseils représentaient la Nation de la même manière comme en témoigne le fait que, en raison du silence de la Constitution, l'égalité du recrutement entraîna une répartition par voie de tirage au sort des membres des deux Conseils. La spécificité de la terminologie choisie : « Conseils » et non « Chambres » révèle l'état d'esprit des constituants de se démarquer des modèles étrangers.

1799 rompit avec le bicaméralisme et opta pour une division encore plus originale de l'organe législatif²⁹³.

82 - La Charte de 1814, octroyée par Louis XVIII à la France, est sans conteste la Constitution française qui a subi la plus grande influence du modèle anglais²⁹⁴ et il n'est pas étonnant qu'elle imposa un Parlement bicaméral. Louis XVIII demanda expressément aux rédacteurs que la Charte en soit inspirée²⁹⁵ et il fit peu de cas des tentatives de Vitrolles qui lui rappelait « les principes de l'ancien droit public de la France »²⁹⁶. Son intervention montre

²⁹³ Le pouvoir de faire les lois est partagé en deux et réparti entre deux assemblées : le Tribunat qui propose les lois et le Corps législatif qui les adopte ou les repousse sans discuter. Mais un Sénat est aussi créé et doté d'un pouvoir conservateur. Il obtient le pouvoir de juger de la constitutionnalité des lois et sa structure inspira la Chambre des Pairs de la Restauration.

²⁹⁴ Vitrolles décrit la situation au début de la Restauration dans le Chapitre VI de ses Mémoires. Dans une partie consacrée aux Projets de lois Constitutionnelles, il résume parfaitement l'ambiance de son époque : « Ceux qui, en haine de l'oppression de Bonaparte, désiraient une Constitution, et ceux qui en avaient pris l'idée dans l'acte du Sénat et la réponse du lieutenant général du royaume, en trouvaient une toute faite : la Constitution de l'Angleterre, la seule connue qui eût résisté au temps, et aux épreuves des dernières époques, et à laquelle on attribuait la prospérité de l'Angleterre. Elle fut si universellement adoptée, que personne n'en concevait une autre, depuis l'Empereur de Russie qui m'en entretenait, jusqu'aux derniers employés de mes bureaux [...] On dirait qu'en certains moments il y a des idées qui se répandent comme des épidémies. C'est une espèce de fièvre qui saisit les esprits et dont personne ne se garantit : elle est pour ainsi dire, dans l'air qu'on respire. Personne ne mettait en doute si cet habit fait à une taille autre que la nôtre nous conviendrait ; personne ne faisait une question de transplanter sur un sol nouveau le vieux chêne britannique ». VITROLLES (E. baron de.), *Mémoires et relations politiques du Baron de Vitrolles*, Paris, G. Charpentier et Cie, Editeurs, 1884, vol. 2, pp. 237 et 238.

²⁹⁵ C'est ce que démontrent les travaux préparatoires de la Charte au cours desquels Louis XVIII fit sans cesse référence au système anglais. Mais plutôt que le régime parlementaire affiché outre-Manche, ce qui l'obsédait résidait plus dans le statut du monarque britannique. Car Louis XVIII devait composer avec l'émergence d'idées nouvelles apparues avec la Révolution. Aussi, lui semblait-il que le système anglais offrait un bon compromis entre celles-ci et un fort pouvoir royal. C'est ce qui ressort des annotations de Louis XVIII à l'article 4 du Projet qui concerne le droit de signer les traités de paix, d'alliance et de commerce ainsi que de déclarer la guerre : « Que craindre d'ailleurs de ces droits (que possède le Roi d'Angleterre) ? Le Roi commencera-t-il une guerre insensée qu'on peut lui refuser les moyens de continuer ? » Par ce type de propos, il défendait les prérogatives royales contre les moyens de contrôle, notamment financier, des Chambres. Son attitude est compréhensible puisque le modèle présenté par l'Angleterre est encore à cette époque en évolution et l'emprise royale encore forte, ce qui sera de moins en moins le cas après la réforme de 1832. ROSANVALLON (P.), *La Monarchie impossible, Les Chartes de 1814 et de 1830*, Paris, coll. Histoire des Constitutions de la France, Fayard, 1994, p. 225, annexes de la Charte de 1814 et notamment le Projet A de la Charte. Vitrolles exprime un point de vue comparable sur les sentiments de Louis XVIII. Il écrit que le Roi, s'il avait pu avoir « quelques idées arrêtées sur l'établissement de son gouvernement, il les avait sacrifiées pour se plier aux sentiments publics ». Il écrit : « quelques anecdotes qui me furent racontées par les personnes qui vivaient à Hartwell dans la plus grande intimité de Louis XVIII, pourraient faire croire qu'au moins dans les derniers temps de son séjour, il avait déjà renoncé à réglementer la France par ses idées préconçues » [...] son séjour l'avait fort accoutumé à l'idée de s'accommoder d'une royauté constitutionnelle, et il s'était assoupli à ce point de trouver qu'on pouvait fort bien régner aux conditions imposées aux rois d'Angleterre ». VITROLLES (E. baron de.), *Mémoires et relations politiques du Baron de Vitrolles, op. cit.*, vol. 2, pp. 238 et 239.

²⁹⁶ « Dans ces dispositions, le Roi et les princes étaient peu touchés de ce que je pouvais dire pour évoquer les principes de l'ancien droit public de la France, au moment de fonder l'ordre nouveau. J'avais l'air d'un rêveur ou d'un idéologue, comme aurait dit Bonaparte. Il ne fut donc plus question que de nous traîner sur les vestiges de la Constitution anglaise louée par Montesquieu, admirée par Voltaire, expliquée par le Génevois Delolme, et inutilement présentée à l'Assemblée constituante par Mounier, Lally-Tollendal et Malouët ». VITROLLES (E. baron de.), *ibid.*, p. 239.

toutefois qu'il n'avait pas réellement perçu l'essence du système britannique. Il pouvait paraître difficile d'imiter un ensemble de pratiques et de coutumes difficilement saisissables²⁹⁷ ? La transformer en un ensemble de principes est toujours apparu comme une difficile²⁹⁸. En terme de mimétisme, il paraît plus simple de s'inspirer des institutions étrangères. Ainsi, la Charte de 1814 ne put prévoir le régime parlementaire mais elle créa une Chambre des Pairs qui, tout en étant l'héritière du Sénat impérial, fut instituée sur le modèle de la Chambre des Lords²⁹⁹. Quant à la Chambre des députés, elle continua à dépendre du suffrage mais d'un suffrage très restreint.

83 - En 1848, « le débat [sur la structure de l'organe législatif] présente d'intéressantes analogies avec celui de 1789 dans l'utilisation des références étrangères »³⁰⁰. Duvergier de Hauranne militait avec quelques uns pour le bicaméralisme³⁰¹ mais Lamartine emporta l'adhésion de l'Assemblée, préférant le pouvoir fort d'une Assemblée unique à la dictature d'un seul homme !

Après la défaite de Sedan, la question se pose à nouveau. Le 28 juin 1871, un Gouvernement provisoire signe un armistice de 21 jours avec l'Allemagne. Il est prévu l'élection d'une Assemblée Nationale devant choisir entre la paix et la reprise des hostilités mais les événements compliquent la mise en place des institutions. Les républicains préféraient le système de l'Assemblée unique de 1848 mais étaient prêts à accepter le bicaméralisme souhaité par une majorité de députés afin qu'un consensus soit atteint concernant la forme républicaine du Gouvernement. La première loi constitutionnelle datée du 24 février 1875 ajoute une Chambre Haute, nommée Sénat, à l'Assemblée nationale existante³⁰² et le bicaméralisme ne quitta alors plus les institutions françaises en dépit d'une

²⁹⁷ Sir Sedley décrit l'opacité du système anglais de manière éloquente : « si nous demandons à connaître les principes de gouvernement qui justifient l'organisation du gouvernement et sa légitimité (en Grande-Bretagne), nous nous trouvons écouter le bruit du silence ». SEDLEY (Sir), *The Sound of Silence : Constitutional Law without a Constitution*, Law Quarterly Review, 110, 1994, p. 270. Le titre de son ouvrage est également significatif : Le son du silence : droit constitutionnel sans Constitution.

²⁹⁸ De nombreux exemples attestent de la difficulté voire de l'impossibilité de transposer dans un pays les caractéristiques d'un régime étranger. Il est ainsi impossible d'affirmer que les modèles politiques anglais, américain et français ont pu être tout entier copiés. Plus précisément, il apparaît plus simple d'adopter des mécanismes comme le droit de dissolution ou ceux mettant en cause la responsabilité politique d'un gouvernement que d'imiter ce qui est appelé « régime parlementaire » ou « régime présidentiel ».

²⁹⁹ Les Pairs devaient être nommés par le Roi, à vie, ou avec transmission héréditaire et les membres de la famille royale et des princes du sang qui en font partie de droit.

³⁰⁰ MORABITO (M.), *Histoire constitutionnelle de la France (1789-1958)*, op. cit., p. 225.

³⁰¹ Il opposait la modération américaine à la Terreur et rappelait les regrets de certains membres éminents de la première Assemblée Constituante d'avoir repoussé ce système.

³⁰² Cette Assemblée nationale devint la Chambre des députés de la III^{ème} République.

tentative de retour au système de la Chambre unique dans le premier projet constitutionnel de 1946³⁰³. Toutefois, le système adopté est très différent de l'Angleterre et des Etats-Unis en raison des particularités de la République renaissante.

Si le système bicaméral a été adopté en France et en Angleterre avec un certain décalage dans le temps, des divergences profondes de conceptions en matière de souveraineté, de Nation et de représentation se sont aussi cristallisées. Mais les insuffisances des votes financiers eux-mêmes ont aussi longtemps retardé l'annualisation du vote du budget.

§ 2. Les insuffisances des votes financiers.

84 - Les insuffisances des votes financiers ont doublement affecté l'idée d'un vote budgétaire et de sa périodicité. A partir du début du XIII^{ème} siècle, les modalités du vote ne se sont pas encore définitivement précisées (**A.**) et son objet connaît une importante évolution (**B.**).

A. Les modalités du vote.

85 - Les modalités du vote du budget caractérisent « le mode d'expression de la volonté » des représentants. L'instabilité des votes financiers en France et en Angleterre résulte essentiellement de leur évolution. Cela ne signifie pas que les modalités aient toujours été indéterminées. Mais leur fréquente mutation donne une impression générale d'instabilité naturellement nuisible à l'enracinement de la périodicité des votes. Au début du XIII^{ème} siècle, les votes financiers s'effectuaient ainsi en France et en Angleterre par Etats (**1.**). Ce n'est qu'au terme d'une évolution différenciée que s'est imposé le principe majoritaire au sein du Parlement bicaméral (**2.**).

³⁰³ Cette tentative de retour au système révolutionnaire fut mise en échec par un référendum défavorable le 5 mai 1946.

1. Le vote par Etats.

86 - La forme des votes financiers dépend naturellement de celle qui caractérise les assemblées représentatives. Or, au début du XIII^{ème} siècle, les monarques français et anglais prenaient l'habitude de convoquer des Etats censés représenter l'organisation sociale du pays et cette organisation dominait la prise de décision. La naissance des assemblées représentatives est intervenue quelques temps après le IV^{ème} Concile de Latran de 1215 « qui proclame le principe de la majorité ». Par la suite, « les assemblées d'Eglise, puis celle des Etats, se mettent à compter leurs voix »³⁰⁴. Cependant, il convient de rappeler le principe financier qui présidait au Moyen-Age et qui excluait tout vote par des assemblées représentatives.

Ces principes sont les suivants : d'abord, en période normale³⁰⁵ en Angleterre, elle tient en une maxime « *que notre seigneur le roi vive de son soen* »³⁰⁶. Cela signifie que l'expression « finances publiques » ne pouvait avoir de sens, que les assemblées n'avaient pas à en connaître et surtout que le Roi n'avait pas à les convoquer ni à justifier de ses besoins financiers ou de leur emploi. Sans pareille expression, la France atteignait un résultat identique. Mais comme nous l'avons déjà observé dans les deux pays, la guerre a rendu nécessaires des contributions financières exceptionnelles extérieures aux revenus du domaine royal. C'est par ce besoin qu'est né le principe du consentement des contribuables pour toute levée de subsides exceptionnels³⁰⁷.

87 - En 1295 et en 1314, les monarques anglais et français ont procédé de manière analogue. Il s'agissait d'obtenir de ceux qui le pouvaient qu'ils contribuent financièrement pour les aider. Il lui fallait entrer directement en contact avec les contribuables, les autres ne pouvant par nature lui être d'aucun secours. Comme il lui parut utile de convoquer ceux qui étaient les mieux à même de représenter les pourvoyeurs de fonds, les grands du Royaume ne

³⁰⁴ KRYNEN (J.), La représentation politique dans l'ancienne France : l'expérience des Etats généraux, *op. cit.*, p. 32.

³⁰⁵ Le caractère vague de l'expression « période normale » laissent supposer de nombreuses hypothèses mais, durant le Moyen-Age, celle qui était particulièrement visée était la guerre.

³⁰⁶ Comme beaucoup d'auteurs, c'est pour l'Angleterre le point de départ des origines du budget en Angleterre, en ce qui concerne les recettes. Après avoir résumé le système de 1295 et rappelé le principe féodal selon lequel le Roi ne pouvait utiliser que ses propres revenus, Jèze conclut : « Voilà le point de départ ». JEZE (G.), *Cours de science des finances et de législation financière française*, Paris, Giard, 6^{ème} éd., 1922, p. 11.

³⁰⁷ La mise en place d'un tel système est retranscrite in MAITLAND (F. W), *The Constitutional History of England*, *op. cit.*, pp. 92 à 96 et pp. 430 et 431.

pouvaient plus être les seuls concernés. Il fallait atteindre l'ensemble des contribuables et donc convoquer trois Etats, par nature très distincts. Il n'était alors pas question de les faire fusionner en un seul tout, l'idée consistant pour le Roi à manifester son besoin d'argent dans l'espoir que chaque Etat lui propose la somme la plus élevée possible.

En Angleterre, en 1295, réunis le 27 septembre après un ajournement, « les Etats, une fois exposée la requête du roi, discutèrent séparément le montant de l'aide demandée »³⁰⁸. Les barons et les chevaliers des comtés offrirent un onzième, les députés un septième et le clergé un dixième³⁰⁹. Antérieurement à ce célèbre Parlement, le système pratiqué consistait en la négociation particulière de chaque Etat. Leur individualisation et leur distinction étaient approximatives et ils accordaient souvent leur subside à des dates différentes. Ce qui change en 1295 est d'une importance considérable. Certes, les trois Etats votent leurs subsides séparément et à des taux différents, mais « ils sont entièrement représentés et en matière d'impôts, comme à d'autres égards, ils jouent le rôle d'un Parlement complet »³¹⁰. Par la suite, le vote par Etat de sa propre contribution reste la règle comme en témoigne la crise qui éclate entre le roi et le clergé en 1296³¹¹.

88 - Les Etats réunis en 1314 en France procédèrent de la même manière. Le principe était que contribueraient ceux qui le voudraient bien, chacun en proportion de son pouvoir. C'est ce qui ressort des débats consignés dans les Grandes Chroniques³¹². Mais lors de cette convocation, ce sont les Communes les principales concernées, les autres Etats ne

³⁰⁸ STUBBS (W.), *Histoire constitutionnelle de l'Angleterre, son origine et son développement, op. cit.*, tome 2, 1913, pp. 152 et 153.

³⁰⁹ C'est ce que rapporte Maitland : « *Each estate now taxes itself; thus in 1295 the barons and knights of the shire offered an eleventh, the burgesses a seventh, the clergy a tenth* ». MAITLAND (F. W.), *The Constitutional History of England, op. cit.*, p. 95. L'archevêque de Canterbury offrit un dixième des biens ecclésiastiques pour deux ans mais le roi, insatisfait, demandait un tiers ou un quart.

³¹⁰ STUBBS (W.), *Histoire constitutionnelle de l'Angleterre, son origine et son développement, op. cit.*, tome 2, 1913, p. 294.

³¹¹ En accordant un dixième pour la guerre, cet Etat avait aussi promis de donner de nouvelles aides tant que la guerre ne serait pas achevée. Mais le moment venu, cela ne fut pas possible en raison de l'interdiction pontificale de faire aucune espèce de don. L'archevêque Winchesley le rappela au roi. Après une *convocation* au terme de laquelle le clergé refusa de nouveau, le roi retira sa protection à son égard. De manière astucieuse, les membres du clergé, à défaut de pouvoir contribuer en tant que Corps, entreprirent de conclure en leur nom propre et privé des conventions particulières et offrirent un cinquième. Entre temps, le roi s'était naturellement tourné vers les laïcs pour obtenir des aides. Nous pouvons remarquer qu'à la même époque, le roi français est également en plein conflit avec la papauté pour disposer de l'autorité sur les membres du clergé.

³¹² Les représentants s'exprimèrent chacun à leur tour pour signifier au Roi qu'ils « *feroient ayde* » au Roi « *chascun a son pouvoir* ». Ledit Estienne : « *tous les bourgeois qui illec estoient venus pour les communes respondirent en autelle manière que volentiers luy feroient* ». *Grandes Chroniques*, Edit. P. Paris, 1838, in-12, tome V, p. 207 cité in PICOT (G.), *Histoire des Etats généraux, considérés au point de vue de leur influence sur le Gouvernement de la France de 1355 à 1614, op. cit.*, tome 1, pp. 25 et 26.

jouant que le rôle de simples spectateurs³¹³. Après l'acceptation de contribuer, le roi imposa un impôt de six deniers par livres sur les marchandises et le mit sur le compte des Etats généraux.

Les écrits historiques donnent peu de renseignements sur les quelques Etats qui se réunirent ensuite. Mais lorsque nous observons de près ceux de 1355, nous pouvons relever un changement dans le processus décisionnel. Il s'agit en quelque sorte des premiers progrès procéduraux des Etats en tant qu'assemblée s'exprimant par la voix de ceux qui avaient été choisis et désignés en tant que président. Ils « *requistrent délibération de parler ensemble, laquelle leur fut octroyée* ». Leur réponse en séance solennelle montre qu'ils avaient décidé en commun l'aide qu'ils pourraient faire au roi³¹⁴. Ils proclamèrent même l'égalité de l'impôt entre les trois Ordres. En définitive, les représentants sont passés d'un vote par Etat de leur contribution à un vote par Etat des contributions. Mais « encore en 1614, chaque Ordre délibère séparément dans sa salle ». Le vote séparé entraînait une sorte d'isolement entretenu par « le roi et son conseil qui n'accueillaient que des délégations séparées »³¹⁵.

En Angleterre, le départ du clergé a contrarié le développement du système des Etats³¹⁶. C'est la raison pour laquelle le système d'un vote majoritaire au sein d'un Parlement bicaméral s'est imposé plus rapidement qu'en France où, en dépit du maintien du système des trois Etats, l'évolution est apparue aussi nécessaire, son aspect tardif n'empêchant pas pour autant l'instauration d'un système identique.

³¹³ Comme en Angleterre, la nature exceptionnelle et surtout supplémentaire de l'aide demandée requérait une procédure nouvelle et la consultation la plus large des potentiels contributeurs. C'est la raison essentielle de l'introduction parmi les conseillers du roi des représentants de l'Etat tiers appelé Communes en Angleterre et Tiers-Etat en France.

³¹⁴ « *Ils luy feroient trente mille hommes chacun an, à leurs frais et dépens, dont le Roy les fit mercier. Et pour avoir la finance pour paier lesdits trente mille hommes d'armes, laquelle fut estimée à cinquante cent mil livres par les trois Estats dessus dits, ordenerent que on léveroit sur toutes gens, de tel estat que ils fussent, gens d'Eglise, nobles ou autres, imposition de 8 deniers par livre sur toutes denrées ; et que gabelle de sel courroit par tout le royaume de France* ». PICOT (G.), *Histoire des Etats généraux, considérés au point de vue de leur influence sur le Gouvernement de la France de 1355 à 1614, op. cit.*, tome 1, p. 36.

³¹⁵ KRYNEN (J.), *La représentation politique dans l'ancienne France : l'expérience des Etats généraux, op. cit.*, p. 39.

³¹⁶ Ce fut le résultat d'un incident, voir *supra*, n°70 et 71.

2. Le principe majoritaire au sein d'un Parlement bicaméral.

89 - Le passage d'un vote par Etat à un vote selon le système majoritaire est étroitement lié aux mutations qu'ont connues les assemblées représentatives, ce qui explique que les deux soient intervenues en Angleterre dès le courant du XIV^{ème} siècle alors qu'en France il faut attendre la Révolution.

Le monarque anglais avait coutume de présenter un aperçu général de la situation politique pour justifier une demande spéciale d'aide par l'intermédiaire du Chancelier. La session parlementaire débutait par la discussion des pétitions et le jugement des affaires importantes. Les pétitions étaient transmises collectivement par le Parlement et les Communes tentaient de retarder le vote des subsides jusqu'à ce que leurs revendications soient satisfaites³¹⁷. Ce qui se passait plus précisément consistait en un vote d'un *bill of aids and supplies* pour la Couronne en échange du *Royal Assent to Acts*³¹⁸ et la promesse qu'il soulage leurs doléances (*relieve gievances*). Le texte ne portait pas sur une somme définitive mais donnait au roi le droit de prélever les impôts ou taxes³¹⁹. Autrement dit, l'octroi des aides faisait l'objet d'une décision commune, en tout cas au sein de la Chambre Basse³²⁰, même si l'idée était que les aides allaient de soi lorsque le roi accueillait favorablement les pétitions. Le système majoritaire est présent dès le XIV^{ème} siècle et il arrive que, au début du XV^{ème} siècle, « la Chambre des Communes élise son speaker à deux ou trois voix de majorité »³²¹. La procédure de vote se développa progressivement jusqu'à l'adoption du *Bill of Rights* en 1689 mais d'une manière relativement lente. Les députés procédaient à un vote simultané : « *cries of Aye and No* », et le Speaker tranchait ensuite en fonction de la majorité qu'il pouvait constater. En cas de besoin, si *the cries were challenged*, c'est la procédure dite

³¹⁷ CAMPION (Lord G. C. B.), *An introduction to the procedure of the House of Commons*, London, MacMillan and Co, 1958, p. 9.

³¹⁸ Il s'agit de l'acceptation royale des textes votés par les Communes.

³¹⁹ La distinction entre les deux n'était pas encore pertinente.

³²⁰ La priorité des Communes dans l'examen des dispositions financières a été obtenue quelques temps plus tard, en 1407. Voir *infra*, n°93 et 441.

³²¹ KRYNEN (J.), *La représentation politique dans l'ancienne France : l'expérience des Etats généraux*, *op. cit.*, n°6, 1987, p. 32.

du *division*³²² qui prenait le relais. Pour départager les députés, on instaura la méthode par laquelle les députés favorables à la motion devaient rester assis tandis que les autres devaient quitter la salle³²³. Plus tard, la *division* évolua et aboutit au système suivant : les députés favorables se lèvent et empruntent le corridor qui se situe derrière le *Speaker*, les députés défavorables sortent par le corridor qui se situe à sa gauche. Tous entrent à nouveau dans la salle par une entrée lui faisant face après avoir été comptés par des *tellers*, le *Speaker* n'usant de sa voix prépondérante qu'en cas d'égalité³²⁴.

La seule particularité que conserve le processus décisionnel majoritaire tient au bicaméralisme inégalitaire qui permet aux Communes d'accaparer l'essentiel du pouvoir. Ainsi, quand il est question des modalités des votes financiers, il convient de ne tenir essentiellement compte que de la procédure suivie au sein de cette Chambre.

90 - En France, c'est la Révolution qui a complètement transformé le système des Etats généraux en même temps que la forme des votes, financiers et autres. Mais le doublement du poids du Tiers-Etat puis le principe d'un vote par tête n'a pu avoir d'incidence sur les votes mais seulement sur l'adoption de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 et de la Constitution de 1791. Il ne s'agissait donc pas des votes budgétaires. L'évolution des modalités du vote est la conséquence de l'avènement nécessaire du même système majoritaire qu'outre-Manche. L'institution d'une Chambre unique dans la Monarchie constitutionnelle emporte aussi l'instauration d'un système décisionnel majoritaire qui s'est ensuite maintenu quand le Parlement est devenu bicaméral. Cependant, la navette entraîne des complications supplémentaires par rapport à l'Angleterre puisque la Chambre Haute française a su conserver au fil des régimes une certaine importance, même relative, dans la prise de décision.

Les représentants français et anglais sont donc passés d'un vote par Etat de leur propre contribution à un vote majoritaire au sein d'un Parlement bicaméral. La nature instable des votes est un obstacle supplémentaire au développement d'une prise de décision périodique.

³²² Le premier *division* enregistré par le *journal* (les débats de la Chambre, reportées dans les *Minute books* de la *Table*, y étaient consignées) intervint le 23 mars 1553. Mais une lettre datée du 26 mars 1532 fait état d'une *division* tenue à la demande du roi. CAMPION (Lord G. C. B.), *An introduction to the procedure of the House of Commons*, London, MacMillan and Co, 1958, p. 19, note 1.

³²³ La procédure était plus complexe encore puisque ceux qui devaient sortir étaient ceux qui étaient « *for the alteration of the orders of the House* » et les autres « *for its preservation* ». CAMPION (Lord G. C. B.), *ibid.*

³²⁴ Pour des précisions complètes sur les « *divisions* », *Ibid.*, pp. 180 à 185.

Mais l'évolution de l'objet du vote est encore plus problématique puisque, durant le haut Moyen-Age, le budget n'existe pas encore.

B. L'évolution de l'objet du vote.

91 - Que le budget soit considéré sous son aspect financier, politique ou juridique, son vote vise à la fois les recettes et les dépenses. Or elles ne furent pas historiquement sur un plan d'égalité, ni en Angleterre ni en France. Avant la consolidation du droit budgétaire, les recettes font l'objet d'une sacralisation (1.), alors que le vote des dépenses est absent des préoccupations des représentants (2.).

1. La sacralisation du vote des recettes.

92 - Le vote des recettes est la traduction juridique du consentement à l'impôt par les contribuables. Il ne peut donc être question du vote des recettes par les assemblées représentatives que si le principe du consentement à l'impôt est reconnu. Une distinction est couramment faite au sujet du principe du consentement à l'impôt entre le consentement exprimé par la Nation, le peuple ou les contribuables et celui qui est périodiquement manifesté par les assemblées représentatives³²⁵. Si l'analyse du consentement psychologique exprimé par les contribuables est intéressant pour caractériser le décalage qui peut exister avec le vote formel, nous souhaitons néanmoins l'exclure du cadre de notre étude et conserver la seule expression « consentement à l'impôt » pour désigner le vote des parlementaires. Le consentement à l'impôt exprimé par les assemblées relève d'une fiction propre au régime représentatif qui s'est développé en France et en Angleterre. La théorie de la

³²⁵ La distinction entre les deux formes de consentement rejaillit sur les termes employés. Le consentement psychologique des contribuables est parfois appelé « consentement à l'impôt » et celui des représentants « consentement de l'impôt ». BELTRAME (P.), *Le consentement de l'impôt. Devenir d'un grand principe*, *RFFP*, n°51, 1995, pp. 81 à 89. « Le consentement de l'impôt est le consentement juridique formel donné par les assemblées parlementaires. Le consentement à l'impôt est le consentement psychologique du contribuable ». On trouve aussi la même distinction avec une terminologie inverse. CABANNES (X.), *L'Etat, le Parlement et le consentement annuel à l'impôt*, *RFFP*, n°77, 2002, pp. 225 à 249. Note 3, page 226 : « le consentement à l'impôt est l'autorisation donnée par le Parlement à la perception de l'impôt [...] Le consentement de l'impôt est l'acceptation (morale psychologique) de l'impôt par le contribuable ».

représentation emporte que les décisions exprimées par les représentants sont supposées être celles des représentés.

Cependant, la question s'est posée en France du fait de la rédaction de l'article 14 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen qui attribue le principe du consentement à l'impôt aux citoyens. Il serait possible de soumettre la question du consentement à l'impôt au référendum³²⁶. La Constitution du 4 octobre 1958 a compliqué le problème en adoptant dans son article 3 une position ambiguë quant à l'identité du dépositaire de la souveraineté³²⁷. Mais le choix qui a été fait par la pratique s'est porté sur les assemblées représentatives, tout référendum en la matière étant relégué au rang d'hypothèse plausible. En effet, un référendum ayant pour objet le consentement à l'impôt sur le fondement de l'article 14 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen paraît peu envisageable étant donné le lien historique qui unit les assemblées au principe. Mais même si cette voie est choisie, il ne s'agit que d'une alternative. Le consentement à l'impôt est toujours exigé, qu'il émane directement du peuple ou indirectement du peuple par les chambres. Le décalage est donc juridiquement impossible. Il reste qu'il peut paraître souhaitable que l'écart sociologique ou psychologique³²⁸ soit résorbé³²⁹, mais ce problème est indépendant du système représentatif. Il se pose dans les mêmes termes en Angleterre qui privilégie la voie parlementaire en tout.

En ce qui concerne la France et l'Angleterre, nous admettons donc que le consentement juridique à l'impôt est la source du vote des recettes. Autrement dit, l'admission du premier entraîne la possibilité du second.

93 - En Angleterre, des textes juridiques successifs ont consacré le principe du consentement à l'impôt et donc le vote des recettes par les assemblées représentatives. La *Magna Carta* de Jean sans Terre le prévoyait déjà³³⁰. Mais les circonstances de son adoption

³²⁶ MEHL (L.), Le principe du consentement à l'impôt, Mythe et réalité, *RFFP*, n°51, 1995, pp. 68 et 69. M. Mehl précise qu'il s'agit d'une spécificité française, les autres Constitutions préférant la voie représentative.

³²⁷ « La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum ».

³²⁸ M. Mehl met en évidence les failles de la fiction selon laquelle le consentement parlementaire ferait présumer celui des contribuables. Il montre que cette présomption est souvent erronée. MEHL (L.), Le principe du consentement à l'impôt, Mythe et réalité, *op. cit.*, p. 68 et 69.

³²⁹ Le lien entre les deux formes de consentements est mis en évidence par M. Beltrame. Il constate l'existence d'un décalage et sa proposition consiste à rendre moins formel et notamment plus transparent le consentement donné par les assemblées afin de renforcer celui des contribuables. Cela permettrait selon lui d'assurer l'effectivité de l'un et de l'autre. BELTRAME (P.), Le consentement de l'impôt. Devenir d'un grand principe, *RFFP*, n°51, 1995, pp. 81 à 89.

³³⁰ L'article 12 est ainsi rédigé : « Nulle aide (*auxilium*) ni écuage ne seront imposés dans notre royaume sinon par le commun conseil de notre royaume, sauf s'il s'agit de racheter notre personne, d'armer chevalier notre fils

ont justifié un rappel par le Statut de *Tallagio non concedendo* concernant le vote de la taille royale par le Parlement en octobre 1297³³¹ et par la confirmation, la même année, de la Grande Charte par Edouard I^{er} « roy d'Angleterre »³³². Pendant les trois siècles qui suivirent, il n'y eut plus de textes fondamentaux que l'on pourrait qualifier de textes constitutionnels écrits. Mais les Etats puis le Parlement demeurèrent vigilants et n'hésitèrent pas à rappeler les anciens principes aux monarques qui en étaient peu soucieux. Ils le firent avec force et de manière générale en 1340³³³. Puis ils réitérèrent le principe à propos des aides indirectes en 1362³³⁴, plus largement en 1371³³⁵ et encore en 1387³³⁶. Dès 1395, la formule devient que les subsides accordés le sont « par les Communes avec l'assentiment des Lords spirituels et

aîné, ou de doter notre fille aînée (et ceci une seule fois), et pour ces objets il ne sera imposé qu'une aide raisonnable : il en sera de même pour les aides de la Cité de Londres ». Les termes employés ne peuvent que frapper le lecteur : outre les références aux nécessités de l'époque (dote, faire chevalier son fils...), l'idée d'un consentement obligatoire et d'une aide raisonnable sont des mots très forts pour l'époque et qui n'ont absolument pas vieilli. Traduction reproduite in COLAS (D.), *Textes constitutionnels français et étrangers*, op. cit., p. 377.

³³¹ Le premier article indique les personnes dont le consentement est requis : « Aucune taille ou aide ne sera imposée ou levée par nous ou nos héritiers, dans notre royaume, sans le consentement et la commune volonté des archevêques, évêques et autres prélats, comtes, barons, hommes d'armes, bourgeois et autres hommes libres du pays ». COLAS (D.), *ibid.*, p. 380.

³³² « La Grande Charte des franchises et la charte de la forêt, qui furent faites par l'assentiment commun de tout le royaume au temps du roi Henri notre père, seront maintenues en tous leurs points sans nulle amutation ». Cet article 1^{er} ne constitue pas la première confirmation de la Grande Charte ou *Magna Carta* de Jean sans Terre puisque Henri III l'avait confirmé dès 1225. Il est complété par un paragraphe V qui traite directement de la question du consentement à l'impôt : « et que pour que nul dans notre royaume ne doute que les aides et les mises, qu'ils ont faites jusqu'à maintenant pour nos guerres et autres besoins, selon leur gré et leur bonne volonté, en quelque manière que ce soit, puisse se transformer en servage pour eux ou leurs héritiers, parce qu'ils se seraient autrefois trouvés sur les rôles, et de même pour les prélèvements qui ont été faits par le royaume par nos fonctionnaires, en notre nom, nous avons garanti pour nous et nos héritiers, que ni de telles aides, ni de telles mises, ni de tels prélèvements, ne se transformeront en coutume, en raison qu'une telle chose aurait eu lieu ou d'un rôle ou d'une autre façon qu'on puisse trouver ». COLAS (D.), *ibid.*, p. 380.

³³³ Maitland raconte : « a statute was obtained which declares that the people shall be no more charged or grieved to make any aid or sustain any charge, if it be not by the common consent of the prelates, earls, barons and other great men and commons of the realm and that in the parliament » (« un statute fut obtenu qui décréta que les citoyens ou sujets ne doivent plus être obligés ou contraints à faire aucune aide ou à subvenir à aucun charge, si ce n'est par le commun consentement des prélats, des comtes, des barons et des autres grands hommes et Communes du royaume et ce en Parlement »). La réitération du principe est sans ambiguïté. Nous pouvons également remarquer les traits du système représentatif instauré en Angleterre puisque les représentants établissent le lien entre le consentement à l'impôt d'un grand nombre de personnes et son expression juridique par le Parlement : « and that in the Parliament ». MAITLAND (F. W.), *The Constitutional History of England*, op. cit., p. 179.

³³⁴ Par statute « it is provided that no subsidy or other charge should be set upon wool by the merchants or by any one else without the assent of parliament » (« il est prévu qu'aucun subside ni autre charge sera établi sur la laine par les marchands ou par quiconque sans l'assentiment du Parlement »). Il n'est plus fait référence aux différentes catégories de personnes devant consentir mais simplement du Parlement. MAITLAND (F. W.), *ibid.*, p. 180.

³³⁵ Par statute « no imposition or charge shall be set upon wools, woolfells or leather, without the assent of parliament » (« aucune imposition ou charge ne pourra être établie sur les laines, lainages ou cuirs, sans l'assentiment du Parlement »). MAITLAND (F. W.), *ibid.*, p. 180.

³³⁶ *Ibid.*

temporels »³³⁷ et en 1407, Henry IV admet le principe de ce que les aides financières doivent être initiées par la Chambre des Communes et ne doivent être transmises au Roi par le Speaker de la Chambre Basse qu'après l'acceptation par les deux Chambres³³⁸. Peu de violations aux anciens principes intervinrent au XVI^{ème} siècle et il faut attendre le règne de Jacques I^{er} pour que le Parlement doive à nouveau les réaffirmer. En 1610, la Chambre des Communes, s'appuyant sur les *statutes* du XIV^{ème} siècle, dut émettre un projet prescrivant qu'aucune imposition ne devait être établie sans le consentement du Parlement mais les Lords le rejetèrent. La lutte avec le monarque était alors engagée et les Communes refusèrent unanimement par vote le droit d'imposition du Roi³³⁹. La violence du conflit durant le XVII^{ème} siècle rendit nécessaire l'adoption de nouveaux textes fondamentaux. Après de longues hésitations mais pressé par le besoin d'argent, Charles I^{er} revêtit la *Petition of rights* de son sceau officiel le 7 juin 1628. Le principe est rappelé avec force et de manière très détaillée³⁴⁰. Mais cela n'était pas encore suffisant, Charles II et Jacques II ne semblant pas mesurer l'importance de sa revendication. Dernier texte confirmant le principe, le *Bill of rights* prévoit : « une levée d'argent pour la couronne, ou à son usage, sous prétexte de

³³⁷ Cette formule est utilisée pour la première fois en 1395. En anglais, elle se décline comme suit : « *the grant is made by the commons with the assent of the lords spiritual and temporal* ». MAITLAND (F. W.), *Ibid.*, p. 182.

³³⁸ *Ibid.*

³³⁹ *Ibid.*, p. 259.

³⁴⁰ Adressée « à la très-excellente Majesté du Roi » comme un véhément rappel à l'ordre, les premiers paragraphes de la Pétition réaffirment le principe et en appellent aux anciens textes :

« Les lords spirituels et temporels, et les communes assemblées en Parlement, représentent humblement à notre sérénissime seigneur le Roi : Que d'autant qu'il est déclaré et arrêté par un statu fait sous le règne du roi Edouard I^{er}, connu sous le nom de statu de *Tallagio non concedendo*, que le Roi et ses héritiers ne mettraient point d'impôts ni ne lèveraient de subsides dans ce Royaume, sans le consentement et l'approbation des archevêques, évêques, comtes, barons, chevaliers et autres membres libres des communes de ce Royaume.

Et que, par l'autorité du Parlement, convoqué en la vingt-cinquième année du règne du roi Edouard III, il est déclaré et établi que, dès lors, personne ne pourrait être contraint de prêter de l'argent au Roi contre sa volonté, à cause que cela était contraire à la raison et à la liberté du pays.

Et il est ordonné par d'autres lois de ce Royaume qu'aucun ne pourrait être chargé d'aucune imposition sous le nom de don gratuit (*benevolence*), ou de quelque autre taxe semblable.

Par lesquels statuts et autres bonnes lois de ce Royaume vos sujets ont hérité de cette franchise, qu'ils ne sauraient être contraints à contribuer à aucune taxe, impôts, subsides ou autre charge semblable, sans que le Parlement y ait donné son consentement ».

COLAS (D.), *Textes constitutionnels français et étrangers*, *op. cit.*, p. 381. Le Roi fit une première réponse jugée insatisfaisante par le Parlement. La seconde fut alors laconique et complètement soumise : « Soit droit fait comme il est désiré ». p. 383.

prérogative, sans le consentement du Parlement, pour un temps plus long et d'une manière autre qu'elle n'est ou ne sera consentie par le Parlement, est illégale »³⁴¹.

94 - En France, on ne trouve pas de textes fondamentaux de même nature avant 1789. Mais cela ne signifie pas pour autant que le principe n'ait pas régulièrement été affirmé par les Etats généraux. Comme en Angleterre, il était entendu que les revenus du domaine devaient suffire aux dépenses publiques³⁴². En cas de guerre et de besoins exceptionnels, « le Roi se procurait des ressources extraordinaires et temporaires au moyen d'un impôt général établi soit dans tout le royaume, soit seulement dans l'étendue du domaine de la Couronne ». « Le consentement des seigneurs laïques et ecclésiastiques, et des villes »³⁴³ était requis et obtenu par les Etats généraux. Ce principe était acquis au XIV^{ème} siècle et les Etats eurent souvent l'occasion de venir en aide au Roi comme pendant la Guerre de Cent Ans. Mais à Tours en 1435 et à Orléans en 1436, les Etats abdiquent une partie de leur prérogative en admettant des impôts permanents. Après une nouvelle abdication à Tours en 1468³⁴⁴, « les légistes se chargèrent [alors] de construire juridiquement la théorie du droit royal d'imposer »³⁴⁵. En 1484 pourtant, les Etats se montrent très exigeants en matière de consentement à l'impôt³⁴⁶. Ils justifient la règle comme en Angleterre par l'idée que si le peuple paie les impôts, c'est aussi à lui de les voter³⁴⁷. Les Etats d'Orléans de 1560 semblent

³⁴¹ COLAS (D.), *ibid.*, p. 385. L'emploi de l'expression « sous prétexte de prérogative » donne une ampleur plus importante encore à la détermination parlementaire. Au-delà du principe financier devenu sacré, c'est le premier rang de l'Etat qui était en train de se jouer et le Parlement se ménageait ainsi une place de choix.

³⁴² Avant le XIV^{ème} siècle, le système féodal permettait aux seigneurs de lever différents impôts en vertu de leur droit d'exercer la justice. A ce titre, le Roi de France avait les mêmes prérogatives sur son domaine que n'importe quel seigneur. Les revenus prélevés constituaient ainsi les finances ordinaires. SOULE (C.), *Les Etats généraux de France (1302-1789), Etude historique, comparative et doctrinale, op. cit.*, p. 91.

³⁴³ JEZE (G.), *Cours de science des finances et de législation financière française, op. cit.*, 1922, p. 14.

³⁴⁴ *Ibid.*, p. 15. Picot donne un récit plus détaillé de ces « abdications » dans le tome 1 de son ouvrage : *Histoire des Etats généraux, considérés au point de vue de leur influence sur le Gouvernement de la France de 1355 à 1614, op. cit.* Pour les Etats de 1435 et 1436, pp. 319 à 323, ceux de 1468 (que Picot date de 1467), pp. 344 à 354 et surtout p. 350 : les Etats demandent au Roi de réagir en cas de guerre provoqué par le duc de Bretagne mais ils poursuivent ainsi : « et dès maintenant pour lors, et dès lors pour maintenant, toutes les fois que lesdits cas échoieront, iceux des Etats ont accordé et consenti, accordent et consentent, que le roi, sans attendre autre assemblée, ne congrégation des Etats, pour ce qu'aisément ils ne se peuvent pas assembler, y puisse faire tout ce que ordre de justice le porte ; promettant et accordant tous iceux Etats e servir et aider le roi touchant ces matières, et en ce lui obéir de tout leur pouvoir et puissance, et de vivre et mourir avec lui en cette querelle ».

³⁴⁵ JEZE (G.), *Cours de science des finances et de législation financière française, op. cit.*, 1922, p. 15.

³⁴⁶ Les débats à Tours sont clairement en ce sens. Les Etats exigent la production des recettes et des dépenses, les reconnaissent inexacts et votent un impôt, celui que percevait Charles VII, pour deux ans seulement. PICOT (G.), *Histoire des Etats généraux, considérés au point de vue de leur influence sur le Gouvernement de la France de 1355 à 1614, op. cit.*, tome 1, pp. 380 à 382.

³⁴⁷ Les députés « rappelaient avec force qu'ils étaient avant tout les mandataires du peuple ». Ils voulaient « rendre évident à tous qu'il n'est point permis au roi de prendre les biens de ses sujets contre l'avis commun

à cet égard affaiblis. Seule la noblesse eut le mérite de rappeler au Roi la persistante vigueur du principe³⁴⁸ mais les Etats de Pontoise « réclamerent une déclaration annulant toutes les taxes mises sur le royaume sans le consentement de subjects depuis la réduction faite aux derniers Etats de Tours »³⁴⁹. A l'inverse, à Blois en 1576, ce sont le clergé et le Tiers-Etat qui le rappelèrent au bon souvenir du roi³⁵⁰. En 1588 à Blois, tous les Etats s'assemblèrent pour réclamer le respect du principe³⁵¹. Mais force est de constater qu'en dépit des nombreuses remontrances adressées au Roi, ce dernier continuait souvent à se passer de l'assentiment des Etats en matière financière³⁵².

95 - Encore bien « vivants dans les esprits »³⁵³, les anciens principes finirent par l'emporter avec éclat lors de la révolution française. Repris par les philosophes du XVIII^{ème} siècle³⁵⁴, ils sont inscrits en 1789 « dans tous les cahiers des bailliages et sénéchaussées » avant d'être proclamés solennellement le 17 juin 1789, le principe du consentement à l'impôt étant même qualifié de « principe constitutionnel à jamais sacré »³⁵⁵. Le décret du 17 juin

des Etats ». Le samedi 28 février, Masselin, chargé par les députés du discours, précisa leur pensée en exigeant du Roi qu'il supprime, le cas échéant, toute contribution inutile. Mais ce sont les propos du député de Rouen qui retiennent ici l'attention : « le peuple sous la monarchie est souverain propriétaire des biens qu'il possède, et il n'est pas permis de les lui enlever lorsque tout entier il s'y oppose ». PICOT (G.), *ibid.*, tome 1, pp. 386 à 389.

³⁴⁸ « Plaise au roi, pour l'avenir, dit la noblesse de Paris, n'imposer nouveaux tributs, sans avoir, au préalable, assemblé les trois Etats Généraux, spécialement durant la minorité et bas âge dudit seigneur, ainsi qu'anciennement se faisoit avant le règne du roi Louis XI ». PICOT (G.), *ibid.*, tome 2, p. 241. Il n'est pas étonnant que la noblesse défendit le principe puisqu'elle participait évidemment grandement aux contributions mais le second membre de cette déclaration relativise la revendication, comme si en dehors de telles situations (minorité et bas âge) le Roi aurait moins besoin de recourir aux Etats !

³⁴⁹ PICOT (G.), *ibid.*, tome 4, p. 200.

³⁵⁰ « Ils invoquaient le souvenir des Etats de Louis le Hutin, de Philippe de Valois et de Charles VIII, afin de revendiquer le consentement des Etats Généraux dont « le droit ne peut se prescrire ». » PICOT (G.), *ibid.*, tome 2, p. 378.

³⁵¹ Le clergé et la noblesse considèrent que « c'est par l'avis des Etats et non autrement [...] que les subsides peuvent être votés ». Le Tiers trouva une jolie formule : « où il sera fait aucune levée, pour quelque cause que ce soit, sans le consentement des Etats Généraux, soit permis aux communautés de s'opposer ; et jusqu'à ce que l'opposition soit levée aux Etats Généraux, soit ladite levée sursise ». PICOT (G.), *ibid.*, tome 3, pp. 196 et 197.

³⁵² Dans la conclusion de son étude, Picot affirme que « nous ne pouvons trouver dans la suite de nos annales un seul roi qui se soit scrupuleusement borné aux impôts accordés par les Etats ». PICOT (G.), *ibid.*, tome 4, p. 199.

³⁵³ JEZE (G.), *Cours de science des finances et de législation financière française, op. cit.*, 1922, p. 16.

³⁵⁴ Montesquieu en traite au chapitre VI, livre XI de l'*Esprit des Loix*.

³⁵⁵ « L'Assemblée nationale, considérant que le premier usage qu'elle doit faire du pouvoir dont la nation recouvre l'exercice..., est d'assurer pendant la durée de la présente session la force de l'administration publique ; - Voulant prévenir les difficultés qui pourraient traverser la perception et l'acquit des contributions, difficultés d'autant plus dignes d'une attention sérieuse qu'elles auraient pour base un principe constitutionnel et à jamais sacré, authentiquement reconnu par le roi, et solennellement proclamé par toutes les assemblées de la nation, principe qui s'oppose à toute levée de deniers de contributions dans le royaume, sans le consentement formel des représentants de la nation. [...] Passé lequel jour, l'Assemblée nationale entend et décrète que toute levée d'impôts et contributions de toute nature, qui n'auraient pas été nommément, formellement et librement

1789 indique clairement que « le droit de voter l'impôt est dorénavant attribué aux représentants de la nation »³⁵⁶. Enfin, le dernier acte est consigné à l'article 14 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen: « 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 ». Le principe ne quitta plus le droit constitutionnel français³⁵⁷.

Alors que les assemblées représentatives française et anglaise avaient concentré toute leur attention sur les recettes, elles ne se préoccupèrent pas d'établir le principe du vote des dépenses.

2. L'absence de vote des dépenses.

96 - La situation des dépenses publiques pendant tout le Moyen-Age est globalement la même en France et en Angleterre. Le revers du principe du consentement à l'impôt est celui du libre emploi par le Roi des deniers ainsi levés³⁵⁸. Il existe cependant dans l'histoire des Etats généraux et du Parlement britannique quelques tentatives souvent vaines pour imposer au moins la surveillance du produit de l'impôt. L'affectation à un objet déterminé d'une somme d'argent votée par les représentants donna naissance à l'*appropriation*, fondement du vote des dépenses. Durant le haut Moyen-Age, les représentants demeurèrent timides à l'égard de l'emploi des subsides.

97 - L'origine du vote des dépenses est issue de l'idée qu'ont développée les représentants au XIV^{ème} siècle d'affecter les subsides qu'ils votaient à des objets

accordés par l'Assemblée, cessera entièrement dans toutes les provinces du royaume, quelle que soit la forme de leur administration... ». JEZE (G.), *Cours de science des finances et de législation financière française, op. cit.*, 1922, p. 16.

³⁵⁶ STOURM (R.), *Cours de finances, Le budget, op. cit.*, pp. 39 et 40.

³⁵⁷ Les textes constitutionnels révolutionnaires ne l'omirent pas. Sous la V^{ème} République, il fonde le vote annuel des recettes et a valeur constitutionnelle comme l'ensemble de la Déclaration de 1789 à laquelle il est expressément fait référence dans le Préambule de la Constitution du 4 octobre 1958 : « le Peuple français proclame solennellement son attachement aux droits de l'homme et aux principes de la souveraineté nationale tels qu'ils ont été définis par la Déclaration de 1789 ». GONDOUN (G.), *Le Conseil constitutionnel et la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen du 26 août 1789, Contribution à l'étude du contrôle de constitutionnalité des lois*, thèse, dir. G. Peiser, Valence, 1989, 888 p.

³⁵⁸ Les Etats ne se sont pas penchés sur l'emploi des subsides, essentiellement parce qu'ils avaient déjà fort à faire pour imposer le principe qui sied aux recettes. Quand celui-ci parut incontesté, le mutisme des députés était le signe qu'ils admettaient, comme en Angleterre, le libre emploi par le Roi des aides octroyées.

déterminés³⁵⁹. Les exemples sont nombreux en Angleterre à partir de 1340 et la France tente d'adopter la même attitude en 1355, la Guerre de Cent Ans entraînant le même recours à des ressources extraordinaires.

98 - En Angleterre, l'*appropriation* se développe de manière pratiquement continue jusqu'à la fin du XVI^{ème} siècle. En France, les tentatives sont beaucoup plus rares. Ce n'est que lors des révolutions que la question du vote des dépenses se pose avec force. Le XVII^{ème} siècle est caractérisé en Angleterre par une lutte terrible entre le Parlement et le monarque et en 1665 la *clause of appropriation*³⁶⁰ marque un tournant décisif. La révolution et le *Bill of Rights* de 1689 fournissent un élan nouveau aux prérogatives des parlementaires en matière de dépenses, ce qui permit le développement de la spécialité de leur vote.

En France, le renforcement considérable du pouvoir royal après le XIV^{ème} siècle entraîne une réaction très vive. La Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen du 26 août 1789 introduit dans son article 14 la possibilité pour les représentants de suivre l'emploi des recettes. Cet article contient en germe le vote des dépenses et la spécialité qui se développe après la Restauration de 1814.

Ainsi, en dépit d'une pleine consécration lors des révolutions, le vote des dépenses est pratiquement absent du Moyen-Age en France et en Angleterre même lorsque les représentants ont tenté de se préoccuper du sort des aides qu'ils votaient.

Avant les révolutions, il est difficile d'identifier de véritables votes budgétaires parce que les notions de vote et de budget sont encore en construction. Les prémices de ce qui devint le vote du budget apparaissent cependant dès le haut Moyen-Age en même temps qu'une certaine idée de la périodicité des décisions émises par les assemblées représentatives. Si de nombreux obstacles ont empêché la périodicité des votes financiers, ils expliquent cependant la généralisation du principe d'annualité du vote du budget qui s'est imposé ensuite, même si ses racines puisent dans les revendications parlementaires antérieures.

³⁵⁹ Sur l'*appropriation*, voir *infra*, n°180 et s.

³⁶⁰ Cette clause vise l'affectation de fonds à la guerre contre la Hollande.

CHAPITRE 2

LA GENERALISATION DU PRINCIPE DE L'ANNUALITE DU VOTE DU BUDGET

99 - A mesure que les assemblées représentatives ont rendu leurs offices indispensables au sein de l'Etat, les revendications se sont précisées. La priorité s'est d'abord portée sur un principe de périodicité. Aux XIV^{ème} et XV^{ème} siècles, l'intervention des assemblées représentatives s'est imposée de manière pratiquement coutumière et l'idée de réunions annuelles a commencé à faire son chemin. Si le processus d'annualisation s'est heurté au renforcement de la prérogative royale aux XVII^{ème} siècles en France et en Angleterre, les révolutions ont constitué une étape déterminante en vue de sa consécration. Mais dans les deux Etats, la formalisation textuelle des revendications est apparue longtemps avant la pratique du vote annuel. Un décalage caractérise les deux étapes de la généralisation du principe de l'annualité du vote du budget. Le principe est d'abord apparu dans les textes (**Section I**). Sa confirmation par la pratique n'est intervenue qu'ensuite (**Section II**).

SECTION I

L'APPARITION DANS LES TEXTES DU PRINCIPE DE L'ANNUALITE DU VOTE DU BUDGET

100 - Le principe de périodicité annuelle a été revendiqué dès les premières réunions des assemblées des Etats. Pourtant, le principe ne s'imposa pas. Les représentants ont dû lutter sans relâche contre le pouvoir royal pour imposer sa participation à la prise de décision financière. Durant le haut Moyen-Age, les représentants se sont longtemps heurtés au système monarchique (§1.) avant d'établir des votes financiers annuels (§2.).

§ 1. La lutte pour l'établissement de votes financiers annuels.

Dans leur combat pour imposer le principe d'un vote au moins périodique des recettes, les représentants ont disposé de plusieurs armes. La première peut s'énoncer sous forme de syllogisme. Comme l'immense majorité des assemblées en France et en Angleterre avaient pour objet l'octroi de subsides, la revendication de la périodicité des réunions entraînait celle de la périodicité des votes financiers. Leur première arme est donc indirecte, il s'agit de la revendication d'une périodicité des assemblées (**A.**). De manière plus directe ensuite, les représentants ont limité temporellement les autorisations financières qui leur étaient demandées pour rendre leur office périodique (**B.**).

A. La revendication d'une périodicité des assemblées.

101 - En ce qui concerne la revendication de la périodicité des assemblées elles-mêmes, il importe de distinguer ce qui s'est passé au Moyen-Age en Angleterre et en France car les représentants n'eurent pas le même succès dans leur démarche. En témoigne l'existence en Angleterre d'actes parlementaires au XIV^{ème} siècle visant explicitement la

périodicité des assemblées (1.). En France, la démarche est moins concrète, même si l'on dénombre une multiplication des tentatives (2.).

1. Les actes parlementaires du XIV^{ème} siècle en Angleterre.

102 - En Angleterre, la nécessité de la réunion régulière du Parlement est apparue peu de temps après la naissance des premières assemblées représentatives³⁶¹. La demande en fut expressément formulée à l'initiative des représentants des Communes qui venaient de les intégrer. Il en allait, semble-t-il, de la « sécurité publique »³⁶².

Avant même le célèbre Parlement de 1295, les « provisions d'Oxford »³⁶³ avaient ordonné en 1258 des réunions parlementaires tri-annuelles. Mais la première manifestation de la volonté d'instaurer la périodicité des réunions résulte d'un *ordinance* de 1311 qui prévoyait qu'un Parlement devait être réuni tous les deux ans³⁶⁴. Cette exigence a eu une importance considérable au XIV^{ème} siècle en dépit de l'abrogation en 1322 par Edouard II d'un grand nombre d'*ordinances*, dont celle de 1311, au motif que celles-ci n'avaient pas été adoptées avec le consentement des Etats³⁶⁵.

Le principe de la périodicité des réunions parlementaires fut rapidement réaffirmé et surtout précisé par un *statute* de 1330. Au début du règne d'Edouard III, il est donc décidé qu'un Parlement doit être tenu une fois par an, ou plus souvent si nécessaire³⁶⁶. Au-delà du principe de périodicité, c'est même un principe d'annualité qui est textuellement affirmé. En

³⁶¹ Nous avons fixé leur naissance à 1295. Voir *supra*, n°43.

³⁶² STUBBS (W.), *Histoire constitutionnelle de l'Angleterre, son origine et son développement*, *op. cit.*, tome 3, 1927, p. 440.

³⁶³ Les « Provisions d'Oxford » se composent de mémorandums rédigés par un « Comité des XXIV » dont la formation avait été exigée par les barons en 1258. Il était entre autres prévu qu'un Conseil privé de quinze personnes devait assister le Roi. PETIT-DUTAILLIS (C.), *La Monarchie féodale en France et en Angleterre, X^e-XIII^e siècle*, *op. cit.*, p. 330 et 331.

³⁶⁴ MAITLAND (F. W.), *The Constitutional History of England*, *op. cit.*, p. 177.

³⁶⁵ L'époque visée par la réaction royale en 1322 était caractérisée par une prédominance des barons. Le raisonnement du Roi consistait à conforter le principe naissant d'une nécessaire représentation la plus large possible. En ce sens, il contribuait à la consolidation du Parlement. Pour plus d'informations sur ces événements, voir STUBBS (W.), *Histoire constitutionnelle de l'Angleterre, son origine et son développement*, *op. cit.*, tome 2, 1913, pp. 396 à 400.

³⁶⁶ « *It is accorded that a parliament shall be holden in every year, or more often if need be* ». MAITLAND (F. W.), *The Constitutional History of England*, *op. cit.*, p. 177.

outre, il s'agissait d'un minimum. En 1362, un nouveau *statute* ordonne de la même manière qu'un Parlement doit être tenu chaque année³⁶⁷.

Dans l'ensemble de ces dispositions, c'est au Roi qu'il est ordonné de réunir régulièrement les représentants. Si cette prescription lui est imposée, sa réitération à trois reprises au XIV^{ème} siècle est le signe de la nécessité qu'ont éprouvée les représentants de le lui rappeler périodiquement. La raison est qu'il n'était pas vraiment appliqué.

En 1378, dans son discours d'ouverture, le chancelier « invoqua la règle, à présent entrée dans les habitudes, comme une des causes de la convocation du Parlement »³⁶⁸. Son ancrage était alors certain et le Roi ne disposait d'aucune latitude pour passer outre.

103 - Avant la fin du XIV^{ème} siècle, des représentants crurent toutefois devoir obtenir l'application de la règle par une pétition. Les Communes précisèrent ainsi la date à laquelle « *serait semons le Parlement suivant* »³⁶⁹. Or, si la règle avait joui à cette époque d'une application fidèle, aucune assemblée n'aurait eu besoin d'en réclamer l'application au Roi, ni à fixer elle-même la date d'une prochaine session. En définitive, si la consécration textuelle que connaît le principe de périodicité et même d'annualité au XIV^{ème} siècle est d'une importance considérable, il n'est pas possible de s'en tenir là. En dépit d'un respect coutumier jusqu'au XVI^{ème} siècle³⁷⁰, le principe fut vigoureusement remis en question par les monarques du XVII^{ème} siècle. Les épisodes de 1311, 1330 et 1362 ont ainsi solidement fixé un principe qui ne devait éclore que plus tard.

En France, la tendance fut aussi à une revendication énergique mais la réaction du pouvoir royal ne lui permit pas d'aboutir.

2. La multiplication des tentatives en France.

104 - Contrairement au besoin anglo-saxon de fixer textuellement la périodicité des réunions parlementaires, les représentants français s'en dispensent pendant toute la Guerre de Cent Ans. Outre les besoins financiers liés à la guerre, c'est la maîtrise des finances par les

³⁶⁷ *Ibid.*, p. 178.

³⁶⁸ STUBBS (W.), *Histoire constitutionnelle de l'Angleterre, son origine et son développement*, *op. cit.*, tome 2, 1913, p. 740.

³⁶⁹ *Ibid.*, pp. 576 à 580.

³⁷⁰ Pour le développement d'une telle coutume, voir *supra*, n°54 et 55.

Etats en 1355 qui leur permet d'installer la périodicité dans les faits. Ils obtiennent même pour une année un droit de réunion spontané. En 1356, l'absence du Roi Jean, prisonnier des Anglais à Poitiers, renforce leur contrôle. Mais au sortir de la guerre, tant le Roi que les populations n'éprouvent plus une telle nécessité. « L'ordre est rétabli », et le Roi recommence à prendre des décisions seul³⁷¹.

105 - La tendance s'inverse dès 1484. Les députés réclament sans ambiguïté une convocation tous les deux ans. « *Ledit seigneur doit desclairer et appointer que lesditz estatz desditz royaume, Daulphiné et pays adjacens, seront assemblez au temps et terme de deux ans prouchainement venans, et aussy continuez de deux ans en deux ans* ». Il s'agit de la première revendication textuelle en matière de périodicité des réunions d'assemblées. Mais cela ne leur parut pas suffisant et, dans le même acte, après avoir accordé pour l'année 1484 la somme de quinze cent mille livres, ils prirent une autre disposition en ce sens en demandant « *que le bon plaisir du roy soit faire tenir et assembler les estatz dedens deux ans prouchainement venans, en lieu et temps qu'il luy plaira, et que, de ceste heure, lesditz lieu et temps soit nommez, assignez et declairez* »³⁷². Les Etats ne se contentent pas de l'affirmation générale du principe. Ils utilisent donc une autre technique, celle qui consiste à fixer la date de leur prochaine réunion. Mais il ne faudrait pas en conclure qu'une telle insistance devait faciliter la satisfaction de leur objectif. Car elle marquait, comme au XIV^{ème} siècle en Angleterre, la crainte bien légitime de ce que le pouvoir royal ne puisse trop facilement passer outre.

Au cours de la même réunion, une autre proposition intéressante fut émise. Philippe Pot, membre de l'assemblée, suggéra l'adoption de la règle de l'automatisme des réunions en cas de minorité ou d'incapacité du souverain³⁷³. L'auditoire n'en fit aucun cas et ne parut ni comprendre ni accepter l'idée que les Etats puissent revêtir une telle importance³⁷⁴. Son échec fut total et s'ajouta à celui des Etats en dépit de la promesse de Charles VIII d'une réunion régulière tous les deux ans.

³⁷¹ SOULE (C.), *Les Etats généraux de France (1302-1789), Etude historique, comparative et doctrinale*, op. cit., p. 36. Voir *supra*, n°57.

³⁷² PICOT (G.), *Histoire des Etats généraux, considérés au point de vue de leur influence sur le Gouvernement de la France de 1355 à 1614*, op. cit., tome 1, p. 402 et 403.

³⁷³ Cette règle, très en avance pour l'époque, n'est pas sans parenté avec celle que consacre l'article 7 de la Constitution française du 4 octobre 1958.

³⁷⁴ Soulé cite les termes surprenants de Pot in *Les Etats généraux de France (1302-1789), Etude historique, comparative et doctrinale*, op. cit., p. 36.

106 - Coup sur coup mais près de 80 ans plus tard, la périodicité est de nouveau revendiquée. En 1560 et 1561, les Etats de Pontoise tentent d'établir le principe dont ils déplorait l'absence d'application³⁷⁵. Mais tout fut très désordonné. D'une part, les velléités émanaient du Tiers mais aussi de la noblesse. D'autre part, il était tantôt exigé des réunions tous les cinq ans, tantôt tous les dix ans et tantôt tous les deux ans. Aux premiers Etats, la noblesse opère une distinction. Ils demandent des réunions tous les cinq ans pour les Etats provinciaux et tous les dix ans pour les Etats généraux. Dans le même temps, le Tiers réclame pour ceux-ci des réunions tous les cinq ans mais, à la manière des Etats de 1484, ils demandent la fixation d'une date et d'un lieu pour la prochaine convocation.

Aux Etats de 1561, les revendications ont évolué. D'abord, la noblesse, tout en maintenant sa demande pour des réunions tous les dix ans, émet une proposition similaire à celle de Pot. Il s'agit de la réunion spontanée, « par la seule force de [leur] propre initiative », des Etats généraux lorsque le Roi était impuissant à gouverner. Ensuite, le Tiers réclame des réunions à intervalles plus rapprochés en ramenant la périodicité à deux ans. Fort de cette demande, il insiste également pour la fixation de la prochaine session³⁷⁶.

Le nouvel échec que connurent ces tentatives s'explique par la faiblesse des assemblées. Trop peu nombreux, les représentants n'inspirèrent que peu d'autorité et c'est sans crainte que le Roi put encore les ignorer.

107 - En 1576, les trois Etats se prononcent tous sur la périodicité des réunions. Ils réclament des convocations à époques fixes mais se divisent encore sur l'unité de répétition. La noblesse veut des réunions tous les cinq ans, comme le clergé. Mais celui-ci, du fait des nécessités de l'époque, suggère au Roi de n'attendre alors que deux ans avant la convocation suivante. De manière semblable, le Tiers, en se contentant de réunions décennales, « pour cette fois, et afin de tenir plus tôt la main à l'exécution de ce qui sera avisé aux présents Etats, [demandent à ce que les Etats soient] indiqués et remis à cinq ans prochains »³⁷⁷. Une fois de plus, ces revendications demeurent sans suite. Elles furent renouvelées sans plus de succès en 1588.

³⁷⁵ « Ces grandes maladies [les inconvénients, les abus et les dangers qui accabloient le royaume] n'avoient pas été engendrées en un seul jour, mais se sont accumulées d'une continuité de mal sur mal, faute d'y avoir donné remède en temps et en heure qui est la discontinuation de l'ordre des Etats introduits par les rois ses prédécesseurs ». PICOT (G.), *Histoire des Etats généraux, considérés au point de vue de leur influence sur le Gouvernement de la France de 1355 à 1614, op. cit.*, tome 2, p. 75.

³⁷⁶ *Ibid.*, tome 2, p. 77.

³⁷⁷ *Ibid.*, tome 2, p. 377 et 378.

108 - Les Etats généraux de 1588 se préoccupèrent à titre principal des risques de dilapidation du domaine de la Couronne. C'est ainsi qu'ils réclamèrent une compétence de droit pour tout ce qui concerne la fortune publique dans le même temps que le principe d'une convocation automatique à date fixe. Ces « prémisses révolutionnaires »³⁷⁸, sans doute ainsi identifiées par le Roi, demeurèrent à l'état de supplique.

La seule concession que les monarques, désireux de ne pas infléchir l'absolutisme du régime, étaient prêts à faire ne les engageait aucunement. Quelques promesses sans lendemain furent donc parfois faites pour apaiser la soif de changement qu'exprimaient les représentants. C'est ce que Henri IV fit en 1597 lorsqu'il promit aux notables de convoquer prochainement les Etats. Cela n'eut lieu que dix-sept ans plus tard.

109 - Lors de leur avant-dernière réunion en commun, en 1614, les Etats tentent à nouveau d'obtenir du Roi qu'il accepte le principe de leur convocation périodique. Peu gourmand, le Tiers-Etat demandait une fréquence décennale. C'est peu dire qu'ils n'ont pas été entendus étant donnée la durée record de l'absence de convocation qui suivit, le souhait éphémère d'Anne d'Autriche de les rappeler pendant les épisodes de la Fronde n'ayant pas abouti.

L'échec que les tentatives connurent en France est compréhensible. Seul, finalement, le souffle révolutionnaire pouvait imposer au pouvoir royal de véritables concessions. En ce qui concerne le principe de périodicité des convocations d'Etats, nous pouvons cependant avancer que leur revendication avait un caractère trop direct. Etant donné le lien entre la périodicité des votes financiers et celle des assemblées, il semble que d'autres techniques devaient *a priori* être plus efficaces. C'est ce que laissait du moins augurer la limitation temporelle des autorisations financières.

B. La limitation temporelle des autorisations financières.

110 - Rendre provisoire toute autorisation de levée exceptionnelle d'impôts est un moyen par lequel les représentants ont tenté de se rendre indispensables au Roi et par-delà à l'ensemble de ses activités étatiques. Un tel dessein fut poursuivi par deux procédés

³⁷⁸ SOULE (C.), *Les Etats généraux de France (1302-1789), Etude historique, comparative et doctrinale*, op. cit., p. 39.

sensiblement distincts. D'abord, les représentants n'accordèrent souvent qu'une somme globale au Roi. Après épuisement des fonds et en cas de besoin supplémentaire, il était obligé d'avoir de nouveau recours à eux. Au moment du vote, ils songèrent même parfois à insérer une date de péremption. Les autorisations se trouvaient donc limitées par l'attribution temporaire de sommes fixes (1.). Mais un résultat similaire pouvait être obtenu par l'affectation des recettes votées à des dépenses déterminées, ce que l'on appelle en anglais l'*appropriation* (2.).

1. L'attribution temporaire de sommes fixes.

111 - Les premiers représentants français et anglais ont fait face à un système absolument identique au tout début du XIV^{ème} siècle. Ils ne devaient pas être fréquemment réunis pour des questions financières puisque, par principe, le Roi devait assumer ses dépenses par les revenus tirés de son propre domaine. Les représentants sont progressivement devenus indispensables par exception à ce principe.

En effet, leur consentement n'était requis que s'il leur était directement demandé de venir en aide au monarque. Mais une telle situation ne devait être que ponctuelle puisqu'elle était considérée comme exceptionnelle. C'est ce qui se produisit épisodiquement en Angleterre et en France avant le début de la Guerre de Cent Ans. Aussitôt que le Roi disposait de son autorisation exceptionnelle de percevoir des fonds, les représentants s'en retournaient chez eux et ne devaient être rappelés que pour une même occurrence d'exception, c'est-à-dire le plus tard possible. La mobilisation que représentait une réunion d'Etats dans les deux pays à cette époque était pour le moins dissuasive quant à toute velléité de rendre la situation moins exceptionnelle³⁷⁹.

112 - La seule raison pour laquelle ces représentants auraient accepté de prendre l'habitude d'être sollicités aurait résidé dans la prolongation des besoins extraordinaires. Dans un tel cas de figure, les représentants se seraient rendus vigilants pour éviter d'accorder toute latitude au Roi dans le prélèvement de fonds. La durée de la Guerre de Cent Ans a ainsi eu une incidence déterminante en la matière puisque pendant plus d'un siècle, les besoins engendrés par la guerre qui opposait justement la France et l'Angleterre a transformé l'exception en principe.

³⁷⁹ Sur la lassitude des représentants, voir *supra*, n°57, note 225.

Toujours est-il que sans intention explicite de rendre leurs votes systématiques, en allouant à chaque demande qui leur était faite une somme fixe et donc pour une durée déterminée, les représentants ont empêché le Roi de les ignorer. Certes, cet effet indirect était originairement involontaire puisque l'effet poursuivi était le maintien de cette situation dans un cadre d'exception. Mais ce faisant, les représentants ont posé les jalons de la périodicité de leurs futurs votes financiers. Effectivement, dès lors que le Roi parvenait à épuiser la somme qui lui était accordée, il se trouvait dans l'obligation de faire de nouveau appel à la représentation pour toute demande supplémentaire.

113 - Il faut cependant préciser que l'accélération des situations d'exception a eu une autre conséquence : celle de fixer le moyen par lequel le Roi devait obtenir les sommes accordées. Des impôts divers ont ainsi vu le jour mais ils n'avaient aucune vocation à devenir permanents. Lorsque la somme était obtenue, les impôts désormais non autorisés disparaissaient et c'est bien là toute la difficulté qu'éprouvait le Roi. S'il avait pu prélever de sa propre autorité, les représentants ne seraient certainement pas nés. Leur assentiment devait assurer la réussite de tels prélèvements³⁸⁰. En lieu et place des contribuables puis de la Nation, les représentants avaient mandat pour s'exprimer en leur nom. En conséquence, lorsqu'un impôt était autorisé, les contribuables étaient supposés accepter ce qui l'avait été pour eux³⁸¹.

114 - Même si le Roi obtenait les sommes qu'il était autorisé à prélever, l'impôt conserva un caractère exceptionnel et surtout temporaire avant les révolutions de 1688 et 1789. C'est la raison pour laquelle il est habituellement admis que les représentants français et anglais connurent des réunions périodiques *de facto*. Parfois, ils eurent la prétention de limiter expressément leurs autorisations financières dans le temps, ce qui leur permettait de déterminer avec précision le moment où le Roi serait obligé de faire à nouveau appel à eux.

³⁸⁰ « Il fallait [au Roi] le consentement des seigneurs laïcs et ecclésiastiques, et des villes qui avaient acquis par charte le droit d'établir elles-mêmes leurs impôts. Plus qu'un gage de meilleure réussite de l'entreprise, le consentement était juridiquement requis de ceux qui étaient autonomes dans l'établissement d'impôts ». JEZE (G.), *Cours de science des finances et de législation financière française*, op. cit., 1922, p. 14.

³⁸¹ Le système féodal présentait un autre ennui pour le monarque français en matière financière. C'est qu'entre les contribuables et lui se trouvaient les seigneurs. Or pour obtenir des contributions, il convenait d'obtenir l'accord des représentants mais aussi des seigneurs qui disposaient de leur propre autorité. S'affranchir de cet embarrassant intermédiaire qui était parfois aussi puissant que lui n'était pas facile mais c'est ce que fit le Roi de France. Au XIII^{ème} siècle et dans les cas où la coutume lui permettait d'exiger l'aide féodale, il s'adressa directement aux sujets de ses vassaux, qui était indirectement les siens.

L'hypothèse est cependant assez rare en Angleterre³⁸² et peu employée en France³⁸³ où le coup d'arrêt intervint dès la fin du XV^{ème} siècle³⁸⁴. Cette technique est utilisée comme moyen d'obstruction en 1626 en Angleterre pendant la guerre contre l'Espagne. Le second Parlement de Charles I^{er} n'accorda des subsides que de manière provisoire. Mais au lieu d'entraîner rapidement de nouvelles convocations, cela ne fit qu'irriter le Roi. En définitive, l'attribution de sommes fixes, et donc nécessairement insuffisantes sur le long terme, était le moyen le plus efficace d'obliger le Roi à faire appel à eux. La limitation temporelle était une conséquence implicite inévitable. Ce fut aussi le cas lorsque les représentants limitèrent leurs autorisations en affectant certaines recettes à des dépenses déterminées.

2. L'affectation de certaines recettes à des dépenses déterminées, l'*appropriation*.

115 - Si des représentants affectent une somme à une dépense déterminée, la conséquence est aussi la limitation temporelle de l'autorisation. Dès lors que l'objet de la dépense est achevé, une guerre, une construction, un sacre par exemple, l'impôt qui devait alimenter la somme n'a plus lieu d'être. La technique qui consiste à affecter une recette à une dépense déterminée dans son objet prit en Angleterre le nom *d'appropriation*³⁸⁵. Toute dépense supplémentaire requiert alors du Roi qu'il réunisse à nouveau les représentants. Par ce biais, ceux-ci sont alors assurés d'être consultés de manière au moins fréquente.

116 - Ce raisonnement logique n'a pas échappé aux monarques français et anglais. Les conséquences qu'il induit sont telles qu'ils n'avaient aucun intérêt à être liés dans leur

³⁸² Maitland mentionne l'hypothèse ponctuelle en l'Angleterre d'impôts autorisés pour deux à trois années. Il en fait une exception et affirme que leur durée ne dépassait pas en principe une année. Cela explique la fréquence annuelle, non alors érigée en principe, des réunions pendant l'essentiel du Moyen-Age. MAITLAND (F. W.), *The Constitutional History of England, op. cit.*, p. 182.

³⁸³ Nous pouvons néanmoins citer quelques exemples. Ayant voté un subside insuffisant en mars 1356, les Etats votent la gabelle et le droit sur les ventes pour une courte durée le 8 mai 1356. Le 25 mai 1359, des subsides provisoires sont votés en raison de la Guerre. Enfin, ils accordèrent le 28 février 1483 un supplément d'impôt juste pour l'année du sacre. PICOT (G.), *Histoire des Etats généraux, considérés au point de vue de leur influence sur le Gouvernement de la France de 1355 à 1614, op. cit.*, tome 1^{er}, pp. 39 à 42, 80 à 84, 389 et 390.

³⁸⁴ Le soubresaut de 1484, année au cours de laquelle les Etats généraux parvinrent « à faire passer dans la pratique la théorie que l'impôt doit être consenti » ne fut qu'un atavisme. La Couronne put ensuite se passer de leurs services. JEZE (G.), *Cours de science des finances et de législation financière française, op. cit.*, 1922, pp. 15 et 16.

³⁸⁵ L'*appropriation* est développée dans la partie consacrée à la spécialisation du vote des dépenses. Partie 1. Titre 2.

faculté de dépenser les sommes allouées. Si avant la Révolution de 1688 et 1789, il conserve une pleine marge de manœuvre en la matière, nous pouvons cependant formuler deux observations.

D'abord, il y a eu des tentatives de lier le Roi dans les deux pays au XIV^{ème} siècle. Les exemples sont peu nombreux mais retiennent l'attention. Ainsi, les représentants anglais lient l'octroi de subsides à l'effort de guerre en 1348 et 1353. En France, les Etats font de même en 1355 en s'engageant fermement dans une voie de contrôle étroit du monarque. En Angleterre, des ressources sont ensuite régulièrement affectées. Mais le Parlement anglais est surtout parvenu quelque temps avant 1688 à insérer une *clause of appropriation* dans ses actes d'autorisation. C'est en 1665 qu'elle fut arrachée à Charles II alors que celui-ci avait besoin d'une somme considérable pour la guerre contre la Hollande.

117 - En dehors de toute affectation explicite des fonds accordés au Roi, il est possible de s'interroger sur d'éventuelles affectations implicites que le Roi se serait senti obligé de respecter. En réunissant des Etats ou un Parlement, il lui apparaissait que le meilleur moyen d'obtenir des subsides était de justifier les raisons pour lesquelles il leur faisait une demande exceptionnelle. Comme les impôts devaient financer des dépenses extraordinaires, ils devaient être consentis par les représentants. Lorsque les demandes devinrent fréquentes et sortirent de leur cadre exceptionnel, le Roi se sentit obligé de justifier ses demandes pour obtenir une certaine quantité de fonds et même tout simplement pour en obtenir. La justification détaillée des besoins financiers se transformait en une sorte de promesse d'employer les sommes de manière conforme à ce qui avait justifié la demande. C'est ainsi qu'il aurait été sans doute difficile pour un Roi qui aurait mis en avant les coûts engendrés par une guerre d'user les fonds octroyés à une fin autre. Assurément, les représentants auraient été réticents pour voter de nouvelles aides. La logique de promesse qui résulte de la justification des besoins financiers extraordinaires est la prémisse nécessaire du contrôle des dépenses que le Parlement devait obtenir plus tard.

Il semble pourtant certain que bien avant la consécration de la spécialité du vote des crédits, le monarque s'était déjà senti obligé d'en appliquer la prescription, non parce qu'elle jouissait déjà d'un caractère obligatoire mais plutôt en raison de l'impératif économique qui l'acculait. Il devinait qu'il en allait de son intérêt et une certaine harmonie put se développer entre un Roi « honnête » et des citoyens contribuables prompts à lui venir en aide. Ce schéma fut si bien respecté pendant la Guerre de Cent Ans, personne ne doutant des raisons pour

lesquelles les Rois anglais et français demandaient des fonds, que la périodicité des réunions s'installa dans les faits, durablement en Angleterre, provisoirement en France.

Toutefois, le pouvoir royal se renforce par la suite et les représentants durent s'employer pour obtenir l'établissement de votes budgétaires annuels.

§ 2. L'établissement de votes budgétaires annuels.

118 - La résistance du pouvoir royal a eu raison des différentes revendications exprimées de manière récurrente par les représentants durant le haut Moyen-Age. Mais cette victoire fut de courte durée. La réaction emporta non seulement l'établissement de votes budgétaires annuels mais aussi la Monarchie. Même si elle se rétablit par la suite définitivement en Angleterre et provisoirement en France, sa suppression temporaire est loin d'être une conséquence négligeable. Face à un pouvoir royal rétif, les représentants durent renouveler leur revendication de manière plus décisive qu'auparavant (**A.**). Ils obtinrent alors du monarque la concession qu'ils attendaient par la confirmation textuelle du principe (**B.**).

A. L'ultime revendication de l'annualité des votes budgétaires.

119 - Avant la consécration textuelle du principe, l'ultime revendication de l'annualité des réunions des assemblées et des votes financiers est à mettre au compte des Parlements du XVII^{ème} siècle en Angleterre (**1.**) et des Etats généraux de 1789 en France (**2.**)

1. Les Parlements anglais du XVII^{ème} siècle.

120 - Nous avons déjà annoncé que la résistance du pouvoir royal s'organise en Angleterre dès 1603, date de l'avènement de Jacques I^{er}. Avec ses successeurs, il développe une théorie monarchiste radicale en ce qui concerne les finances. Mais, jusqu'au *Petition of Rights* de 1628, ce n'est pas la non convocation régulière du Parlement qui posa problème

mais plus généralement le mépris du principe du consentement à l'impôt qui fut tout l'enjeu de la lutte entre le Parlement anglais et le Roi au cours du XVII^{ème} siècle. A plusieurs reprises, le monarque a un tel besoin d'argent qu'il accepte le principe du consentement à l'impôt qu'il avait pourtant feint d'ignorer. Mais ce faisant, il dut aussi accepter le principe d'une réunion périodique du Parlement qui devait lui accorder les finances dont il avait besoin.

121 - La première étape s'achève avec la rédaction du *Petition of Rights* que Charles I^{er} accepte de signer dans le seul but qu'une telle concession lui assure l'allocation de subsides. Le troisième Parlement du XVII^{ème} siècle jugea ainsi utile de rédiger un texte pour rappeler les principes qui avaient été bafoués et voulut mettre fin à l'emprunt forcé et à tout impôt et toute levée de subsides dans le Royaume sans le consentement du Parlement. Mais la signature du Roi était symbolique. C'était donner la forme sans le fond. Charles I^{er} s'empressa d'ailleurs de maintenir son attitude en dissolvant le quatrième Parlement en 1629.

C'est cependant à ce moment que la question de la périodicité du Parlement et de ses interventions financières se pose à nouveau. Le Roi multiplie les moyens les plus divers pour obtenir des subsides et parvient à se passer des représentants pendant onze ans. Si cela correspond encore au mépris du principe du consentement à l'impôt, il s'agit aussi de la remise en cause pure et simple des représentants eux-mêmes, puisque le Roi prétend alors s'en passer. Or le principe du consentement à l'impôt était solidement ancré dans les esprits et onze années sans vote de recettes mit le feu aux poudres. Deux autres Parlements interviennent et le second, appelé le *Long Parliament*, survit au Roi et à son constant mépris des principes parlementaires. Le premier texte adopté par ce Parlement est le *Triennial Act* que le Roi accepta le 15 février 1641. Il prévoyait qu'un Parlement devait être réuni tous les trois ans et à défaut de convocation, les pairs devaient se réunir et convoquer eux-mêmes les représentants. Le texte supplantait ainsi les actes parlementaires d'Edouard III qu'il n'abrogeait pourtant pas. Un *bill* accepté le 17 mai 1641 en accentua la portée en disposant que le Parlement en activité ne devait pas être dissous, prorogé ou ajourné sauf à sa propre initiative. En somme, le Parlement devait exister tant qu'il le désirait³⁸⁶.

122 - Si nous considérons que le *Triennial Act* est plus une revendication qu'une consécration textuelle du principe de la périodicité des assemblées, c'est parce que ce texte a encore moins été suivi d'effet que les actes parlementaires du XIV^{ème} siècle. Le pouvoir royal

³⁸⁶ MAITLAND (F. W.), *The Constitutional History of England, op. cit.*, pp. 283 et 294.

résiste avec violence à ces initiatives et la guerre civile, la révolution de 1648 puis le Protectorat instauré par Cromwell entre 1649 et 1659 n'apaisent pas les parlementaires. En 1664, ils abrogent le *Triennial Act* pour le remplacer par un autre texte selon lequel l'interruption des activités d'un Parlement ne devait pas dépasser trois ans au plus. Une phrase de Jacques II indique ce que lui inspirait le comportement des parlementaires: « la méthode consistant à [me] fournir par intervalles des subsides insuffisants [peut] paraître un sûr moyen de rendre les assemblées du Parlement plus fréquentes. Mais je vous dis franchement qu'un expédient de cette nature ne réussirait pas et que le meilleur moyen de m'engager à vous réunir est d'en bien user avec moi »³⁸⁷. Le Roi avait conscience que le souhait des parlementaires était d'être réunis de manière fréquente afin de le contrôler en matière financière. Mais il feignait d'ignorer leurs revendications et les différents textes qui exigeaient pourtant expressément la périodicité des réunions. En persistant dans une telle attitude, le pouvoir royal se mit « dos au mur » et s'obligea à faire les concessions qu'il avait toujours refusées.

Le Roi français ne fut mis en échec qu'un siècle plus tard. Acculé par une profonde crise financière, Louis XVI dut convoquer des Etats généraux qui ne l'avaient plus été depuis 1614.

2. Les Etats généraux de 1789.

123 - Le contexte qui obligea Louis XVI à convoquer les Etats était catastrophique. Rarement un monarque n'a été aussi désemparé en matière financière. La solution qui consiste à faire de nouveau appel aux Etats semblait s'imposer à tous, même l'aristocratie l'appelaient de ses vœux. La convocation intervint le 8 août 1788³⁸⁸ après que le Parlement eut rendu un arrêt synthétisant parfaitement les difficultés éprouvées par les représentants. L'arrêt proclame « le droit de la nation d'accorder librement les subsides par l'organe des Etats généraux régulièrement convoqués »³⁸⁹. Les deux principes sont donc affirmés ensemble, le

³⁸⁷ STOURM (R.), *Cours de finances, Le budget, op. cit.*, p. 17.

³⁸⁸ Le pouvoir royal avait accepté le principe d'une convocation des Etats généraux le 5 juillet 1788.

³⁸⁹ SOULE (C.), *Les Etats généraux de France (1302-1789), Etude historique, comparative et doctrinale, op. cit.*, p. 199.

lien qui les unissait étant extrêmement ténu. Ainsi, le consentement à l'impôt devait être donné par la Nation représentée par les Etats et ce, de manière régulière³⁹⁰.

124 - Il n'est toutefois pas évident qu'une telle demande ait été générale à cette époque. Il est fort probable que les représentants eux-mêmes ne souhaitent pas des réunions trop fréquentes. Leur revendication la plus téméraire n'avait jusqu'alors porté que sur des réunions bisannuelles. Une différence importante doit être soulignée lorsque l'on compare les Etats généraux et le Corps législatif institué par la Constitution de 1791. Le Corps législatif devait se voir attribuer le pouvoir législatif alors que les Etats n'avaient été créés que pour des consultations ponctuelles. Les représentants au sein des Etats pouvaient avoir conscience de l'importance des convocations tout en souhaitant qu'elles demeurent ponctuelles. En effet, l'organisation d'une réunion d'Etats était à la fois coûteuse et pénible pour les personnes concernées. La situation est toute différente pour un organe permanent comme le Corps législatif dont les députés sont élus et investis d'un mandat pour une certaine durée.

En conséquence, si les revendications des Cahiers de doléances se sont portées sur de nombreux éléments, elles n'évoquent pas la périodicité des votes financiers. Seuls le principe du consentement à l'impôt³⁹¹ et des réunions d'assemblées à intervalles rapprochés étaient réclamés de manière unanime³⁹² et ce, même si « les recommandations contenues dans les cahiers furent souvent contradictoires »³⁹³. Il était même réclamé au XVIII^{ème} siècle dans les écrits de Montesquieu et Rousseau³⁹⁴. Toutefois, la rédaction de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen du 26 août 1789 et de la Constitution du 3 septembre 1791 n'est pas directement inspirée des Cahiers de Doléances.

³⁹⁰ La phrase utilisée par le Parlement laisse planer un doute. L'expression « régulièrement convoqués » est susceptible de revêtir deux acceptions distinctes. En un premier sens, elle pourrait signifier que les convocations devaient intervenir conformément aux règles établies. En un second sens, elle pourrait signifier que les convocations devaient intervenir de manière régulière dans le temps. Dans la mesure où les Etats généraux n'avaient plus été convoqués depuis 174 ans au moment de l'arrêt, il nous semble que le Parlement emploie l'expression dans son sens temporel. Mais ce dilemme peut apparaître indifférent puisque dans l'autre hypothèse, la seule nécessité du consentement à l'impôt implique la périodicité de ce consentement, tant qu'existent des besoins financiers.

³⁹¹ Le principe du consentement à l'impôt fut immédiatement proclamé le 17 juin 1789. JEZE (G.), *Traité de science des finances, Le budget*, Paris, Giard et Brière, 1910, p. 30.

³⁹² VIALAY (A.), *Les Cahiers de doléances du Tiers-Etat aux Etats généraux de 1789*, Etude historique, économique et sociale, Paris, Librairie académique, Perrin et Compagnie, Libraires-Editeurs, 1911, pp. 60 à 72.

³⁹³ SOULE (C.), *Les Etats généraux de France (1302-1789), Etude historique, comparative et doctrinale*, op. cit., p. 199. Le constat s'impose à la lecture de l'ouvrage de A. Vialay, *Les Cahiers de doléances du Tiers-Etat aux Etats généraux de 1789*, op. cit., 1911, 362 p.

³⁹⁴ CAUDAL (S.), *Article 14*, in CONAC (G.), DEBENE (M.), TEBOUL (G.) (dir.), *La déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, Histoire, analyse et commentaires*, Paris, Economica, 1993, p. 300.

125 - L'histoire de la rédaction est assez complexe³⁹⁵. Le 6 juillet 1789, l'Assemblée Nationale nomme un comité de trente membres afin de donner à la France une Constitution. Les députés décident de rédiger préalablement un texte par lequel serait solennellement proclamé un ensemble de grands principes. Mais l'Assemblée, devenue Constituante le 11 juillet, rassembla les décombres des anciens Etats. Avec 1190 membres, elle ne pouvait pas travailler efficacement. Le 14 juillet fut donc nommé un comité de la Constitution composé de huit membres pris dans les trois Ordres³⁹⁶. A la suite de leurs travaux et dans les derniers jours du mois de juillet, de nombreux projets sont déposés à l'Assemblée. Mais la discussion des projets dure trop à l'initiative de Dêmeunier, un « Comité des Cinq » est créé le 13 août³⁹⁷. Mirabeau présente son rapport le 17 août mais n'emporte pas l'adhésion. L'Assemblée se trouve confrontée à des projets aussi personnels que différents et le choix de l'un d'entre eux aurait pu apparaître trop associé à la personnalité de son auteur. C'est sans doute la raison pour laquelle le projet du sixième bureau fut retenu par vote le 19 août pour servir de base au travail.

Si les plus célèbres révolutionnaires s'employèrent à constituer des projets et se succédèrent devant l'Assemblée, nous ne trouvons cependant pas plus de revendications explicites de la périodicité des votes financiers dans ces travaux que dans les Cahiers. En réalité, telle n'était pas la tâche assignée. Si la périodicité des votes apparaît comme le corollaire naturel du principe du consentement à l'impôt, elle n'en est pas moins l'accessoire. Aussi, dans les projets de Target, Mounier, Crénère, Thouret, Bouche, Rabaud de Saint-Etienne, Gouges, Sieyès et du sixième bureau³⁹⁸, on ne trouve, exprimés de maintes façons, que les principes de la nécessité de l'impôt et de son consentement. Outre l'objectif de séparer les grands principes des règles d'organisation des pouvoirs publics en intégrant les uns dans la Déclaration et les autres dans la Constitution, les révolutionnaires avaient une autre raison de ne pas affirmer le principe de la périodicité des réunions ou des votes dans la

³⁹⁵ Notre historique est inspiré d'un article de M. Conac. CONAC (G.), *L'élaboration de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen*, in CONAC (G.), DEBENE (M.), TEBOUL (G.) (dir.), *La déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, Histoire, analyse et commentaires*, op. cit., pp. 7 à 52. On trouve un autre aperçu : MORANGE (J.), *L'élaboration de la Déclaration de 1789*, in COLLIARD (C.-A.), CONAC (G.), BEER-GABEL (J.) (dir.), *La déclaration des droits de l'homme et du citoyen, ses origines, sa pérennité*, Paris, La Documentation Française, 1990, pp. 63 à 71.

³⁹⁶ Quatre du Tiers : Mounier, Sieyès, Le Chapelier et Bergasse ; deux du clergé : Talleyrand, évêque d'Autun et Champion de Cicé, archevêque de Bordeaux ; et deux de la noblesse : les comtes de Clermont-Tonnerre et de Lally-Tollendal.

³⁹⁷ Ce Comité des Cinq était composé de Dêmeunier, La Luzerne (évêques de Landres), Tronche (avocat parisien), Redon (avocat auvergnat) et Mirabeau.

³⁹⁸ L'Assemblée était divisée en trente bureaux.

Déclaration. Dans leur esprit, il était devenu évident que les Etats généraux allaient être remplacés par une assemblée permanente. A l'article 52 de son projet pour la Déclaration des Droits³⁹⁹ présenté à la séance du 12 août 1789, après avoir affirmé les principes de nécessité et de consentement à l'impôt, Gouges propose la chose suivante : « il est donc nécessaire que le peuple, à raison de l'impôt, confie tous ses droits au Corps Législatif, qui devra y être assujetti comme le reste des citoyens »⁴⁰⁰. Il s'ensuit que si ce Corps a vocation à être permanent et qu'il doit exprimer le consentement du peuple à l'impôt, alors ses votes doivent aussi revêtir un caractère périodique.

126 - C'est pour toutes ces raisons que le principe de la périodicité des votes en matière financière ne se trouve nullement consigné dans la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen du 26 août 1789, l'article 14 se contentant de consacrer les principes préalables : « 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 ».

La question de la périodicité des votes était donc remise à plus tard.

B. La consécration textuelle du principe de l'annualité des votes financiers.

127 - Le tournant révolutionnaire a permis une semblable affirmation textuelle du principe de l'annualité des votes en France et en Angleterre. Les termes employés sont sans équivoque et instaurent le principe qui avait longtemps été dénié aux représentants. En Angleterre, le *Bill of Rights* du 13 février 1689 impose expressément la réunion fréquente du Parlement et ses conséquences consacrent l'annualité (1.) En France, l'affirmation textuelle intervient après la rédaction de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen. Elle peut être attribuée aux premières Constitutions écrites (2.).

³⁹⁹ La Déclaration n'avait pas encore d'appellation définitive. Le 21 juillet 1798, Sieyès avait lu un « Préliminaire de la Constitution » à l'Assemblée. Il semble que cette expression recouvre bien la tâche assignée.

⁴⁰⁰ A. P., Paris, tome VIII, 1867, pp. 430 à 432. Dans son projet présenté le même jour, Sieyès parle de votes pour signifier la matérialisation du consentement requis. Article 35 : « Pareillement, nul ne doit payer de contribution nationale, que celle qui a été librement votée par les représentants de la Nation ». pp. 423 et s.

1. Le *Bill of Rights* du 13 février 1689 et ses conséquences.

128 - Contrairement à ce qui s'est passé en France en 1789, les événements révolutionnaires anglais n'ont pas transformé les Etats en Parlement. Cela était acquis depuis le XIV^{ème} siècle. Aussi, lorsqu'à partir de 1603 le Parlement britannique émet des revendications plus pressantes à l'égard d'un Roi méprisant, ce n'est pas son existence même qui est en péril. La situation était bien différente de la France où les Etats généraux étaient sur le point de tomber dans l'oubli pour longtemps. Les difficultés que rencontraient les représentants anglais résultaient du non-respect par le Roi d'un grand nombre de principes qui avaient été forgés depuis des siècles.

Le rappel du principe du consentement à l'impôt par le *Petition of Rights* de 1628 n'avait pas suffi. Il fut donc de nouveau rappelé dans le *Bill of Rights* de 1689. Le 4^o dispose : « qu'une levée d'argent pour la couronne ou à son usage, sous prétexte de prérogative, sans le consentement du Parlement, pour un temps plus long et d'une manière autre qu'elle n'est ou ne sera consentie par le parlement est illégale ». De plus, les représentants ajoutèrent le principe du consentement du Parlement à la levée et à l'entretien d'une armée en temps de paix. 6^o : « que la levée et l'entretien d'une armée dans le royaume, en temps de paix, sans le consentement du Parlement, est contraire à la loi ».

129 - Telles quelles, les affirmations solennelles du Parlement ne sont pas plus ambitieuses que l'article 14 de la Déclaration française mais elles prennent tout leur sens avec le 13^o qui fixe le cadre temporel de ces principes : « qu'enfin, pour remédier à tous griefs, et pour l'amendement, l'affermissement et l'observation des lois, le Parlement devra être fréquemment réuni ».

Cette disposition est déterminante. Mais, si elle sonne comme un vœu que les représentants demandent au Roi d'exaucer, elle est à la fois plus prudente et plus déterminante qu'une consécration expresse du cadre annuel. Elle est d'abord plus prudente dans la mesure où demander des réunions plus fréquentes apparaît moins revendicatif que d'en exiger tous les ans. Mais elle est aussi plus déterminante parce que le souhait exprimé par les rédacteurs du *Bill* est, comme dans ses autres dispositions, une remontrance adressée à un Roi qui s'était obstiné à violer des principes établis. Dans l'esprit des parlementaires, ils existaient et avaient déjà acquis leurs lettres de noblesse. Lorsqu'ils réclament du Roi qu'il réunisse fréquemment le Parlement, ils lui demandent simplement de faire ce qu'il aurait déjà

dû faire. Compte tenu du contexte historique, c'est la lecture qu'il convient de faire du 13^e du *Bill of Rights* du 13 février 1689. Cependant, même si le principe de la fréquence des réunions parlementaires n'est que réaffirmé par le *Bill*, il n'existe pas alors de principe de périodicité et encore moins d'unité annuelle pour celle-ci.

130 - L'annualité des réunions parlementaires et des votes financiers est plus une conséquence de la Révolution dans son ensemble. Einzig écrit que c'est elle qui « rendit nécessaire la convocation du Parlement chaque année »⁴⁰¹. La disposition du *Bill of Rights* qui exige une certaine fréquence des réunions est non seulement une réaffirmation mais aussi un complément des *statutes* de 1330 et 1362, du *Triennial Act* de 1641 et de l'*Act* de 1664. La différence est que les textes précédents ont été des échecs, de simples revendications classées sans suite tandis qu'à partir du *Bill of Rights*, le principe s'établit durablement.

Le texte a été rédigé par le premier Parlement post révolutionnaire, Parlement connu sous le nom de *Convention*. Le second, qui fut réuni le 20 mai 1690 jusqu'en 1695, adopta un nouveau *Triennial Act* en 1694, pendant l'une de ses six sessions. Ce texte réaffirme l'exigence légale d'un Parlement tous les trois ans. Mais en prévoyant qu'un Parlement ne doit pas durer plus de trois années, il visait les *long Parliaments*. Le Roi rejeta d'abord cet *Act* en 1693 avant de l'accepter. Le principe avait donc du mal à s'enraciner. Mais en 1715, le *Septennial Act* fit passer la durée de trois à sept ans. Pour Maitland, « un Parlement convoqué pour trois ans par son propre texte pouvait déclarer rester pendant sept ans – et si sept ans, pourquoi pas soixante-dix ? »⁴⁰² L'auteur concède, en dépit de cette analyse, qu'il y eut un Parlement chaque année depuis la Révolution⁴⁰³.

Il faut bien dire que la préoccupation qui était au cœur des controverses portait sur l'existence des Parlements dans le temps et non sur la fréquence de leurs votes financiers. C'est ainsi qu'intervint un autre *Act* en 1696 afin d'organiser l'existence des Parlements par rapport à celle des rois. Il fut donc prévu qu'en cas de décès du monarque alors qu'un Parlement est réuni, celui-ci doit exister pendant encore six mois⁴⁰⁴. La règle se généralise

⁴⁰¹ EINZIG (P.), *The control of the Purse : progress and decline of Parliament's financial control*, Londres, Secker and Warburg, 1959, p. 117. « Its most important result [the Revolution] was that it became necessary to summon Parliament every year ».

⁴⁰² MAITLAND (F. W.), *The Constitutional History of England*, op. cit., p. 374.

⁴⁰³ *Ibid.*, p. 373.

⁴⁰⁴ Cette règle s'appliquait sauf dissolution par le successeur. Et s'il n'y avait pas de Parlement et que le Roi venait à décéder, le dernier Parlement devait se reconstituer. MAITLAND (F. W.), *ibid.*, p. 297.

ensuite en 1707 et en 1867 : les deux organes sont déconnectés et il est prévu que la succession de la Couronne ne doit plus avoir d'incidences sur la durée des Parlements.

131 - En ce qui concerne les votes financiers, ce qui importe depuis le tournant révolutionnaire, c'est le principe de ce qu'un Parlement doit être réuni tous les ans, que ce soit le même pendant trois ou sept années consécutives ou un nouveau après la disparition du précédent. En conséquence, à partir de 1689, les représentants sont en mesure de voter annuellement les recettes et les dépenses. Nous verrons que cette possibilité n'eut qu'une application partielle. Quoiqu'elle fut continuellement étendue, elle n'aboutit jamais à un vote annuel par le Parlement de toutes les recettes et de toutes les dépenses de l'Etat.

En France, de la même manière qu'en Angleterre c'est le souffle révolutionnaire qui consacra expressément le principe de l'annualité des votes.

2. L'œuvre de l'Assemblée Constituante entre 1789 et 1791.

132 - Au lendemain de la rédaction de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen, des principes avaient été solennellement affirmés mais beaucoup d'éléments restaient en suspens. Il est même impossible d'envisager la Déclaration de manière complètement autonome. Elle ne peut pas vraiment être détachée de la Constitution de 1791⁴⁰⁵ puisque celle-ci, en mettant en place des institutions publiques, devait en prolonger l'esprit⁴⁰⁶. Nous avons ainsi déjà constaté que l'article 14 de la Déclaration⁴⁰⁷ ne traite de la

⁴⁰⁵ Nous ne prétendons pas que la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen du 26 août 1789 n'a pas d'autonomie. Ce serait une erreur pour deux raisons. D'abord, la Déclaration a connu un succès universel instantané à un moment où la Constitution n'était pas encore écrite. Ensuite, elle a largement survécu à la Constitution de 1791 à laquelle elle fut intégrée. Nous prétendons seulement que l'ensemble des principes qu'elle contient a été le préalable d'un texte technique censé les mettre en œuvre. C'est la raison pour laquelle, bien que détachée du texte de 1791, elle a pu intégrer le Préambule de la Constitution du 4 octobre 1958.

⁴⁰⁶ Louis XVI l'entendit de cette façon lorsqu'il fit part de son « accession » (il n'avait pas encore « accepté » le texte) : « la déclaration est propre à guider les travaux de l'Assemblée mais ses principes... ne pourront être justement appréciés qu'au moment où leur véritable sens sera fixé par les lois auxquelles la déclaration servira de base ». CONAC (G.), *L'élaboration de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen*, in CONAC (G.), DEBENE (M.), TEBOUL (G.) (dir.), *La déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, Histoire, analyse et commentaires*, op. cit., p. 35.

⁴⁰⁷ L'article 14 est l'œuvre du sixième bureau dont le projet consensuel a été intégralement repris. CONAC (G.), *ibid.*, p. 34.

matière budgétaire que d'un point de vue matériel sans prévoir les modalités de vote des recettes et des dépenses⁴⁰⁸. Cette affaire était laissée aux constituants.

133 - L'attention des révolutionnaires se porta donc ensuite sur la confection d'une Constitution pour la France⁴⁰⁹. Et ils décidèrent d'intégrer la Déclaration dans le texte constitutionnel comme si elle devait former avec lui un tout indissociable. Le travail constituant s'acheva le 5 août 1791 et il y eut peu de modifications avant l'adoption du texte le 3 septembre. Mais d'autres textes furent adoptés pendant sa préparation, ce qui annonçait le contenu de certaines dispositions. Ainsi, le premier comité de Constitution adopte un régime monocaméral le 10 septembre 1790. Un mois plus tard, un décret fixe la périodicité de l'impôt. En effet, la règle qui avait connu tant de vicissitudes pendant des siècles se trouvait consacrée par un décret peu connu, historiquement enfermé entre l'adoption de la Déclaration et de la Constitution de 1791. Le décret du 7 octobre 1789 pose la règle de l'annualité de l'impôt de manière précise : « aucun impôt ne sera accordé que pour le temps qui s'écoulera jusqu'au dernier jour de la session suivante : toute contribution cessera de droit à cette époque, si elle n'était pas renouvelée ». A première vue, le texte impose un vote périodique de l'impôt puisqu'il le lie à chaque session. Mais puisqu'une session doit intervenir chaque année, le vote de l'impôt aussi. Outre la périodicité, l'unité annuelle est donc aussi arrêtée par les constituants.

Le même décret est évasif en matière de dépenses. Cela est compréhensible puisque leur vote n'a jamais été revendiqué avec autant de force que celui des recettes. Il dispose : « mais chaque législature votera, de la manière qui lui paraîtra convenable, les sommes destinées soit à l'acquittement des intérêts de la dette publique, soit au paiement de la liste civile ». Plus téméraires l'année suivante, les députés alignent le sort des dépenses sur celui de l'impôt et utilisent le terme « annuellement » à l'article 5 du décret des 26 juin et 3 juillet 1790 : « les sommes nécessaires à l'entretien de l'armée navale, des ports et arsenaux, et autres dépenses civiles ou militaires du département de la marine, seront fixées annuellement par les législatures ». A la suite du décret du 7 octobre 1789, de très nombreux textes font aussi référence à la périodicité annuelle. Nous pouvons citer le préambule du décret des 6 et 9

⁴⁰⁸ CAUDAL (S.), *Article 14*, in CONAC (G.), DEBENE (M.), TEBOUL (G.) (dir.) *La déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, Histoire, analyse et commentaires*, op. cit., pp. 299 à 315.

⁴⁰⁹ Pour beaucoup de révolutionnaires, il s'agissait de donner une Constitution à une France qui n'en avait pas. Pour d'autres comme Sieyès, il s'agissait de « régénérer la constitution de l'Etat ». A.P., Paris, tome VIII, 1867, p. 256. Quoi qu'il en soit, une fois le travail achevé, il s'agit de la première Constitution écrite de la France.

octobre 1789 concernant les contributions patriotiques⁴¹⁰, l'article 3 du décret du 26 février 1790⁴¹¹, l'article 5 du décret des 14, 20 et 22 avril 1790⁴¹², l'article 2 du décret des 27 janvier et 4 février 1791⁴¹³ et le décret des 18 et 25 février 1791⁴¹⁴. Par ces différentes dispositions, la France a officiellement adopté le cadre annuel. Celui-ci est non seulement applicable au vote du budget mais aussi au budget dans son ensemble qui doit prendre fin au bout d'un an et ce, même en l'absence du vote d'un nouveau budget.

134 - Le texte de la Constitution du 3 septembre 1791 n'a fait qu'achever la consécration théorique du principe de l'annualité du vote du budget⁴¹⁵. Son titre V est tout entier consacré aux « contributions publiques » et son article 1^{er} est sans ambiguïté concernant l'annualité du vote des recettes : « les contributions publiques seront délibérées et fixées chaque année par le Corps législatif, et ne pourront subsister au-delà du dernier jour de la session suivante, si elles n'ont pas été renouvelées ». Cette phrase consacre l'ensemble des revendications que les représentants avaient émises au cours des siècles précédents. Une nouvelle intervention du Corps législatif est rendue obligatoire même s'il tente d'autoriser plus longuement ou si le Roi refuse de le solliciter.

Dans le prolongement, le vote annuel des dépenses est aussi prévu mais de manière moins directe. L'article 7 de la section IV (Des ministres) du chapitre II (De la royauté, de la régence et des ministres) du Titre III (Des pouvoirs publics) dispose : « les ministres sont tenus de présenter chaque année au Corps législatif, à l'ouverture de la session, l'aperçu des dépenses à faire dans leur département, de rendre compte de l'emploi des sommes qui y étaient destinées, et d'indiquer les abus qui auraient pu s'introduire dans les différentes

⁴¹⁰ « L'Assemblée nationale, après avoir pris en considération le compte qui lui a été rendu par le premier ministre des finances, de la situation du Trésor Public, des besoins ordinaires et extraordinaires de cette année et de l'année prochaine pour fournir à toutes les dépenses courantes et pour satisfaire à tous les engagements de l'Etat ». Extrait du préambule du décret des 6 et 9 octobre 1789.

⁴¹¹ « L'Assemblée ordonne que le tableau des besoins de tout genre de l'année 1790 et des fonds destinés au service de la dite année soit mis incessamment sous ses yeux par le premier ministre des finances ». Article 3 du décret du 26 février 1790.

⁴¹² « Dans l'état des dépenses publiques de chaque année, sera porté une somme suffisante pour fournir aux frais du culte de la religion catholique ». Article 5 du décret des 14, 22 avril 1790.

⁴¹³ L'ordonnateur du Trésor Public est tenu de dresser « le tableau des besoins de l'année 1791, suivant les décrets, pour tout ce qui est décrété, et suivant les états, pour tout ce qui n'a été ni changé ni annulé par de nouvelles lois ». Article 2 du décret des 27 janvier et 4 février 1791.

⁴¹⁴ Ce décret porte sur les fonds destinés à couvrir les dépenses de l'année 1791. Jèze suggère à son propos qu'il s'agit du premier véritable budget de la France. JEZE (G.), *Traité de science des finances, Le budget, op. cit.*, p. 38. C'est à lui que nous devons les différents extraits de décret qu'il cite dans son ouvrage.

⁴¹⁵ Voir CAUDAL (S.), L'apport des textes constitutionnels révolutionnaires en droit financier et fiscal, *in Constitutions et finances publiques, Etudes en l'honneur de Loïc Philip*, Paris, Economica, 2005, p. 360 et 361.

parties du gouvernement ». Le vote du Corps législatif sur les dépenses apparaît implicite puisqu'il résulte de l'obligation qu'ont les ministres de présenter les besoins financiers de leur département.

Ainsi, après des siècles d'atermoiements, le principe de l'annualité du vote des recettes et des dépenses se trouve expressément consacré par la Constitution du 3 septembre 1791. Pourtant, si les épisodes révolutionnaires ont marqué une étape importante en France et en Angleterre, il restait à la pratique de bien vouloir accueillir le principe.

SECTION II

LA CONFIRMATION PAR LA PRATIQUE DU PRINCIPE DE L'ANNUALITE DU VOTE DU BUDGET

135 - Un paragraphe du *Bill of Rights* de 1689 ou deux articles de la Constitution de 1791 ne sont pas suffisants pour établir l'annualité du vote du budget. L'existence d'un principe ne peut être complètement établie que s'il est effectif, c'est-à-dire appliqué en pratique. Or les révolutionnaires français et anglais avaient certes franchi une étape considérable. Il restait cependant à mettre en œuvre cette première victoire pour la rendre totale. Et cela s'est révélé moins facile que prévu. Après la première étape, nous pouvons constater un décalage entre les textes et la pratique (§1.). Ce n'est qu'après un temps relativement long que la jonction a pu s'établir et achever l'annualisation du vote du budget (§2.).

§ 1. Le décalage entre les textes et la pratique.

136 - Après les révolutions française et anglaise, la pratique budgétaire se développe en décalage avec les principes qui avaient été proclamés. En Angleterre, le principe de l'annualité du vote du budget connaît une effectivité partielle (A.) alors qu'en France, il est d'abord complètement inefficace (B.).

A. L'effectivité partielle du principe de l'annualité du vote du budget en Angleterre.

137 - Considérer que le principe de la périodicité du vote des recettes et des dépenses ne connaît qu'une effectivité partielle en Angleterre après 1689 ne revient pas à remettre en

cause son affirmation textuelle. Il existe en effet une grande différence entre la pratique avant et après 1689. Mais le système budgétaire anglais a développé des spécificités qui le distinguent encore de nos jours du système français. Le Parlement n'a jamais eu de prétentions considérables et s'est contenté de ne voter annuellement qu'une partie seulement des recettes (1.) et des dépenses publiques (2.).

1. Les limites en matière de recettes.

138 - Le souci principal des révolutionnaires anglais était que le Parlement puisse enfin voter les recettes publiques. Il ne s'agissait pas nécessairement que l'ensemble soit voté chaque année mais qu'il le soit au moins une fois, quitte à être modifié ultérieurement. L'objectif ne fut atteint qu'en partie. D'abord, l'ensemble des recettes publiques ne devait pas être voté par le Parlement. Ensuite, parmi les recettes votées, rares sont celles qui l'étaient annuellement.

139 - Pour bien comprendre l'évolution intervenue à la fin du XVII^{ème} siècle, il faut rappeler la situation antérieure. Avant 1688, le pouvoir royal disposait de deux types de ressources pour engager ses dépenses ordinaires. Il devait d'abord s'approvisionner dans les revenus générés par les propriétés de la Couronne et les impôts votés par le Parlement pour la durée du règne qui étaient originairement jugés suffisants pour couvrir les dépenses royales. Lorsque les ressources excédaient les besoins, le Roi était libre de leur usage. Mais cette situation devint rapidement l'exception et les besoins extraordinaires obligèrent très fréquemment le Roi à avoir recours à des recettes temporaires et extraordinaires. A cette fin, il devait réunir les représentants des contribuables pour obtenir leur consentement à l'établissement d'impôts exceptionnels et limités dans le temps. Même si cette situation devint *de facto* le principe, avant 1689, elle était parfaitement exceptionnelle et un retour à la règle qui avait cours au Moyen-Age, tout à fait envisageable⁴¹⁶. Mais l'augmentation continue des dépenses rendit les demandes de subsides si fréquentes et nécessaires au bon fonctionnement de la Nation que la Révolution dut prendre en compte la nouvelle donne.

140 - La pratique qui s'établit après 1688 satisfait pour partie cette nécessité. Le système en matière de recettes changea. Le Parlement décida d'attribuer au souverain une

⁴¹⁶ JEZE (G.), *Cours de science des finances et de législation financière française*, op. cit., 1922, p. 11.

somme annuelle déterminée pour faire face aux dépenses de la Liste civile, c'est-à-dire les dépenses de la maison royale et les dépenses des services civils du gouvernement. Les revenus héréditaires faisaient toujours partie de la somme dont disposait le Roi. Mais venait aussi s'ajouter le produit d'impôts spécialement affectés à la Liste civile et que le Parlement votait lors de l'intronisation⁴¹⁷. Ces ressources assuraient un revenu annuel au Roi pour faire face aux dépenses dites ordinaires. Celui-ci ne pouvait alors plus user des autres moyens dont il avait jadis abusé pour étendre sa capacité financière⁴¹⁸. Lorsque les recettes fixées par le Parlement se révélaient insuffisantes, c'était aussi ce dernier qui devait intervenir pour les compléter en votant d'autres impôts annuels.

141 - Si les événements révolutionnaires ont transformé le système financier anglais en matière de recettes, ils ne permirent cependant pas le vote annuel de l'ensemble des recettes publiques. Le 27 février 1689, « la Chambre des Communes ordonna qu'il fût fait une évaluation du produit des principales sources de revenu »⁴¹⁹ et elle mit ensuite en place le système suivant : d'abord le Parlement ne dispose d'aucune possibilité de contrôle sur les ressources procurées par les propriétés de la Couronne. Ensuite, si le Parlement vote beaucoup de recettes, seules certaines le sont annuellement tandis que les autres sont votées une fois pour la durée du règne. Dans ce second cas, cela pouvait impliquer sinon une certaine périodicité, au moins une forme de récurrence des votes en raison de la succession des monarques sur le Trône. Toujours est-il que le Parlement ne discutait pas toutes les recettes chaque année.

En plus de cette contrariété temporelle, à bien y regarder, la période qui suit immédiatement la révolution de 1688 est par certains aspects marquée par un affaiblissement voire un désengagement du Parlement. C'est un peu comme la position des révolutionnaires français qui n'envisageaient nullement de remettre en cause la monarchie au lendemain de la Prise de la Bastille. Après 1688, certains impôts ou taxes furent volontiers accordés à perpétuité⁴²⁰ alors qu'ils ne l'étaient que pour des périodes courtes au milieu du XVIII^{ème} siècle. Cela signifie que les votes de recettes devinrent moins annuels, ou en tout cas moins

⁴¹⁷ MOLINIER (J.), *La procédure budgétaire en Grande-Bretagne*, thèse, Paris, dir. P. M. Gaudemet, 1969, pp. 179 et 180.

⁴¹⁸ EINZIG (P.), *The control of the Purse : progress and decline of Parliament's financial control*, op. cit., pp. 117 et 118, 132.

⁴¹⁹ JEZE (G.), *Cours de science des finances et de législation financière française*, op. cit., 1922, p. 28.

⁴²⁰ Les auteurs anglais disent *to grant a tax in perpetuity*. Il s'agit des taxes accordées pour la durée du règne.

périodiques qu'avant la Révolution. Ce constat⁴²¹ n'enlève cependant rien à l'avancée opérée par la Révolution en matière de recettes. Si elle ne correspondait pas à une application stricte de ce qui avait été textuellement affirmé, notamment dans le *Bill of Rights*, elle assura néanmoins une plus grande fréquence dans l'intervention parlementaire et cette règle s'est peu à peu imposée à la suite des événements révolutionnaires. Certes, elle se révèle limitée mais beaucoup moins que celle qui régissait les dépenses.

2. Les limites en matière de dépenses.

142 - Avant 1688, le seul doute possible portait sur l'étendue des pouvoirs parlementaires à l'égard des recettes. En ce qui concerne les dépenses, il n'y avait pas d'ambiguïté. Le Roi était seul juge de leur emploi et même de leur nécessité. La souveraineté royale était simplement remise en cause en ce qui concerne la faculté d'imposer les contribuables mais il apparaissait normal que l'usage des fonds relève de la propre autorité du monarque. Le changement n'intervint pas en matière de dépenses du fait d'une volonté soudaine des représentants d'accroître leur contrôle à un domaine réservé. Cette volonté ne fut pas spontanée. Le changement résulta d'autre chose⁴²².

Entre le début du XIII^{ème} et le XVII^{ème} siècle, les dépenses ont considérablement augmenté, essentiellement à cause de la guerre. La couverture des besoins était parfois assurée par l'emprunt et par des procédés qui permettaient d'éviter l'intervention du Parlement. Mais cette situation ne perdura au plus que durant onze années⁴²³. Contraint et forcé, le Roi ne parvint à faire face au surcroît de dépenses qu'avec l'aide du Parlement.

C'est donc le recours systématique au vote de nouveaux impôts pour couvrir les dépenses qui entraîna la volonté des représentants d'exercer un droit de regard sur l'utilisation des fonds qui leur étaient demandés. Nous avons montré que les tentatives du XIV^{ème} siècle restèrent en l'état et qu'il faut attendre le milieu du XVII^{ème} siècle pour que le Parlement ne daigne imposer au Roi un usage déterminé des fonds alloués. L'insertion en

⁴²¹ Les nuances que révèle une analyse de la situation immédiatement postérieure à la révolution en Angleterre sont retranscrites par Einzig dans le chapitre 13 de son ouvrage : « *The Change after 1688* ». EINZIG (P.), *The control of the Purse : progress and decline of Parliament's financial control*, op. cit., pp. 117 à 121.

⁴²² Il mérite d'être brièvement présenté même si le vote des dépenses fait l'objet du Titre 2 intitulé la spécialisation du vote des dépenses.

⁴²³ Il s'agit de la période difficile qui s'étend de mars 1629 à avril 1640 pendant laquelle Charles I^{er} se passa de Parlement.

1665 d'une clause *d'appropriation* dont le but était d'affecter une somme considérable à la guerre contre la Hollande est souvent considérée comme la première manifestation de cette volonté. Cet événement précurseur devint ensuite habituel. Certes, il n'assurait guère de véritable contrôle aux représentants, la clause laissant le monarque très libre et l'affectation ne tenant lieu que de cadre. Mais lorsque des fonds doivent être affectés à l'effort de guerre par exemple, le Roi demeure libre d'engager les dépenses qu'il veut à partir du moment où les fonds sont toutefois bien utilisés à cette fin.

143 - La nouveauté essentielle introduite par le *Bill of Rights* de 1689 consiste en la distinction des dépenses militaires des autres dépenses, le 6^o prévoyant ainsi l'impossibilité pour le Roi de lever et d'entretenir une armée en temps de paix. Les représentants avaient beaucoup contribué aux dépenses militaires durant les siècles précédents mais la situation de guerre leur semblait devoir rester l'exception. Si elle constituait un motif royal d'engagement de dépenses, *a contrario*, en temps de paix, l'entretien d'une armée n'était pas en lui-même justifié. L'intervention du Parlement devint donc nécessaire chaque année pour voter les dépenses militaires du royaume.

144 - En ce qui concerne les autres dépenses, deux difficultés contrariaient le principe d'un vote annuel. D'abord, les *appropriations* ou affectations de crédit avaient une portée limitée en dépit de leur utilisation systématique. Même au début du XVIII^{ème} siècle, le monarque restait très libre de l'emploi des fonds affectés. Ceux-ci tenaient lieu de somme globale à l'intérieur de laquelle le Parlement n'osait pas s'aventurer. Ensuite, une grande confusion régnait en matière de dépenses publiques au sens large. Il n'y avait pas de distinction claire entre les dépenses publiques de nature civile et les dépenses à caractère personnel de la maison royale. Elles demeurèrent longtemps confondues au sein de la Liste civile et étaient ainsi soustraites à la discussion parlementaire. C'était en quelque sorte la contrepartie de l'immixtion du Parlement dans les dépenses militaires⁴²⁴.

En somme, comme pour les recettes, la Révolution de 1688 marque une étape déterminante dans le développement du vote des dépenses. Mais l'exigence de votes financiers fréquents n'a connu qu'un début d'application, non pas en raison de l'impossibilité

⁴²⁴ Einzig écrit que la contrepartie du contrôle des dépenses militaires et donc de l'armée était la « main libre » laissée au Roi en ce qui concerne les dépenses de nature civile (« *From the very outset after the Revolution Parliament endeavoured to establish and maintain close financial control over the fighting services in general and over the army in particular. On the other hand, it gave the Monarch a remarkably free hand in the sphere of civil expenditure* »). EINZIG (P.), *The control of the Purse : progress and decline of Parliament's financial control, op. cit.*, pp. 118 et 119.

pour les représentants de se réunir de manière fréquente, mais en raison de la portée de leur pouvoir budgétaire, encore très restreint.

En France, l'ineffectivité du principe a une cause inverse. Il n'est pas envisagé de restrictions au pouvoir des représentants. La difficulté tient à ce qu'ils ne purent pas immédiatement être réunis et travailler de manière périodique.

B. L'ineffectivité du principe de l'annualité du vote du budget en France.

145 - De l'adoption de la première Constitution écrite le 3 septembre 1791 à la chute de Napoléon I^{er}, le principe de l'annualité du vote du budget n'est pas mis en œuvre. Avant le coup d'Etat du 18 brumaire an VIII, l'annualité est impossible (1.). Si le système impérial mit un peu d'ordre dans les finances, il était peu enclin à admettre le vote annuel de l'ensemble des recettes et rejeta le principe (2.).

1. L'impossible annualité du vote du budget avant le Consulat.

146 - Entre 1791 et 1799, trois régimes se succèdent et la construction d'un système politique stable n'apparaît pas comme une mince affaire au lendemain des épisodes révolutionnaires. En matière financière, la volonté de mettre de l'ordre ne fut pas toujours une priorité et même lorsqu'elle le devint, le résultat ne changea pas. Les acteurs politiques étaient dans l'impossibilité de mettre en œuvre les vœux exprimés par les rédacteurs de la Déclaration de 1789 et de la Constitution de 1791.

147 - La première phase est celle de l'Assemblée législative et elle est caractérisée par une anarchie financière. Plusieurs textes témoignent pourtant de la volonté de la Constituante de dresser « chaque année un état complet de prévisions des recettes et des dépenses, lui permettant d'autoriser aussi bien les premières que les secondes »⁴²⁵. Mais différents facteurs l'en empêchèrent.

⁴²⁵ SAUTEL (G.), HAROUEL (J-L.), *Histoire des institutions publiques depuis la Révolution française*, Paris, Dalloz, 8^{ème} éd., 1997, p. 171. C'est ce qui résulte de plusieurs lois : 26 février 1790, 14, 22 avril 1790 et 27 janvier, 4 février 1791, voir *supra*, n°133.

D'abord, une distinction était établie entre la Trésorerie nationale et la Caisse de l'extraordinaire⁴²⁶. Cela donnait lieu à deux comptabilités distinctes. Mais dès lors que les dépenses ordinaires dépassaient les recettes ordinaires, la différence était comblée par cette Caisse au moyen d'assignats spécialement créés à cet effet⁴²⁷. La communication entre les deux était permanente et, en les fusionnant, Cambon parvint à faire apparaître un excédent qui ne correspondait pas à la réalité. L'équilibre dépendait de l'émission des assignats, sorte de remède pour combler n'importe quel déficit. En fait, les dépenses du nouveau régime étaient prioritaires sur les ressources censées les alimenter. Après avoir longtemps prétendu que l'équilibre était réalisé, Cambon admit, en s'appuyant sur les travaux de Laffon-Ladéba, que le déficit était énorme. « Les besoins du Trésor seront bientôt urgents, dit-il le 23 septembre 1792 ; les dépenses sont considérables ; les impôts n'arrivent pas au Trésor public »⁴²⁸.

Ensuite, il aurait été difficile de traduire le principe d'un vote annuel des recettes et des dépenses entre septembre 1791 et septembre 1792. Au-delà de l'anarchie financière qui régnait, cela était matériellement impossible en l'absence d'un cadre suffisamment stable et durable. Il ne pouvait y avoir de vision d'ensemble mais seulement une vision mensuelle. Les aperçus des recettes et des dépenses étaient présentés pour 3 mois, 2 mois ou 1 mois⁴²⁹.

148 - Fin 1792, la situation financière était déjà catastrophique et pourtant, elle empira sous la Convention. Les textes constitutionnels maintenaient certes le cadre budgétaire prévu en 1791 mais étaient de plus en plus discrets sur l'annualité des votes⁴³⁰. De plus, le

⁴²⁶ Cette Caisse devait permettre de traiter à part et d'affecter des ressources à des dépenses jugées exceptionnelles.

⁴²⁷ L'assignat est un papier-monnaie en principe assigné, c'est-à-dire gagé, sur les biens nationaux.

⁴²⁸ STOURM (R.), *Les finances de l'Ancien Régime et de la Révolution, Origines du système financier actuel*, Paris, Guillaumin et Cie, Editeurs, tome 2, 1885, p. 415. Stourm cite Cambon et met ensuite en évidence, grâce aux bordereaux de la trésorerie nationale de juillet et août 1792, que le déficit était sous-évalué, les recettes étant loin d'atteindre ce qui était annoncé.

⁴²⁹ Sur tous ces points, on trouve des citations et des exemples éloquentes de l'ampleur des troubles financiers dans l'ouvrage de Stourm, *ibid.*, pp. 410 à 415. Le constat, « presque entièrement négatif », est exprimé en des termes cinglants dans l'ouvrage des professeurs Sautel et Harouel : « La Constituante ne put mettre en application [les règles de l'ossature budgétaire classique] aussi largement qu'elle l'aurait souhaité : la situation financière mouvante convenait mal à l'instauration d'un système trop réglé. Il devenait de plus en plus difficile de procéder à des évaluations pour plusieurs mois et il fallait improviser les moyens de vivre dans l'immédiat ». SAUTEL (G.), HAROUEL (J-L.), *Histoire des institutions publiques depuis la Révolution française, op. cit.*, p. 171.

⁴³⁰ Voici ce que prévoyait le plan de Constitution dite girondine présentée à la Convention nationale les 15 et 16 février 1793, an II de la République, dans le titre XII consacré aux contributions publiques à l'article 3 (ou 352) : « Les contributions publiques seront délibérées et fixées chaque année par le Corps législatif, et ne pourront subsister au-cela de ce terme, si elles n'ont pas été expressément renouvelées ». Quant aux dépenses, l'article précédent se contente de l'expression de la Déclaration de 1789 « d'en suivre l'emploi ». La Constitution du 24 juin 1793 est plus laconique. L'article 54 se contente de rendre le Corps législatif compétent en ce qui concerne

comportement des acteurs politiques entretenait le contexte d'anarchie financière. La rapport dressé par Cambon le 1^{er} février 1793 faisait état d'un bilan déficitaire pour l'année écoulée et il était simplement envisagé de créer de nouveaux assignats. Le décret des 6 et 16 juin 1793 créa 1200 millions en assignats. Il n'est plus possible de constater alors la seule ineffectivité du principe du vote annuel des recettes et des dépenses car ce sont « les budgets et les comptes [qui] n'existent plus »⁴³¹. Les recettes dépendent des assignats et de l'emprunt forcé. Quant aux dépenses, elles sont considérables et ne font l'objet d'aucun contrôle.

Les effets de la période de la Convention et de la Terreur sur les finances ne doivent pas surprendre. Le décret du 10 octobre 1793 avait porté que le gouvernement provisoire devait être révolutionnaire jusqu'à la paix. Pressé à l'intérieur par des troubles incessants et à l'extérieur par la coalition européenne, le Comité de Salut Public et la Convention renoncèrent à mettre en œuvre la Constitution et la République. La situation était exceptionnelle et justifiait des moyens eux aussi exceptionnels. Sans budget, il n'y avait plus de vote et donc pas d'annualité⁴³².

Dans un compte des recettes et des dépenses de la nation pour la période du 1^{er} mai 1789 au 1^{er} septembre 1793 présenté le 3 germinal an II, Cambon, qui transformait déjà la situation en caricature, proposait des totaux inutilisables et surtout irréalistes. Les dépenses révolutionnaires dépassaient selon lui deux milliards et demi. Mais le déficit était en dessous de la vérité, comme le montre Stourm dans son étude⁴³³. Le 1^{er} février 1793, Cambon avait lui-même avoué que les dépenses ne pouvaient être calculées. D'ailleurs, elles ne purent jamais être contrôlées. Le mois de septembre 1793 vit se multiplier de manière impressionnante des missions patriotiques. Le gouvernement révolutionnaire rédigeait des mandats à la hâte et attribuait des sommes à des citoyens nommément désignés qui devaient

« la nature, le montant et la perception des contributions publiques ». Les dépenses sont visées dans la Déclaration préliminaire des droits avec les recettes mais seulement de manière générale.

⁴³¹ STOURM (R.), *Les finances de l'Ancien Régime et de la Révolution, Origines du système financier actuel*, op. cit., tome 2, 1885, p. 417. Il s'agit d' « obtenir des ressources immédiates, sans se préoccuper de rendre compte de l'emploi des sommes dépensées, ni de préparer aucun plan d'équilibre budgétaire ».

⁴³² Stourm consacre un chapitre entier à l'esprit financier des jacobins (pp. 388 à 409). Il prétend qu'il fut le suivant : « épuiser à outrance le présent, en sacrifiant l'avenir ». Plus loin, il écrit : « le système des jacobins ne s'appuie sur aucun principe ... on ne trouve aucune théorie financière, aucune idée originale ». STOURM (R.), *ibid.* pp. 388 et 395. A ce titre, il désigne clairement Cambon dont il précise qu'il fut l'objet des critiques les plus véhémentes par la suite. En témoignent ces mots écrits sur deux placards arrachés par la police : « Peuple trop bon, Quand écartèleras-tu Cambon ?, Peuple trop bon, Quand guillotineras-tu Cambon ? », p. 399.

⁴³³ STOURM (R.), *ibid.* pp. 428 à 430. Il met en évidence un bilan catastrophique et montre le décalage qui existait entre ce qui était annoncé « (le montant des valeurs sorties journallement de la caisse centrale) et les dépenses réellement engagées sur toute la surface du territoire ».

en rendre compte⁴³⁴. La plupart ne furent jamais retrouvés. Quant aux fermiers généraux chargés d'assurer le recouvrement des impôts, ils étaient incapables de fournir les comptes de leur administration. Cela donna l'occasion au tribunal criminel révolutionnaire de les condamner par un jugement du 19 floréal an II et ensuite, de faire fonctionner la guillotine.

149 - La période du Directoire, contrairement à la situation antérieure, est marquée par une réelle volonté de « sortir du chaos »⁴³⁵. Plusieurs documents accusent les lacunes de l'organisation financière et rendent la gestion révolutionnaire responsable de l'impossibilité de dresser les états de l'ensemble des recettes et des dépenses⁴³⁶. Un membre du Conseil du Directoire proposait même en novembre 1799 « de faire l'inverse de ce qui [avait] été fait jusqu'ici »⁴³⁷.

Le ministre des finances Ramel⁴³⁸ avait identifié les maux de cette gestion financière et fait de nombreux efforts pour obtenir toutes les informations utiles à une présentation budgétaire d'ensemble. Son travail l'avait mis sur la bonne voie mais ne put être achevé. A la fin du régime, le recouvrement présentait un important arriéré et le déficit était encore sous-évalué. Aussi, aucun historien n'a pu établir la situation exacte laissée par le Directoire en l'an VIII. Le calcul est impossible et les votes financiers émis par les chambres pendant cette période ne portèrent jamais sur un budget régulier. Faute d'objet, les votes n'avaient donc pas de sens. Il était nécessaire de bien connaître les recettes et les dépenses pour considérer qu'elles puissent faire l'objet d'une quelconque autorisation. Le Directoire ne vécut financièrement qu'avec des « réquisitions sur les contribuables, des délégations sur les revenus généraux, des rescriptions sur les coupes de bois, des cédules sur le produit des domaines nationaux et des emprunts forcés »⁴³⁹.

⁴³⁴ Les mandats contenaient cette clause finale : « dont il sera rendu compte au comité ». STOURM (R.), *ibid.*, p. 426.

⁴³⁵ STOURM (R.), *Ibid.*, p. 432. La Constitution du 5 fructidor an II (22 août 1795) prévoit le vote annuel des recettes. L'article 302 dispose : « les contributions publiques sont délibérées et fixées chaque année par le Corps législatif ». En ce qui concerne les dépenses, il est simplement prévu de rendre publics chaque année « les comptes détaillés de la dépense des ministres » (article 308).

⁴³⁶ STOURM (R.), *Ibid.* Voir les déclarations et rapports de Ramel, Defermont et Dupont de Nemours page 411 ; et les conclusions du ministre des finances Faypoult le 1^{er} pluviôse an IV page 432. Ce dernier annonce qu'il ne peut se procurer de total. « Il n'a pas non plus été possible de connaître les sommes que devaient fournir les recettes de l'année ».

⁴³⁷ STOURM (R.), *Ibid.*, p. 438.

⁴³⁸ Ramel fut ministre des finances du Directoire après Faypoult et pour une durée assez longue : du 14 février 1796 au 30 juillet 1799.

⁴³⁹ STOURM (R.), *Les finances de l'Ancien Régime et de la Révolution, Origines du système financier actuel, op. cit.*, tome 2, 1885, p. 441.

Si contrairement à la Convention le Directoire avait essayé de mettre de l'ordre afin d'appliquer les principes révolutionnaires et assurer le vote annuel d'un véritable budget, la situation financière de la France au moment de l'intervention de Napoléon Bonaparte était déplorable et la gestion budgétaire ne permettait aucune vue d'ensemble.

2. Le rejet du principe de l'annualité du vote du budget sous le Consulat et l'Empire.

150 - En apparence, la Constitution du 22 frimaire an VIII (13 décembre 1799) renoue avec une certaine orthodoxie financière. Elle pose les fondements « d'un budget, à la mode anglaise »⁴⁴⁰. Quant à l'annualité du vote du budget, l'article 45 est sans ambiguïté : « le Gouvernement dirige les recettes et les dépenses de l'Etat, conformément à la loi annuelle qui détermine le montant des unes et des autres ».

151 - Toutefois, la volonté affichée de redonner à la France une certaine stabilité financière impliquait un assouplissement des règles constitutionnelles. Cela intervint dès les débuts du Consulat⁴⁴¹ par la prise en compte de recettes et de dépenses extraordinaires et leur soustraction au contrôle législatif. Ce sont surtout les guerres qui entraînèrent la déconnexion d'une masse financière du budget général. Elles devinrent incessantes et source d'un nouveau mode de financement de l'armée. Un Trésor de l'armée fut créé en 1805 et placé sous l'autorité d'un proche de l'Empereur. L'essentiel des dépenses militaires était alors couvert par les produits de la guerre qui y étaient rassemblés. Les excédents alimentaient la Caisse d'amortissement et Napoléon disposait d'une grande liberté dans leur emploi. Cette logique excluant les organes législatifs, c'est-à-dire le Corps législatif et le Tribunat, fut prolongée

⁴⁴⁰ SAUTEL (G.), HAROUËL (J-L.), *Histoire des institutions publiques depuis la Révolution française, op. cit.*, p. 303. Les auteurs suggèrent que le Consulat a voulu ou a eu pour conséquence de mettre en place un « budget, à la mode anglaise ». Nous les citons dans la mesure où une telle comparaison n'est pas anodine mais notre propos nous incline à considérer que le modèle anglais ne fut véritablement suivi qu'à partir de 1814, notamment eu égard au principe de l'annualité.

⁴⁴¹ Pour une étude complète des finances du Consulat, voir l'ouvrage de Stourm, *Les finances du Consulat*, Paris, Guillaumin et Cie, 1902. Après une présentation générale du système financier mis en place par le Consulat, Stourm procède à l'analyse de chaque budget année par année. Dans sa conclusion, il écrit que « le gouvernement inopiné du 19 brumaire n'avait pas, sans doute, et ne pouvait avoir tracé, avant d'arriver au pouvoir, sa ligne de conduite financière. Obligé de marcher devant lui au jour le jour, il dut se borner à saisir les circonstances, à pourvoir aux situations urgentes, à aplanir les obstacles auxquels il se heurtait, faisant son possible quotidiennement pour assurer la vie du lendemain », p. 341. Stourm nuance son propos en raison des succès financiers apparents mais le distingue radicalement du droit budgétaire institué lorsqu'il évoque la « forme vicieuse de présentation et de vote des budgets » et déplore le système de l'abonnement, p.351.

par un sénatus-consulte du 30 janvier 1810 par lequel était créé un Domaine de l'extraordinaire. Celui-ci consacrait le développement de la pratique qui permettait à l'Empereur de disposer librement de fonds importants en vue de couvrir les dépenses de l'armée et d'attribuer diverses gratifications. Cette tendance à l'autonomie financière du Gouvernement intervenait au détriment du contrôle législatif.

Le vote annuel du budget était aussi atténué par l'absence de présentation de toutes les recettes et toutes les dépenses. Certaines n'apparaissaient pas et d'autres apparaissaient seulement après contraction.

152 - En dehors de l'absence de vue d'ensemble des recettes et des dépenses, l'autorisation législative annuelle *stricto sensu* paraissait cependant définitivement acquise. Mais elle fut aussi fortement tempérée. Ainsi, l'année 1812 ne connut pas de vote d'une loi de finances, les dépenses étant simplement validées *a posteriori*. Une pratique vint aussi remettre directement en cause l'utilité d'un vote budgétaire. Celui-ci prenait souvent quelques mois de retard et entraînait le vote de fonds par anticipation au profit du Gouvernement et le terme de l'année budgétaire n'était pas fixé ce qui rendait parfois nécessaire le vote de nouveaux crédits plusieurs années après l'autorisation initiale. En somme, le cadre annuel du budget n'était pas encore clairement fixé.

153 - En conséquence, faute de véritable cadre budgétaire annuel et de vision d'ensemble de toutes les recettes et de toutes les dépenses, le système consulaire puis impérial priva d'effet la conquête révolutionnaire du principe du vote annuel des recettes et des dépenses. Pire, l'Empire est épisodiquement le théâtre de la remise en cause du principe même du vote des recettes par les représentants⁴⁴². Stourm conclut son étude des finances du Consulat en la reliant au système impérial : « un seul homme, en résumé, gouverne les finances du pays sans contrôle : telle est la situation que le Consulat va léguer à l'Empire, et que l'Empire ne fera qu'aggraver »⁴⁴³.

Pour des raisons fort différentes, le principe du vote annuel du budget ne put recevoir une pleine application au lendemain de sa consécration révolutionnaire en Angleterre et en

⁴⁴² Divers impôts furent imposés d'autorité sans que le consentement des assemblées ne soient requis. En 1806, deux décrets instituèrent l'impôt du sel, en 1810 un arrêté gouvernemental institua le monopole des tabacs et en 1813 et 1814, diverses taxes furent créées par l'empereur. STOURM (R.), *Cours de finances, Le budget, op. cit.*, p. 40.

⁴⁴³ STOURM (R.), *Les finances du Consulat, op. cit.*, p. 354.

France. Mais le décalage fut ensuite résorbé par un rapprochement de la théorie et de la pratique.

§ 2. Le rapprochement des textes et de la pratique.

154 - Le fossé entre les textes et la pratique après les révolutions n'était pas insurmontable même s'il était significatif. La pratique se rapprocha lentement des conquêtes parlementaires et l'application progressive du principe de l'annualité du vote du budget (**A.**) a abouti à son enracinement dans les systèmes anglais et français (**B.**).

A. L'application progressive du principe de l'annualité du vote du budget.

155 - En Angleterre, l'application progressive du principe se traduit par son extension en matière de recettes et de dépenses (**1.**). En France, il faut attendre la Restauration monarchique en 1814 pour découvrir les premiers votes budgétaires annuels (**2.**).

1. L'extension en matière de recettes et de dépenses en Angleterre.

156 - La situation budgétaire issue de la Révolution présentait des limites tant en matière de recettes que de dépenses. La pratique qui suivit s'employa à étendre le principe conquis lors de la Révolution dans les deux cas.

En matière de recettes, le Parlement a eu pour objectif d'étendre son contrôle à celles qui étaient issues de l'impôt mais aussi à toutes les sources de revenus publics. Cela devait donc inclure les revenus héréditaires de la Couronne qui étaient jusque-là entièrement sous l'autorité royale. La révolution donna l'occasion au Parlement d'abolir l'essentiel des sources de revenus héréditaires du Roi et notamment les *military tenures*. En compensation de la perte de revenus correspondante, le Parlement imposa des « taxes indirectes sur la bière, le

cidre et différents alcools ». La nouveauté est que celles-ci ne pouvaient être envisagées que de manière temporaire avant la Révolution. En 1689, elles sont prévues à perpétuité et héréditairement pour compenser la perte de revenus du Roi⁴⁴⁴.

Au XVIII^{ème} siècle, le Parlement s’immisce à l’intérieur de ces revenus. En 1710, il obtient de contrôler les ressources du *Post Office*. En 1760, vient le tour des revenus des terres de la Couronne. Et en 1787, le Parlement abolit les droits indirects héréditaires et institue sous son contrôle des nouveaux droits d’accise⁴⁴⁵.

Nous pouvons toutefois remarquer que le Roi, en l’occurrence Georges I, a tenté, le 11 juillet 1721, soit quelques décennies après la Révolution, de suggérer une source de revenus pour ses activités. Il s’agissait de trouver des fonds pour combler les dettes de la Liste civile qui ne cessaient de croître⁴⁴⁶. La réaction du Parlement fut très violente⁴⁴⁷, dans la mesure où il considérait qu’admettre la possibilité pour le monarque de suggérer ses propres sources de revenus entraîneraient la réduction des Communes au statut du Parlement de Paris⁴⁴⁸.

Einzig s’interroge néanmoins sur la part du Roi dans la détermination des revenus⁴⁴⁹. Il montre que son pouvoir d’influence était suffisamment étendu pour déterminer des revenus indirectement. Mais il conclut que le Parlement parvenait globalement à s’émanciper de cette influence⁴⁵⁰.

157 - Le Parlement ne se contenta pas d’étendre son contrôle à l’égard des revenus de la Couronne, il opéra aussi un changement en matière de consentement à l’impôt. En 1689, il existait deux types de votes financiers : les votes pour la durée du règne du monarque et les votes annuels. Or la première tendance qui se développe à partir de la révolution marque une

⁴⁴⁴ MAITLAND (F. W.), *The Constitutional History of England, op. cit.*, pp. 434 et 435.

⁴⁴⁵ Les accises sont l’« appellation anglo-saxonne de la notion française de droits indirects ». NEEL (B.), *Dictionnaire encyclopédique de finances publiques*, dir. L. Philip, Paris, Economica, 1991, tome 1, p. 8.

⁴⁴⁶ La proposition de George I était précise. Il suggérait de rembourser la somme due à l’aide de déductions sur les salaires de tous les fonctionnaires (*officials*), sur les pensions et les autres paiements de la Couronne. EINZIG (P.), *The control of the Purse : progress and decline of Parliament’s financial control, op. cit.*, pp. 133 et 134.

⁴⁴⁷ En fait, le Parlement finit par agir conformément aux vœux du Roi mais seulement dans la mesure où il a repris sa proposition à son compte. Pour ce qui concerne les sources de revenus de la Couronne, Einzig explique que George I et ses successeurs n’osèrent plus émettre des suggestions. EINZIG (P.), *ibid.*

⁴⁴⁸ Bien entendu, il s’agissait alors du Parlement de Paris pré-révolutionnaire dont le rôle consistait essentiellement à valider les décisions royales, rôle que n’enviaient donc pas les membres des Communes.

⁴⁴⁹ Pour quelques exemples. EINZIG (P.), *The control of the Purse : progress and decline of Parliament’s financial control, op. cit.*, p. 134.

⁴⁵⁰ *Ibid.*, p. 135. Einzig donne un nombre significatif d’exemples pour la période s’étendant de 1732 à 1767.

préférence pour les premiers, consacrant un certain affaiblissement du Parlement⁴⁵¹. Ce choix s'explique principalement par la nécessité d'apporter des fonds en garantie pour certains emprunts⁴⁵², car des fonds accordés pour un temps déterminé auraient été d'une moindre sécurité pour les créanciers.

158 - Un siècle après la révolution, en 1787, une simplification est opérée entre les recettes votées à perpétuité et celles votées annuellement. Les premières sont alors versées dans un *Consolidated Fund* (Fonds Consolidé) et les secondes sont appelées les *Ways and Means for Annual Supply Grants*. En 1846, tous les fonds sont versés au Fonds Consolidé, c'est-à-dire l'Echiquier⁴⁵³, indépendamment de leur provenance. Mais cette fusion n'enlève pas la distinction lors de l'examen et du vote⁴⁵⁴.

La pratique financière qui se développa après 1688 laissa finalement peu de possibilités au Roi et à ses ministres de lever des fonds sans l'autorisation parlementaire. La seule qui fut utilisée consiste en des contributions volontaires organisées par les ministères pendant la Guerre d'Indépendance aux Etats-Unis et pendant les guerres avec la « France révolutionnaire »⁴⁵⁵. Ce procédé suscita toutefois une vive protestation au sein du Parlement qui imposa son contrôle pour toute réutilisation. A part cet exemple, « il n'y avait plus de taxes féodales. Le produit des terres de la Couronne était négligeable. Les approvisionnements et les *prisages* appartenaient au passé. La création de monnaie n'était plus une source de revenus. Les emprunts forcés étaient devenus impensables »⁴⁵⁶.

159 - En matière de dépenses, le *Bill of Rights* est resté plutôt discret. Mais il a imposé l'intervention annuelle du Parlement pour entretenir une armée permanente en temps de paix. L'idée principale qui sous-tend la disposition du *Bill of Rights* en matière militaire peut s'exprimer de la façon suivante : « si le Roi pouvait financièrement entretenir une armée sans dépendre des fonds fréquemment votés par le Parlement, cela signifierait la fin de la liberté

⁴⁵¹ Voir *supra*, n°140.

⁴⁵² EINZIG (P.), *The control of the Purse : progress and decline of Parliament's financial control*, *op. cit.*, p. 137. « *The result of the necessity to pledge sources of revenue as securities for loans* ».

⁴⁵³ Il s'agit de l'équivalent anglais du Trésor public.

⁴⁵⁴ MOLINIER (J.), *La procédure budgétaire en Grande-Bretagne*, *op. cit.*, pp. 180 et 181.

⁴⁵⁵ EINZIG (P.), *The control of the Purse : progress and decline of Parliament's financial control*, *op. cit.*, p. 140.

⁴⁵⁶ *Ibid.* « *There were no more feudal receipts. Proceeds of the remaining Royal domains were negligible. Purveyances and prisages were a matter of the past. The coinage had ceased to be a source of Royal profit. Forced loans were out of the question* ».

pour le peuple anglais »⁴⁵⁷. Selon Einzig, les parlementaires avaient en souvenir l'épisode de 1660 lorsque le Parlement avait octroyé une importante somme au Roi pour la durée de son règne, ce qui lui permit d'entretenir l'armée en dehors de tout conflit⁴⁵⁸.

En 1688, la somme ne change pas. Mais le Parlement accorde la moitié de celle-ci pour les dépenses civiles. Le reste est insuffisant pour couvrir l'ensemble des dépenses militaires et le Roi doit de nouveau faire appel au Parlement⁴⁵⁹. Mais au début du XVIII^{ème} siècle, cette avancée reste minime en raison de la grande latitude dont bénéficiait le monarque pour employer les fonds.

La difficulté essentielle en matière de dépenses résulte de la confusion qui régnait entre les dépenses de la maison royale et les dépenses du gouvernement civil. Tout était confondu dans la Liste civile et la situation demeura inchangée pendant longtemps. Le système était draconien pour le monarque. Il est aisé d'imaginer l'ampleur des dépenses qu'il avait à couvrir du fait de la confusion qui régnait entre ses dépenses propres et celles du gouvernement civil. Or pour couvrir l'ensemble, le Roi ne disposait que d'une somme fixée chaque année par le Parlement. En conséquence, la Couronne s'endetta rapidement et elle dut demander au Parlement le vote de *supplies* pour couvrir la dette. Si le Parlement avait intérêt à extraire des chefs de dépenses de la Liste civile pour étendre son contrôle, le monarque avait aussi à y gagner car cela allégeait le montant des dépenses qui lui incombait⁴⁶⁰.

La première brèche en la matière est à mettre au crédit de Burke, *Paymaster*⁴⁶¹ des Forces Armées. En 1782, il a l'idée de limiter le montant des pensions attribuées par la Couronne car elles l'étaient sans aucun contrôle. Il s'agissait d'opérer un classement des

⁴⁵⁷ *Ibid.*, p. 141. « *If the King could afford to maintain a standing army without depending on frequent Parliamentary grants, it would mean the end of freedom for the english people* ». L'explication avancée par Einzig a deux volets. D'abord, il est naturel que la grande latitude du Roi rend propice un usage despotique de l'armée. Ensuite, l'absence de Parlement dispenserait le Roi de s'occuper des doléances qu'il lui présente habituellement.

⁴⁵⁸ Le Parlement avait offert au Roi un subside annuel de 1 200 000 livres pour le règne entier de Charles II, ce qui lui permit de couvrir toutes les dépenses militaires. Ce subside fut renouvelé à l'avènement de Jacques II. EINZIG (P.), *ibid.*, pp. 141 et 142.

⁴⁵⁹ *Ibid.*, p. 142. En fait, « l'encre de l'acte octroyant 600 000 livres pour les dépenses militaires était à peine sèche que Guillaume d'Orange dut demander et obtenir une somme supplémentaire de 1 500 000 livres pour les besoins des forces au sol dans la guerre contre Louis XIV » (« *the ink was barely dry on the statute granting £ 600 000 for that purpose when William asked and obtained an additional grant of £ 1 500 000 for the requirements of the land forces in the war against Louis XIV* »).

⁴⁶⁰ On trouve des explications sur le phénomène d'endettement de la Couronne à la suite de la révolution dans les ouvrages de Maitland et Einzig. MAITLAND (F. W.), *The Constitutional History of England*, *op. cit.*, pp. 435 et 436. EINZIG (P.), *The control of the Purse : progress and decline of Parliament's financial control*, *op. cit.*, pp. 151 à 153.

⁴⁶¹ Le *Paymaster* est l'équivalent du trésorier.

dépenses au sein de la Liste civile et d'opérer le paiement selon un ordre déterminé. Si le monarque avait quelque intérêt à alléger ses dépenses, il n'entendait pas accepter une telle extension des prérogatives parlementaires. La bataille fut rude et atteint un sommet le 6 avril 1780 lorsqu'une motion d'un MP⁴⁶² du nom de Dunning envisagea expressément la restriction du pouvoir financier du monarque⁴⁶³. Peu à peu de nombreuses dépenses furent couvertes par les *supply grants*, c'est-à-dire par les fonds annuellement accordés par le Parlement. Et en 1830, le Parlement finit par obtenir une séparation nette entre les dépenses de la maison royale et les dépenses publiques, c'est-à-dire civiles et militaires⁴⁶⁴. Le problème demeurait toutefois en matière de pensions. A partir de 1837, elles sont peu à peu délogées de la Liste civile. Et en 1901, le dernier poste de dépenses en matière de pensions en est extrait⁴⁶⁵.

160 - Si les votes financiers annuels ont ainsi pu s'étendre, c'est essentiellement parce que cela intervint au détriment du Roi. Or l'Exécutif a évolué dans son aspect organique. Pour gagner en autonomie, les ministres et bien entendu le premier d'entre eux avaient d'abord intérêt à restreindre le pouvoir royal quitte à renforcer le Parlement. Le résultat d'une telle entreprise est la substitution du Gouvernement au monarque sur l'échiquier politique. Ce phénomène explique sans doute le déclin progressif du pouvoir royal après 1688 en même temps qu'il permet aux prérogatives du Parlement de croître, notamment en matière financière.

Les données ne sont pas très différentes en France puisque c'est sous la Restauration monarchique que les premiers votes budgétaires annuels voient le jour. L'essor du parlementarisme et du Gouvernement à cette période ne sont évidemment pas étrangers au phénomène.

⁴⁶² MP : Member of parliament (Chambre des Communes).

⁴⁶³ « *That the influence of the Crown has increased, is still increasing and ought to be diminished* ». « Que l'influence de la Couronne a augmenté, qu'elle augmente encore et qu'elle doit être restreinte ». EINZIG (P.), *The control of the Purse : progress and decline of Parliament's financial control*, *op. cit.*, p. 154.

⁴⁶⁴ Einzig donne des détails concernant cette séparation. Après 1780, le processus était enclenché. Il fut accentué par un Act de 1820. La séparation fut discutée et obtenue au terme de débats intéressants dix années plus tard. EINZIG (P.), *ibid.*, pp. 156 et 157

⁴⁶⁵ MOLINIER (J.), *La procédure budgétaire en Grande-Bretagne*, *op. cit.*, p. 182. M. Molinier synthétise dans sa thèse l'histoire du retrait des pensions en s'appuyant sur les travaux d'Einzig auxquels il faut ici encore se référer. EINZIG (P.), *The control of the Purse : progress and decline of Parliament's financial control*, *op. cit.*, pp. 157 et 158.

2. Les premiers votes budgétaires annuels sous la Restauration monarchique en France.

161 - Après la chute de l'Empire, la France connaît une période de stabilité qui permet la consolidation de son système budgétaire mais aussi du régime parlementaire. Louis XVIII, ainsi que le premier ministre des finances de la Restauration, le baron Louis, avaient trouvé refuge en Angleterre pendant le règne de Napoléon I^{er} et purent en examiner le système budgétaire. Mais la Charte constitutionnelle du 4 juin 1814 est restée très discrète sur de nombreux points. L'article 48 rappelle le principe du consentement à l'impôt⁴⁶⁶ et l'article 49 envisage simplement l'annualité de l'impôt foncier.

Mais à la même époque, deux autres documents sont plus explicites quant à l'annualité du vote du budget. D'abord, la Constitution sénatoriale du 6 avril 1814 dispose : « le budget de l'année suivante et les comptes de l'année précédente sont présentés chaque année au Corps législatif et au Sénat, avant l'ouverture de la session du Corps législatif ». Ensuite, l'Acte additionnel aux constitutions de l'Empire du 22 avril 1815, dans un Titre III intitulé « de la loi de l'impôt », est venu compléter les dispositions financières des constitutions de l'Empire. Entre autres, l'article 37 traite du « budget général de l'Etat, contenant l'aperçu des recettes et la proposition des fonds assignés pour l'année à chaque département du ministère ». Les Chambres étaient donc censées le voter annuellement. Cette concession de l'Empereur n'était pas isolée et est symptomatique de l'ensemble des principes qui tendaient à s'imposer aux dirigeants français après la révolution.

162 - Après la parenthèse des Cent jours, les hommes politiques de la Restauration font face à un contexte difficile. « Le poids des guerres impériales, les difficultés économiques, le rétablissement de la souveraineté monarchique »⁴⁶⁷ n'étaient pas de nature à permettre de nouvelles avancées en matière budgétaire. Outre le laconisme affiché dans la Charte en matière financière, l'article 23 précise à la manière de l'Angleterre que « la liste civile est fixée pour toute la durée du règne, par la première législature assemblée depuis l'avènement du roi ». Après avoir dépeint le contexte du début de la Restauration, les

⁴⁶⁶ Article 48 : « aucun impôt ne peut être établi ni perçu, s'il n'a été consenti par les deux Chambres et sanctionné par le roi ». Charte constitutionnelle du 4 juin 1814.

⁴⁶⁷ CARTELIER (L.), CHARLES (H.), *A la rencontre du droit et de l'économie : la fondation du droit budgétaire*, in ISAÏA (H.), SPINDLER (J.), *Histoire du droit des finances publiques*, vol. 1, *Les grands textes commentés du droit budgétaire et de la comptabilité publique*, Paris, Economica, 1986, p. 37.

professeurs Trotabas et Cotteret affirment que « c'est sur ces bases restreintes que nos institutions financières vont s'établir » et que « si l'on y réfléchit, cet épanouissement du droit budgétaire sous la Restauration et la Monarchie de Juillet est paradoxal ». « En 1814, il semble que l'on soit dans la situation la plus défavorable pour permettre la conquête des pouvoirs budgétaires »⁴⁶⁸.

163 - Toutefois, le cadre constitutionnel qui était posé devait être suffisamment souple pour permettre l'avènement d'un régime parlementaire sur le modèle anglais. Dans de telles circonstances, nous pouvons imaginer comme Barthélémy que « le système financier d'un régime parlementaire [devait] se caractériser par la suprématie financière des représentants de la nation »⁴⁶⁹.

Pourtant, la situation financière à la chute de l'Empire ne laissait pas entrevoir un assainissement des finances publiques. Après la transmission au Roi d'un rapport sur la situation des finances au 1^{er} avril 1814 et sur le budget des années 1814 et 1815, une première remise en ordre intervint lors de la présentation par le baron Louis⁴⁷⁰ du premier projet de budget de la Restauration. Le 22 juillet 1814, il propose aux députés la règle des « quatre temps alternés ». L'intervention de Louis est remarquable et ses explications ne manquent pas de faire penser au régime anglais⁴⁷¹. A partir de sa conception des comptes que les ministres devaient rendre, Louis proposa la succession, chaque année, de quatre temps : « la préparation et l'exécution au gouvernement, le vote et le contrôle aux Chambres »⁴⁷². Il est

⁴⁶⁸ TROTABAS (L.), COTTERET (J.-L.), *Droit budgétaire et comptabilité publique*, Paris, Dalloz, 3^{ème} éd., 1985, pp. 32 et 33. Ces auteurs précisent qu'il n'est pas question de dépenses dans la Charte alors que tel était le cas dans la Constitution du 3 septembre 1791.

⁴⁶⁹ BARTHELEMY (J.), *L'introduction du régime parlementaire en France sous Louis XVIII et Charles X*, Paris, Giard et Brière, 1904, p. 257.

⁴⁷⁰ Il fut ministre des finances du 3 avril 1814 au 20 mars 1815 ; du 9 juillet 1815 au 26 septembre 1815 ; du 29 décembre 1818 au 19 novembre 1819 ; du 30 juillet 1830 au 2 novembre 1830 et du 13 mars 1831 au 11 octobre 1832. JEZE (G.), *Traité de science des finances, Le budget*, op. cit., p. 42, note 2. Sur le parcours de Joseph Dominique Louis, voir BRUGUIERE (M.), *La première Restauration et son budget*, Genève, Paris, Librairie Droz, 1969, pp. 37 à 48. Bruguière expose notamment le long séjour du baron Louis en Angleterre et les influences qu'il a subies en matière financière.

⁴⁷¹ *Le Moniteur*, 23 juillet 1814, p. 812. Voir sur ce point : BOTTIN (M.), *Introduction historique au droit budgétaire et à la comptabilité publique de la période classique*, in ISAÏA (H.), SPINDLER (J.), *Histoire du droit des finances publiques*, vol. 1, *Les grands textes commentés du droit budgétaire et de la comptabilité publique*, op. cit., pp. 9 et 10. Les termes employés sont la traduction précise de ceux qu'employaient alors les MPs. En Angleterre, il s'agissait bien pour le Parlement « d'autoriser et affecter les crédits (*appropriate supplies*) puis de trouver les ressources nécessaires à leur couverture (*find adequate ways and means to cover the appropriations*) ». MOLINIER (J.), *La procédure budgétaire en Grande-Bretagne*, op. cit., pp. 167 et 168.

⁴⁷² BOTTIN (M.), *Introduction historique au droit budgétaire et à la comptabilité publique de la période classique*, in ISAÏA (H.), SPINDLER (J.), *Histoire du droit des finances publiques*, vol. 1, *Les grands textes commentés du droit budgétaire et de la comptabilité publique*, op. cit., p. 10.

certain qu'en consacrant l'annualité budgétaire, cette règle consacrait *a fortiori* l'annualité du vote du budget. Le principe connut un début d'application dans les premières années du nouveau régime⁴⁷³. Cette avancée fut déterminante car, après quinze années, elle se prolongea sous la Monarchie de Juillet alors que la Charte du 14 août 1830 n'avait fait que reprendre à l'identique dans ses articles 40 et 41 les articles 48 et 49 de la précédente Charte. Rien n'était donc prévu mais la pratique put perdurer sans interruption pendant toute la Monarchie parlementaire en même temps que le Gouvernement devenait autonome à l'égard du monarque.

Depuis les révolutions, les progrès du principe de l'annualité du vote du budget permit son enracinement dans les systèmes français et anglais.

B. L'enracinement du principe de l'annualité du vote du budget.

164 - Après avoir obtenu la consécration textuelle du principe de l'annualité du vote du budget, les représentants français et anglais ont mis en place le contexte qui devait permettre son enracinement dans les institutions publiques. Toutefois, le système anglais appelle quelques remarques. En effet, l'application du principe est nuancée (1.). En France, elle l'est moins. Ce qui est remarquable, c'est la constance de son application (2.).

1. L'application nuancée du principe de l'annualité du vote du budget en Angleterre.

165 - L'ambiguïté de l'application du principe de l'annualité du vote du budget en Angleterre, où il est pourtant né⁴⁷⁴, tient au fait que certaines recettes et certaines dépenses y échappent. En réalité, il existe bel et bien un vote budgétaire chaque année mais certains

⁴⁷³ NERVO (G. Baron de), *Les finances françaises sous la Restauration 1814-1830*, Paris, Michel Lévy Frères, tome 1, 1861, 63 p. L'ensemble de l'ouvrage propose une analyse d'ensemble des finances de la Restauration et les chapitres sont découpés par année, ce qui permet d'observer les votes de chaque budget.

⁴⁷⁴ Cette idée est commune à la plupart des ouvrages financiers. Parfois, les auteurs se contentent simplement de l'affirmer. C'est le cas de Jouve dans sa thèse pourtant consacrée au « vote du budget en France et en Angleterre ». JOUVE (A.), *Le vote du budget en France et en Angleterre*, op. cit., pp. 25 et 26. Dans un chapitre 1 intitulé « le vote annuel du budget », il se contente de ceci : « l'annualité du vote budgétaire s'est d'abord implantée en Angleterre. Le Bill des droits de 1688 l'érigait en principe ; dès lors, elle n'a plus été contestée ».

éléments ne font l'objet que d'un seul vote, souvent lors de l'intronisation et pour la durée du règne. La Chambre des Communes « dispose dans le domaine budgétaire de deux compétences fondamentales ». Il s'agit d'une part, « d'autoriser et affecter les crédits (*appropriate supplies*) et d'autre part, de trouver les ressources nécessaires à leur couverture (*find adequate ways and means to cover the appropriations*) »⁴⁷⁵.

166 - A cette dualité de compétences correspond procéduralement une sorte de principe de pluralité budgétaire. En effet, chaque année, le Parlement anglais vote un *Finance Act* en matière de recettes, un *Appropriation Act* en matière de dépenses et enfin, dans la mesure où « la discussion du budget par le Parlement se poursuit alors que l'exercice est déjà entamé, il est nécessaire de voter une loi octroyant des crédits provisoires qui permettent aux services publics de fonctionner dans l'attente du vote définitif du budget ». Il s'agit du *Consolidated Fund Act*⁴⁷⁶. En outre, depuis 1966, une troisième loi est adoptée en matière de dépenses, en décembre. La paternité de la conception moderne du budget est attribuée en Angleterre à Pitt⁴⁷⁷ puisqu'il eut l'idée de présenter l'ensemble du programme financier pour l'année suivante au Parlement en un seul exposé⁴⁷⁸. Quant à la logique du double vote pour les recettes et les dépenses, son apparition est due à l'action de Gladstone. L'essentiel de la procédure budgétaire fut ainsi fixé à partir de 1860⁴⁷⁹. Finalement, chaque année, le Chancelier de l'Echiquier fait un exposé oral devant la Chambre des Communes. Il s'agit du *Budget statement* qui porte, depuis 1993, à la fois sur les propositions de recettes et les propositions de dépenses.

167 - Le principe de pluralité législative qui caractérise le droit budgétaire anglais est le pendant du principe français de l'unité budgétaire dans son premier aspect qui est depuis longtemps consacré au rang des cinq piliers budgétaires de l'époque dite classique. Il est rangé au côté des principes d'annualité, de spécialité, d'universalité et d'équilibre budgétaires, que nous distinguons par ailleurs des principes du vote du budget. Une étude, même rapide, du système britannique permet de relativiser l'importance de faire figurer l'ensemble des recettes et des dépenses dans le même document soumis au vote du Parlement. Le principe d'unité a sans doute été très important pour la France à partir de sa

⁴⁷⁵ MOLINIER (J.), *La procédure budgétaire en Grande-Bretagne, op. cit.*, pp. 167 et 168.

⁴⁷⁶ *Ibid.*, pp. 4 et 5.

⁴⁷⁷ Pitt fut Premier ministre de 1783 à 1801 puis de 1804 à 1806.

⁴⁷⁸ MOLINIER (J.), *La procédure budgétaire en Grande-Bretagne, op. cit.*, p. 184.

⁴⁷⁹ *Ibid.*, p. 185.

consécration sous la Restauration monarchique de 1814. Mais force est de constater, et la thèse de M. Molinier en témoigne à bien des égards, qu'avec un principe opposé de pluralité budgétaire, les Britanniques parviennent à obtenir les mêmes résultats qu'en France, notamment en matière de transparence de l'activité gouvernementale.

Au terme d'un autre raisonnement, la différence apparaît encore plus relative. Car ce qui importe dans le principe d'unité budgétaire, c'est la vision d'ensemble, propice à la comparaison, de toutes les recettes et de toutes les dépenses. Or avec plusieurs lois financières, le système anglais rend cela tout aussi possible que le système français. Quoiqu'il en soit, l'existence d'une unité ou d'une pluralité des textes financiers soumis au Parlement est sans incidence sur l'annualité du vote.

168 - Pour faire le point sur ce qui fait annuellement l'objet d'un vote du Parlement et sur ce qui ne le fait pas, nous pouvons, à la suite de Jèze, distinguer deux parties.

Il existe donc d'abord des recettes et des dépenses qui ne sont pas annuellement votées par le Parlement. Ainsi, la majeure partie des revenus « est fixée et rendue légale par des *statutes* qui n'ont pas besoin d'être renouvelés chaque année »⁴⁸⁰. De la même manière, l'emploi de certains deniers publics peut être autorisé « de manière permanente »⁴⁸¹. Ils sont appelés « *charges upon the consolidated fund* (charges sur le fonds consolidé parce qu'elles chargent une fois pour toutes l'ensemble des recettes publiques) ». Ces recettes et ces dépenses « font purement et simplement chaque année l'objet d'évaluations arithmétiques de la part du Chancelier de l'Echiquier »⁴⁸². Aucun vote n'est émis par le Parlement à leur sujet. M. Molinier dresse en 1969 la liste suivante des dépenses permanentes:

- « - la liste civile de la maison royale ;
- le service de la Dette publique perpétuelle ou amortissable⁴⁸³ ;
- les traitements des juges ainsi que ceux de hauts personnages tels le Speaker, le Leader de l'Opposition et le Contrôleur et Auditeur Général ;

⁴⁸⁰ ANSON (W. R.), *Loi et pratique constitutionnelles de l'Angleterre, op. cit.*, tome 1 : *Le Parlement*, 1903, p. 326.

⁴⁸¹ *Ibid.* Tome 1 : *Le Parlement*, 1903, p. 327. Tome 2 : *La Couronne*, 1905, p. 408.

⁴⁸² JEZE (G.), *Traité de science des finances, Le budget, op. cit.*, p. 61.

⁴⁸³ Il s'agit du « paiement des intérêts et des remboursements d'emprunts » à l'exclusion « de la dette viagère qui est annuellement votée, à l'exception des rentes accordées à certains membres de la famille royale, des pensions des anciens premiers ministres et speakers ou de leur veuves, des pensions des juges retraités et des rentes différées dont bénéficient certaines catégories d'enseignants ». MOLINIER (J.), *La procédure budgétaire en Grande-Bretagne, op. cit.*, p. 211.

- les fonds alimentant le Trésor de l'Irlande du Nord et correspondant aux impôts dont le produit est réservé à ce pays ;
- le remboursement des crédits consentis à la Grande-Bretagne après la seconde guerre mondiale et le paiement des dommages de guerre ;
- enfin, diverses dépenses parmi lesquelles les frais d'organisation des élections parlementaires »⁴⁸⁴.

Ensuite donc, il existe des recettes et des dépenses qui font l'objet d'une évaluation arithmétique et d'une autorisation annuelle par le Parlement. Les dépenses sont les *supply services*. « Elles sont inscrites par le gouvernement dans des tableaux annuels appelés *estimates* »⁴⁸⁵. L'autorisation est donnée par l'*Appropriation Act*. Les recettes non permanentes sont autorisées chaque année par le *Finance Act*. Il s'agit de l'impôt sur le revenu des personnes physiques : *income tax* et *surtax*.

169 - Avant 1914, « un peu moins du quart des dépenses et un peu plus des trois quarts des recettes avaient un caractère permanent et échappaient à la règle de l'annualité »⁴⁸⁶. Cela explique le constat assez net que fait Jèze dans son Traité de 1910 quant à la portée de l'annualité du vote⁴⁸⁷. Dans son Cours de 1922, il relativise ce qu'il aurait pu antérieurement appeler l'ineffectivité de ce principe. Les choses ont évolué en ce qui concerne les dépenses, « à cause de l'accroissement formidable de la dette », mais aussi pour les recettes, « à cause de l'augmentation considérable de l'*income tax* »⁴⁸⁸. Cela témoigne de l'extension qu'a connue le principe de l'annualité du vote du budget depuis la révolution de 1688.

170 - Il est aussi possible de discuter la portée du principe en ce qui concerne les recettes et les dépenses permanentes. En effet, l'absence de vote annuel n'est pas justifiée par les défaillances du contrôle parlementaire mais par des considérations pratiques. Voici ce que dit Stourm à ce sujet : « A quoi bon, en effet, tous les ans, reproduire dans les exposés budgétaires, discuter et soumettre au vote, des crédits et des perceptions inévitables et à peu

⁴⁸⁴ *Ibid.*, pp. 211 et 212.

⁴⁸⁵ *Ibid.*

⁴⁸⁶ JEZE (G.), *Cours de science des finances et de législation financière française*, *op. cit.*, 1922, p. 28.

⁴⁸⁷ Il évoquait des recettes et des dépenses qui faisaient « purement et simplement chaque année l'objet d'évaluations arithmétiques de la part du Chancelier de l'Echiquier ». JEZE (G.), *Traité de science des finances, Le budget*, *op. cit.*, p. 61.

⁴⁸⁸ *Ibid.*

près immeubles ? La dette publique, par exemple, ne doit-elle pas, en tout cas et avant toutes choses, être intégralement acquittée ? La dotation de la liste civile n'a-t-elle pas été stipulée en vertu d'un de ces pactes, la Déclaration des droits, dont l'exécution n'est plus susceptible de révision annuelle ? Les taxes au moyen desquelles il faut pourvoir à ces dépenses obligatoires ne le deviennent-elles pas corrélativement ? »⁴⁸⁹. En tout cas, en matière de recettes, son raisonnement a été suivi quelques décennies plus tard en France, à la suite du décret organique du 16 juin 1956, l'ordonnance du 2 janvier 1959 introduisit un vote unique pour les services votés.

Le vote unique pour une durée permanente de certaines recettes et certaines dépenses s'explique donc par des raisons de commodité. En outre, cette spécificité anglaise est plus le signe de la puissance du Parlement que de son affaiblissement. Car, à tout moment, en raison d'un certain parallélisme des formes, il peut revenir sur ce qu'il a décidé. Anson écrit à propos des revenus permanents : « le gros de la taxation se poursuit d'année en année, à moins que le Parlement en décide autrement »⁴⁹⁰. Quant aux dépenses, il va de soi que le vote unique pour certaines d'entre elles permet une économie de moyens et de temps. Mais il est loisible au Parlement de défaire ce qu'il a fait.

Quand bien même l'ensemble du budget n'est pas voté chaque année, la situation n'est pas la même selon que le Parlement la subit ou la crée. En ce sens, nous pouvons considérer que le principe de l'annualité du vote du budget a été conquis par le Parlement anglais avant d'être aménagé par lui et sous son contrôle pour des raisons pratiques.

171 - Il est une dernière spécificité en Angleterre qu'il convient de signaler même si elle est sans incidence sur l'annualité du vote. Il s'agit du type d'année financière choisie, *the financial year*. Au terme de quelques attermoissements⁴⁹¹, le système s'est fixé sur l'unité de temps suivante : 1^{er} avril - 31 mars. Mais il n'y a pas lieu de développer ce point car il intéresse plus l'exécution du budget que son autorisation.

En France, la mise en œuvre du principe de l'annualité du vote du budget est sans doute moins nuancée qu'en Angleterre et il connut un enracinement durable à la suite des monarchies parlementaires du début du XIX^{ème} siècle.

⁴⁸⁹ STOURM (R.), *Cours de finances, Le budget, op. cit.*, p. 306.

⁴⁹⁰ ANSON (W. R.), *Loi et pratique constitutionnelles de l'Angleterre, op. cit.*, tome 1 : *Le Parlement*, 1903, p. 326.

⁴⁹¹ Pour un exposé de l'évolution qui aboutit au choix du type d'année financière, voir MOLINIER (J.), *La procédure budgétaire en Grande-Bretagne, op. cit.*, p. 7 et 8.

2. L'application constante du principe de l'annualité du vote du budget en France.

172 - En France, après 1848, le principe de l'annualité du vote du budget est fondé c'est-à-dire reconnu par le système juridique et effectif en pratique. Cependant, après avoir caractérisé les avancées opérées préalablement, il est nécessaire de souligner la constance de l'application du principe depuis cette époque.

Peu de choses sont à signaler en ce qui concerne directement le principe entre 1848 et 1958. En effet, les monarchies parlementaires ont consacré beaucoup plus de principes que le seul selon lequel chaque année, les Chambres se prononcent par un vote sur les recettes et les dépenses de l'Etat. L'ampleur des avancées réalisées par la période est telle que ce ne sont pas des changements de régime qui auraient pu infléchir ce qui avait été acquis. Ainsi, la Constitution du 4 novembre 1848 n'est pas très originale en matière financière. Les articles 15, 16 et 17 sont consacrés aux impôts. L'article 17 précise simplement : « l'impôt direct n'est consenti que pour un an (ce qui rend nécessaire son vote annuel). Les impositions indirectes peuvent être consenties pour plusieurs années ». Il s'agit à un mot près de l'article 49 de la Charte de 1814. En réalité, la seconde République n'a pas entendu modifier le schéma budgétaire conçu par le baron Louis. Il est vrai que son intérêt était ailleurs et entre autres dans le type d'organe exécutif proposé : un président aidé par des ministres. La seule entorse au système budgétaire qui avait été mis en place peut en outre tout à fait se justifier. Le décret du 26 mars 1848 avait effectivement augmenté le montant de la contribution foncière. Mais il était intervenu avant même la réunion de l'assemblée constituante⁴⁹². Et à l'échelle de l'histoire financière française, ce n'est évidemment pas la plus grande violation du principe du vote par les représentants des recettes ou des dépenses de l'Etat.

Le passage au second Empire quatre années plus tard seulement ne devait pas non plus remettre fondamentalement en cause la pratique budgétaire. Certes, l'objectif était de renouer avec le système de Napoléon I^{er}. Mais la pratique du régime se porta nécessairement sur celle qui s'était développée antérieurement. Il est vrai qu'au début de l'année 1852, « le prince-président, en vertu de pouvoirs dictatoriaux, rédigea seul le budget général de l'exercice

⁴⁹² STOURM (R.), *Cours de finances, Le budget, op. cit.*, p. 41.

1852 »⁴⁹³. Mais au fond, il s'agit encore de la mise en place d'un nouveau régime qui s'employa ensuite à respecter les principes financiers⁴⁹⁴.

173 - En réalité, « le principe du vote des impôts par les représentants de la nation demeure respectueusement inscrit dans le texte des Constitutions et dans la pratique constante des gouvernements »⁴⁹⁵. Ce qui pose problème ce sont les prérogatives parlementaires en matière de dépenses car c'est cela que le second Empire a eu plus de mal à accepter⁴⁹⁶. Pourtant, c'est bien sous ce régime, certes au cours de sa période plus libérale, que le principe du vote des dépenses fut consacré. Le célèbre décret du 31 mai 1862, censé régir la comptabilité publique, alla jusqu'à codifier l'essentiel du droit budgétaire dit classique. On peut ainsi lire l'un des textes les plus clairs concernant le principe de l'annualité du vote du budget. L'article 30 dispose : « les recettes et les dépenses publiques, à effectuer pour le service de chaque exercice, sont autorisées par les lois annuelles de finances ».

174 - Il n'apparut ensuite plus nécessaire aux constituants d'inscrire le principe de l'annualité du vote du budget. Sous la III^{ème} République, les dispositions se placent à un autre niveau présupposant de manière implicite ce qui était simplement reconduit. C'est ainsi que l'on ne trouve qu'une disposition d'ordre budgétaire dans les lois constitutionnelles de 1875. La loi du 24 février relative à l'organisation du Sénat se contente, dans un article 8, de prévoir la priorité de la Chambre des députés dans l'examen des lois de finances⁴⁹⁷. Le même constat peut être fait à l'égard de la Constitution du 27 octobre 1946. L'article 16 indique que « l'Assemblée nationale est saisie du projet de budget ». Il ne dit pas « chaque année ». Cela semblait aller de soi.

175 - Etant donné la constance du principe, *a priori*, il n'y a rien à dire concernant le régime de la V^{ème} République. Pourtant, plusieurs éléments méritent d'être précisés. Il s'agit des services votés et de ce qui est appelé la pluriannualité.

⁴⁹³ *Ibid.*

⁴⁹⁴ Voir NERVO (G. baron de), *Les finances de la France sous le règne de Napoléon III*, *op. cit.*, 63 p.

⁴⁹⁵ STOURM (R.), *Cours de finances, Le budget*, *op. cit.*, p. 41.

⁴⁹⁶ Les vicissitudes du principe même du vote des dépenses sont traitées dans le titre 2 de la première partie. Il est intitulé « la spécialisation du vote des crédits ».

⁴⁹⁷ Article 8 : « le Sénat a, concurremment avec la Chambre des députés, l'initiative et la confection des lois. Toutefois, les lois de finances doivent être, en premier lieu, présentées à la Chambre des députés ». Loi du 24 février 1875 relative à l'organisation du Sénat.

Selon l'article 33 de l'ordonnance du 2 janvier 1959, « les services votés représentent le minimum de dotation que le Gouvernement juge indispensable pour poursuivre l'exécution des services publics dans les conditions qui ont été approuvées l'année précédente par le Parlement ». L'article 41 prévoit « un vote unique en ce qui concerne les services votés ». Il est courant de considérer que l'automatisme d'un tel vote global vide l'annualité du vote des dépenses de son sens. Pour autant, ce raisonnement ne conduit pas à affirmer que les dépenses ne sont pas annuellement votées. Elles le sont mais de manière globale. Et si des services votés se dégagent une impression d'automatisme, nous pouvons estimer que cela se justifie pour des raisons de commodité, comme en Angleterre pour ce qui n'est pas annuellement voté. Aussi, le système de l'ordonnance de 1959 ne remet-il pas fondamentalement en cause l'annualité du vote du budget⁴⁹⁸.

Les questions que pose la pluriannualité sont plus délicates. Comme leur nom l'indique, il s'agit par principe de dépasser le cadre annuel. Or il existe plusieurs éléments qui entraînent un engagement de l'Etat pour une durée supérieure à une année. Citons de manière non exhaustive le cas du traitement des fonctionnaires, les autorisations de programme qui datent de 1947 et qui ont été consacrées par l'ordonnance du 2 janvier 1959⁴⁹⁹. Les autorisations d'engagement apparaissent comme la seule solution pour une commande indivisible dont l'exécution nécessite plusieurs années. Elles constituent une exception majeure à la règle de l'annualité. Mais l'atteinte reste limitée par le fait que le Gouvernement est obligé, chaque année, 1/ de reporter les autorisations d'engagement, au moins par arrêté, et 2/ d'obtenir les crédits de paiement correspondant aux autorisations de d'engagement

⁴⁹⁸ Au sujet des services votés, voir les explications de M. Amselek. Il évoque un contresens juridique AMSELEK (P.), *Le budget de l'Etat et le Parlement sous la V^{ème} République*, RDP, n°5/6, 1998, pp. 1451 et 1452. Voir aussi la mise au point de M. Lauze qui explique cette même idée des amendements négatifs qui permettent aux parlementaires de proposer des amendements négatifs. LAUZE (J.), *Le problème des services votés*, in *L'exercice du pouvoir financier du Parlement, Théorie, pratique et évolution*, Paris, Economica, PUAM, 1996, pp. 67 à 69.

⁴⁹⁹ Article 12, alinéas 2, 3 et 4 : « Les autorisations de programme constituent la limite supérieure des dépenses que les ministres sont autorisés à engager pour l'exécution des investissements prévus par la loi. Elles demeurent valables sans limitation de durée jusqu'à ce qu'il soit procédé à leur annulation. Elles demeurent valables sans limitation de durée jusqu'à ce qu'il soit procédé à leur annulation. Elles peuvent être révisées pour tenir compte, soit de modification technique, soit de variation de prix. Ces révisions sont imputées par priorité sur les autorisations de programme ouvertes et non utilisées ou, à défaut et par priorité, sur les autorisations de programme nouvelles ouvertes par une loi de finances ».

Une même opération en capital sous forme de dépenses, de subventions ou de prêts peut être divisée en tranches. Chaque autorisation de programme doit couvrir une tranche constituant une unité individualisée formant un ensemble cohérent et de nature à être mise en service sans adjonction.

Les crédits de paiement sur opération en capital constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être ordonnancées ou payées pendant l'année pour la couverture des engagements contractés dans le cadre des autorisations de programme correspondantes ».

antérieurement approuvées, sachant que le Parlement est en principe libre de les réduire, voire de les refuser⁵⁰⁰. La loi organique du 1^{er} août 2001 (LOLF)⁵⁰¹ substitue en son article 8 à la notion d'autorisation de programme la notion d'autorisation d'engagement⁵⁰². Elle s'applique aussi bien aux dépenses de fonctionnement, à l'exception des dépenses de personnel, qu'aux crédits d'investissements. La LOLF a amélioré le contrôle des dépenses pluriannuelles par nature ou masquées. Elle permet notamment un meilleur contrôle de la dette, dans le cadre de missions spéciales, et des emplois publics, dans des documents joints au projet de loi de finances. En outre, l'article 34 de la LOLF indique que la première partie « comporte les autorisations relatives aux emprunts et à la trésorerie de l'Etat prévues à l'article 26 et évalue les ressources et les charges de trésorerie qui concourent à la réalisation de l'équilibre financier, présentées dans un tableau de financement », et « fixe le plafond de la variation nette, appréciée en fin d'année, de la dette négociable de l'Etat d'une durée supérieure à un an ». L'article 43 prévoit un vote des crédits par mission. Ainsi, dans le projet de loi de finances pour 2006, il est prévu qu'une mission soit consacrée à la dette et un vote unique est prévu sur le plafond, ventilé par ministère, des autorisations d'emplois rémunérés par l'Etat. En outre, si des lois de programmation⁵⁰³ sont parfois adoptées et qu'elle n'engagent pas l'Etat d'un point de vue juridique, elles permettent une gestion pluriannuelle de certains projets. Quant aux marchés conclus par l'Etat, ils sont contraignants en ce sens qu'ils constituent une forme d'engagement à l'égard du cocontractant.

Dans toutes ces hypothèses, il est certain que le vote annuel du Parlement perd de son effectivité. Pourtant, en théorie, tout reste possible. Le Parlement demeure parfaitement libre, chaque année, de remettre en cause ses engagements. En pratique, cela est difficilement envisageable mais après tout, il s'agit encore d'une hypothèse dans laquelle le Parlement a lui-même décidé de s'engager sur le long terme. Rien ne l'y obligeait. Il est par ailleurs plus commode de se prononcer une seule fois sur le traitement des fonctionnaires. Discuter de cela à nouveau chaque année mettrait sans doute en péril la continuité de l'Etat ou en tout cas son fonctionnement.

⁵⁰⁰ Sur la pluriannualité dans le cadre de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959, voir PAIN (J.-L.), Les techniques de pluriannualité budgétaire en France, *RFFP*, n°39, 1992, pp. 53 à 69.

⁵⁰¹ La loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances n°2001-692, *JO* n°177 du 2 août 2001, p. 12480, est désigné dans l'étude par les initiales LOLF ou par l'expression « loi organique du 1^{er} août 2001 ».

⁵⁰² « Les autorisations d'engagement constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être engagées. Pour une opération d'investissement, l'autorisation d'engagement couvre un ensemble cohérent et de nature à être mis en service ou exécuté sans adjonction ».

En définitive, la pratique financière est constante depuis les monarchies parlementaires et il n'est pas question de remettre en cause le principe de l'annualité du vote du budget, même en Angleterre. Les spécificités qui demeurent ne sont que des aménagements mis en place par les représentants eux-mêmes.

Conclusion du Titre 1

En France et en Angleterre, l'annualisation du vote du budget ne s'est imposée qu'au terme d'une histoire tumultueuse. Les représentants se sont heurtés pendant des siècles au pouvoir royal. Sourd aux revendications financières des assemblées naissantes, les monarques français et anglais ont tenté de préserver une autorité absolue sur leur royaume, en dépit de l'affirmation répétée du principe du consentement à l'impôt. Les représentants ne purent surmonter ces obstacles qu'en réaffirmant avec force leurs droits financiers lors des révolutions, par le *Bill of Rights* et la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen. La participation des assemblées à la prise de décision financière au côté d'un roi belligérant avait jeté les bases du régime représentatif durant le haut Moyen-Age. Les épisodes de 1688 et 1789 ont parachevé le processus en imposant l'intervention périodique des assemblées en matière financière. A l'échelle de cinq siècles, de nombreux textes ont été nécessaires en Angleterre pour imposer le principe : les *statutes* du XIV^{ème} siècle, la Grande Charte de 1215, le *Petition of Rights* de 1629, le *Bill of Rights* de 1689 et les textes qui suivirent. Ainsi, de manière paradoxale eu égard aux traditions juridiques respectives des deux pays, le principe du consentement à l'impôt et l'annualité de l'intervention des assemblées représentatives reposent en Angleterre autant sur le droit écrit qu'en France.

Le rééquilibrage du pouvoir que l'annualité du vote du budget a rendu possible entre le Parlement et le monarque s'est étendu aux dépenses publiques. Mais contrairement à l'autorisation des recettes, le principe de l'intervention des représentants en la matière fut beaucoup plus difficile à obtenir. En effet, à la différence de l'impôt, la dépense est toujours apparue comme devant relever de la discrétion de l'organe exécutif. Or en déterminant le montant des crédits mis à disposition, les assemblées encadrent directement l'action de l'organe exécutif et le régime s'en trouve lui-même affecté. A cela s'ajoute le fait que le vote des dépenses est susceptible de degrés. Ainsi, lorsque les représentants se sont intéressés aux

⁵⁰³ Voir pour exemple la loi de programmation militaire n°2003-73 du 27 janvier 2003, *JO* du 22 janvier 2003. Elle porte sur les cinq années qui s'étendent de 2003 à 2008.

dépenses publiques, ils ne se sont pas contentés du principe de leur intervention. Ils ont poursuivi l'objectif de spécialiser le vote des dépenses afin de contrôler plus étroitement l'organe exécutif. La consécration de ce principe a conféré un véritable pouvoir de décision aux assemblées en même temps qu'il a donné naissance au régime parlementaire.

TITRE 2

LA SPECIALISATION DU VOTE DES DEPENSES.

176 - La spécialisation du vote des dépenses est le processus au terme duquel les représentants ont obtenu la spécialité du vote des dépenses. Traditionnellement, la spécialité du vote ne constitue que la première règle de la spécialité budgétaire, et impose que les votes portent sur des dépenses envisagées de manière détaillée⁵⁰⁴. La seconde, qui consiste en l'affectation de chaque crédit subdivisé à un objet déterminé, est appelé spécialité de gestion. Mais elle dépend étroitement du premier. La spécialité du vote est l'élément central du principe de la spécialité budgétaire. En effet, si les propositions de dépenses sont présentées de manière détaillée, c'est en vue de leur vote. Et si les crédits sont exécutés en direction d'un objet précis, c'est aussi en vertu du vote. Aussi, la règle de la spécialité du vote renvoie au principe budgétaire de la spécialité.

Toutefois, à la différence du principe d'annualité, la spécialité ne peut s'appliquer aux recettes. Comme le souligne Einzig, « *Parliament either controls taxation or it does not* »⁵⁰⁵ (soit le Parlement contrôle les recettes soit il ne les contrôle pas). Tout au plus est-il possible d'envisager chaque recette séparément. « L'autorisation de recettes ignore cette spécialisation [...] ». Les recettes publiques sont, quelle que soit leur source, confondues dans une masse unique et indifférenciée »⁵⁰⁶. S'il est parfois question de la « spécialisation d'une recette », ce n'est pas dans le même sens que pour les dépenses. Cela signifie seulement qu'elles doivent être mises à disposition pour leur utilisation sous forme de dépenses. En effet, les dépenses sont l'emploi des recettes. Il s'agit simplement de fonds publics envisagés à des moments

⁵⁰⁴ « La règle de la spécialité des crédits [se dissocie] en deux règles distinctes : la spécialité du vote et la spécialité de la gestion ». PAUL (M.), Le principe de la spécialité budgétaire, hier, aujourd'hui, demain in *Les grands principes du droit budgétaire de l'Etat*, Caen, Centre des Publications de l'Université de Caen, Cahiers de comptabilité publique, 1989, n°1, p. 64 et 65.

⁵⁰⁵ EINZIG (P.), *The control of the purse, Progress and decline of Parliament's financial control*, op. cit., p. 71.

⁵⁰⁶ BOUVIER (M.), ESCLASSAN (M.-C.), LASSALE (J.-P.), *Finances Publiques*, Paris, LGDJ, 7^{ème} éd., 2004, p. 236.

distincts du circuit budgétaire. Dès lors, l'affectation des recettes peut consister par extension en l'affectation des dépenses. Soit l'on considère que la spécialité du vote des recettes n'a pas de sens puisqu'elles n'ont pas vocation à être spécialisées, soit l'on considère qu'il n'y a pas de différence avec la spécialité des dépenses. Dans ce second cas, l'on peut convenir de l'importance budgétaire de la spécialisation du vote des dépenses en tant qu'elle concerne à la fois les dépenses et les recettes. Allix l'écrivait en ces termes : « peu importe que le Parlement autorise les recettes en un seul vote ou en plusieurs votes subdivisés [...] le résultat est toujours le même : à savoir l'autorisation de mettre en recouvrement les divers produits énumérés en un ou plusieurs votes »⁵⁰⁷.

177 - De manière générale, le vote du budget est initié par le vote des recettes et aboutit au vote spécialisé des dépenses. Sans doute l'annualité des votes financiers a-t-elle permis aux représentants de rendre leurs offices indispensables et d'instituer les assemblées représentatives au sein de l'Etat. Mais un tel pouvoir disparaît s'il n'est pas utilisé. Or pour tenter de rendre effective l'autorisation donnée au gouvernement, les représentants ont spécialisé leur vote des dépenses. Ce n'est qu'avec la conjugaison des deux principes, annualité et spécialité, que le vote du budget a pu coïncider avec l'exercice d'un véritable pouvoir de décision.

Contrairement à l'annualisation du vote du budget, la spécialisation du vote des dépenses n'a pas été consacrée lors des révolutions, même si elles ont constitué une étape déterminante. En France et en Angleterre, la revendication du vote des dépenses (**Chapitre 1**) n'a constitué que le point de départ du processus qui a abouti à la consécration du principe de la spécialité de leur vote (**Chapitre 2**).

⁵⁰⁷ ALLIX (E.), *Traité élémentaire de science des finances et de législation financière française*, Paris, Rousseau et Cie, 6^{ème} éd., 1931, p. 208.

CHAPITRE 1

LA REVENDICATION DU VOTE DES DEPENSES.

178 - De la même manière qu'en ce qui concerne l'annualité du vote du budget, les révolutions de 1688 et 1789 ont constitué un tournant en matière de dépenses. Entre le XIII^{ème} siècle et les révolutions, les assemblées se développent, s'imposent au sein de l'Etat mais elles ne sont pas encore tout à fait indispensables à son fonctionnement. Il n'est ainsi pas vraiment question de vote des dépenses et encore moins de leur spécialité. On ne relève que des tentatives de discussion (**Section I**). Ce n'est qu'après les révolutions que les représentants ont obtenu le principe du vote des dépenses, qui constitue le préalable à la spécialité (**Section II**).

SECTION I

LES TENTATIVES DE DISCUSSION DES DEPENSES DURANT LE HAUT MOYEN-AGE.

179 - Avant les révolutions, il n'y eut pas de vote des représentants portant sur les dépenses. Cependant, à maintes reprises, ils tentèrent de discuter les dépenses en ayant l'idée d'affecter leurs aides à des objets précis. Cette idée d'*appropriation* (§1.), pour prendre le terme anglais, leur a permis de s'immiscer dans un domaine où le monarque semblait avoir tout pouvoir. A partir du XIV^{ème} siècle, l'*appropriation* connut un important développement, ce qui traduit, sinon une sérieuse volonté de voter les dépenses, au moins des tentatives de les discuter (§2.).

§ 1. L'idée de l'*appropriation*.

180 - Afin de montrer en quoi l'*appropriation* est la pratique qui a permis aux représentants français et anglais de discuter les dépenses, il est nécessaire de préciser le sens du terme « *appropriation* » (A.) et de caractériser l'opposition entre cette pratique et le pouvoir royal de dépenser (B.).

A. Le sens du terme « *appropriation* ».

181 - Historiquement, la notion « spécialité » est née de la construction anglaise de l'*appropriation*. Toutefois, ce terme anglais a un sens premier (1.) qui ne correspond pas à celui de la spécialité mais qui éclaire la filiation entre les deux notions (2.).

1. Le sens premier du terme « *appropriation* ».

182 - Il est d'usage de considérer que le terme « spécialité » est la traduction française du terme « *appropriation* »⁵⁰⁸. Si au XIX^{ème} siècle le principe de spécialité existe à la fois en France et en Angleterre, un aperçu historique incline cependant à nuancer la corrélation.

En effet, le terme « *appropriation* » a un sens beaucoup plus vaste que le terme « spécialité ». Il s'agit d'un nom commun qui dérive du verbe « *to appropriate* » et qui signifie affecter, assigner ou approprier⁵⁰⁹. Mais il n'implique pas la seule affectation des crédits. Certes, l'emploi du terme « *appropriation* » pour désigner l'affectation d'un crédit à un objet déterminé (*appropriate a supply to a specific purpose*) correspond bien à la spécialité puisque voici un crédit, en tant que subdivision d'un ensemble plus vaste, auquel on assigne un objet précis. C'est la définition que l'on donne de la spécialité⁵¹⁰. Cependant, l'emploi du terme « *appropriation* » et surtout du verbe « *to appropriate* » n'est pas exclu dans un autre sens. En effet, dans son sens originel, le terme « *appropriation* » n'implique pas l'affectation d'un crédit mais l'affectation de la recette qui lui a donné naissance. On obtient ainsi l'affectation d'une recette à un objet déterminé : *appropriation of taxes and loans to specified purposes*⁵¹¹ (*appropriation* de taxes et de prêts à des objets déterminés) ou *appropriate funds for specific purposes*⁵¹². C'est le sens du terme « *appropriation* » dans l'expression anglaise « *clause of appropriation* »⁵¹³ qui était ainsi rédigée jusqu'en 1869 :

⁵⁰⁸ PAUL (M.), Spécialité budgétaire (principe de -), *Dictionnaire encyclopédique de finances publiques*, op. cit., tome 2, p. 1445 ; « en Angleterre, la spécialité est dénommée *appropriation* », Le principe de la spécialité budgétaire, hier, aujourd'hui, demain in *Les grands principes du droit budgétaire de l'Etat*, op. cit., n°1, p. 68 Certains auteurs traduisent « spécialité » par « *specification* ». MOLINIER (J.), ISAAC (G.), *Les systèmes budgétaires européens*, La Documentation Française, Notes et Etudes Documentaires, n°4184-4185, 30 avril 1975, p. 11. Nous aurons l'occasion de montrer que ce terme anglais correspond seulement à une partie du mot spécialité : celle qui porte sur le détail des différentes dépenses. Voir *infra*, n°184 et s.

⁵⁰⁹ Les dictionnaires associent le mot anglais « *appropriation* » au mot français « appropriation » et définissent celui-ci comme « l'action de rendre propre à une destination ». Dans le même temps, ils définissent le mot « affectation » comme « la destination à un usage déterminé ».

⁵¹⁰ La règle ou le principe de spécialité budgétaire « veut que les crédits de la loi de finances ne soient pas ouverts en bloc, mais soient affectés à une catégorie de dépenses déterminée ». PAUL (M.), Spécialité budgétaire (principe de -), *Dictionnaire encyclopédique de finances publiques*, op. cit., tome 2, p. 1445.

⁵¹¹ *Supply procedure and the Work of the Clerk of Supply*, Londres, House of Commons Public Office, 2005, p. 211.

⁵¹² EINZIG (P.), *The control of the purse, Progress and decline of Parliament's financial control*, op. cit., p. 77.

⁵¹³ La « *clause of appropriation* » a été consacrée au milieu du XVII^{ème} siècle. Elle accompagnait les actes parlementaires par lesquels les représentants entendaient assigner un objet déterminé à une recette

« que les dits aides et subsides ne doivent être dépensés ni appliqués à aucun autre usage, objet ou but que ceux visés »⁵¹⁴. Mais dans ce cas, il ne s'agit plus de la spécialité. Il s'agit même d'une pratique en opposition avec le principe d'universalité budgétaire⁵¹⁵ puisque « la spécialisation d'une recette donnée dans la couverture de telle ou telle dépense »⁵¹⁶ est une violation du principe de non-affectation⁵¹⁷, qu'implique l'universalité. Pourtant, c'est par l'*appropriation* que les représentants ont pu se préoccuper de l'emploi des fonds.

183 - A la fin du XIII^{ème} siècle, il n'était pas question pour les représentants de s'immiscer dans l'emploi des fonds produits par le domaine royal. En cas d'octroi de subsides supplémentaires, le monarque demeurait en principe libre de dépenser comme bon lui semblait. En fait, à l'origine, les représentants n'intervenaient dans les finances publiques qu'en cas de nécessité et seulement parce qu'ils étaient capables de réunir des fonds. Dès que le Roi anglais ou français a pu en obtenir sans leur office, il s'est gardé de troubler leur quiétude⁵¹⁸. Mais la donne changea lorsqu'il devait exceptionnellement demander des fonds pour couvrir les dépenses extraordinaires qui connurent un développement croissant du fait des guerres et notamment de celle qui opposa précisément la France et l'Angleterre pendant plus de cent ans. A force d'être fréquemment appelés à octroyer des ressources supplémentaires pour les besoins extraordinaires du monarque, les représentants ont

exceptionnelle votée par eux, autrement dit, affecter cette recette à un objet déterminé. Le plus célèbre exemple est une « *clause of appropriation* » votée en 1665 et qui devait assurer l'emploi de recettes à la guerre de Hollande.

⁵¹⁴ TODD (A.), *Le Gouvernement parlementaire en Angleterre*, Paris, Giard et Brière, trad. S. Walpole, tome 2, 1900, p. 357. JEZE (G.), *Traité de science des finances, Le budget, op. cit.*, p. 372. La formule de la clause est aussi rappelée par M. Paul in *Le principe de la spécialité budgétaire, hier, aujourd'hui, demain in Les grands principes du droit budgétaire de l'Etat, op. cit.*, n°1, p. 65.

⁵¹⁵ L'universalité budgétaire est un principe impliquant la « réunion de toutes les recettes et de toutes les dépenses de l'Etat dans son budget et l'absence, d'une part, d'affectation d'une recette déterminée à une dépense déterminée, d'autre part, de contraction entre les montants de ces deux opérations ». MOLINIER (J.), Universalité (principe de l-), *Dictionnaire encyclopédique de finances publiques, op. cit.*, tome 2, p. 1587. A notre sens, l'universalité budgétaire apparaît d'une importance moindre dans le cadre de cette étude par rapport aux autres principes budgétaires. En effet, l'objet de l'universalité est le budget et non le vote sur lequel son incidence est moindre.

⁵¹⁶ BOUVIER (M.), ESCLASSAN (M-C.), LASSALE (J.-P.), *Finances Publiques, op. cit.*, p. 259.

⁵¹⁷ Le principe de non affectation implique la « couverture, dans un budget, de l'ensemble des dépenses par la masse indifférenciée des recettes, sans que le produit de l'une de celles-ci soit spécialement destiné au financement d'une dépense déterminée ». MOLINIER (J.), Affectation (principe de non-), *Dictionnaire encyclopédique de finances publiques, op. cit.*, tome 1, p. 28. Notons que la non-affectation est couramment désignée anglais par « *non assignment* ». MOLINIER (J.), ISAAC (G.), *Les systèmes budgétaires européens*, La Documentation Française, *op. cit.*, p. 11. La raison tient à ce que le sens du mot « *appropriation* » a évolué vers la spécialité ce qui explique que la notion d'affectation corresponde à l'*assignment*.

développé l'idée d'affecter ces fonds à des objets déterminés. Ce n'est pas que les représentants doutaient de la nécessité des subsides qu'ils votaient. En pleine Guerre de Cent Ans, le Parlement anglais et les représentants aux Etats généraux français comprenaient que le Roi pouvait avoir des besoins exceptionnels. Mais l'idée qui commença à germer était que ce qui provoquait la demande de fonds devait constituer l'objet de ces mêmes fonds. Autrement dit, une aide extraordinaire devait être affectée au besoin qui la justifiait et aucune autre fin. C'est cette forme d'affectation qui fit naître le terme « *appropriation* » et l'Angleterre « a pratiqué le système de l'assignation des recettes publiques jusqu'au XVIII^{ème} siècle »⁵¹⁹. Cet aperçu historique montre que le terme « *appropriation* » ne peut être traduit par le terme « spécialité » car il a eu un sens originel distinct de celui qu'il a ensuite acquis. Ce n'est qu'en changeant de sens que le terme donna naissance à celui de spécialité.

2. La filiation entre « *appropriation* » et « spécialité ».

184 - La différence entre l'*appropriation* dans son sens originel et la spécialité est essentielle dans la mesure où le premier a donné naissance au second. En fait, le terme « *appropriation* » s'est maintenu, mais son sens a évolué. Ce n'est qu'à un moment de cette évolution qu'il a été importé en France sous le terme de « spécialité » et ce n'est qu'à cette condition qu'il est possible d'affirmer que l'un est la traduction de l'autre. La spécialité est donc le synonyme du terme évolué d'*appropriation*.

185 - Dans la mesure où la spécialité désigne l'affectation des crédits à des objets déterminés, la différence par rapport à l'ancien *appropriation* tient en réalité à ce que, soit elle ne tient pas compte des recettes soit elle implique que ces recettes soient préalablement fusionnées en un tout comme en France.

Nous avons annoncé que peu à peu, les représentants anglais ont pris l'habitude d'affecter les fonds qu'ils octroyaient à des objets déterminés. Mais lorsque l'office du Parlement en matière de recettes devint institutionnel à partir du XVII^{ème} siècle, il fut décidé que les recettes devaient être versées dans un seul fonds⁵²⁰. Dès lors, l'*appropriation* se

⁵¹⁸ Le renforcement de l'autorité royale en France fit même disparaître les représentants de la scène nationale après 1614. En Angleterre, l'enrichissement des Tudor et le comportement des Stuart firent passer l'intérêt du Parlement au second plan.

⁵¹⁹ JEZE (G.), *Traité de science des finances, Le budget, op. cit.*, p. 294.

⁵²⁰ Il s'agit de l'*Act* parlementaire de 1787 créant le Fonds Consolidé.

heurta au rassemblement des fonds et finit par acquérir en Angleterre le sens plus restrictif du terme « spécialité », c'est-à-dire sans référence aux recettes. Il ne pouvait plus s'agir que de l'affectation à des objets déterminés des crédits résultant de l'ensemble des recettes. C'est ce sens que revêt le terme « *appropriation* » dans l'expression « *Appropriation Act* », qui est l'une des trois lois financières annuellement votées par le Parlement britannique, et plus précisément la loi « votée en matière de dépenses »⁵²¹. Son objet principal consiste à « approprier l'ensemble des crédits budgétaires octroyés par la Chambre des Communes, y compris ceux inscrits dans le *Consolidated Fund Act* – c'est-à-dire d'affecter ces crédits, chapitre par chapitre, aux services auxquels ils sont destinés »⁵²². Sous cette acception, l'*appropriation* désigne la même chose que la spécialité. C'est ce qui ressort de la définition que M. Molinier donne du terme *appropriation* dans le lexique qu'il a joint à sa thèse : « affectation de crédits à des services déterminés par la loi »⁵²³. Toutefois, il ne s'agit que du sens contemporain de l'*appropriation*, celui qui ne porte que sur les crédits.

186 - En 1959, Einzig donne une définition large de l'*appropriation* qui permet d'inclure à la fois son sens originel et celui plus restreint de la spécialité. Il écrit : « *Appropriation may be defined as the allocation of funds for expenditure for specific purposes* »⁵²⁴ (l'*appropriation* peut se définir comme l'affectation de fonds à des dépenses en vue d'objets déterminés). La référence aux recettes par le terme « fonds » et non le terme « crédits » rappelle le sens premier de l'*appropriation*. Mais si nous faisons abstraction des recettes, l'affectation de fonds à des dépenses en vue d'objets déterminés devient l'affectation des dépenses à des objets déterminés, c'est-à-dire la spécialité. Ce n'est que lorsque le terme « *appropriation* » a obtenu ce sens, indépendamment des recettes, qu'il put se développer en France en harmonie avec le principe de non-affectation impliqué par l'universalité budgétaire.

187 - L'étude de l'évolution linguistique du terme « *appropriation* » met en lumière l'influence des institutions anglaises. Nous pouvons nous étonner de ce que ce terme a donné naissance à la spécialité puisqu'il s'agissait à l'origine de l'affectation de recettes à des dépenses déterminées. En somme, si l'on admet que la spécialité est la traduction française de

⁵²¹ MOLINIER (J.), *La procédure budgétaire en Grande-Bretagne*, op. cit., p. 4 et 5. L'auteur considère qu'« au principe de l'unité du budget français correspond une pluralité des actes budgétaires en Grande-Bretagne ».

⁵²² *Ibid.*, p. 243.

⁵²³ *Ibid.*, p. 453. Stourm donnait la définition suivante: « le mot *appropriation* signifie attribution des crédits à chaque vote ou subdivision budgétaire ». STOURM (R.), *Cours de finances, Le Budget*, op. cit., p. 317.

⁵²⁴ EINZIG (P.), *The control of the purse, Progress and decline of Parliament's financial control*, op. cit., p. 77.

l'*appropriation*, alors on peut affirmer que la spécialité est historiquement née d'une pratique prohibée par l'universalité.

Remarquons toutefois que certains auteurs ne traduisent pas « spécialité » par « *appropriation* ». Ainsi, contrairement à M. Paul et Jèze par exemple, M. Molinier a pu préférer le terme « *specification* »⁵²⁵. Cela a le mérite de laisser au terme « *appropriation* » son sens d'affectation *lato sensu*, sans référence aux recettes ou aux dépenses. Mais il nous semble que « *specification* », qui signifie « spécification » ou « précision », désigne seulement le premier aspect de la spécialité, c'est-à-dire l'idée de vote détaillé ou parfois « spécialité du vote ». Ce terme ne recouvrirait pas l'idée de l'affectation des crédits votés contrairement au terme « *assignment* ». En fait, le terme « spécialité », au sens budgétaire, implique en anglais à la fois « *the specification* » des crédits et leur « *assignment* » à des objets déterminés. C'est ce qui ressort de la définition en deux temps de Chubb. « *First, control of the objects on which money is to be spent and how much [...] the second aspect is that the demand for funds should be detailed and calculated to the last penny* »⁵²⁶. C'est la raison pour laquelle le terme « *appropriation* » appliqué aux dépenses nous semble mieux convenir. Cependant, le choix des termes « *appropriation* » ou « *specification* » est indifférent pour traduire le terme « spécialité » dès lors qu'il est employé pour recouvrir les deux aspects du terme français. Quel que soit le terme utilisé, cela n'affecte pas l'origine de la pratique qui est née de l'affectation des recettes. Pour des raisons de commodité, nous employons dans la suite de l'étude le terme « *appropriation* » pour désigner la notion originelle, c'est-à-dire la seule affectation des recettes à des objets déterminés. Et nous utilisons le terme « spécialité » pour désigner le vote détaillé des dépenses et l'affectation de chaque crédit à des objets déterminés. Enfin, l'application de la spécialité peut être scindée en deux avec une dissociation de son application au vote (*stricto sensu*) et à la gestion. C'est ce qui s'est produit avec l'adoption du décret-loi du 19 juin 1956 en France, confirmé ensuite par l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 et la loi organique du 1^{er} août 2001. Cette scission n'est pas réalisée en Angleterre où l'unité de vote a toujours été la même que celle qui engage l'Administration dépensière.

⁵²⁵ MOLINIER (J.), ISAAC (G.), *Les systèmes budgétaires européens*, op. cit., p. 11.

⁵²⁶ CHUBB (B.), *The Control of Public Expenditure*, Oxford, Clarendon Press, 1952, p. 7. « Premièrement, le contrôle de l'objet pour lequel l'argent doit être dépensé ; le second aspect est que la demande de fonds devra être détaillée et calculée jusqu'au dernier centime ».

Durant le haut Moyen-Age, il n'est question que de l'*appropriation*. Mais cette pratique s'opposait au pouvoir royal de dépenser, ce qui explique qu'il ait mis du temps pour apparaître dans les systèmes monarchiques français et anglais.

B. L'opposition entre l'*appropriation* et le pouvoir royal de dépenser.

188 - Le sens contemporain du terme « *appropriation* » et son sens premier rendent incompatible son usage par les représentants avec le pouvoir royal de dépenser. Initialement, le monarque disposait en France et en Angleterre d'un pouvoir de dépenser (1.) que vinrent troubler les prémices féodales de l'*appropriation* en Angleterre (2.).

1. Le pouvoir royal de dépenser au Moyen-Age.

189 - De manière générale, « les Assemblées ont tiré le droit de voter les dépenses publiques du droit de voter l'impôt »⁵²⁷. Ainsi, ce n'est que lorsque le principe du vote des recettes par les représentants est devenu incontestable que le principe du vote des dépenses a pu véritablement se développer. C'est la raison pour laquelle la spécialité des dépenses n'a été consacrée qu'à la fin du XVIII^{ème} siècle en Angleterre et au milieu du XIX^{ème} siècle en France, soit bien après le sacre du principe du consentement à l'impôt⁵²⁸.

190 - Pendant tout le Moyen-Age, la liberté de dépenser du monarque a parfaitement correspondu à son autonomie en matière de recettes, de la même manière que le vote des recettes et des dépenses par la suite. En effet, le principe qui fixait la souveraineté financière du monarque en Angleterre et en France pouvait se résumer de la manière suivante : « *que notre seigneur le roi vive de soen* »⁵²⁹. Cela évitait aux contribuables d'intervenir financièrement. En conséquence de ce principe, il est alors acquis que « les revenus du domaine doivent suffire aux dépenses publiques »⁵³⁰.

⁵²⁷ JEZE (G.), *Traité de science des finances, Le budget, op. cit.*, p. 366.

⁵²⁸ Voir *supra*, n°30 et s.

⁵²⁹ JEZE (G.), *Traité de science des finances, Le budget, op. cit.*, p. 10.

⁵³⁰ *Ibid.*, p. 27.

Lorsque tel est le cas, rien ne s'oppose à ce que le Roi qui n'a pas demandé d'aide aux contribuables soit parfaitement libre de dépenser les sommes issues de son propre domaine. Une intervention dans l'utilisation de ces fonds a même été considérée comme une « atteinte injustifiable à la prérogative royale »⁵³¹.

191 - Ainsi, avant le XIV^{ème} siècle, il ne pouvait être question d'intervention des représentants en matière de dépenses royales, d'abord dans la mesure où les représentants n'existaient pas encore⁵³², ensuite et surtout dans la mesure où ils n'étaient pas appelés à faire des contributions. L'argent qui était dépensé appartenait au Roi. Seule l'augmentation considérable que connurent les dépenses publiques put remettre en question un tel système et permettre aux représentants de commencer à s'impliquer en matière de recettes, de dépenses, et tout simplement à exister à l'échelle étatique. Comme le Roi fait appel à eux de plus en plus souvent pour obtenir des fonds supplémentaires, la question de la détermination des dépenses se trouve formulée en des termes différents. Dans ce cas, c'est bien l'argent des contribuables qui est dépensé. Aussi paraît-il au moins un peu plus envisageable que les représentants s'intéressent au sort des contributions qu'ils sont appelés à voter.

192 - Pourtant, la souveraineté financière du monarque ne parut pas initialement remise en cause avant le XIV^{ème} siècle. La règle constitutionnelle était en Angleterre que « si le consentement de la Nation est nécessaire pour lever l'impôt, le roi est le seul juge de son emploi et de sa nécessité »⁵³³. La liberté royale de dépenser l'argent voté était alors absolue en matière de dépenses ordinaires, ainsi que pour les dépenses extraordinaires.

Lorsque le Roi est libre de dépenser les subsides exceptionnels ou tout simplement lorsqu'aucun contrôle n'existe ni en amont ni en aval, on parle d'abonnement. Il s'agit d'une « sorte de concordat par lequel [les Chambres] autorisent une somme fixée à forfait sur le vu estimatif présenté par les ministres. L'exécutif a toute latitude pour répartir librement les sommes qui ont été octroyées »⁵³⁴. L'abonnement qui a eu cours en France sous le Consulat et sous l'Empire consiste soit en un vote en bloc des dépenses soit en l'absence de tout vote portant sur les dépenses. Dans ce second sens, l'abonnement est le système par lequel les représentants se contentent de voter les recettes.

⁵³¹ *Ibid.*, p. 28.

⁵³² Voir *supra*, n°40 et 41.

⁵³³ JEZE (G.), *Traité de science des finances, Le budget, op. cit.*, p. 18.

Avant le XIV^{ème} siècle, il n'y eut pas de tentatives d'immixtion des représentants dans les dépenses ordinaires en France et en Angleterre. Mais on peut relever les prémices de l'idée de l'*appropriation* dans le système féodal.

2. Les prémices féodales de l'idée de l'*appropriation*.

193 - En raison de la conquête anglo-normande, la féodalité présentait bien des similitudes en France et en Angleterre⁵³⁵. Le lien féodo-vassalique entraînait l'exécution réciproque des mêmes obligations et la règle s'est étendue à une échelle étatique avec l'essor de l'Etat monarchique au XIII^{ème} siècle⁵³⁶. Avant le XIV^{ème} siècle, certaines contributions publiques (l'*auxilium*/aide) étaient exigées sans consentement préalable ni des contribuables ni de leurs représentants dans un certain nombre de cas. Les hypothèses se sont précisées « au cours du XI^{ème} siècle, avec des variantes régionales : payer la rançon du seigneur prisonnier, les frais d'adoubement de son fils aîné, la dot de sa fille et, plus tardivement, financer son départ pour la croisade lorsque son vassal n'est pas de l'expédition »⁵³⁷.

194 - En Angleterre, la règle des cas fut codifiée, à l'échelle étatique, dans la *Magna Carta* au paragraphe 12 qui consacre le principe du consentement à l'impôt. Il est ainsi prévu que le consentement des représentants des contribuables n'est pas requis dans les hypothèses suivantes : « s'il s'agit de racheter notre personne, d'armer chevalier notre fils aîné, ou de doter notre fille aînée (et ceci une seule fois) ». La parenté avec la règle des quatre cas est frappante même si l'on ne trouve alors que trois cas en Angleterre.

Outre les différents cas qui étaient prévus, la coutume féodale exigeait aussi que le vassal vienne en aide à son seigneur en cas de détresse.

⁵³⁴ PAUL (M.), Spécialité budgétaire (principe de), *Dictionnaire encyclopédique des finances publiques, op. cit.*, tome 2, p. 1446.

⁵³⁵ Sur la naissance concomitante des assemblées représentatives et du principe du consentement à l'impôt, voir *supra*, n°29 et s.

⁵³⁶ L'essor de l'Etat monarchique constitue un cadre temporel pour la plupart des ouvrages historiques. Voir par exemple : HAROUEL (J-L.), BARBEY (J.), BOURNAZEL (E.), THIBAUT-PAYEN (J.), *Histoire des institutions de l'époque franque à la Révolution, op. cit.*, sommaire ; et SAINT-BONNET (F.), SASSIER (Y.), *Histoire des institutions avant 1789, op. cit.*, sommaire.

⁵³⁷ HAROUEL (J-L.), BARBEY (J.), BOURNAZEL (E.), THIBAUT-PAYEN (J.), *Histoire des institutions de l'époque franque à la Révolution, op. cit.*, n°104, p. 123.

La codification de la règle des cas dans la Grande Charte est importante pour expliquer l'apparition de l'*appropriation* dans les années ultérieures. La contribution publique requise dans le cadre féodal peut originellement se justifier par la nature du fief. Mais lorsque le contribuable vient pécuniairement en « aide » au roi dans l'un des différents cas, il connaît à l'avance l'usage que le Roi compte faire des sommes octroyées puisqu'elles ont justifié sa demande et l'exclusion de tout consentement formalisé. Le consentement est en quelque sorte implicitement donné puisque la contribution est censée avoir été originellement acceptée au titre du lien féodo-vassalique, c'est-à-dire par l'investiture caractérisant le fief. En Angleterre, les barons ajoutèrent aux trois cas exclusifs du consentement à l'impôt la limite suivante : « pour ces objets il ne sera imposé qu'une aide raisonnable ». Puisqu'il s'agissait du seul moyen de restreindre les possibilités que le Roi pouvait tirer du système des cas, qu'il n'était aucunement question qu'il rende compte de sa gestion, on comprend pourquoi les barons aient cru bon d'ajouter cette disposition⁵³⁸.

195 - L'*appropriation*, au sens de l'affectation obligatoire des aides prélevées sans consentement aux objets qui ont justifié leur demande, s'imposa après 1215 comme contrepartie à la contribution requise dans la règle des cas. Il ne s'agissait encore pas de l'*appropriation* qui permet aux représentants d'affecter les recettes votées à des fins particulières puisque ces prélèvements n'étaient pas encore consentis. A cette époque, il est même logique de se passer de consentement puisque les sommes prélevées sans consentement sont affectées à des objets prévus par la coutume et même inscrits en Angleterre dans la *Magna Carta*. A partir de là, il ne restait plus aux représentants qu'à envisager la nécessité de leur vote pour déterminer la destination des aides octroyées en dehors des cas coutumiers. Cela intervint en France et en Angleterre au cours du XIV^{ème} siècle.

⁵³⁸ En Angleterre, une autre justification compréhensible peut être avancée. Il s'agit du rapport qu'entretenaient les barons et Jean sans Terre à qui la Grand Charte fut imposée. Etant donné la tendance du Roi à se comporter d'une manière parfaitement irrationnelle, si l'on en croit l'analyse de Petit-Dutaillis (voir *supra*, n°36 et note 127), on comprend pourquoi les barons ont pris des mesures nécessaires pour empêcher le Roi de dépenser de manière « déraisonnable ».

§ 2. L'avènement de la pratique de l'*appropriation*.

196 - Du début du XIV^{ème} siècle jusqu'aux révolutions, c'est-à-dire pendant toute la période durant laquelle la souveraineté financière du monarque a en principe prévalu en matière de dépenses, les tentatives des représentants anglais et français ont essentiellement eu la même fin. Ils eurent l'idée audacieuse d'affecter des subsides à des objets déterminés. C'est ce que nous désignons par le terme « *appropriation* », même si son usage dans le langage des représentants n'est devenu courant qu'au XVII^{ème} siècle avec la « *clause of appropriation* ». Sans que le terme d'*appropriation* n'ait toujours été employé⁵³⁹, la pratique a des origines anciennes (A.) même si elle connut un usage différencié (B.).

A. Les origines de la pratique de l'*appropriation*.

197 - Les premiers usages de l'*appropriation* sont perceptibles en Angleterre avant le XIV^{ème} siècle (1.). Mais c'est durant ce siècle que les représentants français et anglais commencèrent à prétendre occuper la scène politique face au monarque. Pour cela, ils eurent recours à la pratique de l'*appropriation* dans les deux pays (2.).

1. Les premiers usages de la pratique de l'*appropriation* en Angleterre avant le XIV^{ème} siècle.

198 - Les tentatives anglaises antérieures au XIV^{ème} siècle ne correspondent pas exactement aux origines du vote des dépenses par les représentants puisque nous avons montré qu'il est contestable de considérer qu'ils existaient avant 1295. Néanmoins, il semble qu'il existe des « formes rudimentaires d'*appropriation* même avant l'émergence du

⁵³⁹ Les textes anglais contenant une affectation d'une somme à un objet déterminé utilisent diverses formules. On lit parfois que les sommes « *shall be spent* », « *shall be expended* » (doivent être dépensées) ou bien sûr à la négative pour ce à quoi les sommes ne devaient pas servir.

Parlement britannique »⁵⁴⁰, c'est-à-dire que des taxes ou impositions étaient spécialement affectées à une ou des dépenses déterminées⁵⁴¹.

Ainsi, la « *land tax* » appelée « *Danegeld* » introduite par Ethelred the Unready au X^{ème} siècle devait servir, selon le Witenagemot, à couvrir les dépenses entraînées par les invasions danoises. En 1084, Guillaume le Conquérant se servit même de cette taxe afin de préparer la défense du royaume contre les danois. Par la suite, le *Danegeld* ne fut plus affecté à un objet précis. Certaines taxes féodales (*feudal charges*) étaient aussi affectées, essentiellement à des objets militaires (*military purposes*) comme la dîme de Saladin en 1188 qui était spécialement affectée aux croisades.

199 - Le paragraphe 4 du *Bill of Rights* qui consacre le principe du consentement à l'impôt ainsi que la règle des trois cas dans lequel il n'est pas requis a une importance particulière à l'égard de l'*appropriation*. Dans la mesure où il opère une distinction entre les contributions obligatoires du fait de leur objet (les cas) et les contributions autres qui doivent être consenties, l'espace est libre pour que le consentement ne soit obtenu qu'avec la détermination de l'affectation des aides. Ainsi, une année plus tard, en 1216, des subsides offerts par le Grand Conseil sont affectés à l'usage qui les avait justifiés. D'autres exemples d'*appropriation* sont manifestes en 1201, 1222 et 1270. Il s'agissait de subsides spéciaux liés, comme la dîme de Saladin, à la conquête de la Terre sainte. Enfin, en 1244, une forme d'*appropriation* accompagna des aides qui devaient être dépensées « au bénéfice du Roi et de son Royaume en tant qu'ils devaient les utiliser de la manière la plus efficace et la plus avantageuse »⁵⁴².

200 - Enfin, une « chose curieuse », selon les termes de Jèze⁵⁴³ est à relever en 1237. Le ministre du Roi Henri III, William of Raleigh, proposa que le conseil de la nation « déterminât le mode de percevoir une aide et que l'argent une fois perçu fût placé entre les

⁵⁴⁰ EINZIG (P.), *The control of the purse, Progress and decline of Parliament's financial control*, op. cit., p. 71. « *Some rudimentary forms of appropriation existed even before the emergence of Parliament* ». Les exemples que nous proposons sont issus de cet ouvrage.

⁵⁴¹ Pour la définition de l'*appropriation* voir *supra*, n°180 et s.

⁵⁴² EINZIG (P.), *The control of the purse, Progress and decline of Parliament's financial control*, op. cit., p. 78. *The money* « *shall be expended for the benefit of the King and Kingdom according as they shall see to the most expedient and advantageous* ».

⁵⁴³ JEZE (G.), *Traité de science des finances, Le budget*, op. cit., pp. 18 et 19. Contrairement au *Cours de science et de législation financière* de 1922 ou de 1931 qui a l'avantage d'être moins ancien, le *traité* de Jèze contient des développements plus détaillés. Il s'appuie ainsi sur les travaux de Stubbs : pour ce point, il s'agit de ce que l'auteur anglais écrit à la page 287 de son ouvrage. STUBBS (W.), *Histoire constitutionnelle de l'Angleterre, son origine et son développement*, op. cit., tome 2, 1913, p. 287.

maines d'une commission élue par l'assemblée, pour être dépensé suivant les besoins du royaume »⁵⁴⁴. Même si elle préfigurait l'évolution que connurent les dépenses à partir du XIV^{ème} siècle, cette étonnante proposition était prématurée pour l'époque et ne fut pas retenue par les barons qui n'en perçurent pas l'utilité⁵⁴⁵.

2. L'essor de l'*appropriation* au XIV^{ème} siècle.

201 - La Guerre de Cent Ans impliqua de nombreux octrois de subsides et soumit les deux Etats à des contraintes semblables, ce qui eut des incidences financières remarquables. Mais la pratique de l'*appropriation* qui connut un remarquable essor à cette époque n'était pas seulement liée à ce conflit. Elle fut également utilisée pour la guerre contre l'Ecosse et pour plusieurs autres motifs de dépenses qui justifiaient pour les représentants une affectation des ressources qu'ils accordaient.

Cependant, avant l'essor de la pratique, les représentants anglais et notamment les barons ont tenté, comme William of Raleigh en 1235, d'opérer un contrôle beaucoup plus poussé sur les dépenses royales en 1310 et 1311. Ils demandèrent à ce que le produit de diverses contributions soit centralisé dans l'Echiquier qu'ils devaient contrôler et en 1315 ils voulurent même limiter les dépenses personnelles du Roi à 10 £ par jour. Ces tentatives étaient précurseurs puisqu'elles portaient même sur les dépenses ordinaires du Roi. Mais elles ne pouvaient séduire des Communes encore exclusivement préoccupées par les recettes⁵⁴⁶.

Il semble que le premier véritable exemple d'affectation d'une recette à un objet déterminé en Angleterre date de 1340. Einzig cite un *statute* qui prévoit l'objet d'une aide accordée à Edouard III. Il s'agissait d'une affectation à la défense du royaume et à l'effort de guerre à l'exclusion de toute autre fin⁵⁴⁷. Les représentants prirent ainsi soin non seulement

⁵⁴⁴ JEZE (G.), *Traité de science des finances, Le budget, op. cit.*, p. 19. Stubbs expose aussi cette proposition. STUBBS (W.), *Histoire constitutionnelle de l'Angleterre, son origine et son développement, op. cit.*, tome 2, 1913, p. 62.

⁵⁴⁵ JEZE (G.), *Traité de science des finances, Le budget, op. cit.*, p. 19. « Ils répondirent qu'il n'y avait pas de raisons pour faire des demandes constantes d'argent : si le Roi était pauvre, c'est parce qu'il donnait son argent à des étrangers ». D'où la nécessité tout de même d'en contrôler l'emploi !

⁵⁴⁶ EINZIG (P.), *The control of the purse, Progress and decline of Parliament's financial control, op. cit.*, p. 78 et 79.

⁵⁴⁷ Einzig précise que l'aide « *shall be put and spent* », ce qui signifie devrait être mise (dans le sens d'affectée) et dépensée « *upon the Maintenance and Safeguard of our said Realm of England, and on Wars in Scotland, France and Gascoign, and in no places elsewhere during the said Wars* » (à maintenir et à sauvegarder notre Royaume d'Angleterre, et aux guerres contre l'Ecosse, la France et la Gascogne, et à aucune autre fin durant ces dites guerres). EINZIG (P.), *ibid.*, p. 79.

de déterminer l'objet de l'aide financière accordée mais en plus d'interdire son utilisation à d'autres fins essentiellement par crainte de gaspillage. D'autres exemples suivirent et consacrèrent la pratique. Ainsi, en 1344, un subside est affecté pour deux ans à la guerre contre la France et à la défense du Nord contre l'invasion écossaise. En 1346 et en 1348, des impôts sont spécialement autorisés pour la défense contre les Ecossais et, en 1353⁵⁴⁸, il s'agit encore de poursuivre la guerre en cours⁵⁴⁹.

202 - En France, l'*appropriation* fut utilisée en 1355. L'état catastrophique des finances justifia pour les Etats l'usage de grands moyens. Ils chargèrent « vingt-huit délégués choisis dans les trois ordres » de rester auprès du prince qui ne pourrait rien faire sans leur avis⁵⁵⁰. Appelés « généraux superintendants », ils devaient non seulement diriger la levée de l'impôt mais aussi en surveiller l'emploi et l'affectation exclusive « au fait de la guerre »⁵⁵¹. Cet *appropriation* lié aux besoins de la guerre contre l'Angleterre rappellent la pratique qui émerge en Angleterre à la même époque, finalement pour le même objet. Mais dans les velléités des représentants français de 1355, on peut voir une tentative isolée mais beaucoup plus poussée que ce qui est alors tenté outre-manche.

En mars 1356, une « commission des Trente-six » se voit même confier, selon les mots de Picot, « le gouvernement tout entier »⁵⁵². Entre autres choses, ce Comité était réuni « pour ordonner des besoingnes du royaume »⁵⁵³, ce qui correspond à l'idée de l'*appropriation*. Mais au lendemain de la paix de Brétigny une ordonnance du 5 décembre 1360 rendit au Roi sa liberté en matière de dépenses⁵⁵⁴. Ce fut fini en France pour longtemps

⁵⁴⁸ CHUBB (B.), *The Control of Public Expenditure*, *op. cit.*, p. 7 et 8. Il s'agissait d'un subside sur la laine.

⁵⁴⁹ STUBBS (W.), *Histoire constitutionnelle de l'Angleterre, son origine et son développement*, *op. cit.*, tome 2, 1913, pp. 478 et 479 et 492. De nombreuses pétitions accompagnent l'octroi de subsides. En 1348, le Parlement, déclinant la demande d'avis à propos de la guerre, en accepta le principe et sa participation devait l'avoir pour objet.

⁵⁵⁰ « C'est assavoir : 4 prélats, 12 chevaliers et 12 bourgeois, lesquels conseillers auroient puissance de tout faire et ordener au royaume, ainsy comme le roy, tant de mettre et oster officiers, comme de autres choses ». PICOT (G.), *Histoire des Etats généraux, considérés au point de vue de leur influence sur le Gouvernement de la France de 1355 à 1614*, *op. cit.*, tome 1, pp. 48 et 49. L'auteur en parle comme d'une « grande révolution ».

⁵⁵¹ JEZE (G.), *Traité de science des finances, Le budget*, *op. cit.*, p. 31.

⁵⁵² Picot disait même : « le gouvernement tout entier passait entre leurs mains : la révolution était faite ». PICOT (G.), *Histoire des Etats généraux, considérés au point de vue de leur influence sur le Gouvernement de la France de 1355 à 1614*, *op. cit.*, tome 1, p. 68.

⁵⁵³ « Ces trente-six personnes, dit Froissart, devoient être souvent à Paris ensemble, pour ordonner des besoingnes du royaume, et toutes manières de choses se devoient rapporter par ces trois Etats, et devoient obéir tous prélats, tous seigneurs, toutes communautés des cités et des bonnes villes à ce que ces trois Etats ordonneroient ». PICOT (G.), *ibid.*

⁵⁵⁴ JEZE (G.), *Traité de science des finances, Le budget*, *op. cit.*, p. 31.

des revendications des Etats en la matière, en tout cas en ce qui concerne l'affectation des ressources à des objets déterminés.

203 - En dépit des contraintes liées à la Guerre de Cent Ans, il n'est pas possible de constater en France la même émergence de la pratique de l'*appropriation* qu'en Angleterre. La raison principale tient à la faiblesse des Etats généraux en comparaison avec le Parlement britannique de l'époque. Nous ne prétendons pas que l'institution disposait de moins de prérogatives mais leur existence beaucoup plus ponctuelle a conduit à un comportement différent des représentants à l'égard des dépenses. En fait, plutôt que de développer l'*appropriation* de manière continue comme en Angleterre, ils tentèrent à chaque fois qu'ils le purent d'être encore plus audacieux et d'envisager un contrôle nettement plus poussé des dépenses royales.

Il ne faut toutefois pas exagérer l'impuissance des Etats généraux en matière de dépenses au XIV^{ème} siècle et ponctuellement par la suite. Après qu'ils ont affecté le subside de 1355 à l'effort de guerre, il leur parut implicite pour la suite de la Guerre de Cent Ans que tout autre aide demandée pour les mêmes raisons devait être utilisée de la manière qui l'avait justifiée. Cette affectation implicite des fonds octroyés étant propre à la démarche royale qui consistait à justifier devant les contribuables sa demande exceptionnelle de fonds. Il est vrai qu'en Angleterre, après quelques précédents comme ceux de 1340 et de la décennie 1350, on aurait pu imaginer que l'ensemble des ressources extraordinaires allait devenir implicitement affectées à l'effort de guerre. Mais le Parlement prit fréquemment le soin de formaliser l'*appropriation* dans des *statutes*.

En France, l'aspect marginal de l'*appropriation* est à relativiser dans la mesure où il restait toujours aux représentants une possibilité extrême, celle de refuser l'octroi des subsides demandés. Refuser de venir en aide au monarque était même le meilleur moyen non pas de contrôler les dépenses qui ne pouvaient alors exister mais en tout cas de s'assurer que le Roi n'emploie pas les ressources à sa guise voire de manière déraisonnable⁵⁵⁵. Cela peut en quelque sorte correspondre à une affectation négative. Soit une recette était votée afin de couvrir un besoin particulier, soit le vote d'une aide était refusé pour éviter son emploi à une fin non souhaitée par les représentants. Ce qui apparaît comme un pouvoir sur les recettes est en réalité un pouvoir ultime et radical sur les dépenses. En Angleterre, dans la période

⁵⁵⁵ L'aspect déraisonnable des dépenses royales a notamment été critiqué par les Etats de 1576. Voir *infra*, n°212.

antérieure à 1688, « *refusal to grant supplies* »⁵⁵⁶ constitue aussi la meilleure arme des représentants pour contrôler les dépenses.

204 - Si en France l'*appropriation* ne s'imposa pas dans la pratique, il continua à se développer en Angleterre après le milieu du XIV^{ème} siècle. Ainsi, en 1382, un *statute* précisa l'affectation d'une aide octroyée à Richard II en vue de l'effort de guerre⁵⁵⁷. La même année, il fut décidé que ceux qui percevaient les fonds du *tonnage* et *poundage* devaient les affecter à la protection de la mer contre les invasions écossaises. Ce *ship money* était perçu sans l'accord du Parlement mais il n'en était pas moins localement affecté aux dépenses navales⁵⁵⁸. En 1383, les dépenses royales sont gérées par des trésoriers pendant la minorité du Roi. Une fois majeur, il mit cependant fin au système. Chubb cite un *appropriation* imposé à Charles II par le Parlement en 1385. Et en 1387, la moitié d'une aide est affectée aux dépenses d'un voyage de Richard II tandis que des affectations spécifiques sont formulées pour le couronnement de Henri IV.

Nous pouvons enfin citer un exemple original d'affectation en ce qui concerne l'imposition des sacs de laine. Sur quarante shillings de taxe, dix devaient servir au Roi pour ses besoins et trente pour la seule hypothèse de la continuation de la guerre⁵⁵⁹.

205 - A partir de 1308 cependant, une autre pratique se développa en Angleterre en complément de la technique de l'*appropriation*. Comprenant tout l'intérêt qu'il pouvait retirer de la présentation précise de ses besoins financiers, le Roi anglais commença à envoyer « dans chaque Chambre du Parlement des Commissaires pour exposer sa demande et fournir des explications »⁵⁶⁰. Cette pratique fut renouvelée en 1343 et 1346. En 1373, Bryan fit l'exposé de la situation financière de la Couronne devant les Chambres. En 1380, le *Speaker* Sir Gildesburgh demanda au Roi « *a schedule of the sums required* » (un tableau des sommes nécessaires)⁵⁶¹, ce qui préfigurait les *estimates*. Ces exemples de présentation des besoins

⁵⁵⁶ EINZIG (P.), *The control of the purse, Progress and decline of Parliament's financial control, op. cit.*, p. 74.

⁵⁵⁷ L'aide devait être affectée à l'amélioration de la défense du Royaume d'Angleterre et à la préservation de l'autorité sur les Villes et Forteresses au delà de la Mer (« *the improvement of the defence of the realm of England and the keeping and Governance of his Towns and Fortresses beyond the Sea* »). EINZIG (P.), *ibid.*, p. 79.

⁵⁵⁸ *Ibid.*, p. 80.

⁵⁵⁹ MAITLAND (F. W.), *The Constitutional History of England, op. cit.*, p. 184.

⁵⁶⁰ JEZE (G.), *Traité de science des finances, Le budget, op. cit.*, p. 18. En 1308, Thomas de Lancaster et Hugh le Despenser furent les Commissaires du Roi.

⁵⁶¹ EINZIG (P.), *The control of the purse, Progress and decline of Parliament's financial control, op. cit.*, p. 72.

témoigne de la nécessité qu'éprouvaient les parlementaires de connaître les besoins qui justifiaient les demandes de fonds. Or le monarque comprenait qu'en détaillant l'état de ses besoins, il lui était plus facile d'obtenir les aides demandées. Mais en même temps, cela devenait plus difficile pour lui de ne pas ensuite s'y conformer. Quoi qu'il en soit, cela permettait aux représentants de vérifier ensuite que l'emploi des fonds était conforme à ce qui avait été demandé.

Après le XIV^{ème} siècle, l'*appropriation* se développa encore mais fut d'un usage différencié en France et en Angleterre.

B. L'usage différencié de l'*appropriation* après le XIV^{ème} siècle.

206 - Si la technique utilisée par les représentants au XIV^{ème} siècle est strictement identique dans son principe, elle semble cependant déjà se développer de manière beaucoup plus nette en Angleterre qu'en France. Après le XIV^{ème} siècle, l'usage de l'*appropriation* est continu en Angleterre (1.) et ponctuel en France (2.).

1. L'usage continu de l'*appropriation* en Angleterre.

207 - En Angleterre, le lien entre le Parlement et les dépenses est continu après le XIV^{ème} siècle. En 1405, le Parlement d'Henri IV déterminait l'objet du *tonnage* et du *poundage*. En 1426, en plus de l'affecter à l'effort de guerre, le Parlement décida que le subside ne devait être utilisé à aucune autre fin⁵⁶². Dans le prolongement de la pratique qui consistait pour le Roi à faire des présentations détaillées de l'état des finances et de ses besoins, on trouve en octobre 1433 « l'exemple le plus célèbre », selon Jèze, d'exposé financier. Celui-ci fut présenté par Lord Cromwell aux Lords puis aux Communes⁵⁶³. Mais l'*appropriation* commençait aussi à connaître un usage continu dans le temps. En 1472, un subside est octroyé à Edouard IV et est affecté de manière détaillée aux dépenses correspondant à 13000 archers pour un an à 6 pence par jour⁵⁶⁴. Dans un même souci

⁵⁶² Ces deux exemples sont rapportés par Chubb, in *The Control of Public Expenditure*, op. cit., p. 8.

⁵⁶³ JEZE (G.), *Traité de science des finances, Le budget*, op. cit., p. 18.

⁵⁶⁴ *Ibid.*, p. 80.

d'affectation à l'effort de guerre, un subside accordé en 1475 est retenu jusqu'à ce que le Roi parte en campagne pour la France, départ devant intervenir effectivement avant le jour de la Saint Jean de 1476. Einzig précise que l'argent ne devait être donné qu'une fois les bateaux prêts à partir. Il s'agit d'un exemple extrême d'*appropriation* dans lequel le lien avec l'objet de la dépense est organisé de manière très précise.

208 - Plus généralement, certaines impositions sont affectées de manière permanente à leurs objets. Entre le XIV^{ème} siècle et le XVII^{ème} siècle, la *poll tax* est liée à l'entretien du Comte de Buckingham et d'autres Lords (« *the sustenance of the Earl of Buckingham and other Lords* »)⁵⁶⁵. Les « *custom receipts* » sont pour leur part affectés à la résistance aux invasions. En 1486, le Parlement fixe même une somme annuelle pour les besoins de la Cour de Henri VII et il devient difficile pour le Roi d'envisager l'obtention de la moindre aide sans affectation. Ainsi, en 1497, les recettes de l'ouest du pays sont affectées à la guerre contre l'Ecosse. En 1558, le Préambule du « *Subsidy Act* » rappelle des propos d'Edouard I^{er} qui admettait que ses prédécesseurs avaient accepté l'autorité du Parlement en matière d'*appropriation*⁵⁶⁶.

209 - Après le règne d'Henri VII, c'est-à-dire à la fin du XV^{ème} siècle et au début du XVI^{ème} siècle, il est remarquable, comme l'affirme M. Villers, que « les Tudor, enrichis des dépouilles des guerres civiles ont un domaine presque inépuisable qui leur permet de vivre sans subsides parlementaires ou à peu près »⁵⁶⁷. Dans de telles circonstances et de manière moindre qu'en France, le pouvoir royal se renforce à mesure qu'il reprend de l'autonomie à l'égard du Parlement. Mais pour les Stuart, qui étaient moins riches, ce fut beaucoup plus difficile. Et le Parlement entra en conflit avec le monarque en réactivant l'*appropriation*.

En 1624, Jacques I^{er} propose de manière surprenante que des commissaires reçoivent les fonds votés qui sont affectés à des objets de politique étrangère⁵⁶⁸. Et l'*appropriation* apparaît tellement incontournable qu'il atteint même les fonds que Jacques I^{er} prélevait

⁵⁶⁵ *Ibid.*

⁵⁶⁶ *Ibid.* Einzig cite en exemple le « *part of the wool subsidy* » qui était affecté à « *the cost of the garrison of Calais* » (l'affectation d'une partie du subside sur la laine au coût de la garnison de Calais).

⁵⁶⁷ VILLERS (R.), *Cours d'histoire des institutions politiques, Histoire des institutions politiques et administratives du Moyen-Age et des temps modernes*, Paris, Les cours de droit, 1962, p. 30 et 31.

⁵⁶⁸ CHUBB (B.), *The Control of Public Expenditure, op. cit.*, p. 8.

illégalement⁵⁶⁹. En lutte constante avec les représentants, il dut formuler la promesse de dépenser les sommes en vue de la défense du Royaume et en vue de rien d'autre⁵⁷⁰.

En 1628, au cours d'une crise liée au prélèvement du *tonnage* et du *poundage*, les Communes rappelèrent l'une des conséquences de l'*appropriation* : lorsque des fonds sont affectés à l'effort de guerre, ils ne doivent plus être prélevés une fois la guerre terminée. Cela a notamment permis aux représentants de rendre leurs offices progressivement nécessaires et par la suite périodiques.

210 - Après le *Petition of Rights*, la pratique de l'*appropriation* continua à se développer. En 1641, les représentants parvinrent à inclure des *appropriations* dans les actes d'octroi de subsides. Enfin, en 1653, durant la période de Cromwell, un subside était voté pour assurer l'entretien annuel d'une armée dont la composition en chevaux et en hommes était déterminée. Mais cela était inefficace car le Lord Protector contrôlait les contrôleurs de cet *appropriation*.

211 - Sous Charles II, la pratique de l'*appropriation* a encore cours mais est atténuée. C'est pourtant sous son règne que l'on assiste à l'institutionnalisation de la pratique. En 1665, le Parlement vote un subside de 1 250 000 £ pour les besoins de la guerre contre la Hollande et incorpore une importante « *clause of appropriation* » dans le *bill* autorisant la levée de l'aide. L'audace des parlementaires fit date car il n'apparaissait pas aisé d'imposer à un Roi comme Charles II une affectation précise des subsides qu'il pouvait réclamer. Ce qui fit le succès de leur initiative est l'acceptation par le monarque de cette clause alors que certains, comme Lord Clarendon qui était qualifié de plus royaliste que le Roi, considéraient qu'elle portait atteinte à son honneur⁵⁷¹. En fait, comme nombre de ses prédécesseurs, ce qui importait à Charles II était évidemment plus la perspective d'obtenir des fonds que de lier son pouvoir de dépenser. Et s'il accepta, c'est parce que le Secrétaire de la Trésorerie, Sir Downing, parvint à le convaincre, ce qui évoque les « relations préférentielles » qui

⁵⁶⁹ EINZIG (P.), *The control of the purse, Progress and decline of Parliament's financial control, op. cit.*, p. 82. « *The idea of appropriation had taken root* » signifie littéralement que l'idée d'*appropriation* avait pris racine ou s'était enracinée.

⁵⁷⁰ Einzig cite une partie de la déclaration du Roi : « *we will not break with our people, that we will wholly employ all the monies which shall be given onto us to the common defence of the Kingdom and not to or for any other end whatsoever* » (nous ne trahirons pas le peuple, nous emploieront pleinement l'ensemble des fonds qui nous seront confiés à la défense du royaume et à aucune autre fin). EINZIG (P.), *ibid.*, p. 83.

⁵⁷¹ *Ibid.*, p. 84.

unissaient la Trésorerie et le Parlement⁵⁷². Mais en s'imposant à un Roi qui avait une conception absolutiste de sa fonction, la *clause* put acquérir ses lettres de noblesse. Insatisfaits par la guerre avec la Hollande, les parlementaires confièrent en 1688 à une commission le soin de rédiger une *clause* qui devait assurer l'affectation des subsides octroyés⁵⁷³.

Dans le prolongement des velléités manifestées dans la décennie 1660, les parlementaires affectèrent un subside octroyé le 11 novembre 1675 de manière tout aussi précise et rigoureuse⁵⁷⁴. Mais peu de temps avant la révolution, en 1685, ils s'abstinrent d'affecter les sommes votées, à la modeste exception de certains remboursements de dettes. Ce regain d'autorité du Roi, qui dépassa largement la sphère financière, ne dura pas et la révolution de 1688 donna un nouvel élan aux efforts parlementaires.

En France, l'autorité des représentants est toute relative en comparaison avec l'Angleterre et l'*appropriation* ne connaît absolument pas le même usage. Pourtant, lorsqu'à quelques rares reprises, ils se montrèrent très revendicatifs à l'égard de l'Exécutif, c'est par la pratique de l'*appropriation* qu'ils tentèrent de lier le pouvoir royal de dépenser.

2. L'usage ponctuel de l'*appropriation* en France.

212 - En France, le lien entre les dépenses et les prérogatives des Etats généraux est à relativiser. En effet, il n'est pas exact de considérer qu'entre 1302 et la Révolution, les représentants se sont battus pour contrôler l'emploi des fonds qu'il leur arrivait de voter. Ce n'était pas leur préoccupation. Comme le précise Jèze, « rarement, ils ont revendiqué le droit de surveiller cet emploi [des subsides] ; quand ils l'ont fait, ils n'ont guère insisté »⁵⁷⁵. Stourm ajoute que « lorsqu'ils le firent, ce fut toujours dans des formes incomplètes et

⁵⁷² MOLINIER (J.), *La procédure budgétaire en Grande-Bretagne*, op. cit., p. 176 et 177. L'auteur insiste sur ces relations privilégiées dans la Section I du Chapitre I de sa Première Partie consacrée à la phase d'élaboration du budget, pp. 20 à 25.

⁵⁷³ Einzig énonce l'objet de la mission confiée à la commission : « *to bring in a clause for keeping the moneys granted by this Bill of Supply in the Exchequer, distinct from all other moneys ; and that the money shall be issued for setting out a fleet this summer, and in paying of seamen for this expedition, and to no other use or purpose whatsoever* » (d'établir une clause pour maintenir l'argent octroyé par les textes de crédit dans l'Echiquier ; et faire en sorte que l'argent sera obtenu pour déployer une flotte cet été, et payer les marins pour cette expédition, et pour aucun autre objet quel qu'il soit). EINZIG (P.), *ibid.*

⁵⁷⁴ Il s'agissait de la construction de navires. L'argent devait être affecté à la construction des navires et les comptes de cette entreprise devaient être adressés aux Communes. EINZIG (P.), *ibid.*

⁵⁷⁵ JEZE (G.), *Traité de science des finances, Le budget*, op. cit., p. 31.

intempestives, comme s'ils doutaient de la légitimité de leurs droits »⁵⁷⁶. Aussi, la tentative de 1355 est sans doute la plus sérieuse que l'on puisse, même s'il y en eut deux autres.

En 1576, les Etats généraux se montrèrent particulièrement courageux et résistèrent au monarque qui tentait d'obtenir plus de subsides. Ils constatèrent un profond désordre dans les finances principalement dû au « penchant plus marqué [du roi] que son frère pour les goûts frivoles et les coûteuses folies ». Picot se fait l'écho des représentants qui déploraient qu'« il se laissait surtout aduler par une bande de courtisans jeunes et corrompus » et que ceux-ci avaient « une ruineuse influence »⁵⁷⁷. Le clergé et le tiers tentèrent de « mettre un frein à ces désordres »⁵⁷⁸. Quant à la noblesse, elle ordonna avec le tiers « une vaste enquête sur la comptabilité du règne de Charles IX » et « voulait charger de ce travail une commission de trente-six députés élus par les trois ordres, munis de pleins pouvoirs, prolongeant leurs réunions bien après la séparation des Etats »⁵⁷⁹. Mais l'objet consistait surtout à permettre au Roi de percevoir effectivement le produit de l'impôt. Mais ils n'hésitèrent pas, comme en 1355, à affecter des ressources à des objets déterminés. Picot explique que « Henri III voulait vendre une part de son domaine pour se procurer les ressources immédiates que lui refusaient les Etats. La Chambre du clergé autorisa l'aliénation [...] mais elle mit à son autorisation une condition formelle touchant l'emploi qui en serait fait, [...] elle en appliquait une moitié à racheter le domaine foncier engagé à vil prix, et l'autre moitié au rachat des aides et gabelles affermées fort au-dessous de leur valeur »⁵⁸⁰. Ce fut la seconde et dernière immixtion des représentants français dans les dépenses royales.

Toutefois, on doit à une assemblée de notables de 1596 une autre intervention en matière de dépenses. Une distinction fut établie parmi les dépenses entre une partie susceptible de fluctuer et une partie fixe. Leur idée, qui fut finalement acceptée par Henri IV, était d'instituer un « Conseil de raison », sorte de « commission suprême chargée de percevoir les impôts jusqu'à concurrence de quinze millions et de les affecter aux besoins

⁵⁷⁶ STOURM (R.), *Cours de finances, Le Budget, op. cit.*, p. 41.

⁵⁷⁷ PICOT (G.), *Histoire des Etats généraux, considérés au point de vue de leur influence sur le Gouvernement de la France de 1355 à 1614, op. cit.*, tome 3, p. 18.

⁵⁷⁸ Picot explique que « le tiers voulait que toute demande fut soumise au conseil du roi » et il institua « à la chambre des comptes un registre qui permit aux conseillers de vérifier la liste des faveurs faites à une même personne ». Le clergé jugeait ces mesures encore insuffisantes. PICOT (G.), *ibid.*, p. 19.

⁵⁷⁹ *Ibid.*, p. 5. C'est aussi cette commission qui retient l'attention de Jèze. JEZE (G.), *Traité de science des finances, Le budget, op. cit.*, p. 32.

⁵⁸⁰ PICOT (G.), *Histoire des Etats généraux, considérés au point de vue de leur influence sur le Gouvernement de la France de 1355 à 1614, op. cit.*, tome 3, p. 10 et 11. Il explique la crainte du clergé de ce « qu'une somme aussi énorme fût abandonnée aux fantaisies ruineuses du roi ».

dont elle aurait la charge»⁵⁸¹. Cette tentative s'inscrivait dans le prolongement des précédentes mais tourna court. En janvier 1597, les membres du Conseil supplièrent le Roi de les décharger d'une tâche qu'ils n'estimaient pas être à même d'exécuter.

En France et en Angleterre, des tentatives de vote des dépenses sont intervenues à de nombreuses reprises durant le haut Moyen-Age mais elles n'aboutirent à un principe que lors des révolutions.

⁵⁸¹ PICOT (G.), *ibid.*, p. 267.

SECTION II

L'OBTENTION DU PRINCIPE DU VOTE DES DEPENSES LORS DES REVOLUTIONS

213 - Les révolutions de 1688 et 1789 ont permis la consécration textuelle du principe du vote des dépenses (§1.). Toutefois, l'effectivité du principe est restée relative dans la mesure où il n'a pas réellement rendu possible la détermination des dépenses par les représentants (§2.).

§ 1. La consécration textuelle du principe du vote des dépenses.

214 - Les textes adoptés par les révolutionnaires sont très clairs en ce qui concerne le principe du consentement à l'impôt. Mais en matière de dépenses publiques, ils ne paraissent pas très explicites quant au pouvoir qu'ils reconnaissent aux assemblées. Les déclarations de droits sont même plutôt ambiguës (A.) alors que, peu de temps après les révolutions, le principe du vote des dépenses se voit confirmé par d'autres textes en Angleterre comme en France (B.).

A. L'ambiguïté des déclarations de droits à l'égard des dépenses.

215 - Si les déclarations de droits française et anglaise sont sans doute les plus importants ancrages textuels du principe du consentement à l'impôt, elles sont beaucoup plus discrètes concernant l'emploi des subsides, sans être pour autant muettes en la matière. Il en ressort une impression d'ambiguïté ou de prudence de la part des révolutionnaires. Il est ainsi fait référence aux dépenses dans les paragraphes 4 et 6 du *Bill of Rights* du 13 février 1689

(1.) et l'article 14 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen du 26 août 1789
(2.).

1. Les paragraphes 4 et 6 du *Bill of Rights* du 13 février 1689.

216 - L'ambiguïté du *Bill of Rights* est double. Elle tient à la discrétion en matière de dépenses du paragraphe 4 qui consacre le principe du consentement à l'impôt mais aussi à l'audace par comparaison du paragraphe 6 portant sur les dépenses militaires.

Le quatrième vœu ou exigence prononcé par les révolutionnaires anglais est ainsi rédigé : « qu'une levée d'argent pour la couronne ou à son usage, sous prétexte de prérogative, sans le consentement du Parlement, pour un temps plus long et d'une manière autre qu'elle n'est ou ne sera consentie par le Parlement est illégale »⁵⁸². Il s'agit de la consécration du principe du consentement à l'impôt qui avait été tant de fois revendiqué par les parlementaires anglais depuis le XIV^{ème} siècle. *A priori*, il n'existe dans ce texte aucune référence aux dépenses.

217 - La discrétion voire le mutisme des rédacteurs du *Bill of Rights* peut s'expliquer, comme pour la rédaction de l'article 14 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen par l'objet même des déclarations adoptées par les révolutionnaires. En tant que tels, le droit de consentir l'impôt et d'en suivre l'emploi ou de déterminer les dépenses apparaissent comme des droits⁵⁸³, *the human rights*, ou les droits de l'homme et du citoyen. Peu importe ici que ces droits soient naturels ou non dans l'esprit des rédacteurs. Ils seraient les conséquences de l'obligation pour l'Exécutif royal d'obtenir le consentement des représentants ou la détermination par eux des dépenses avant de prélever les recettes ou d'utiliser les crédits qui en sont issus. De cette obligation, les rédacteurs des Déclarations ont

⁵⁸² Le texte anglais est le suivant : « *that levying money for or to the use of the Crown by pretence of prerogative, without grant of Parliament, for longer time, or in other manner than the same is or shall be granted, is illegal* ». La traduction française que nous utilisons est issue de COLAS (D.), *Textes constitutionnels français et étrangers, op. cit.*, p. 377.

⁵⁸³ Peu importe la nature de ces droits car il sont désignés comme tels. Pour Duguit, il pourrait s'agir de voies de droits. C'est la notion qu'il retient lorsqu'il rejette celle de droit subjectif. Pour d'autres auteurs, comme Jellinek, qui prennent néanmoins pour point de départ le droit objectif, celui-ci confère à des individus des droits ou des intérêts. Sur tous ces points, voir DUGUIT (L.), *traité de droit constitutionnel*, Paris, Ancienne Librairie Fontemoing, 3^{ème} éd., tome 1^{er}, 1927, pp. 287 à 307, § 27, 28 et 29. Nous nous contentons ici de caractériser la relation entre l'obligation faite au Roi de requérir le consentement à l'impôt et le droit qui en résulterait pour les représentants d'être consultés pour donner ce consentement. Il semble que les déclarations de droits envisagent simplement la résultante de l'obligation puisqu'ils reposent sur la proclamation d'une liste de droits.

déduit l'obligation pour le monarque d'obtenir le consentement des contribuables, de leurs représentants ou des représentants de la Nation. Or, l'obligation avait été continuellement rappelée en Angleterre par les *statutes* du XIV^{ème} siècle, et en France au gré des réunions des Etats généraux.

Le *Bill of Rights* de 1689 porte même la trace de ce que le reproche fait au Roi est moins d'avoir violé les droits de la Nation que d'avoir « tenté de bouleverser les lois et les libertés de son Royaume »⁵⁸⁴. Le *Bill* comporte une liste des comportements reprochés puis une liste rappelant les droits de la Nation et les obligations du Roi qui s'ensuivent. Constitue donc une violation d'une loi fondamentale du royaume « la levée d'argent, sans le consentement du Parlement, pour un temps plus long et d'une manière autre qu'elle n'est ou ne sera consentie par le Parlement ».

La conséquence de cette violation répétée est la déduction par les révolutionnaires de l'existence d'un droit des représentants, au sens large, de consentir à l'impôt. Mais en ce qui concerne les dépenses, nous avons montré que les revendications ont été nettement plus timides avant les révolutions. Même en Angleterre où la *clause of appropriation* a été institutionnalisée après 1665, les représentants n'ont pas prétendu déterminer les dépenses ni certaines d'entre elles seulement. L'absence de texte obligeant l'Exécutif royal à obtenir cette détermination, donc ce vote des dépenses, nous paraît justifier l'absence de référence dans les déclarations à un quelconque droit des représentants de déterminer l'emploi des recettes.

218 - Néanmoins, il nous semble que le *Bill of Rights* laisse entendre de manière implicite que les parlementaires doivent, sinon peuvent, s'intéresser à l'emploi des subsides. Le texte prévoit que « *levying money [...] without a grant of Parliament, for longer time, or in other manner than the same [...] is illegal* ». En français, la « levée d'argent [...] sans le consentement du Parlement, pour un temps plus long et d'une manière autre qu'elle n'est consentie est illégale ». Il est possible que l'emploi des termes « *in other manner* », c'est-à-dire « d'une manière autre », puisse suggérer une référence au moins implicite aux dépenses, en tout cas à l'*appropriation*. Car quelle est la manière par laquelle le Parlement octroie des aides au Roi en Angleterre avant 1689 ? Depuis le XIV^{ème} siècle et surtout après 1665, le Parlement a pris l'habitude d'assortir ses *acts* d'octroi de subsides d'une *clause of appropriation* aux termes de laquelle « les dits aides et subsides ne doivent être dépensés ni

⁵⁸⁴ « *The late King James the Second [...] did endeavour to subvert [...] the laws and the liberties of his kingdom* ».

appliqués à aucun autre usage, objet ou but que ceux visés »⁵⁸⁵. Cela signifie que la manière par laquelle le Parlement consent les levées d'argent en Angleterre, en 1689, implique l'affectation des aides à des objets déterminés, donc un certain vote des dépenses. En conséquence de ce raisonnement, la disposition consacrant le principe du consentement à l'impôt dans le *Bill of Rights* emporterait indirectement la détermination par le Parlement de l'emploi des recettes, dans la mesure où le Parlement le faisait déjà. L'histoire postérieure à la révolution anglaise semble confirmer cette interprétation puisque l'*appropriation* devint ensuite non seulement institutionnel mais systématique. Peut-être cela n'est-il qu'une coïncidence. Mais une telle interprétation des dispositions du *Bill of Rights* permet de comprendre l'évolution progressive du droit budgétaire anglais et d'appréhender la continuité de l'action des représentants. Ainsi, l'inscription du principe du consentement à l'impôt dans le *Petition of Rights* de 1628 est dépourvue de toute ambiguïté : « [les sujets] ne sauraient être contraints à contribuer à aucune taxe, impôts, subsides ou autre charge semblable, sans que le Parlement y ait donné son consentement ». Il n'y a aucune référence à la manière par laquelle le Parlement consent. C'est qu'entre 1628 et 1689, il y a eu la *clause of appropriation* de 1665 et son institutionnalisation dans les *acts* d'octroi d'aides⁵⁸⁶.

219 - Deux paragraphes plus loin dans le *Bill of Rights*, les révolutionnaires ont pris soin, de manière nettement plus claire mais néanmoins indirecte, de s'assurer du droit de déterminer certaines dépenses militaires. Le paragraphe 6 prévoit « que la levée et l'entretien d'une armée dans le royaume, en temps de paix, sans le consentement du Parlement, est contraire à la loi »⁵⁸⁷. Ainsi, le Roi est obligé d'en appeler aux représentants pour faire des dépenses militaires en temps de paix. Ce qui importe dans cette disposition, c'est moins la netteté de la revendication parlementaire que sa conséquence. A partir de 1689 et de cette

⁵⁸⁵ JEZE (G.), *Traité de science des finances, Le budget, op. cit.*, p. 372. La formule de la clause est aussi citée in PAUL (M.), *Le principe de la spécialité budgétaire, hier, aujourd'hui, demain in Les grands principes du droit budgétaire de l'Etat, op. cit.*, n°1, p. 68.

⁵⁸⁶ Si l'on compare l'affirmation textuelle du principe du consentement à l'impôt en 1628 et 1689, une différence sensible apparaît que l'histoire immédiatement antérieure et immédiatement postérieure au *Bill of Rights* semble confirmer. Celui-ci aurait donc une certaine originalité et ne ferait pas que « reprendre les termes de la *Petition of Rights* adoptée quarante ans plutôt » contrairement à ce qu'affirme M. Molinier et ce, même s'il était erroné d'accorder une quelconque portée à l'expression « d'une manière autre » qui semble avoir été sciemment inscrite dans le *Bill*. MOLINIER (J.), *La procédure budgétaire en Grande-Bretagne, op. cit.*, p. 177. L'auteur a toutefois pris le soin de limiter son propos au « domaine du consentement à l'impôt » et, en la matière, il est certain que ce qui est affirmé dans le *Petition* et le *Bill* est le même principe multiséculaire du consentement à l'impôt.

⁵⁸⁷ Le texte anglais : « *that the raising or keeping a standing army within the fkingdom in time of peace, unless it be with consent of Parliament, is against law* ».

disposition, le Parlement anglais a pu considérablement étendre ses compétences en matière de dépenses publiques.

En France, le souhait des révolutionnaires de déterminer les dépenses est encore moins clair qu'en Angleterre. *A priori*, il n'en est pas question dans la disposition budgétaire principale de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen, l'article 14.

2. L'article 14 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen du 26 août 1789.

220 - De la même manière qu'en Angleterre, la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen entend, entre autres, consacrer au profit des citoyens ou de leurs représentants le droit de consentir la contribution publique. L'article 14 est ainsi rédigé : « 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 ». Comme en Angleterre, ce droit est la résultante de siècles de revendications par lesquelles les Etats généraux ont tenté d'imposer au Roi l'obligation de les réunir et d'obtenir leur consentement pour toute levée de subsides. La conséquence de cette obligation consiste, selon l'article 14, en un droit pour les citoyens ou leurs représentants de consentir à la contribution publique, et « d'en suivre l'emploi ».

221 - La référence aux dépenses est mince. Stourm le déplore en ces termes : « d'en suivre l'emploi ! termes bien incomplets quand il s'agit d'inaugurer une conquête aussi importante que celle de l'autorisation des dépenses publiques par les représentants de la nation ! »⁵⁸⁸. Il s'agit pourtant du point de départ à partir duquel naîtra le vote des dépenses et surtout le contrôle des dépenses effectuées par l'Exécutif. Il est difficile de déterminer qui est l'auteur de l'article 14⁵⁸⁹ et surtout le sens de l'expression « et d'en suivre l'emploi ». Une majorité d'auteurs demeurent prudents pour dater l'idée d'un vote des dépenses par les

⁵⁸⁸ STOURM (R.), *Cours de finances, Le Budget, op. cit.*, p. 45, note 1.

⁵⁸⁹ Nos recherches ne nous ont pas permis de déterminer avec précision l'identité de l'auteur de l'article 14 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen. La question n'a jamais été tranchée. En outre, le projet qui servit de base à la discussion fut celui du Sixième Bureau, au sein duquel ne figurait aucun des grands noms de la Révolution. CONAC (G.), *L'élaboration de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen*, in CONAC (G.), DEBENE (M.), TEBOUL (G.) (dir.), *La déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, op. cit.*, pp. 7 à 53. Sur l'adoption de l'article 14, p. 31 et 32. *La Déclaration de 1789, Droits*, n°8, 1988, voir plus particulièrement les articles de RIALS (S.), *Le mystère des origines*, pp. 3 à 21, et BIENVENU (J.-J.), *Impôt et propriété dans l'esprit de la Déclaration*, pp. 135 à 142.

représentants⁵⁹⁰. D'autres s'accordent pour considérer que l'article 14 se contente de mettre en relation le consentement à l'impôt et le contrôle de l'emploi des contributions publiques. Mme Caudal explique que « la seule préoccupation qu'ils [les révolutionnaires] expriment en matière de dépenses, d'ailleurs intellectuellement très concevable, concerne le suivi de l'emploi de cette contribution. Ce droit de contrôle doit être soigneusement distingué du droit de voter les dépenses publiques, qui n'est mentionné nulle part dans la déclaration : l'un peut fort bien exister sans l'autre »⁵⁹¹. Certes, l'un peut fort bien exister sans l'autre. Ce sont deux activités distinctes correspondant respectivement aux deuxième et quatrième « temps » de la règle énoncée par le baron Louis. Selon Mme Caudal, l'article 14 de la déclaration viserait seulement le quatrième temps, le deuxième n'étant « mentionné nulle part ». Il ne paraît pas possible de donner un autre sens à l'expression « et d'en suivre l'emploi »⁵⁹². Mais on peut s'interroger sur les raisons du laconisme du traitement par les révolutionnaires de la question des dépenses étant donné le contexte historique de la rédaction de l'article 14. Nous entendons par contexte la période antérieure au 26 août 1789, c'est-à-dire les cahiers des Etats généraux et les travaux préparatoires de la déclaration ; et la période immédiatement postérieure, c'est-à-dire les lois révolutionnaires et la Constitution du 3 septembre 1791.

222 - Jèze a montré que, dans les cahiers des Etats généraux, l'affirmation unanime du principe du consentement à l'impôt n'avait d'égal que leur mutisme sur les dépenses, voire le souhait que le Roi demeurât libre de dépenser. C'est le cas de l'article 8 du cahier du tiers état de la sénéchaussée de Montpellier qui réclame « que les dépenses des divers départements soient fixées et arrêtées par Sa Majesté, la nation se livrant avec confiance aux vœux de Sa

⁵⁹⁰ La plupart des auteurs dits classiques tels que Jèze, Stourm et Allix se contentent de signaler de manière générale la consécration du principe par l'Assemblée Constituante. Pour exemples : Allix, « la règle du consentement des Assemblées aux dépenses publiques est bien inscrite, sans doute, dans les constitutions révolutionnaires ; mais à cette époque l'ordre financier est complètement bouleversé », ALLIX (E.), *Traité élémentaire de science des finances et de législation financière française*, op. cit., p. 188 ; Jèze, « les Assemblées de la période révolutionnaire ont senti que le corollaire naturel de la règle du vote des recettes était le vote des dépenses », JEZE (G.), *Traité de science des finances, Le budget*, op. cit., p. 32.

⁵⁹¹ CAUDAL (S.), *Article 14*, in CONAC (G.), DEBENE (M.), TEBOUL (G.) (dir.), *La déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, Histoire, analyse et commentaires*, op. cit., pp. 7 à 53. Sur l'adoption de l'article 14, p. 309. Voir aussi CAUDAL (S.), *L'apport des textes constitutionnels révolutionnaires en droit financier et fiscal*, in *Constitutions et finances publiques, Etudes en l'honneur de Loïc Philip*, Paris, Economica, 2005, p. 360 et 361.

⁵⁹² On trouve dans la Constitution de 1793 l'expression « et d'en surveiller l'emploi » mais il s'agit probablement d'une autre manière d'exprimer la même idée. « Nulle contribution ne peut être établie que pour l'utilité générale. Tous les citoyens ont droit de concourir à l'établissement des contributions, d'en surveiller l'emploi et de s'en faire rendre compte ». Article 20 de la Déclaration des Droits de la Constitution du 24 juin 1793.

Majesté pour les économies »⁵⁹³. On comprend la discrétion des cahiers, plus préoccupés par un souci d'économie que par une vision budgétaire d'ensemble⁵⁹⁴.

Cependant, certains plaidaient pour que les représentants déterminent eux-mêmes les dépenses, spécialement par souci d'économie. L'idée était qu'« un examen rigoureux des dépenses de chaque partie de l'administration, et l'allocation à chacune d'elles d'une somme fixe rétabliront l'ordre et empêcheront qu'il ne soit de nouveau troublé »⁵⁹⁵. Ainsi, pour la noblesse de Blois, « une des plus importantes fonctions que les Etats Généraux auront à remplir est la fixation des dépenses ». Pour celle de Châlons, il s'agit « d'ordonner qu'il soit remis aux Etats Généraux des états de dépenses de chaque département pour déterminer les sommes qu'il sera nécessaire de lui affecter ». Pour le tiers de Nivernais, il est nécessaire que « les Etats Généraux fixent et arrêtent la dépense de chaque département, celle de la maison du roi, de la reine, des enfants de France, de Mesdames ». Enfin, pour le tiers de Montargis, la formule est éloquente : « on s'occupera de déterminer les charges de l'Etat en recettes et dépenses de toute nature »⁵⁹⁶. Toutefois, ces cahiers sont relativement isolés. Quelques autres n'envisagent que « de rendre comptables et responsables les ministres des deniers qu'ils emploient »⁵⁹⁷ et Stourm en cite d'autres comme celui du tiers état de la sénéchaussée de Guyenne qui réclame « que les dépenses nécessaires pour l'administration générale du royaume, notamment celles des divers départements, soient fixées d'après des états estimatifs »⁵⁹⁸. Dans ce dernier cahier, la question demeure : fixées par qui ?

223 - La tâche des rédacteurs de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen n'était pas aisée à partir de revendications aussi disparates. On ne trouve que de courtes références à l'usage des contributions publiques. Pour Crénière, député de Vendôme, dans le 3^e de son projet, ne doit être consentie « que la quotité d'impôts reconnue nécessaire pour les besoins publics »⁵⁹⁹. Sieyès utilise la même expression⁶⁰⁰. Rabaud Saint-Etienne précise à l'alinéa 4 de l'article 5 de son projet que les contributions et subsides consentis par la Nation

⁵⁹³ JEZE (G.), *Traité de science des finances, Le budget, op. cit.*, p. 32.

⁵⁹⁴ Pour Marion, « l'économie [était] le vœu général ». MARION (M.), *Histoire financière de la France depuis 1715*, Paris, Arthur Rousseau, tome 1, 1914, p. 442.

⁵⁹⁵ *Ibid.*

⁵⁹⁶ *Ibid.*, p. 142 et 143. Les extraits de cahiers cités sont rapportés par Marion.

⁵⁹⁷ Il s'agit, pour cet exemple, des cahiers du clergé de Montreuil-sur-Mer. *Ibid.*

⁵⁹⁸ STOURM (R.), *Cours de finances, Le Budget, op. cit.*, p. 43.

⁵⁹⁹ A. P., Paris, tome VIII, 1867, p. 325 et 326.

⁶⁰⁰ *Ibid.*, p. 423.

ont pour objet « sa défense, sa sûreté et le maintien des lois »⁶⁰¹. Enfin, pour Gouges-Cartou, député des six sénéchaussées du Quercy, « il est donc évident que [les impôts] ne doivent jamais excéder les besoins »⁶⁰². En somme, on ne trouve dans les travaux préparatoires que des allusions aux dépenses et non à leur vote. Cela explique pleinement les termes employés dans l'article 14.

224 - Pourtant, il n'avait nullement été question lors des travaux préparatoires de faire de la Déclaration un texte autonome, ce qui se produisit pourtant. L'Assemblée Constituante devait élaborer une Constitution ; elle a simplement choisi de commencer par une « Déclaration des Droits » qui a ensuite été incorporée et juridiquement liée au texte constitutionnel adopté le 3 septembre 1791. Cela explique que des auteurs parlent de la Déclaration en désignant celle de 1791 et non celle de 1789⁶⁰³. Si l'on accole les deux textes, la Déclaration et la Constitution, la mise en relation de l'expression « et d'en suivre l'emploi » de l'article 14 et de l'article constitutionnel selon lequel « la Constitution délègue exclusivement au Corps législatif les pouvoirs et fonctions [...] 2° de fixer les dépenses publiques » peut surprendre. Il s'agit sans doute de la raison pour laquelle certains auteurs attribuent la règle du vote des dépenses par les représentants à la Déclaration⁶⁰⁴. En outre, l'aspect comptable du contrôle de l'exécution du budget est désigné dans le texte constitutionnel de 1791 ailleurs, au 4° de l'article consacrant les prérogatives budgétaires des

⁶⁰¹ *Ibid.*, p. 406.

⁶⁰² *Ibid.*, p. 430.

⁶⁰³ A la Documentation Française, la Déclaration est incorporée à la Constitution du 3 septembre 1791. Parmi les auteurs, Besson semble assimiler la Déclaration au texte constitutionnel et parle de la Déclaration des droits de 1791. Mais son propos est extrêmement ambigu. Lorsqu'il cite l'article 14 de la Déclaration, il écrit « l'article 14 de la constitution de 1791 ». Et lorsqu'il désigne la « Déclaration des droits de 1791 » et qu'il la cite, il cite le texte constitutionnel. BESSON (E.), *Le contrôle des budgets*, Paris, Librairie Marescq Aîné, 1899, p. 240 et 241. Son propos est symptomatique de la liaison qui existe entre les deux textes. En définitive, soit on détache la Déclaration, auquel cas on se réfère à la Déclaration des droits de 1789, comme le fait le Préambule de la Constitution du 4 octobre 1958 ce qui permet au Conseil constitutionnel de s'y référer abstraction faite du texte de 1791, soit on l'incorpore au texte de 1791 pour désigner l'œuvre de l'Assemblée Constituante comme un seul tout. Les deux démarches ne sont pas exclusives l'une de l'autre. Dans le premier cas, il s'agit d'accorder une portée plus grande à la Déclaration qu'au texte de 1791. Et dans le second, il s'agit d'envisager le travail des révolutionnaires qui s'est orienté à la fois vers la rédaction d'une Déclaration des Droits et vers la rédaction de la première Constitution écrite de la France.

⁶⁰⁴ Certains auteurs se montrent hésitants sur la question. Dans son *Histoire de l'Assemblée Constituante*, Gomel date la règle au 26 août 1789. Après avoir relaté les étapes de l'élaboration, il cite le texte de l'article 14 et écrit que « ces règles, ainsi introduites dans la déclaration des droits, déposés au roi, avant même que la Constitution ne fût votée, de ses antiques prérogatives financières et les attribuaient intégralement à l'Assemblée élue par les citoyens ». Il poursuit de manière non équivoque en écrivant qu'« il ne suffisait pas de dire que les représentants de la nation voteraient l'impôt et les dépenses publiques ». Ainsi, Gomel considère que l'étape est définitivement franchie au lendemain de l'adoption de la Déclaration, ce qui revient à interpréter de manière très extensive l'expression « et d'en suivre l'emploi » de l'article 14. GOMEL (C.), *Histoire financière de l'Assemblée Constituante*, Paris, Guillaumin, tome 1, 1902, p. 343.

représentants, par l'expression « de surveiller l'emploi de tous les revenus publics ». En définitive, la lecture exégétique de l'article 14 est insuffisante pour rendre compte de l'œuvre de l'Assemblée Constituante à l'égard des dépenses qui n'a pas non plus attendu l'année 1791 pour consacrer textuellement le principe du vote des dépenses.

Si les déclarations des droits anglaise et française sont ambiguës au sujet des dépenses publiques, tel n'est pas le cas des textes adoptés dans les années qui suivirent.

B. La confirmation du principe du vote des dépenses.

225 - Il est indifférent de considérer que les révolutionnaires aient ou non envisagé le vote des dépenses dans les déclarations des droits puisqu'ils établirent le principe dans les années qui suivirent. En Angleterre, la confirmation du principe du vote des dépenses résulte de l'institutionnalisation de l'*appropriation* (1.). En France, ce sont les lois adoptées par l'Assemblée Constituante et la Constitution du 3 septembre 1791 qui achèvent le processus (2.).

1. L'institutionnalisation de l'*appropriation* en Angleterre.

226 - En Angleterre, le *Bill of Rights* n'est qu'une étape dans l'évolution du vote des dépenses par les représentants et plus précisément dans le développement de l'*appropriation* qui s'est affirmé petit à petit depuis le XIV^{ème} siècle. L'étape fondamentale avait été franchie en 1665 avec l'insertion d'une *clause of appropriation* restée célèbre dans un *act* d'octroi de subsides. La Révolution ne fut qu'un tremplin à l'égard des tentatives parlementaires déjà maintes fois affirmées.

227 - Une des premières résolutions des Communes en 1688 avait précisément eu pour objet la création d'une commission pour élaborer une clause permettant le maintien des sommes accordées par les *Bills of Supply* distinctes de toutes les autres sommes de l'*Exchequer*⁶⁰⁵. L'adoption du *Bill of Rights* s'inscrit dans le même état d'esprit, quoique les

⁶⁰⁵ EINZIG (P.), *The control of the purse, Progress and decline of Parliament's financial control*, op. cit., p. 159. « *Keeping the moneys granted by Bills of Supply distinct from all other moneys in the Exchequer* ».

termes employés par ses rédacteurs peuvent apparaître ambigus. Mais il est probable qu'ils aient entendu inclure la pratique de l'*appropriation* dans leur formulation du principe du consentement à l'impôt. A ce titre, durant la même année 1689, un *Bill of aid* fut assorti d'une longue *clause of appropriation*. Ce texte d'octroi de fonds entendait ainsi les affecter spécialement aux besoins de la marine, 200 000 £ pour les arriérés dus aux marins, 100 000 £ pour l'approvisionnement de la Marine et le reste pour les réserves et les salaires dans les chantiers navals⁶⁰⁶.

De la même manière qu'en France, au lendemain de la Révolution et de l'adoption d'une déclaration des droits, l'attitude des parlementaires semble confirmer une volonté claire de déterminer les dépenses publiques. L'usage continu de la technique d'*appropriation* en témoigne et suggère que l'insertion d'une clause de ce type dans les textes d'octroi de fonds constituait bien la manière par laquelle les représentants entendaient voter les recettes. Dans le *Bill of Rights*, il était prévu qu'une « levée d'argent [...] d'une manière autre qu'elle n'est ou ne sera consentie par le Parlement » est illégale. Or le *Bill of Aid* de 1689 n'est qu'un nouveau témoignage de ce que l'affectation des sommes votées fait partie intégrante de la manière qu'a le Parlement d'octroyer des fonds au monarque.

228 - Pendant le règne de Guillaume d'Orange, la formule de la *clause of appropriation* est incorporée à tous les *acts of supply*. La nouveauté, déjà perceptible en 1688, est que l'*appropriation* commence à être directement liée aux crédits, les *supplies*. Mais cette transformation qui se concrétise dans la spécialité n'a rien de fondamental dans le système anglais puisque l'*appropriation* peut porter soit sur une recette, un *aid* ou un subside, soit sur un *supply* ou un crédit dans la mesure où elle emporte l'affectation de la somme, qu'elle soit brute au sens de la recette ou qu'elle ait déjà le sens d'une dépense, d'un crédit.

Le 15 mai 1711, les Communes entendirent asseoir définitivement le système de l'*appropriation*. Elles adoptèrent une résolution aux termes de laquelle toute utilisation d'une somme à des fins qui n'avaient pas été votées par le Parlement doit être considérée comme « *a misappropriation of public money* », c'est-à-dire un usage répréhensible de l'argent public⁶⁰⁷. Il est donc manifeste que dans l'esprit des membres du Parlement, en tout cas des Communes, la manière d'octroyer des fonds s'accompagne de prescriptions quant à leur

⁶⁰⁶ *Ibid.*

⁶⁰⁷ « *The applying of any sum that was unappropriated money or a surplusages of funds to uses not voted or addressed for by Parliament shall be a misappropriation of the public money* » (l'usage de toute somme qui est de l'argent non affectée ou un surplus de fonds à des fins non votées ou déterminées par le Parlement sera un usage répréhensible de l'argent public). EINZIG (P.), *ibid.*, p. 164.

usage. Mais deux innovations devaient transformer l'*appropriation* en spécialité ou lui en donner le sens : la réunion des recettes au sein d'un grand ensemble et le découpage détaillé des dépenses envisagées. Cela ne fut pas immédiatement obtenu dans les années qui suivirent la Révolution.

Au début du XVIII^{ème} siècle, si la volonté de déterminer les dépenses publiques est indéniable, elle ne suffit pas. Il manque encore quelques éléments pour qu'elle puisse exister et se traduire par un vote spécialisé. La France connut une évolution comparable. Les révolutionnaires avaient donné le ton. Il ne restait plus qu'à confirmer textuellement le principe du vote des dépenses.

2. Les lois de l'Assemblée Constituante et la Constitution du 3 septembre 1791 en France.

229 - Marion résume l'œuvre de l'Assemblée Constituante de la manière suivante : elle a proclamé « l'égalité devant l'impôt, le droit pour la représentation nationale de voter les subsides, d'en spécifier l'emploi, de s'en faire rendre compte »⁶⁰⁸. « Spécifier l'emploi » des subsides, ce n'est plus en « suivre l'emploi » comme dans l'article 14, l'idée de la fixation des dépenses apparaissant de manière plus évidente. Ce que décrit Marion, c'est moins l'œuvre de la déclaration que celle qui a suivi le mois d'août 1789 et qui s'est achevée par l'adoption de la Constitution du 3 septembre 1791.

230 - Dès le 7 octobre 1789, l'Assemblée décrète : « chaque législature votera, de la manière qui lui paraîtra la plus convenable, les sommes destinées soit à l'acquittement de la dette publique soit au paiement de la liste civile »⁶⁰⁹. L'Assemblée Constituante n'a alors plus l'intention de s'en remettre à l'autorité du monarque pour la détermination des dépenses publiques puisqu'elles émanent de la Nation. A plus forte raison en 1789, la fixation des dépenses ne peut apparaître que comme le corollaire du consentement à l'impôt. Il s'agit moins de l'atteinte au droit de propriété des contribuables que de l'idée selon laquelle la Nation qui paie doit être celle qui détermine l'emploi de son propre argent et cela dans la mesure où c'est aussi elle qui en est le bénéficiaire. Cela explique pourquoi le même

⁶⁰⁸ MARION (M.), *Histoire financière de la France depuis 1715*, op. cit., tome 1, 1914, p. 445.

⁶⁰⁹ JEZE (G.), *Traité de science des finances, Le budget*, op. cit., p. 32 et 33. Les exemples de textes législatifs que nous citons sont empruntés à son traité.

raisonnement n'est pas tenu à l'égard de la Liste civile dont le bénéficiaire est le monarque et non la Nation. Il fallut beaucoup de temps pour qu'elle se permette d'intervenir dans cette partie des dépenses. Elle ne le put que lorsque l'autorité royale déclina, en France au gré de concessions répétées sous les Chartes monarchiques, et en Angleterre sous les assauts répétés du Parlement.

231 - Le 26 février 1790, l'Assemblée Constituante s'intéressa directement aux dépenses publiques en les déterminant textuellement par décret⁶¹⁰ et en exigeant du « premier ministre des finances le tableau des besoins de tout genre de l'année 1790 »⁶¹¹. Forte d'une telle présentation, elle se trouva en mesure de fixer les dépenses de chaque département ministériel⁶¹². Si le principe du vote des dépenses n'était pas encore textuellement affirmé, la pratique financière témoignait cependant d'une intervention dénuée d'ambiguïté de la part des représentants-révolutionnaires.

232 - Le principe du vote des dépenses fut consacré par la Constitution du 3 septembre 1791. L'article 1 de la section première du Chapitre III du Titre III dispose : « La Constitution délègue exclusivement au Corps législatif les pouvoirs et fonctions [...] 2° de fixer les dépenses publiques, - 3° d'établir les contributions publiques ». Sont ainsi textuellement consacrés les principes du vote des recettes et des dépenses de manière égale⁶¹³ et plus encore, il est envisagé de déterminer les dépenses avant les recettes censées les alimenter. Cette logique budgétaire en germe explique que des auteurs ont tenté de situer les premiers budgets à cette époque révolutionnaire. Selon Jèze, les votes des recettes, des dépenses, et l'annualité de ces votes sont enfin réunis⁶¹⁴.

233 - Nous pouvons néanmoins nous étonner de ce que, entre le 26 août 1789 et le 3 septembre 1791, à partir de la seule idée comptable de vérification de l'emploi des subsides, les révolutionnaires aient dégagé le principe de la fixation par les représentants des dépenses.

⁶¹⁰ Elle fit même porter sur ces dépenses publiques une réduction provisoire de 60 millions.

⁶¹¹ Il s'agit de ce qui est prescrit dans l'article 3 du décret du 26 février 1790.

⁶¹² Jèze cite à titre d'exemple plusieurs décrets fixant les dépenses publiques : un décret sur les affaires étrangères le 5 juin 1790, un autre le même jour pour le traitement des Ministres et du Conseil. Les 26 juin et 3 juillet 1790, un décret prescrit la fixation annuelle des dépenses liées à « l'entretien de l'armée navale, des ports et arsenaux et autres dépenses civiles ou militaires du département de la Marine par les législatures ». JEZE (G.), *Traité de science des finances, Le budget, op. cit.*, p. 33.

⁶¹³ Voir CAUDAL (S.), L'apport des textes constitutionnels révolutionnaires en droit financier et fiscal, *in Constitutions et finances publiques, Etudes en l'honneur de Loïc Philip*, Paris, Economica, 2005, p. 360 et 361.

⁶¹⁴ C'est ainsi que Jèze propose : « le décret des 18-25 février 1791, qui règle les fonds nécessaires aux dépenses de l'année 1791, est, je crois, le premier budget de la France ». JEZE (G.), *ibid.*

En fait, l'intervalle de temps est encore plus bref puisque les révolutionnaires sont intervenus dans la fixation des dépenses dès les mois qui suivirent l'adoption de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen. Stourm et Jèze étaient demeurés prudents quant aux idées des révolutionnaires en matière de dépenses. Mais étant donné ce que prévoit la Constitution de 1791, on peut se demander s'ils n'avaient pas à l'esprit la question de la fixation des dépenses dès la rédaction de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen. L'article 14 constituerait alors plus la formulation timide de leurs vœux qu'une volonté claire d'exclure la possibilité, voire le « droit », pour les représentants de fixer les dépenses publiques⁶¹⁵.

234 - Quoi qu'il en soit, si, pour reprendre l'expression de Jèze, la pratique budgétaire avait été l'application de l'idée dégagée par les révolutionnaires, alors sans doute le vote des dépenses aurait été effectif dès l'année 1792. Peut-être les représentants auraient-ils même songé à spécialiser leur vote. L'histoire qui suivit la Révolution en décida autrement et conduisit le vote des dépenses, en dépit de ces avancées, au principe de l'« abonnement » qui le neutralisa. En Angleterre et en France, l'intervention des représentants ou même l'affirmation du principe du vote des dépenses n'aboutit pas immédiatement à la spécialité de leur vote puisqu'il fut d'une effectivité relative.

§ 2. L'effectivité relative du vote des dépenses après les révolutions.

235 - Timides, les révolutionnaires français et anglais se sont contentés soit d'un principe général du vote des dépenses par les représentants soit de l'obtention du vote de certaines dépenses seulement. Ainsi, après les révolutions, sans spécialité du vote des dépenses, le principe semble creux ou en tout cas d'une effectivité relative. A ce titre, la Liste civile occupe une place singulière à l'égard des dépenses publiques (**A.**) tandis que de nombreux obstacles nuisent directement au principe du vote des dépenses (**B.**).

⁶¹⁵ Stourm écrit que « les députés de 1789 [et donc les rédacteurs de la Déclaration] purent, à la rigueur, se demander si le droit d'ordonner les dépenses ne constituait pas un droit régalien », mais il cite ensuite les cahiers des bailliages et sénéchaussées qui posent la question. STOURM (R.), *Cours de finances, Le Budget, op. cit.*, p. 41. Jèze affirme même que c'est « par application de cette idée [juste après avoir cité l'article 14 de la Déclaration] que l'Assemblée édicta [la] série de dispositions » qui s'étendent du 7 octobre 1789 au 3 septembre 1791, ce qui suggère une certaine homogénéité de son action. JEZE (G.), *Traité de science des finances, Le budget, op. cit.*, p. 32.

A. La singularité de la Liste civile à l'égard des dépenses publiques.

236 - La Liste civile est d'abord apparue en Angleterre et correspond à une somme d'argent destinée à couvrir des dépenses déterminées. En apparence, après la Révolution, il existe une opposition entre la Liste civile et le vote des dépenses (1.). En France, le modèle anglais de Liste civile est adopté après 1789 (2.).

1. L'apparente opposition entre la Liste civile et le vote des dépenses en Angleterre.

237 - En 1789, la notion de Liste civile n'existait pas en France. Stourm cite un dictionnaire de finances qui se contente de définir la notion de la manière suivante : « Liste civile, terme des finances d'Angleterre »⁶¹⁶. A l'époque pourtant, la notion de Liste civile irrigue le droit budgétaire anglais. Et elle est apparue très utile aux révolutionnaires français qui, de l'été 1789 à septembre 1791, se préoccupent d'imaginer un régime politique qui doit permettre de rompre avec la Monarchie absolue tout en conservant l'institution monarchique. Il est évident, et cela est patent dans leurs travaux, que le système anglais d'une Monarchie limitée apparaît alors, sinon comme un modèle, au moins comme une solution possible. Mais il ne faut pas perdre de vue le décalage temporel qui existe entre les révolutions anglaise et française. La Liste civile évolua substantiellement entre 1689 et 1789. Ainsi, le modèle anglais qui fut transposé en France dans les mois qui suivirent l'adoption de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen n'est pas celui qui existait après l'adoption du *Bill of Rights* de 1689.

238 - Après la Révolution de 1688, il fut prévu que les dépenses de la « liste civile »⁶¹⁷ seraient couvertes par une somme déterminée par le Parlement. Mais les dépenses visées par la Liste civile recouvraient à la fois les dépenses de la maison royale et les dépenses des services civils du gouvernement⁶¹⁸. Il y avait alors une confusion considérable entre ce qui devait devenir les dépenses publiques et les dépenses personnelles du Roi. La

⁶¹⁶ STOURM (R.), *Cours de finances, Le Budget, op. cit.*, p. 43.

⁶¹⁷ Stourm donne des explications sur l'origine de la notion en Angleterre. Il cite Macaulay qui précise que l'adjectif « civile » se justifie par les « emplois civils » que la Liste devait couvrir. STOURM (R.), *ibid.*, p. 18.

⁶¹⁸ MOLINIER (J.), *La procédure budgétaire en Grande-Bretagne, op. cit.*, p. 179.

Liste civile devait donc tout couvrir. Comme elle était alimentée à la fois par les revenus héréditaires de la Couronne et par le produit d'impôts spécialement affectés à la Liste civile et votés lors de l'intronisation de tout souverain, les représentants restaient *a priori* en dehors tant de la détermination annuelle des recettes que de toute détermination des dépenses. Son intervention était alors ponctuelle pour les recettes, à chaque nouvelle intronisation, et absente quant à leur emploi. Einzig écrit que le Roi avait « la main entièrement libre » en la matière⁶¹⁹. En revanche, l'autorité du Parlement ressurgit lorsque le Roi a besoin de ressources supplémentaires puisqu'il est dans l'obligation absolue de recourir aux représentants. C'est dans le cadre de ses demandes exceptionnelles qu'est intervenue la *clause of appropriation*. En ce qui concerne les dépenses ordinaires donc, le pouvoir du Parlement apparaît pour le moins restreint et ce, même après la Révolution.

239 - La conception extensive de ce qu'était alors la Liste civile soustrait les dépenses royales mais aussi les dépenses dites des services civils du gouvernement, c'est-à-dire les dépenses publiques, à toute intervention parlementaire. Il y a donc une apparente opposition entre la Liste civile et le vote des dépenses. Cela implique l'idée selon laquelle ce n'est ni par cette liste ni par les dépenses extraordinaires que le Parlement a pu accroître son pouvoir mais par la question des dépenses militaires. Rappelons que les rédacteurs du *Bill of Rights* avaient ouvert une brèche considérable en prévoyant l'impossibilité pour le monarque d'entretenir une armée en temps de paix sans le consentement du Parlement. « En application de ce texte, le Parlement décida de n'accorder que l'autorisation de maintenir une armée permanente en temps de paix pour une durée d'un an ; il acquit ainsi la possibilité de voter chaque année les dépenses militaires du royaume »⁶²⁰.

240 - Si la Liste civile semble formellement contenir le pouvoir parlementaire de déterminer les dépenses, elle fut paradoxalement un outil efficace dans son expansion. Et la solution pour accroître son pouvoir apparut évidente au Parlement puisqu'il lui suffisait de sous-évaluer les besoins royaux et de n'accorder pour la durée de son règne qu'une somme assez faible. Conséquence immédiate, la dette se creusa à mesure que les dépenses gouvernementales allaient croissantes. En 1689, le montant de la Liste civile était ainsi de 600

⁶¹⁹ EINZIG (P.), *The control of the purse, Progress and decline of Parliament's financial control, op. cit.*, p. 150. « It was understood from the very outset that the King had an entirely free hand in respect of the allocation of the amount granted under the Civil List » (il était entendu depuis le début que le Roi avait la main entièrement libre en ce qui concerne l'affectation des sommes accordées pour la Liste civile).

⁶²⁰ MOLINIER (J.), *La procédure budgétaire en Grande-Bretagne, op. cit.*, p. 182.

000 £ et n'augmenta que peu pour atteindre 900 000 £ dans les années qui suivirent⁶²¹. La Liste civile était inadaptée et les Communes étaient loin d'être honnêtes à l'égard du Roi en ce qui concerne la dette⁶²². « Pendant le règne de Guillaume III, le Parlement poursuivit délibérément une politique consistant à maintenir le Roi dans un manque d'argent »⁶²³. Le Parlement eut même l'audace d'en rendre le Roi seul responsable.

Toutefois, à l'avènement de la reine Anne, son comportement s'adoucit. Et au XVIII^{ème} siècle, à mesure que la dette se creusait, le Parlement consentit ponctuellement à l'atténuer. Cela le rendit incontournable en matière financière. Mais la situation ne pouvait pas durer et le manque chronique de fonds dont souffrait le monarque entraîna l'extraction progressive de certains éléments de la Liste civile pour la soumettre à l'autorisation annuelle du Parlement. Par ce biais, et non pas seulement par les dépenses militaires, les représentants purent approfondir leur pouvoir budgétaire. Ce mouvement s'opéra pendant le XVIII^{ème} siècle et, par touches successives, la Liste civile perdit en consistance. C'est ainsi que le coût des administrations coloniales en sortit, leur apparition l'ayant trop fortement grevée. Au cours d'un débat du 6 avril 1780 au sujet d'une proposition de Dunning, la nécessité de contrôler les dépenses de la Liste civile fut clairement affirmée. Ses propositions furent accueillies de manière unanime et il fut question de créer une commission pour examiner les dépenses de la Liste civile. En 1782, les propositions de réforme de Burke traduisirent une volonté parlementaire encore plus nette d'étendre ses prérogatives. C'est dans un tel contexte que les révolutionnaires français décidèrent de s'inspirer du modèle anglais de Liste civile.

2. L'adoption du modèle anglais de Liste civile en France.

241 - Pour les révolutionnaires français, le modèle anglais fut une importante source d'inspiration au même titre que le modèle américain. En 1789, ils examinent la toute jeune Constitution des Etats-Unis d'Amérique en même temps qu'ils s'imprègnent du système britannique. Et le système de la Liste civile apparaissait comme un élément permettant de concilier la rupture avec la Monarchie Absolue et la conservation du Roi de France. Mais elle

⁶²¹ CHUBB (B.), *The Control of Public Expenditure*, op. cit., p. 9.

⁶²² EINZIG (P.), *The control of the purse, Progress and decline of Parliament's financial control*, op. cit., p. 151. « Clearly, the amount of the Civil List was inadequate [...]. The Commons were at first considerably less than fair to the Monarch in the matter of such debts ».

⁶²³ *Ibid.*, p. 151. « Throughout the reign of William III Parliament pursued a deliberate policy of keeping the King short of money ».

avait déjà considérablement évolué par rapport à la conception initiale des révolutionnaires anglais de 1688. L'insuffisance de la Liste civile avait entraîné l'extraction progressive d'un certain nombre de dépenses et surtout, à la suite des réformes initiées par Burke en 1782, la moitié des dépenses dites du Gouvernement civil en avait été extraite. L'Assemblée Constituante française disposait ainsi d'un recul suffisant et si elle a adopté le système de la Liste civile dans la Constitution de 1791, ce n'est que dans la mesure où il permettait la distinction entre les dépenses irréductibles de la Maison royale et celles qui concernaient la Nation. Quant à l'appellation, les Anglais eux-mêmes s'étonnent de ce qu'elle ait pu être reprise dans la mesure où, et c'est le cas en 1791, elle n'a rapidement plus désigné la rétribution des emplois civils qui lui avaient donné son nom⁶²⁴.

242 - En France, avant la Révolution, une importante confusion avait régné et les révolutionnaires décidèrent d'y mettre fin par décret le 7 octobre 1789 : « chaque législature votera, de la manière qui lui paraîtra le plus convenable, les sommes destinées, soit à l'acquittement des intérêts de la dette publique, soit au paiement de la liste civile ». Stourm explique qu'il fut même demandé au Roi d'évaluer la somme nécessaire⁶²⁵. Un autre décret, du 13 octobre 1789, annonça ensuite que « le département de la maison du roi cessera de faire partie du Trésor public ».

243 - Le système de la Liste civile fut enfin intégré à la Constitution du 3 septembre 1791 dans la section première du chapitre II de son Titre III intitulé « de la royauté et du roi ». L'article 10 est ainsi rédigé : « la Nation pourvoit à la splendeur du trône par une Liste civile, dont le Corps législatif déterminera la somme à chaque changement de règne, pour toute la durée du règne ». La logique retenue par les Constituants est exactement celle du système anglais puisque, un siècle plus tôt, il était prévu les mêmes modalités, à cela près qu'en 1791, seules les sommes votées par les représentants alimentent la Liste civile. L'autre différence résulte de l'affirmation par les révolutionnaires français de ce qu'elle devait servir « à la splendeur du trône » et non pas, *a contrario*, à l'ensemble des dépenses publiques qui sont d'emblée couvertes par les sommes annuellement octroyées. Ils prenaient ainsi acte de l'évolution qu'avait connue la liste civile en Angleterre entre 1689 et 1789 et son adoption devint, après 1789, « la pierre angulaire du régime nouveau »⁶²⁶.

⁶²⁴ STOURM (R.), *Cours de finances, Le Budget, op. cit.*, p. 18.

⁶²⁵ *Ibid.*, p. 44.

⁶²⁶ *Ibid.*, p. 43. Voir GAUTIER (A.), *Etudes sur la liste civile en France*, Paris, Plon, 1882, 213 p.

Comme le régime français cesse d'être monarchique entre 1792 et 1814, la Liste civile disparaît. Mais l'article 53 du sénatus-consulte organique de la Constitution du 16 thermidor an X (4 août 1802), qui dispose que « la loi fixe pour la vie de chaque Premier consul l'état des dépenses du gouvernement », n'est pas sans rappeler ce système. En effet, le Consulat et l'Empire ont entendu conserver l'idée de la distinction entre les dépenses royales et les autres dépenses publiques, l'empereur ou le premier consul pouvant s'apparenter, sous cette acception, à un monarque.

244 - En 1814, le retour de la Monarchie justifie à plus forte raison la réactivation de la Liste civile. Elle fut intégrée sur le modèle de la Constitution de 1791 dans l'article 23 de la Charte du 4 août 1814 : « la liste civile est fixée pour toute la durée du règne, par la première législature assemblée depuis l'avènement du roi ». Elle est reprise à la virgule près par l'article 19 de la Charte constitutionnelle du 14 août 1830.

A l'égard des dépenses publiques, la Liste civile mise à part, certains obstacles empêchèrent le vote des dépenses par les représentants après les révolutions.

B. Les obstacles au vote des dépenses.

245 - Si les révolutions ont modifié les systèmes financiers anglais et français, la volonté des représentants de déterminer l'emploi des sommes accordées au Roi n'a pourtant pas suffi à rendre effectif leur pouvoir financier en la matière. Un certain nombre d'obstacles témoignent de la résistance du pouvoir royal et de la difficulté éprouvée par les parlementaires pour s'imposer sur la scène politique. Ainsi, après avoir connu un développement considérable, l'*appropriation* apparaît encore limité avant 1787 (1.) tandis qu'en France, le vote des dépenses est exclu avant la restauration monarchique de 1814 (2.).

1. Les limites de l'*appropriation* en Angleterre avant 1787.

246 - Lord Campion explique dans son ouvrage *An introduction to the procedure of the House of Commons* les raisons pour lesquelles l'*appropriation* ne fut pas textuellement érigé en principe. Car, indépendamment de l'interprétation que l'on peut avoir des dispositions du *Bill of Rights* de 1689, il est certain qu'il n'existe pas une consécration de l'*appropriation* ou du vote des dépenses comparable à celle qui caractérise le consentement à l'impôt. Les parlementaires lui auraient préféré « *a method of procedure* » (une méthode de procédure ou procédurale), c'est-à-dire « disposer chaque année que les sommes votées pour cette année devraient être affectées à des objets déterminés »⁶²⁷.

Selon cet auteur, deux raisons pourraient l'expliquer. La première serait que les parlementaires considéraient l'octroi de *supplies*, c'est-à-dire de crédits issus de recettes supplémentaires, comme quelque chose d'exceptionnel qui ne devait pas devenir une pratique institutionnelle. Il s'agissait donc de préserver les finances des contribuables et d'obliger le Roi à n'utiliser que les fonds liés à la Liste civile. La seconde raison serait que les parlementaires voulaient éviter d'ériger l'*appropriation* en principe car cela aurait ressemblé à une revendication nouvelle alors qu'ils préféreraient donner l'impression qu'il s'agissait d'un ancien droit. Cette raison nous paraît contradictoire avec ce qui s'est passé pour les recettes. Certes, il existait des précédents qui pourraient alimenter cette thèse. Mais les rédacteurs du *Bill of Rights* n'ont pas hésité à réaffirmer le principe du consentement à l'impôt alors qu'il s'agissait d'un ancien droit. Cela ressort de la *Magna Carta* de 1215, des *statutes* du XIV^{ème} siècle et du *Petition of Rights* de 1629. En fait, il nous semble que c'est plus le caractère récent de l'*appropriation*, devenu incontournable en 1665 seulement, qui empêcha les parlementaires de l'imposer en 1689. Encore que cette discrétion nous paraît relative si l'on accepte de considérer qu'une référence implicite existait dans le *Bill of Rights*⁶²⁸.

En conséquence, il serait plus opérant de conserver la première raison avancée par Lord Campion, à savoir la volonté de maintien de l'octroi de subsides supplémentaires dans une situation d'exception. En dotant le Roi de sommes déterminées au titre de la Liste civile,

⁶²⁷ CAMPION (Lord), *An introduction to the procedure of the House of Commons*, Londres, MacMillan & Co, St Martin's Press, 3^{ème} éd., 1958, p. 34. « *Enacting every year that the sums voted that year shall be appropriated to stated purposes* ».

⁶²⁸ Voir *supra*, n°218.

les parlementaires le prennent au piège. Quand il se trouve à court d'argent et qu'il est obligé d'en réclamer, il sait le caractère exceptionnel de sa démarche et consent plus facilement à ce que l'emploi des fonds supplémentaires soit déterminé par les parlementaires. Il comprend même qu'en faisant ainsi, il en obtient plus facilement. En définitive, cela satisfait les deux intérêts : à la fois le besoin royal de fonds et la détermination de leur emploi par le Parlement. Toutefois, ce schéma a été contrarié durant près d'un siècle après la révolution de 1688.

247 - Certes, l'*appropriation* est devenu la règle en matière de *supplies*, c'est-à-dire de crédits supplémentaires. Mais plusieurs limites en ont restreint la portée. D'abord, si les sommes alimentant la Liste civile étaient presque toujours insuffisantes, elles n'en demeuraient pas moins exclues du champ d'application de l'*appropriation*. Octroyées pour la durée du règne, ces sommes étaient librement utilisées par le Roi car il n'existait pas d'*appropriation* annuel⁶²⁹. Ensuite, les dépenses militaires ne permirent pas non plus vraiment aux parlementaires d'intervenir, du moins comme ils l'entendaient. En temps de guerre, le monarque était totalement libre. Il ne restait donc que les dispositions du *Bill of Rights* qui rendaient obligatoire l'intervention du Parlement pour l'entretien d'une armée en temps de paix. Cela pouvait laisser présager une importante immixtion de sa part en la matière. Mais comme le Roi avait toujours été souverain pour dépenser à sa guise lorsqu'il était question de l'armée, la pratique limita fortement l'application de cette règle. Deux obstacles en atténuèrent ainsi la portée et sont rapportés par Einzig⁶³⁰.

En premier lieu, la mise en œuvre de ce principe apparut inadaptée. Les demandes d'estimation⁶³¹ des dépenses militaires qui étaient émises à la fin de l'année civile étaient adressées seulement à quatre départements ministériels, *the Paymaster General of the Forces*, *the Secretary at War*, *the Paymaster General of the Ordnance* et *the Treasurer of the Navy*⁶³². Ces demandes ne furent étendues à l'ensemble des départements que par la suite. La faiblesse du contrôle parlementaire était aussi patente pour l'emploi de fonds liés à la marine car ils étaient pleinement maîtrisés par l'*Admiralty*. C'est ainsi que le nombre d'hommes devant être employés par la marine était déterminé par le Roi en son Conseil Privé. L'*Admiralty* ne prévenait les Communes qu'ensuite pour qu'elles votent les crédits nécessaires.

⁶²⁹ EINZIG (P.), *The control of the purse, Progress and decline of Parliament's financial control*, op. cit., p. 160.

⁶³⁰ *Ibid.*, p. 160 et 161.

⁶³¹ Il ne s'agissait pas encore d'*estimates* au sens de la procédure budgétaire qui se développa par la suite.

En second lieu, toujours en ce qui concerne les dépenses militaires, le Roi fit de la résistance. Il parvint à conserver une importante autorité. Einzig s'appuie sur les travaux de Shaw⁶³³ et montre comment le Roi parvenait à se passer de l'autorité du Parlement. Les *Treasury reports* témoignent de l'intervention directe du Roi sur les dépenses militaires. La méthode employée consistait à alimenter les forces anglaises en transférant des régiments irlandais. Après un tel détournement, le Roi obtenait facilement le renforcement des troupes irlandaises puisqu'il pouvait le faire de sa propre autorité⁶³⁴.

En somme, les dépenses militaires faisaient l'objet de deux ou trois votes au plus. Avant 1798, il n'y avait même qu'un seul vote global pour la marine⁶³⁵.

248 - En définitive, le meilleur moyen pour le Parlement d'accroître son pouvoir en matière de dépenses résidait dans l'*appropriation* des *supplies* exceptionnels qu'il accordait au Roi lorsque celui-ci était à court d'argent. Mais si l'intervention des représentants était institutionnalisée, elle se trouvait limitée du fait de l'utilisation des fonds. En effet, l'*appropriation* n'était pas toujours respecté par les autorités dépensières. C'est ce dont témoigne une adresse envoyée à la reine Anne le 11 février 1703. Les parlementaires se plaignaient de l'usage qui était fréquemment fait des sommes octroyées et expliquaient que c'était donc par obligation qu'ils inséraient des *clauses of appropriation* qui leur apparaissaient comme le seul moyen d'assurer un bon usage des sommes⁶³⁶. Mais parfois, les Communes votèrent des subsides sans appropriation, c'est-à-dire sans rien prévoir quant à leur emploi. Chubb écrit qu'il y a eu au moins deux cas, en 1727 et en 1735⁶³⁷.

⁶³² EINZIG (P.), *The control of the purse, Progress and decline of Parliament's financial control*, op. cit., p. 160 et 161.

⁶³³ *Calendar of Treasury Books*, SHAW (W.), *Introductory remarks*, 1742-1745.

⁶³⁴ Einzig évoque un transfert du 26 avril 1742. Sept régiments avaient alors été transférés. EINZIG (P.), *The control of the purse, Progress and decline of Parliament's financial control*, op. cit., p. 160 et 161.

⁶³⁵ CHUBB (B.), *The Control of Public Expenditure*, op. cit., p. 8

⁶³⁶ « So little could your Commons depend upon the integrity of the public officers [...] that nothing less could secure the public money from misapplication than an express clause of appropriation which, though not at all necessary for the security of public money in general but only to direct the application of it in some particular places, yet whenever your Commons made no such particular appropriation they seldom failed to misapply the public money » (les Communes ne peuvent que peu compter sur l'intégrité des officiers publics [...] que rien de moins ne pouvait sécuriser l'argent public d'un mauvais usage qu'une clause expresse d'appropriation qui, bien que pas du tout nécessaire à la sécurité de l'argent public en général mais seulement pour diriger son usage à des objets déterminés, cependant lorsque les Communes ne prévoyait pas d'appropriation, les officiers publics échouaient rarement quand il s'agissait d'en faire un mauvais usage). EINZIG (P.), *The control of the purse, Progress and decline of Parliament's financial control*, op. cit., p. 160.

⁶³⁷ CHUBB (B.), *The Control of Public Expenditure*, op. cit., p. 9.

La solution qui permit aux parlementaires d'accroître voire d'acquiescer un véritable pouvoir de détermination des dépenses fut double. Il s'agissait d'achever de développer la technique de l'*appropriation* qui acquit le sens de la spécialité. Mais il s'agissait aussi d'accorder une portée à cette technique en faisant sortir des dépenses civiles de la Liste civile. C'est toute la différence entre la création de la liste en Angleterre en 1689 et son adoption en France en 1791. En Angleterre, une importante confusion régnait durant le XVIII^{ème} siècle.

Cependant, la sortie d'éléments de la Liste civile n'a pas mécaniquement entraîné un accroissement du pouvoir parlementaire des dépenses. En effet, les dépenses qui étaient ainsi sorties étaient rassemblées de manière globale dans une catégorie appelée « *Miscellaneous Supply Services* » (littéralement services de crédit hétéroclites). Aucun découpage n'était prévu pour ces dépenses. Le Parlement n'a pas profité de la sortie de chefs de dépenses de la Liste civile alors pourtant que le Roi n'avait pas le choix. Nous avons montré que le monarque trouvait son intérêt à la sortie de dépenses civiles de la Liste civile dans la mesure où les sommes dont il disposait n'étaient pas suffisantes. Ainsi, le Parlement obtint cette sortie en contraignant le Roi à céder des dépenses mais n'a pas saisi l'occasion de les déterminer à sa place, en tout cas pas en détail.

En France, les obstacles postérieurs à la Révolution qui empêchent le vote par les représentants des dépenses sont d'une autre nature.

2. L'absence de vote des dépenses en France avant 1814.

249 - La plupart des ouvrages qui traitent de l'histoire des finances publiques distinguent deux phases dans la période s'étendant de 1789 à 1814 : la phase révolutionnaire et la phase napoléonienne⁶³⁸. Le projet des révolutionnaires entre 1789 et 1791 est clair. Il s'agit « de donner la maîtrise des finances au pouvoir législatif »⁶³⁹. Nous avons déjà évoqué les dispositions de la Constitution qui témoignent de cette tendance⁶⁴⁰. Mais ce qui caractérise la pratique qui se développe entre 1791 et l'ère napoléonienne est l'impossibilité d'agir en matière financière. La technique des assignats nourrit faussement les espoirs d'établir des

⁶³⁸ BOTTIN (M.), *Histoire des finances publiques*, Paris, Economica, 1997, pp. 36 à 55. M. Bottin distingue « les finances en révolution » de « la réorganisation napoléonienne ».

⁶³⁹ *Ibid.*, p. 36.

⁶⁴⁰ Voir *supra*, n°134 et 232.

finances saines car il est impossible de mettre en adéquation leur émission avec le capital. Le régime de 1791 tente d'affronter les difficultés financières en assurant un contrôle strict du Trésor. Mais les avancées mises au crédit de l'Assemblée s'expliquent plus par le souci de maîtriser des finances difficiles que par celui d'établir durablement la primauté du pouvoir budgétaire de l'Assemblée à l'égard du Gouvernement. Il n'y a pas non plus de vision d'ensemble sous la Convention. La guerre extérieure s'ajoute aux problèmes internes et plonge le système dans un fonctionnement au jour le jour qui ne permet pas la réforme du cadre budgétaire. Ce sont plus les finances et les moyens de se procurer les fonds nécessaires face à des dépenses croissantes qui se trouvent en question⁶⁴¹. Sous le Directoire, un effort est fait pour mettre les questions financières à plat et surtout pour obtenir un aperçu même imprécis des recettes et des dépenses de la Révolution. Ramel était sur le point d'aboutir lorsque le coup d'état intervint⁶⁴².

En dépit des difficultés rencontrées par les révolutionnaires, il semble que l'on puisse, comme le suggère Jèze, considérer que « la Révolution a eu l'idée de la spécialité budgétaire »⁶⁴³. Outre les différents textes adoptés par l'Assemblée Constituante et ce que prévoit la Constitution du 3 septembre 1791, certaines dispositions en témoignent. La Constitution du 22 août 1795 (5 fructidor an III) renouvelle la volonté de voter des dépenses en rappelant le principe. L'article 162 dispose : « le Directoire est tenu, chaque année, de présenter, par écrit, à l'un ou à l'autre Conseil, l'aperçu des dépenses, la situation des finances [...] », et l'article 318 ajoute que les commissaires de la trésorerie « ne peuvent rien faire payer, sous peine de forfaiture, qu'en vertu : 1° d'un décret du Corps législatif, et jusqu'à concurrence des fonds décrétés par lui sur chaque objet ». L'expression « sur chaque objet » rappelle l'idée d'affectation propre contenue dans la *clause of appropriation* anglaise. Deux années plus tard, la loi du 22 thermidor an V prévoit dans son article 5 : « à l'avenir et à compter de l'an VI, les états des dépenses à faire dans l'année commençant au 1^{er} vendémiaire seront adressés au Corps législatif dans la première décade du mois de messidor précédent ; l'examen et le rapport en seront faits de suite au Conseil, de manière qu'autant qu'il sera possible, toutes les dépenses ordinaires et les dépenses extraordinaires connues soient réglées avant le 1^{er} vendémiaire de l'année dans laquelle les dites dépenses devront avoir lieu ». L'orientation est celle de la spécialité et elle est plus nette encore dans l'article 3 de la loi du

⁶⁴¹ Sur ce point, voir les développements sur la crise financière de la Révolution. Voir *supra*, n°123.

⁶⁴² Voir *supra*, n°149.

⁶⁴³ JEZE (G.), *Traité de science des finances, Le budget, op. cit.*, p. 378.

6 floréal an VII : « à l'avenir, et à compter de l'an VIII, les états de dépenses à faire dans l'année commençant au 1^{er} vendémiaire, seront adressés dans la forme prescrite ci-dessus (états divisés en dépenses ordinaires et extraordinaires, et subdivisés ensuite en autant de sections qu'il y en a dans chaque administration ou ministère) au Corps législatif, dans la première décade de floréal précédent »⁶⁴⁴.

250 - En même temps que la période napoléonienne marque un coup d'arrêt à cette évolution, elle retient l'attention en ce qu'elle constitue le point de départ d'une spécialisation continue du vote des dépenses. Ce point de départ ne peut être la Révolution parce qu'en dépit de l'affirmation textuelle du principe du vote des dépenses par l'Assemblée et d'une certaine tendance à la spécialité, le contexte historique ne permit pas sa mise en œuvre. Le système napoléonien eut une longévité que les régimes antérieurs n'eurent pas. Dans un contexte politique globalement plus stable, la question du vote des dépenses par les représentants est à nouveau posée. De 1799 au Second Empire on observe une spécialisation du vote des dépenses qui part de l'abonnement jusqu'à un vote détaillé « réglant les moindres chefs de dépenses »⁶⁴⁵.

Il est cependant à noter que la Constitution du 13 décembre 1799 (22 frimaire an VIII) ne prévoyait pas le système de l'abonnement. L'article 45 dispose : « le Gouvernement dirige les recettes et les dépenses de l'Etat, conformément à la loi annuelle qui détermine le montant des unes et des autres » et l'article 56 ajoute que « l'un des ministres est spécialement chargé de l'administration du Trésor public : il assure les recettes, ordonne les mouvements de fonds et les paiements autorisés par la loi. Il ne peut rien faire qu'en vertu : 1° d'une loi, et jusqu'à concurrence des fonds qu'elle a déterminés pour un genre de dépenses ». Payer avec des fonds déterminés pour un genre de dépenses, c'est engager une dépense conformément à ce qui a été voté sous forme de loi. Ce n'est pas l'abonnement, mais la spécialité.

Mais le système organisé par la Constitution ne fut pas celui de l'ère napoléonienne. Il fut abandonné dès la préparation du budget de l'an IX. Le contexte était la guerre contre l'Autriche et le gouvernement avait besoin d'une « somme de 415 millions, sans désignation d'emploi, pour subvenir aux frais de campagne »⁶⁴⁶. Le Tribunat s'opposa par le rapporteur de la commission : « la régularité des comptes dépend d'une demande de fonds bien précise

⁶⁴⁴ Il s'agit de textes officiels. Les extraits sont rapportés par Jèze. *Ibid.*, p. 39.

⁶⁴⁵ ALLIX (E.), *Traité élémentaire de science des finances et de législation financière française*, op. cit., p. 208.

⁶⁴⁶ LENEVEU (G.), *Histoire de la spécialité budgétaire en France*, thèse, Paris, dir. Alglave, LGDJ, 1906, p. 90.

pour chaque chapitre de dépenses, que ce seul moyen a le grand avantage de mettre la nation à portée de délibérer sur les dépenses qu'elle veut faire, et de reconnaître chaque année ce qu'elles coûtent au temps passé »⁶⁴⁷. Le vote global des dépenses était donc justifié par la guerre⁶⁴⁸. Mais le problème est qu'entre 1799 et 1814 la France est toujours en guerre et les dépenses en conséquence toujours votées en bloc. Jèze rapporte les propos du tribun Mathieu qui entendait protester et qui réclamait une application stricte de l'article 45 de la Constitution. Il voulait une loi avec deux objets : les recettes et les dépenses⁶⁴⁹. Dans le même ordre d'idées, Stourm évoque un rapport de Jean-Baptiste Say dans lequel ce dernier écrit que « la fixation des dépenses et l'appropriation des revenus achèverait la restauration du revenu en France »⁶⁵⁰. Les mots appellent le système de l'*appropriation* mais n'étaient pas du goût de Bonaparte qui épura le Tribunat le 22 ventôse de l'an X.

251 - En matière de dépenses, le système napoléonien fut ce que l'on appelle l'abonnement, c'est-à-dire « le vote unique portant sur le montant total des dépenses, une sorte de forfait »⁶⁵¹ ou une « sorte de concordat par lequel [les Chambres] autorisent une somme fixée à forfait sur le vu estimatif présenté par les ministres »⁶⁵². Il est nécessaire de dire quelques mots de l'abonnement en tant que cette technique est couramment présentée comme une modalité particulière de vote des dépenses. Il nous semble que cette présentation est erronée car l'abonnement constitue moins une manière de voter les dépenses qu'une manière de ne pas les voter. En effet, après le vote global des dépenses, « la répartition est faite, entre les divers services, par le Gouvernement lui-même »⁶⁵³. Comme l'écrit Allix, le Parlement « donne carte blanche [au gouvernement] pour les détails du service : à lui de s'arranger pour le mieux avec l'argent dont il dispose. L'intervention du Parlement est ici réduite à son minimum. C'est le système dont se rapprocheront naturellement les régimes autoritaires, où le pouvoir exécutif entend conserver sa libre activité et où les droits des

⁶⁴⁷ *Ibid.*, p. 90 et 91.

⁶⁴⁸ L'article 1^{er} de la loi du 19 nivôse an IX est clair : « la somme de 415 millions est mise à la disposition du gouvernement pour les dépenses des différents ministères pendant l'an IX ».

⁶⁴⁹ JEZE (G.), *Traité de science des finances, Le budget, op. cit.*, p. 41.

⁶⁵⁰ STOURM (R.), *Les finances du Consulat, op. cit.*, p. 336.

⁶⁵¹ ALLIX (E.), *Traité élémentaire de science des finances et de législation financière française, op. cit.*, p. 208.

⁶⁵² PAUL (M.), Spécialité budgétaire (principe de), *Dictionnaire encyclopédique des finances publiques, op. cit.*, tome 2, p. 1446.

⁶⁵³ JEZE (G.), *Traité de science des finances, Le budget, op. cit.*, p. 379.

Chambres sont tenus en échec par le gouvernement »⁶⁵⁴. Puisque le droit des Chambres de voter les dépenses est tenu en échec, peut-on considérer qu'il existe quand même un vote des dépenses ? Quelle est la différence avec le système du Moyen-Age dans lequel les représentants se contentaient de voter les recettes sans se préoccuper de leur emploi ? Il n'y en a aucune. A la veille de la Restauration, les parlementaires sont privés de leur pouvoir de détermination des dépenses alors qu'il semblait prévu dans le programme révolutionnaire et qu'il était en train de devenir la règle en Angleterre⁶⁵⁵.

La période napoléonienne ne lègue donc pas un point de départ à la période monarchique des Chartes puisqu'elle l'œuvre de l'Assemblée Constituante a été mise entre parenthèses. Il s'agissait de réactiver le principe révolutionnaire du vote des dépenses et surtout de lui donner une teneur autre que formelle en organisant la spécialité du vote. L'avènement de cette spécialité commence sous la Charte de 1814 tandis qu'en Angleterre, le tournant intervient à la fin du XVIII^{ème} siècle.

⁶⁵⁴ ALLIX (E.), *Traité élémentaire de science des finances et de législation financière française*, op. cit., p. 209.

⁶⁵⁵ A titre d'exemple, voici comment l'article 15 de la loi du 15 septembre 1807 règle la question des dépenses pour l'année 1808 : « la somme de 600 millions est mise à la disposition du gouvernement, à compte des dépenses du service de l'année 1808 ».

CHAPITRE 2

L'AVENEMENT DE LA SPECIALITE DU VOTE DES DEPENSES.

252 - Dans son étude de la règle de la spécialité budgétaire, Jèze met d'abord l'accent sur la spécialité proprement dite, au sens de l'examen détaillé et de l'obligation pour le gouvernement de se conformer au vote mais il s'interroge aussi : « la spécialité, est susceptible de degrés. Jusqu'où convient-il d'aller en matière de spécialité ? »⁶⁵⁶. Dans le même ordre d'idées, Einzig précise : « *there are innumerable grades and shades of Parliamentary control of expenditure* »⁶⁵⁷ (il y a d'innombrables degrés et nuances dans le contrôle parlementaire des dépenses). Il n'y a donc pas qu'une seule spécialité mais plusieurs. Elle peut être plus ou moins approfondie mais elle peut, comme l'illustre le système français à partir de 1956, se scinder en deux et s'appliquer distinctement au vote (spécialité politique) et à la gestion des crédits (spécialité technique ou juridique). Les choix faits en Angleterre et en France en matière de spécialité reflètent historiquement les rapports essentiels qui se sont institués entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif.

En Angleterre et en France, lorsque les assemblées représentatives ont souhaité déterminer l'emploi des recettes votées, la spécialité ne s'est pas immédiatement imposée. Différentes étapes ont dû être franchies avant que le principe de la spécialité du vote des dépenses publiques ne soit consacré (**Section I**). Dans la mesure où il constitue un élément fondamental du régime parlementaire et qu'il s'est développé en même temps que le régime politique, la portée du principe est déterminante pour appréhender le rapport entre les institutions gouvernementale et parlementaire (**Section II**).

⁶⁵⁶ JEZE (G.), *Traité de science des finances, Le budget, op. cit.*, p. 366 et 367.

⁶⁵⁷ EINZIG (P.), *The control of the purse, Progress and decline of Parliament's financial control, op. cit.*, p. 71.

SECTION I

LES ETAPES DE LA SPECIALISATION DU VOTE DES DEPENSES.

253 - Après les révolutions de 1688 et 1789, il ne faisait plus aucun doute que la détermination par les assemblées représentatives des dépenses publiques devait être le corollaire du principe du consentement à l'impôt. Cependant, le contexte n'a pas immédiatement permis à cette prérogative de se formaliser (§1.) et la consécration du principe de la spécialité du vote des dépenses n'est intervenue que longtemps après les déclarations des droits qui avaient suivi les révolutions (§2.).

§ 1. Le contexte de la consécration de la spécialité du vote des dépenses.

254 - De la même manière que le principe du consentement à l'impôt, le principe du vote des dépenses ne s'est imposé qu'au terme de siècles de revendications. Mais ce n'est pas pour autant qu'il a immédiatement entraîné la spécialité. Avant le XIX^{ème} siècle, les votes ne revêtaient qu'un caractère superficiel en Angleterre (A.) tandis qu'en France les troubles post-révolutionnaires ont retardé une telle préoccupation. C'est ainsi que la Restauration monarchique de 1814 a d'abord été le siège de nombreuses incertitudes en la matière (B.).

A. Le caractère superficiel de la spécialité du vote de dépenses en Angleterre avant le XIX^{ème} siècle.

255 - Si l'on transpose la distinction entre la spécialité du vote, au sens strict, et la spécialité de la gestion en Angleterre, et bien que les deux aspects aient toujours été très liés,

il apparaît que seul le deuxième a d'abord fait l'objet de toutes les attentions. Historiquement, l'*appropriation* emportait l'engagement du souverain de se conformer aux dépenses projetées. Ce n'est que plus tard qu'il est apparu nécessaire, en amont, de voter en détail les dépenses projetées. Le caractère superficiel de la spécialité du vote des dépenses avant le XIX^{ème} siècle s'explique par l'inadaptation de la Liste civile (1.) et en conséquence par le nombre réduit des votes (2.).

1. L'inadaptation de la Liste civile.

256 - La Révolution anglaise a légué au droit budgétaire un système de Liste civile qui présentait à la fois des avantages et des inconvénients. L'avantage pour les Chambres était de cantonner les dépenses royales sur lesquelles elles n'avaient que peu de prises tout en laissant libre un champ relativement vaste pour les votes annuels. Il fut aisé de remettre en cause le découpage puisqu'il revenait aux représentants de fixer, pour la durée du règne, la somme annuelle de la Liste civile. Ainsi, en n'accordant à la Couronne que des sommes insuffisantes pour faire face aux dépenses, ils l'obligèrent à accepter la sortie d'un certain nombre d'éléments de la Liste civile. Seulement, ce mouvement n'est que la transformation en avantage d'un inconvénient qui continue le droit budgétaire pendant les décennies qui suivirent les Révolutions.

257 - L'inconvénient résidait dans la confusion qui régnait entre les dépenses de la maison royale et les dépenses du gouvernement civil. Tout était confondu au sein de la liste civile et la situation demeura inchangée pendant longtemps. Lorsque les révolutionnaires français s'inspirèrent du système anglais, ils se gardèrent de copier celui de 1689. Ils ne virent l'intérêt de la Liste civile que dans la mesure où elle permettait effectivement de séparer les dépenses royales des dépenses civiles. En Angleterre, la séparation ne se fit pas immédiatement. Le Parlement procéda en déniaient à la Couronne les moyens qui lui auraient permis de faire face aux dépenses qui lui incombaient et, comme elle s'endetta, elle dut lui demander le vote de *supplies*. Ainsi, le Parlement n'était pas le seul à voir son intérêt dans l'extraction de chefs de dépenses de la liste civile puisque le monarque y voyait un moyen d'alléger le montant de ses dépenses⁶⁵⁸.

⁶⁵⁸ On trouve des explications, ainsi que des chiffres, sur le phénomène d'endettement de la Couronne à la suite de la révolution dans les ouvrages de Maitland et Einzig. MAITLAND (F. W.), *The Constitutional History of*

258 - La première brèche dans le système de la Liste civile résulte des réformes de Burke, *Paymaster*⁶⁵⁹ des Forces Armées. En 1782, il eut l'idée de limiter le montant des pensions attribuées par la Couronne car elles l'étaient sans aucun contrôle. Il s'agissait de classer les dépenses au sein de la Liste civile et d'opérer le paiement selon un ordre déterminé. Mais si le monarque avait quelque intérêt à alléger ses dépenses, il n'entendait pas pour autant accepter une pareille extension des prérogatives parlementaires. La bataille fut rude et atteint un sommet le 6 avril 1780 lorsqu'une motion d'un MP du nom de Dunning envisagea expressément la restriction du pouvoir financier du monarque⁶⁶⁰.

En 1804, il fut prévu que les Communes devaient être prévenues dès lors que les dépenses afférentes à la Liste civile venaient à dépasser les 124 000 £ annuellement autorisées. Cela fut fait dès le 3 mai 1816 par Castlereagh qui fit des propositions concernant le déficit. Il considérait que la situation de la Liste civile était sinon illogique en tout cas inadaptée au vu de l'ensemble des dépenses⁶⁶¹. Pour Einzig, le Parlement faisait face à un choix : soit augmenter le montant affecté à la Liste civile pour la rééquilibrer, soit retirer des chefs de dépenses jusqu'à ce que les comptes soient équilibrés⁶⁶². Mais il était trop tôt pour que le retrait de la Liste de l'ensemble des éléments liés au Gouvernement civil apparût nécessaire. Castlereagh lui-même ne tira pas toutes les conséquences de la situation qui avait provoqué les débats. Il défendait ainsi le maintien du service de la diplomatie au sein de la Liste civile. Si de nombreuses dépenses furent progressivement couvertes par les *supply grants*, c'est-à-dire les fonds annuellement accordés par le Parlement, le but poursuivi consistait simplement en un rééquilibrage des comptes de la Liste. Mais le débat resurgit en 1820 entre Lord Lansdowne et Lord Liverpool. Le second ne comprenait pas la logique de la séparation et considérait les dépenses royales comme des dépenses nationales au même titre que les autres. Le premier ne plaidait pas en faveur d'une sortie définitive des dépenses civiles mais pour une séparation au sein de la Liste civile afin de libérer la famille royale de

England, op. cit., pp. 435 et 436. EINZIG (P.), *The control of the Purse : progress and decline of Parliament's financial control, op. cit.*, pp. 151 à 153.

⁶⁵⁹ Le *Paymaster* est l'équivalent du trésorier.

⁶⁶⁰ « *That the influence of the Crown has increased, is still increasing and ought to be diminished* » (Que l'influence de la Couronne a augmenté, qu'elle augmente encore et qu'elle doit être restreinte). EINZIG (P.), *The control of the Purse : progress and decline of Parliament's financial control, op. cit.*, p. 154.

⁶⁶¹ Il expliqua que la majeure partie de la Liste civile était « tout autant des dépenses nationales au service du pays que les sommes annuellement octroyées pour l'Armée et la Marine et pour tout département du service public » (« *as completely a national expenditure for the service of the country as the grants annually made for the Army and the Navy and every other department of the Public service* »). EINZIG (P.), *ibid.*, p. 155.

⁶⁶² « *Parliament had to decide whether to relieve the Civil List by increasing the amount allotted to it or withdrawing from it charges to a total corresponding to the deficiency* ». EINZIG (P.), *ibid.*

certaines accusations les rendant responsables, par leur part de dépenses, du déficit de la Liste. L'absurdité du système perdura encore dix ans.

259 - En 1830, comme il fallait voter une Liste civile pour l'avènement de Guillaume IV, il y eut de nouveau débat. Le Chancelier de l'Echiquier Goulburn était encore favorable au maintien des différents chefs de dépenses au sein de la Liste. Mais en soutenant un *Bill* en ce sens, il rencontra une opposition énergique, notamment de Hume et Brougham. Le débat fut tranché par Sir Parnell qui obtint le vote d'une résolution par laquelle un *Select committee* devait être chargé d'examiner le système de la Liste civile. Après la résignation de la Chambre des Lords qui avait soutenu l'ancien système, le Gouvernement Wellington subit une profonde défaite et le Parlement obtint une séparation nette entre les dépenses de la maison royale et les dépenses publiques, c'est-à-dire civiles et militaires⁶⁶³. Mais le problème demeura en matière de pensions. 75 000 £ étaient prévus à ce titre par la Liste civile finalement votée pour l'avènement de Guillaume IV. Elles furent peu à peu dégagées de la Liste civile à partir de 1837 et en 1901, le dernier poste de dépenses en matière de pensions en fut extrait⁶⁶⁴.

260 - Les termes employés par le *Select committee* rappellent ceux employés par les constituants français lors de l'adoption du système de la Liste civile. Voici les termes employés par la Constitution du 3 septembre 1791 : « la Nation pourvoit à la splendeur du trône par une Liste civile »⁶⁶⁵ et ceux du *Select committee* en 1830 : « *the Civil List should be applied only to such Expenses as affect the Dignity and State of the Crown, and the proper maintenance or their Majesties' Household* »⁶⁶⁶ (la Liste civile ne doit porter que sur les dépenses qui ont une incidence sur la Dignité et l'Etat de la Couronne, et l'entretien approprié du personnel de Sa Majesté). On perçoit bien dans les termes choisis la même idée de limiter la Liste civile aux dépenses personnelles de la Maison royale. Toutefois, l'évolution de la Liste civile en France et en Angleterre est remarquable⁶⁶⁷. Née de la révolution de 1688 en Angleterre, elle a été adoptée en France dans le sens d'une séparation stricte par la Constitution du 3 septembre 1791 et établie de manière durable en 1814. Ce n'est qu'en 1830

⁶⁶³ *Ibid.* Sur tous ces débats, voir les pages 156 et 157 de l'ouvrage de Einzig.

⁶⁶⁴ MOLINIER (J.), *La procédure budgétaire en Grande-Bretagne*, *op. cit.*, p. 182 et EINZIG (P.), *The control of the Purse : progress and decline of Parliament's financial control*, *op. cit.*, pp. 157 et 158. Voir *supra*, n° 159.

⁶⁶⁵ Il s'agit de l'article 10 de la section première du chapitre II du Titre III intitulé « de la royauté et du roi » de la Constitution du 3 septembre 1791.

⁶⁶⁶ *Report of the Select Committee on the Civil List*, in CHUBB (B.), *The control of Public Expenditure*, *op. cit.*, p. 10.

⁶⁶⁷ Voir *supra*, n° 241 et s.

que l'Angleterre adopta la même conception restrictive de la Liste civile, longtemps après la France et alors qu'elle avait eu l'idée du système un siècle auparavant.

Dans la mesure où le système de la Liste civile a mis du temps avant de se fixer en Angleterre, le contexte n'était pas vraiment favorable, avant le XIX^{ème} siècle, au développement de la spécialité du vote des dépenses, car le nombre de votes annuels de dépenses était encore réduit.

2. Le nombre réduit des votes annuels de dépenses.

261 - La question du nombre de votes des dépenses dépend en Angleterre de la particularité du système budgétaire qui conduit le Parlement à ne renouveler annuellement son autorisation que pour une part seulement des dépenses. En effet, il ne se penche que ponctuellement sur les *charges on the consolidated Fund* puisqu'ils sont autorisés une fois pour toutes à l'avènement du monarque. Quand il s'agit des autorisations annuelles de dépenses, leur nombre est ainsi nécessairement réduit puisqu'il s'agit seulement du reste, les *supply services*.

Lorsque Jèze écrit qu'après la Révolution, lorsque Guillaume III était Roi d'Angleterre, « le nombre de votes était extrêmement réduit »⁶⁶⁸, il fait référence aux votes intervenant annuellement, ceux portant sur les *supply services*. Le nombre augmenta progressivement dans le courant du XVIII^{ème} siècle et les votes furent alors divisés en trois catégories : *navy service*, *army service* et *civil service*⁶⁶⁹. A la fin du XVIII^{ème} siècle, le découpage est significatif entre les dépenses de nature militaire et les dépenses civiles et une plus grande souplesse caractérise les premières. Jusqu'en 1798, un seul vote est pris pour le *Naval Service* et ce n'est pas avant 1819 qu'un *estimate* détaillé est présenté au Parlement. Sous le règne de la reine Anne (1702–1714), il n'y avait que deux ou trois votes pour les dépenses de la Marine. En 1711, le nombre pour les *Army estimates* passa à sept votes.

262 - Entre la révolution et le milieu du XIX^{ème} siècle, la tendance au développement du pouvoir parlementaire sur l'ensemble des dépenses affecta également la Liste civile.

⁶⁶⁸ JEZE (G.), *Traité de science des finances, Le budget, op. cit.*, p. 372.

⁶⁶⁹ « Les états de dépenses annuelles pour le maintien des forces navales et militaires, pour le recouvrement des revenus et pour les divers services civils, sont préparés par les départements d'Etat respectifs auxquels ils appartiennent ; ils sont ensuite revus et approuvés par la Trésorerie, puis soumis à la Chambre des Communes,

Auparavant, cet ensemble de crédits donnait une grande latitude au Roi et à « son » gouvernement. Mais les propositions de réforme de Burke qui aboutirent à l'adoption du *Civil Establishment Act* en 1782 mirent un coup d'arrêt à cette souplesse financière⁶⁷⁰. La Liste civile fut ainsi divisée en huit classes et nécessita la présentation détaillée d'*estimates*. A partir de 1782, « *the king and his government had no longer a free hand in determining civil expenditure out of the Civil List voted for the entire reign of a new monarch* »⁶⁷¹ (le roi et son gouvernement n'avaient plus la main libre pour déterminer les dépenses civiles en dehors de la Liste civile votée pour le règne entier d'un nouveau monarque). La spécialité s'appliqua alors à l'ensemble des dépenses étatiques en dépit du caractère permanent que conserva le vote de la Liste civile. Les ministres devenaient ainsi redevables des dépenses engagées de la même manière que pour les dépenses militaires.

263 - En dépit des avancées obtenues par les Communes depuis le *Bill of Rights*, le nombre de votes resta peu élevé avant le XIX^{ème} siècle, ce qui réduisait en conséquence la responsabilité des ministres quant aux dépenses engagées. La spécialité était encore faible. En 1802, les chefs de dépenses de nature civile qui avaient été dégagés de la Liste civile et placés sous la catégorie *Miscellaneous Supply Services* furent divisés en cinq *heads*. Au même moment, les dépenses militaires commencent à être présentées de manière plus détaillée au Parlement. Le premier classement détaillé des *Miscellaneous Supply Services* intervint en 1824 et ils furent régulièrement reclassés au fur et à mesure que des chefs de dépenses sortirent de la Liste civile⁶⁷². En 1827, une résolution de la Chambre des Communes exigeant la présentation des *estimates* permit l'instauration régulière de la pratique consistant pour le Gouvernement à présenter annuellement l'ensemble de ses propositions de dépenses, donc de ses *estimates*. En 1847, le *Select committee* sur les *Miscellaneous Expenditure* formula un certain nombre de recommandations qui permit leur évolution progressive.

Au cours du XIX^{ème} siècle, le contexte permet au nombre de votes parlementaires de dépenses de se multiplier de manière considérable et c'est à la même époque que la question se pose en France. Mais au début de la première Monarchie parlementaire, la situation était encore très incertaine.

par ordre de la Couronne ». TODD (A.), *Le Gouvernement parlementaire en Angleterre*, op. cit., tome 2, 1900, p. 314.

⁶⁷⁰ Sur l'évolution de la Liste civile, voir *supra*, n°237 et s.

⁶⁷¹ EINZIG (P.), *The control of the purse, Progress and decline of Parliament's financial control*, op. cit., p. 165.

⁶⁷² *Ibid.*

B. Les incertitudes concernant le vote des dépenses en France lors de la restauration monarchique de 1814.

264 - Les auteurs qui ont étudié les monarchies parlementaires françaises⁶⁷³ ont montré qu'il existait un décalage évident entre le texte de la Charte du 4 août 1814 et la pratique qui s'est développée après son adoption. Alors qu'il évoque « ce système particulier de collaboration des pouvoirs que l'on désigne sous le nom de gouvernement de Cabinet ou gouvernement parlementaire », Barthélémy explique que « la Charte ne formulait pas les règles de ce gouvernement, nouveau en France », il ajoute qu'« il n'est rien moins que sûr que ses auteurs en aient accepté le principe »⁶⁷⁴. Le même constat s'impose pour le vote des dépenses d'autant que le système napoléonien avait complètement étouffé la consécration révolutionnaire du principe. En 1814, la Constitution sénatoriale et les travaux préparatoires de la Charte apparaissent contradictoires sur la question des dépenses (**1.**). Le texte adopté est silencieux, ce qui a pu justifier le rejet royaliste du principe même du vote des dépenses (**2.**).

1. La Constitution sénatoriale et les travaux préparatoires de la Charte.

265 - Le 31 mars 1814, les puissances alliées sont à Paris. Deux mois plus tard seulement, la Charte monarchique est adoptée. Mais entre la mise en place du gouvernement provisoire le 1^{er} avril et la promulgation de la Charte le 2 juin, on peut relever l'adoption d'une constitution sénatoriale et la rédaction de plusieurs projets qui diffèrent sensiblement du texte final. Ces événements sont en quelque sorte les travaux préparatoires du nouvel ordre constitutionnel censé rompre avec la période napoléonienne et, contrairement au texte de la Charte, ils présentent des références aux dépenses publiques.

La Constitution sénatoriale du 6 avril 1814 a été adoptée à la hâte mais témoigne « de la recherche d'un nouvel esprit des institutions »⁶⁷⁵. Elle ne contient que 29 articles et l'article

⁶⁷³ Nous pouvons citer, entre autres : BARTHELEMY (J.), *L'introduction du régime parlementaire en France sous Louis XVIII et Charles X*, op. cit., 323 p. BASTID (P.), *Les institutions politiques de la monarchie parlementaire française (1814-1848)*, Paris, Sirey, 1954, 425 p.

⁶⁷⁴ BARTHELEMY (J.), *L'introduction du régime parlementaire en France sous Louis XVIII et Charles X*, op. cit., p. 2 et 3.

⁶⁷⁵ ROSANVALLON (P.), *La Monarchie impossible, les Chartes de 1814 et de 1830*, Paris, Fayard, coll. Histoire des Constitutions de la France, 1994, pp. 15 à 28.

15 traite des questions budgétaires. « Aucun impôt ne peut être établi ni perçu, s'il n'a été librement consenti par le Corps législatif et par le Sénat. [...] Le budget de l'année suivante et les comptes de l'année précédente sont présentés, chaque année, au Corps législatif et au Sénat, à l'ouverture de la session du Corps législatif ». Il n'est pas étonnant de voir réaffirmer le principe du consentement à l'impôt qui n'avait pas été remis en cause par les différents textes constitutionnels depuis la révolution. Néanmoins, le second volet de l'article 15 prévoit la présentation aux Chambres du « budget de l'année suivante ». Il ne peut s'agir simplement des propositions de recettes et on peut sans doute y voir une référence aux dépenses. La présence d'une telle disposition budgétaire, bien que peu détaillée, ne paraît pas anodine dans une Constitution de 29 articles seulement. L'inclusion de la règle de la présentation annuelle du budget aux chambres représentatives s'explique sans doute par le fait que cette Constitution a été rédigée par le Sénat de l'Empire déchu, et que celui-ci souffrait d'un pouvoir minime en ces matières.

Les travaux préparatoires de la Charte se divisent en trois projets parfois appelés projets A, B et C⁶⁷⁶. Le projet A reprend les termes de la Constitution sénatoriale dans un article 15. Le dernier alinéa prévoit : « le budget de l'année suivante et les comptes de l'année précédente sont présentés chaque année dans les premiers jours d'octobre à la Chambre des députés et à celle des pairs ». Il n'y a pas de précision sur la portée du terme « budget » mais on trouve des éléments dans les corrections apportées au projet A par Beugnot, Dambray, Montesquiou et Louis XVIII. Montesquiou et Dambray proposent l'adjonction d'un article 5 bis, l'article 5 du projet étant consacré à la procédure législative⁶⁷⁷. Ce complément est ainsi rédigé : « le roi surveille les recettes et dirige les dépenses conformément au mode arrêté par la loi annuelle qui détermine le montant des unes et des autres ». Le commentaire qui suit est éloquent : « on croit [cet article] nécessaire à l'action du gouvernement ». Il semble bien que Montesquiou et Dambray envisageaient la nécessaire détermination par les représentants, auteurs de la « loi annuelle », des recettes mais aussi des dépenses.

⁶⁷⁶ Nous ignorons s'il s'agit des expressions employées par leurs auteurs. C'est néanmoins la terminologie employée par M. Rosanvallon dans les annexes de son ouvrage. ROSANVALLON (P.), *ibid.*, pp. 185 à 278.

⁶⁷⁷ « La Chambre des pairs et la Chambre des députés concourent à la formation de la loi. La loi est proposée par le roi et ne peut l'être que par lui. Elle peut l'être également ou dans la Chambre des pairs ou dans celle des députés des départements, excepté les projets relatifs aux contributions qui doivent être proposés d'abord dans la seconde Chambre. Il n'y a de loi que lorsqu'elle est votée librement par les deux Chambres et sanctionnée par le Roi à qui en appartient la promulgation. Le Roi peut également inviter les deux Chambres à s'occuper des objets qu'il juge convenables ». ROSANVALLON (P.), *ibid.*

266 - Le projet B reprend en son article 17 les termes de l'article 15 du précédent mais semble avoir admis l'idée d'une adjonction à l'ancien article 5 devenu article 4. Seulement, l'adjonction est rédigée d'une manière différente : « le roi surveille les recettes et dirige les dépenses conformément à la loi annuelle ; il détermine le mode et la quotité des unes et des autres ». Si l'exécution du budget est réglée par la loi annuelle, il est précisé que les recettes et les dépenses sont déterminées par le roi. Cette disposition peut se comprendre en ce qu'il était de toute manière prévu que le roi dispose seul de l'initiative législative, y compris en matière budgétaire. Mais on voit ici poindre le conflit qui devait opposer quelques années plus tard libéraux et royalistes sur la prérogative royale, et notamment sur la question des dépenses.

Il n'a sans doute pas paru utile d'entrer dans le détail des prérogatives financières comme en témoigne le projet C qui est resté discret en la matière. Dans la partie consacrée aux « formes du gouvernement », il est prévu que « les projets relatifs à l'impôt [...] doivent être d'abord portés à la Seconde Chambre ». A la fin du projet, on trouve un rappel du principe du consentement à l'impôt et de la primauté de la Chambre dans l'examen des « propositions d'impôts ». Ce dernier projet annonçait le silence de la Charte, définitivement adoptée le 4 juin 1814.

2. Le silence de la Charte du 4 juin 1814 et le rejet royaliste du principe du vote des dépenses.

267 - Le laconisme de certaines des dispositions de la Charte du 4 juin 1814 s'explique par le caractère transactionnel du texte octroyé par Louis XVIII à la France mais aussi par le fait que deux mois seulement ont été consacrés à son élaboration. Ainsi, un seul article est consacré à la matière financière, l'article 48 qui dispose : « aucun impôt ne peut être établi ni perçu s'il n'a été consenti par les deux Chambres et sanctionné par le roi ». Les rédacteurs se sont donc contentés de la seule règle qui avait été constamment revendiquée depuis des siècles et rendue incontestable par la Révolution. Si Louis XVIII et son entourage avaient sous leurs yeux le modèle anglais pendant leur exil, ils n'ont pas pour autant entendu fixer dans la Charte l'ensemble des principes financiers qu'ils avaient observé. Il est même fort probable que la Restauration ait entendu renouer, pour partie, avec le système antérieur à 1789 tout en faisant sienne certains principes révolutionnaires. L'Acte additionnel du 22 avril 1815 par lequel Napoléon I^{er} entendait entériner certains principes révolutionnaires était aussi

un compromis au terme duquel la Chambre des représentants est dotée d'un pouvoir budgétaire important⁶⁷⁸. La discrétion du texte octroyé par Louis XVIII eut pour principale conséquence de laisser entières un grand nombre de questions qui ne furent résolues qu'au terme de débats intenses entre royalistes et libéraux.

268 - Favorables à un retour pur et simple à l'ancien régime, les royalistes profitèrent du laconisme de la Charte sur de nombreux points et tentèrent d'en faire découler les principes d'une Monarchie absolue. Ils s'employèrent d'emblée à magnifier la prérogative royale et à minorer en conséquence le rôle de la Chambre des députés et de la Chambre des pairs. Ils ne pouvaient nullement entrevoir la possibilité pour celles-ci de déterminer l'emploi des deniers accordés au roi. Le principe du consentement à l'impôt apparaissait déjà comme une concession ultime. Il s'agissait même moins selon eux d'une conquête révolutionnaire que d'une faveur faite par les rois de l'ancien régime aux Etats généraux. S'ils avaient donc à l'esprit l'ancienne organisation financière, il était hors de question d'accorder aux représentants un quelconque droit de regard sur les dépenses qui devaient relever de la seule autorité du monarque.

Cette interprétation est envisagée par Barthélémy : « de ce silence de la charte sur les dépenses, opposé à sa précision sur les recettes, ne peut-on pas déduire cette conséquence que la Charte a voulu respecter les traditions anciennes, un moment interrompues par la Révolution, mais restaurées en fait par l'Empire malgré les attributions nominales du corps législatif, traditions d'après lesquelles au roi appartient le droit de disposer librement de l'impôt consenti par les représentants de la nation, et, par conséquent, de régler à son gré les dépenses ? »⁶⁷⁹

269 - L'argumentation royaliste se développa de manière radicale lorsque le comte Garnier soutint que le principe du vote des dépenses n'avait jamais existé au cours de l'histoire française. Il déclare le 27 avril 1816 : « en parcourant les monuments de notre législation publique, vous remarquerez que si le droit d'accorder ou de refuser l'impôt paraît toujours avoir été réservé au peuple, on ne retrouve nulle part la moindre trace, le plus léger indice qui annonce la prétention d'examiner, de contrôler et de régler l'emploi des

⁶⁷⁸ L'article 37 insérée dans un titre III intitulé de la loi de l'impôt est ainsi rédigé : « c'est aussi à la Chambre des représentants qu'est porté d'abord, le budget général de l'Etat, contenant l'aperçu des recettes et la proposition des fonds assignés pour l'année à chaque département du ministère, le compte des recettes et dépenses de l'année ou des années précédentes ».

⁶⁷⁹ BARTHELEMY (J.), *L'introduction du régime parlementaire en France sous Louis XVIII et Charles X*, op. cit., p. 259.

deniers »⁶⁸⁰. Cet argument était difficilement opposable aux libéraux qui connaissaient trop bien l'œuvre de l'Assemblée Constituante. Comment soutenir que jamais il n'avait été question pour les représentants d'exercer un droit de regard sur l'emploi des recettes lorsque la première Constitution écrite de la France disposait : « la Constitution délègue exclusivement au Corps législatif le pouvoir de fixer les dépenses publiques »⁶⁸¹ ?

Mensonger, l'argument pesa peu dans les discussions financières. Au début de la Restauration, à la question générale : faut-il revenir à l'Ancien Régime ou prendre en compte les principes révolutionnaires ?, peu de temps fut nécessaire pour trancher en faveur de la seconde solution.

En France, le baron Louis proposa avec succès un système au sein duquel le vote des dépenses et même leur vote spécialisé devaient avoir toute leur place. En Angleterre, en dépit d'un système budgétaire différent sur certains points, le vote des dépenses impliqua de la même manière la consécration d'un principe de spécialité des dépenses.

§ 2. La consécration du principe de spécialité du vote des dépenses.

270 - Le principe de la spécialité budgétaire s'impose à peu près au même moment en Angleterre et en France. Si le contexte légué par le XVIII^{ème} siècle avait été quelque peu aléatoire, le principe put néanmoins s'approfondir ensuite pour se fixer sur l'unité « *vote* » en Angleterre et l'unité « chapitre » en France (**A.**). Par la suite, le système anglais changea peu, contrairement au système français qui abandonna l'unité du chapitre en raison de l'augmentation continue des dépenses publiques. Cette abandon s'accompagna de nombreuses hésitations quant à l'objet de la spécialité du vote (**B.**).

⁶⁸⁰ A. P., Paris, 2^{ème} série, tome XVII, p. 444. Rapport sur le budget à la Chambre des pairs du 27 avril 1816.

⁶⁸¹ Article 1 de la section première du Chapitre III du Titre III, Constitution du 3 septembre 1791.

A. L'approfondissement du principe de spécialité du vote des dépenses jusqu'au *vote* et au chapitre.

271 - De manière parallèle, la spécialité du vote des dépenses se fixa sur le *vote* en Angleterre (1.) et sur le chapitre en France (2.). La consécration du principe est apparue tellement semblable dans les deux Etats que l'unité *vote* a couramment été appelée chapitre par les auteurs français qui établissaient ainsi la correspondance entre les deux.

1. La consécration d'une spécialité par *vote* en Angleterre.

272 - Le développement du contrôle parlementaire sur les dépenses entraîna la multiplication des votes au cours du XIX^{ème} siècle. Dans la mesure où chaque vote parlementaire de dépenses (spécialité du vote) lie le Gouvernement en vertu de l'*appropriation* (spécialité de la gestion), alors l'unité de spécialité est tout simplement appelée *vote* ou en anglais *vote*. C'est précisément le vote qui a constitué la subdivision, ce qui marque le lien fondamental entre la spécialité du vote, au sens strict, et la spécialité de la gestion en Angleterre. Comme en France l'unité de la spécialité est le chapitre entre 1831 et 2001, lorsque M. Molinier analyse l'examen des dépenses par le Parlement en 1969, il assimile le *vote* au chapitre et utilise le même terme pour les deux Etats⁶⁸².

273 - Afin de présenter le système de spécialité du vote des dépenses qui s'est consolidé en Angleterre, il est nécessaire de rappeler la distinction fondamentale qui constitue « l'une des pièces maîtresse du système budgétaire britannique »⁶⁸³ et qui porte sur les charges sur les revenus publics. Cette appellation recouvre deux catégories de charges : les charges payables sur les fonds accordés par le Parlement (« *charges payable out of money to be provided by parliament* ») et les charges sur le Fonds Consolidé (« *charges upon the Consolidated Fund* »). Seule la première catégorie entraîne des votes parlementaires annuels car les dépenses liées à la seconde sont autorisés « de façon permanente par une loi, sans référence à une année financière particulière ; elles sont donc payées régulièrement, sans que le Parlement ait à les voter annuellement et ce jusqu'à ce que les lois qui les ont autorisées

⁶⁸² « Le nombre de chapitres (« *votes* ») varie d'année en année ». MOLINIER (J.), *La procédure budgétaire en Grande-Bretagne*, op. cit., p. 217.

⁶⁸³ *Ibid.*, p. 210.

parviennent à leur terme – si une période d’application a été prévue»⁶⁸⁴. Elles sont dénommées : « *Consolidated Fund Standing Services* ». Quant aux charges annuellement autorisées, elles sont appelées « *Supply Services* ».

Charges sur les revenus publics	
Charges sur le Fonds Consolidé	Charges payables sur les fonds accordés par le Parlement
<i>Consolidated Fund Services</i>	<i>Supply Services</i>
Autorisation permanente	Autorisation annuelle

274 - Dans son traité, Jèze communique des chiffres qui permettent d’appréhender la spécialité du vote des *supply services*. Pour les présenter, il convient de distinguer trois grandes catégories de *supply services* et en conséquence trois sortes d’*estimates* annuellement présentés par le Gouvernement : *Civil Service estimates*, *Army estimates* et *Navy estimates*. Voici un tableau récapitulatif⁶⁸⁵ :

⁶⁸⁴ *Ibid.*, p. 210 et 211.

⁶⁸⁵ Les chiffres sont donnés par Jèze in *Cours de science des finances et de législation financière française*, op. cit., 1922, p. 124.

	<i>Civil Service estimate</i>	<i>Army estimate</i>	<i>Navy estimate</i>	Total
1888	140	25	17	182
1902	105	16	15	136
1918	123	15	15	153
1968	171 (1967-1968)	<i>Defence estimate</i> environ 30		201

275 - Au cours de la procédure, le Secrétaire financier de la Trésorerie présente les *estimates* des départements civils et le ministre de la défense les *estimates* des départements militaires. Les premiers sont appelés *Civil Department estimates*, les seconds sont divisés en quatre : *Defence (Central) estimates*, *Defence (Navy) estimates*, *Defence (Army) estimates* et *Defence (Air) estimates*. La nomenclature varie entre les *civils estimates* et les *defence estimates*. Désormais, les *main estimates* sont divisés en quatre : les premiers couvrent les départements du Gouvernement central et il y a des volumes distincts pour la Chambre des Communes, le *National Audit Office* et le *Electoral Commission*⁶⁸⁶.

Les *civils estimates* connaissent une présentation fonctionnelle et administrative. Ils sont d'abord groupés en onze *classes*⁶⁸⁷ (équivalent des titres selon la nomenclature de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959) et c'est à l'intérieur de chaque *class* qu'apparaît le *vote*. Les *defence estimates* ne sont pas regroupés en *classes* mais directement en *votes*.

276 - L'ensemble des *votes*, civils ou militaires, est subdivisé en *heads* et *subheads* puis en *item*. Mais cette nomenclature détaillée ne lie pas juridiquement le Gouvernement à l'intérieur de chaque *vote*, qui demeure l'unité anglaise de spécialité. Le système est ainsi très

⁶⁸⁶ *Financial Procedure*, Factsheet P6, Londres, House of Commons Information Office, 2003, p. 3.

⁶⁸⁷ I. Gouvernement et Echiquier ; II. Commonwealth et Affaires étrangères ; III. Intérieur et Justice ; IV. Industrie, Commerce et Transports ; V. Agriculture ; VI. Administration locale, logement et services sociaux ; VII. Education et Science ; VIII. Musées et Beaux-Arts ; IX. Bâtiments publics et services gouvernementaux communs. MOLINIER (J.), *La procédure budgétaire en Grande-Bretagne*, op. cit., p. 216.

souple dans la mesure où les *votes* sont fluctuants, le seul élément de permanence étant la division des *civils estimates en classes*.

En tout, les votes parlementaires ne dépassent pas 200 et sont restés à peu près stables depuis la fin du XIX^{ème} siècle⁶⁸⁸. Cela permet à la discussion parlementaire de n'être pas surchargée comme en France lorsque, par exemple, en 1950, le nombre de votes excéda 5000.

2. la consécration d'une spécialité par chapitre sous les monarchies parlementaires en France.

277 - En France, la primeur de l'idée de la spécialité budgétaire est attribuée à l'œuvre de l'Assemblée Constituante, mais la tradition qui voulait que l'exécutif royal bénéficie de la plus grande latitude dans l'emploi des fonds l'empêchait d'en tirer toutes les conséquences. Pour Stourm, elle ne pouvait trouver, « en ce qui concerne les budgets, aucune règle, aucune tradition dans les matériaux que lui léguait l'ancien régime, [et] elle n'eut le temps de rien édifier elle-même »⁶⁸⁹. C'est ainsi que les dépenses n'apparaissaient jamais en plus de trois chiffres. Voici pour exemple comment la loi du 18 février 1791 réglait la question pour l'année 1791 : « il sera fait fonds au Trésor public, en 1791 : 1° d'une somme de 282 700 000 livres [...] ; 2° d'une somme de 300 000 000 livres ; lesquelles deux sommes réunies montent à 582 700 000 livres [...] »⁶⁹⁰.

Compte tenu des difficultés financières rencontrées en France par la suite et l'hostilité du système impérial à l'égard de la détermination des dépenses par les représentants, la question ne s'est véritablement reposée qu'avec le retour de la Monarchie en 1814. L'impulsion du baron Louis fut à cet égard déterminante. Sa vision du système budgétaire lui permit de poser les bases d'une discussion approfondie des dépenses⁶⁹¹. L'inversion de la logique budgétaire défendue par le baron Louis, c'est-à-dire déterminer les dépenses avant les recettes, ne s'est pas facilement imposée alors pourtant que les monarques français comme anglais avaient depuis longtemps pris le soin de justifier de manière plus ou moins détaillée l'objet de leurs demandes de fonds. Le raisonnement opposé fondé sur la prérogative royale

⁶⁸⁸ Pour la présentation de la structure des *estimates*, voir *infra*, n°533 et s.

⁶⁸⁹ STOURM (R.), *Cours de finances, Le Budget, op. cit.*, p. 292.

⁶⁹⁰ *Ibid.*

⁶⁹¹ *Le Moniteur*, 23 juillet 1814, p. 812.

n'empêcha pas l'approfondissement du vote des dépenses de manière incontournable de 1814 à 1831.

278 - Il faut cependant attendre 1817 pour voir apparaître les premières subdivisions dans le vote des dépenses. L'article 151 de la loi du 25 mars 1817 consacre la spécialité par ministère : « la dépense ne peut excéder le crédit en masse ouvert à chacun d'eux (les ministres). Ils ne pourront, sous leur responsabilité, dépenser au delà de ce crédit ». Le vote est donc alors spécialisé et a pour conséquence l'affectation des crédits à des objets déterminés. Mais l'avancée était loin d'être consensuelle et attisa les controverses, d'autant que « si le budget était voté par ministère, il était présenté et discuté par chapitre et par article »⁶⁹². Le détail de la présentation était donc en décalage avec le vote puisque le Gouvernement se justifiait à l'intérieur même de l'unité « ministère ». De plus, le droit d'amendement que les parlementaires avaient obtenu en dépit de l'article 46 de la Charte⁶⁹³ permettait une intervention sur les articles, ce qui posait la question de la portée de leur vote.

Le doute déchaîna les passions pendant dix ans et le parti fut pris par Villèle d'accroître la prérogative parlementaire en 1827 au-delà du ministère. L'article 1^{er} de l'ordonnance du 1^{er} septembre 1827 décida : « A partir de l'exercice 1829, le projet du budget général de l'Etat présentera distinctement l'évaluation des dépenses par branche principale de service, conformément au tableau ci-joint, dont la rédaction sera arrêtée pour chaque année et soumise à notre approbation par nos ministres ». Le terme « section de ministère » est consacré par l'article 2 : « Les divisions établies au budget des dépenses prendront le titre de sections spéciales ; les développements portés dans les états à l'appui continueront d'être considérés comme des subdivisions variables ». « Il y eut 52 sections en 1828 et 86 en 1829 »⁶⁹⁴ mais il ne restait que peu de temps à la Monarchie pour expérimenter l'unité nouvelle.

279 - Comme le parti libéral est favorable à la spécialité et qu'il triomphe lors de la Révolution de 1830, le Gouvernement de Juillet s'engage plus avant dans la spécialité, par la loi du 29 janvier 1831 qui consacre l'unité du chapitre. L'article 11 le prévoit ainsi : « Le budget des dépenses de chaque ministère sera, à l'avenir, divisé en chapitres spéciaux ;

⁶⁹² JEZE (G.), *Traité de science des finances, Le budget, op. cit.*, p. 379.

⁶⁹³ « Aucun amendement ne peut être fait à une loi, s'il n'a été proposé ou consenti par le Roi, et s'il n'a été renvoyé et discuté dans les bureaux ».

⁶⁹⁴ PAUL (M.), *Le principe de la spécialité budgétaire, hier, aujourd'hui, demain in Les grands principes du droit budgétaire de l'Etat, op. cit.*, n°1, p. 69.

chaque chapitre ne contiendra que des services corrélatifs, ou de même nature ». L'article 12 ajoute : « Les sommes affectées par la loi à chacun de ces chapitres ne pourront être appliquées à des chapitres différents ». C'est ainsi que l'unité de chapitre s'est imposée en France pour la discussion des dépenses. En 1831, il y en avait 164, mais leur nombre alla croissant dans les années qui suivirent. Il atteignit 338 en 1848 et était de 362 en 1852 lors de l'adoption du budget pour 1853.

A la fin de la seconde République le principe de la spécialité budgétaire, c'est-à-dire du vote, au sens strict, et de la gestion, s'était imposé. Les choses n'en restèrent pourtant pas là. Le choix de l'unité de vote en matière de dépenses n'était pas définitif comme en témoigne l'évolution ultérieure.

B. Les hésitations relatives à la spécialité du vote en France.

280 - Lorsque la seconde République est proclamée le 24 janvier 1848, le principe de la spécialité budgétaire repose sur le chapitre budgétaire. Aux hésitations constitutionnelles de la seconde moitié du XIX^{ème} siècle correspondent cependant de nombreuses hésitations quant à l'objet de la spécialité. Le système de la spécialité par chapitre commence par s'affermir (1.) mais ensuite, en raison de l'augmentation continue du nombre de chapitres, le principe se dissocie consacrant des unités différentes pour la spécialité du vote entendue strictement et la spécialité de la gestion (2.).

1. L'affermissement de la spécialité par chapitre.

281 - Adoptée après des évolutions tumultueuses au cours des monarchies parlementaires, l'unité du chapitre a connu par la suite des vicissitudes avant de disparaître définitivement avec la loi organique du 1^{er} août 2001. Au XIX^{ème} siècle pourtant, elle traverse plusieurs régimes sans être durablement remise en cause. Ni la Constitution du 4 novembre 1848 ni celle du 14 janvier 1852 ne revinrent sur la conquête parlementaire de 1831. Mais comme le fait remarquer Jèze, le « large pouvoir de contrôle reconnu aux Chambres en matière de dépenses était en opposition trop manifeste avec la restauration du principe

d'autorité et de la dictature »⁶⁹⁵. Dès le mois de décembre 1852, « on en revint au vote par ministère de 1817 »⁶⁹⁶. L'article 12 du sénatus-consulte du 25 décembre 1852 dispose : « Le budget des dépenses est présenté au Corps législatif avec ses subdivisions administratives par chapitres et articles. Il est voté par ministère ». Au cours du second Empire, ce système s'imposa, pour l'essentiel, en dépit de revendications de plus en plus nombreuses de la part du parti libéral qui souhaitait le rétablissement de la spécialité par chapitre.

Face à la pression croissante, l'Empereur céda pour partie. A l'article 1^{er} du sénatus-consulte du 31 décembre 1861 qui modifie les articles 4 et 12 du sénatus-consulte du 25 décembre 1852, il opte pour une spécialité par sections, c'est-à-dire le système de 1827 : « Le budget de chaque ministère est voté par section, conformément à la nomenclature annexée au présent sénatus-consulte ». Le second Empire était en train de reconquérir la spécialité. Les monarchies parlementaires étaient passées du ministère en 1817, à la section de ministère en 1827 et enfin au chapitre en 1831. Après la seconde République, l'approfondissement se reproduit, ministère en 1852, section de ministère en 1861 et enfin, de nouveau le chapitre en 1869. C'est ce que prévoit l'article 9 du sénatus-consulte du 8 septembre 1869 : « Le budget des dépenses est présenté au Corps législatif par chapitres et articles. Le budget de chaque ministère est voté par chapitres, conformément à la nomenclature annexée au présent sénatus-consulte ».

282 - Ainsi, après la défaite de Sedan, la loi du 16 septembre 1871 réaffirme la spécialité du vote par chapitre par son article 30⁶⁹⁷, quarante années après sa consécration. Si « l'apogée des pouvoirs financiers du Parlement » a ainsi pu être atteinte dans « les décennies qui précèdent la première guerre mondiale »⁶⁹⁸, l'approfondissement de la spécialité a eu son revers. Alors qu'il s'agit d'une conquête parlementaire décisive, l'augmentation exponentielle du nombre de chapitres et donc des votes budgétaires a quelque peu entamé ses prérogatives en alourdissant les débats. Si l'on dénombre 338 chapitres en 1872, en 1877, ils sont déjà 400. Le nombre s'accroît ensuite, 637 en 1883, 829 en 1892, 1055 en 1896, 1090 en 1900⁶⁹⁹. En 28 ans, le nombre a donc été multiplié par trois. S'il a diminué quelque peu en passant à 831

⁶⁹⁵ JEZE (G.), *Traité de science des finances, Le budget, op. cit.*, p. 382.

⁶⁹⁶ STOURM (R.), *Cours de finances, Le Budget, op. cit.*, p. 295.

⁶⁹⁷ L'article 30 dispose : « Le budget est voté par chapitre ».

⁶⁹⁸ SAÏDJ (L.), *Finances Publiques*, Paris, Dalloz, 4^{ème} éd., 2003, p. 9, n°16.

⁶⁹⁹ Des chiffres sont communiqués par JEZE in *Traité de science des finances, Le budget, op. cit.*, p. 382, et par M. Paul in *Le principe de la spécialité budgétaire, hier, aujourd'hui, demain in Les grands principes du droit budgétaire de l'Etat, op. cit.*, n°1, p. 70. Voir *infra*, n°283, tableau.

en 1908, il a immédiatement repris son ascension ensuite : 1091 en 1911 et 1726 en 1921⁷⁰⁰. Le développement considérable des chapitres budgétaires sous la III^{ème} République est une conséquence de la loi de Wagner, du nom de l'économiste allemand Wagner qui analysa le phénomène de croissance continue des dépenses en 1892⁷⁰¹. Après la première Guerre mondiale, le principe de la spécialité budgétaire par chapitre ne jouit plus de la même autorité et « les parlementaires avaient donc décidé, par mesure d'économie de temps, de limiter le nombre de vote aux seules questions essentielles à partir de 1934 »⁷⁰². Après la crise du 6 février, le Gouvernement dépose avec succès un projet de loi visant la suppression de la règle du chapitre budgétaire. Cette année là, il n'y a qu'un vote unique sur l'ensemble du budget et de 1936 à 1939, « le budget [est] à titre exceptionnel voté par ministère »⁷⁰³. C'est le début de la dissociation entre la spécialité technique (l'unité de vote) et la spécialité politique (l'affectation) même si, après la seconde Guerre mondiale, la IV^{ème} République renoue avec le chapitre budgétaire. La corrélation ne disparaît qu'à partir du 19 juin 1956.

283 - L'unité de chapitre n'a cependant pas complètement disparu en 1956 car elle demeura celle de la spécialité politique jusqu'à l'abrogation de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 et son remplacement par la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, applicable pleinement au projet de loi de finances pour 2006. L'article 16 du décret-loi du 19 juin 1956 le maintenait en indiquant que les crédits « sont spécialisés par chapitre », comme l'article 7 alinéa 2 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 : « [Les crédits] sont spécialisés par chapitre groupant les dépenses selon leur nature ou selon leur destination ». Mais dès le décret-loi du 19 juin 1956, le lien entre les deux formes de spécialité est rompu, jusqu'à ce que la loi organique du 1^{er} août 2001 ne remette tout à plat en maintenant la dissociation et en changeant aussi d'unité pour les deux formes de spécialité.

Voici un tableau récapitulatif de l'évolution du nombre des chapitres budgétaires en France établi à partir des sources précitées :

⁷⁰⁰ Ces autres chiffres sont répertoriés par Jèze in *Traité de science des finances, Le budget, op. cit.*, p. 384 et *Cours de science des finances et de législation financière française, op. cit.*, 1922, p. 127.

⁷⁰¹ WAGNER (A.), *Traité de sciences des finances*, Paris, Giard et Brière, 1909, p. 74. Les professeurs Gaudemet et Molinier communique des chiffres témoignant du phénomène pour les dépenses publiques en France. Il rappelle aussi les célèbres mots du général Foy qui, « s'excusant de l'ampleur d'un budget qu'il estimait exceptionnel », déclara à la Chambre sous la Restauration : « Saluez ce milliard, messieurs, vous ne le verrez plus ! ». Le dernier chiffre qu'ils donnent est celui de 2000 milliards de francs en 1992. GAUDEMET (P. M.), MOLINIER (J.), *Finances Publiques, Budget / Trésor*, Paris, Montchrestien, 7^{ème} éd., tome 1, 1997, p. 97.

⁷⁰² DOUAT (E.), *Finances Publiques, Finances communautaires, nationales, sociales et locales, op. cit.*, p. 252.

⁷⁰³ PAYSANT (A.), *Finances Publiques*, Paris, dans la 3^{ème} éd., p. 6.

Année	Nombre de chapitres
1872	338
1877	400
1892	829
1896	1055
1900	1090
1908	831
1911	1091
1921	1726
1950	plus de 5000
1985	1723
2002	837

2. La dissociation de la spécialité du vote et de la spécialité de la gestion.

284 - L'article 16 de la Constitution du 27 octobre 1946 avait renvoyé le mode de présentation du budget de l'Etat à une loi organique⁷⁰⁴ qui n'est intervenue qu'une dizaine d'années plus tard à un moment où le nombre des chapitres avait déjà atteint des sommets, comme en 1950 lorsqu'il dépassa 5000. Le 2 août 1955, une loi d'habilitation, confirmée et complétée par celle du 6 août 1955, permit l'adoption d'un décret-loi le 19 juin 1956 « déterminant le mode de présentation du budget de l'Etat »⁷⁰⁵. Pour la première fois dans l'histoire financière française, une dissociation est opérée entre la spécialité politique, c'est-à-dire la spécialité des votes au sens strict, et la spécialité technique, aussi dite administrative

⁷⁰⁴ « L'Assemblée nationale est saisie du projet de budget. Cette loi ne pourra comprendre que les dispositions strictement financières. Une loi organique réglera le mode de présentation du budget ».

⁷⁰⁵ PAUL (M.), *Le principe de la spécialité budgétaire, hier, aujourd'hui, demain in Les grands principes du droit budgétaire de l'Etat, op. cit.*, n°1, p. 64.

ou de gestion⁷⁰⁶. L'article 16 du décret-loi maintient la spécialité technique par chapitre : les crédits « sont spécialisés par chapitre ». Mais l'article 57 alinéa 2 envisage une autre spécialité pour le vote : « Les assemblées se prononcent sur les moyens mis à la disposition du Gouvernement pour l'exécution des diverses fonctions de l'Etat : à cet effet, les dépenses du budget général sont votées par titre et à l'intérieur d'un même titre, par ministère, les dépenses des budgets annexes et des comptes spéciaux sont votées par budget annexe ou par catégorie de comptes spéciaux »⁷⁰⁷. La réforme est de taille mais elle intervient tard par rapport à ce qui était initialement prévu. Elle inspira cependant l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 qui a prolongé le système tout en accentuant la dissociation. Pour reprendre les termes des professeurs Gaudemet et Molinier, l'ordonnance « a perfectionné le système et rationalisé les votes »⁷⁰⁸.

285 - Comme la Constitution du 27 octobre 1946, la Constitution du 4 octobre 1958 renvoie à une loi organique les dispositions concernant les lois de finances⁷⁰⁹ et c'est encore le Gouvernement qui en prit l'initiative en adoptant l'ordonnance organique du 2 janvier 1959. L'article 7 alinéa 2 réaffirme la spécialité des crédits par chapitre⁷¹⁰, mais en ce qui concerne le vote, les choses évoluent. En introduisant la notion de « services votés » et en la définissant comme étant « le minimum de dotations que le gouvernement juge indispensable pour poursuivre l'exécution des services publics dans les conditions qui ont été approuvées l'année précédente par le parlement », l'article 33 invente une nouvelle unité pour le vote. L'article 41 alinéa 2 en indique les modalités : « Les dépenses du budget général font l'objet d'un vote unique en ce qui concerne les services votés, d'un vote par titre et à l'intérieur d'un même titre par ministère, en ce qui concerne les autorisations nouvelles ». Dans la pratique, les mesures nouvelles furent adoptées avant le vote définitif des services votés et le vote des autorisations ou mesures nouvelles se fit par ministère puis par titre. C'est ainsi que la

⁷⁰⁶ Jèze opérait une distinction entre les deux formes de spécialité dès 1910. JEZE (G.), *Traité de science des finances, Le budget, op. cit.*, p. 389. Il distingue « la spécialité juridique et la spécialité parlementaire ». En 1922, il appelle la seconde « spécialité politique ». JEZE (G.), *Cours de science des finances et de législation financière française, op. cit.*, 1922, p. 129. La distinction est aussi précisée par M. Paul in *Le principe de la spécialité budgétaire, hier, aujourd'hui, demain in Les grands principes du droit budgétaire de l'Etat, op. cit.*, n°1, p. 69.

⁷⁰⁷ Décret-loi du 19 juin 1956, *JO* du 20 juin 1956, pp. 5632 à 5640.

⁷⁰⁸ GAUDEMET (P. M.), MOLINIER (J.), *Finances Publiques, Budget / Trésor, op. cit.*, p. 265.

⁷⁰⁹ Article 34, alinéa 3 : « Les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'Etat dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique ».

⁷¹⁰ « [Les crédits] sont spécialisés par chapitre groupant les dépenses selon leur nature ou selon leur destination ».

dissociation entre les deux types de spécialités fut accentuée, ce qui permit une considérable réduction du nombre de votes en matière de dépenses.

286 - Mais la nouvelle donne budgétaire n'est pas longtemps apparue satisfaisante et les parlementaires prirent eux-mêmes l'initiative de réformer la Constitution financière de la France. Cette fois-ci, la loi organique du 1^{er} août 2001 modifie profondément l'objet de la spécialité budgétaire tout en maintenant la dissociation entre ses deux formes. La nomenclature change et c'est surtout l'abandon du système des services votés qui donne une impression de « retour » au principe de la spécialité. L'article 7 II annonce ainsi que « les crédits sont spécialisés par programme ou par dotations ». A cette spécialité technique, l'article 43 alinéa 3 oppose une spécialité de vote par mission. « La discussion des crédits du budget général donne lieu à un vote par mission ». L'avantage de cette nouvelle spécialité du vote est la possibilité pour le Parlement de voter les dépenses qui doivent être engagées de manière beaucoup plus détaillée, par l'intermédiaire des missions, contrairement au système de 1959. Quant à la dissociation, et comme le rappelle M. Paul, il est possible de la relativiser dans la mesure où dès 1956, « les parlementaires ont toujours [eu] la possibilité de présenter des amendements qui modifient le contenu des chapitres de la loi de finances »⁷¹¹ et donc aussi des programmes dans le cadre fixé par la loi organique du 1^{er} août 2001, même si l'article 40 de la Constitution du 4 octobre 1958 fixe un cadre restrictif⁷¹².

287 - L'approfondissement de la spécialité budgétaire a été remarquable dans l'histoire financière tant française qu'anglaise et c'est par ce principe que « le Parlement, historiquement, a assis son pouvoir »⁷¹³. « Réserver au pouvoir législatif l'exclusivité des décisions en matière de dépenses publiques »⁷¹⁴ en permettant aux parlementaires de se prononcer sur les dépenses de manière détaillée est même « la conséquence logique du régime parlementaire », selon M. Lassale⁷¹⁵. Néanmoins, l'unité de vote, aussi détaillée qu'elle a pu être, ne permet ni en Angleterre ni en France de garantir à elle seule le pouvoir parlementaire de déterminer les dépenses publiques, ce qui pose la question de l'effectivité de l'autorisation spécialisée de dépenser.

⁷¹¹ PAUL (M.), *Le principe de la spécialité budgétaire, hier, aujourd'hui, demain in Les grands principes du droit budgétaire de l'Etat, op. cit.*, n°1, p. 235.

⁷¹² Voir *infra*, n°431 et s.

⁷¹³ *Ibid.*, p. 234.

⁷¹⁴ LASSALE (J.-P.), *Le Parlement et l'autorisation des dépenses publiques, RSF*, 1963, p. 586.

⁷¹⁵ *Ibid.*, p. 581.

Voici un tableau récapitulatif de l'évolution du nombre de votes parlementaires de dépenses par année (avec approximations pour rendre les données comparables entre les deux Etats) :

	Angleterre	France
1890	180 (182 en 1888)	830 (829 en 1892)
1900	135 (136 en 1902)	1090 (1090 en 1900)
1920	150 (153 en 1918)	1725 (1726 en 1921)
1950		Plus de 5000
1968	200	Environ 120
2006		61 d'après l'article 43 de la LOLF

SECTION II

L'EFFECTIVITE DU PRINCIPE DE LA SPECIALITE DU VOTE DES DEPENSES.

288 - L'avènement du principe l'annualité du vote du budget a essentiellement permis au régime représentatif de s'imposer en Angleterre et en France. Les nombreuses atténuations qui lui ont été apportées par la suite ne l'ont pas fait disparaître et il a pu se maintenir au moins formellement comme une pièce maîtresse du système budgétaire. De la même manière, l'apparition de la spécialité du vote du budget a permis l'essor du régime parlementaire en affermissant les prérogatives de la représentation nationale. Cependant, le régime parlementaire et la spécialité ont tous deux connu leur apogée, et l'étude de l'effectivité du principe de la spécialité du vote des dépenses livre de nombreux enseignements sur le rapport de force qui s'est établi entre le Gouvernement et le Parlement et qui n'a cessé d'évoluer. La spécialisation du vote des dépenses interroge donc sur les fonctions législative et exécutive. Cela explique qu'elle ait été d'une mise en œuvre difficile (§1.), et que le vote spécialisé des dépenses revête essentiellement une portée politique (§2.).

§ 1. Les difficultés de mise en œuvre de la spécialité du vote des dépenses.

289 - Dès les débuts de la spécialisation du vote des dépenses, des controverses ont vu le jour, à l'occasion desquelles non seulement l'unité de la spécialité a été mise en doute mais aussi son utilité même (A.). Une autre difficulté est apparue alors même que le principe n'était plus contesté. Etant donné le lien qui unit le vote et l'exécution du budget, il est apparu nécessaire d'adjoindre des compléments au principe de la spécialité du vote afin d'éviter que l'engagement des dépenses ne le vide de son sens (B.).

A. Les controverses relatives au principe de spécialité.

290 - Le principe de la spécialité du vote des dépenses, alors qu'il était indissociable de la spécialité de la gestion, a suscité de nombreuses controverses qui ont jalonné les différentes étapes de sa construction, essentiellement en France. Pour autant, en Angleterre aussi, au moment où les votes et donc les *votes* étaient encore peu nombreux, le principe qui entraînait leur multiplication ainsi que leur caractère contraignant était aussi exprimé et opposé aux partisans de la prérogative royale. Mais le débat s'éleva largement au-dessus de cette opposition et se déplaça sur une autre question : la frontière entre les fonctions respectives de l'administration et des Chambres. Il n'est pas étonnant à cet égard que la question se soit posée en Angleterre puis en France à une époque où les rapports entre les pouvoirs étaient eux-mêmes en question et où la pratique du parlementarisme faisait son apparition. Cependant, en Angleterre, les quelques controverses n'ont porté que sur la spécialité de la gestion et donc le principe fondamental selon lequel le vote d'un chapitre ou d'un *vote* lie l'administration dans sa dépense, encore qu'après la Révolution, cette question n'en était plus une. La *clause d'appropriation*, devenue constitutionnelle, ne fut même plus incorporée dans les *Appropriation Acts* à partir de 1870⁷¹⁶. Aussi, les controverses se sont déplacées sur la possibilité ou non du gouvernement de vider l'*appropriation* de sa valeur juridique en opérant des virements. Sur la question de la spécialité du vote, deux thèses se sont vigoureusement affrontées, essentiellement en France et alors que le principe était en train de s'affirmer. La première rejette la spécialité ou restreint le nombre de votes (1.). La seconde plaide quant à elle pour la multiplication des votes (2.).

1. La thèse rejetant la spécialité ou restreignant le nombre de votes.

291 - Le rejet pur et simple de la spécialité ne constitue pas la thèse la plus importante. Mais elle a constitué un obstacle de taille aux partisans de la spécialité puisqu'elle était tournée vers la prérogative royale de l'Ancien Régime. En France, en 1816, le comte Garnier incarna le rejet royaliste du principe du vote par les Chambre des dépenses

⁷¹⁶ « Il a été déclaré à juste titre que si, en tant que déclaration de principe constitutionnel, cette clause pouvait raisonnablement être insérée dans tout *Appropriation Bill*, néanmoins, en droit, elle était absolument superflue ; le gouvernement, en effet, n'a pas le droit d'affecter ces sommes à d'autres objets que ceux indiqués par le Parlement ». TODD (A.), *Le Gouvernement parlementaire en Angleterre, op. cit.*, tome 2, 1900, p. 357.

publiques⁷¹⁷ et il maintint sa position encore en 1821, « en renouvelant obstinément ses anciennes théories »⁷¹⁸ : « les Chambres ont le droit de voter et de consentir l'impôt [...] mais c'est au roi qu'il appartient de régler, de la manière qui lui semble la plus économique et la plus convenable [...] les divers moyens d'exécution »⁷¹⁹. En France, les débats se sont poursuivis après la spécialisation par ministre de la loi du 25 mars 1817. « Chose curieuse ! », s'étonne Stourm⁷²⁰, que Roy, qui avait plaidé pour la nécessité de discuter les dépenses avant les recettes en 1817⁷²¹, se range dans le camp de Garnier au cours d'un discours le 30 juin 1820 : « La Chambre vote l'impôt mais le roi est le chef suprême de l'Etat. A lui seul appartient la puissance exécutive. La conséquence nécessaire de cette vérité fondamentale, c'est que le roi a seul le droit de faire aux dépenses l'application de l'impôt. Car l'administration est la partie principale de la puissance exécutive, et celui-là seul administre qui distribue les dépenses et les applique à chaque acte d'administration »⁷²².

292 - Il s'agissait néanmoins des « derniers échos d'opinions rétrogrades »⁷²³. La thèse hostile à la spécialité s'est renouvelée, s'est enrichie d'une nuance importante et a déplacé le débat. Il ne s'agissait plus de plaider implicitement pour l'abonnement puisque la loi du 25 mars 1817 avait imposé un vote par ministère, mais de mettre en garde contre le risque que « la spécialité [ne] donne l'administration aux Chambres ! »⁷²⁴. A la suite de Roy, Pasquier et Villèle soutinrent que les votes spécialisés de la Chambre ne pouvaient constituer qu'« une obligation de morale politique » et non « une obligation légale », et donc qu'après le vote, « le ministre a la faculté, s'il le juge utile ou nécessaire, de soumettre à l'approbation du Roi une nouvelle répartition des sommes distribuées entre les divers chapitres de son budget »⁷²⁵. C'est ce qui ressort du discours de Courvoisier du 18 avril 1822. En réaction aux amendements de Guitard, il s'exclamait : « si jamais la Chambre admet une telle disposition et que les deux autres branches de la législature y défèrent, l'ordre constitutionnel sera

⁷¹⁷ Voir *supra*, n°269.

⁷¹⁸ STOURM (R.), *Cours de finances, Le Budget, op. cit.*, p. 49.

⁷¹⁹ Rapport du 28 juillet 1821. *Ibid.* p. 49.

⁷²⁰ *Ibid.*, p. 49.

⁷²¹ Rapport du 14 janvier 1817 de Roy, député, p. 48. *Ibid.*, p. 48.

⁷²² *Ibid.*

⁷²³ *Ibid.*

⁷²⁴ A. P., Paris, tome XXXVI, 1822, p. 385. Séance du 17 avril 1822. Guitard. « Qu'on dise donc comment la spécialité donne-t-il l'administration aux Chambres ! »

⁷²⁵ JEZE (G.), *Traité de science des finances, Le budget, op. cit.*, p. 380.

renversé ; le pouvoir du Roi et celui de la Chambre des pairs seront effacés de la Charte ; le pouvoir de la Chambre des députés n'aura plus de bornes ni de contre-poids »⁷²⁶. Le raisonnement est même clairement fondé sur la Charte du 4 juin 1814, Courvoisier brandissant le risque de la spécialité du vote : « la Chambre n'administre pas lors du vote, le gouvernement restera maître du mode d'exécution »⁷²⁷. « Créer des dépenses, et voter un fonds pour y subvenir, avec injonction au gouvernement d'en faire emploi, conformément au vote de la Chambre : ce serait évidemment empiéter sur l'initiative royale et sur le pouvoir d'administrer l'Etat [...], elle maîtriserait le pouvoir administratif »⁷²⁸.

A l'appui de son argumentaire, Courvoisier cite le système anglais mais précisément en ce que, en 1822, le système des *votes* est développé mais encore limité. Cela lui permet de résister aux systèmes audacieusement préconisés par certains députés. Il évoque même les temps de Guillaume III et l'année 1701 lorsque la spécialité n'était pas encore très développée. « En Angleterre, on vote des services, on n'y eut jamais l'idée de lier, article par article, l'action du gouvernement au vote des crédits ; en France, une telle innovation détruirait la Charte »⁷²⁹. Comme la spécialité n'était pas encore si poussée en Angleterre, il invite les députés à la même sagesse et il prétend retrouver le système anglais « incontestablement tracé dans la Charte »⁷³⁰. De manière plus brève mais avec la même conviction, Villèle, qui était alors ministre des finances, reconnaissait, à l'opposé des royalistes des débuts du régime comme Garnier, qu'il était vain « de contester à [la] tribune que qui a le droit de refuser l'impôt, a nécessairement tous ceux qu'on voudrait », mais il met en garde contre « les conséquences de l'abus de ce droit [qui est] tout autre chose que le droit »⁷³¹. Quant au droit de la Chambre, Villèle préfère la voir dans la loi des comptes plutôt que dans la loi du budget⁷³².

⁷²⁶ A. P., Paris, tome XXXVI, 1822, p. 387. Séance du 17 avril 1822. Courvoisier.

⁷²⁷ *Ibid.*, p. 387. « La Chambre des députés tient de la Charte le droit de concourir aux lois, de faire une proposition de loi ; elle a le droit de voter l'impôt chaque année et d'être saisie la première de toutes les propositions d'impôt ; elle a le droit de surveiller l'administration et de mettre en accusation les ministres ; voilà ses droits : tout, du reste, appartient au pouvoir royal ; le Roi gouverne seul ; la Chambre des députés n'a point droit de s'associer directement aux actes du gouvernement ou de l'administration ». Les termes sont proches de ceux de Garnier.

⁷²⁸ A. P., *Ibid.*, p. 388.

⁷²⁹ *Ibid.*, p. 390.

⁷³⁰ *Ibid.*, p. 392.

⁷³¹ A. P., Paris, tome XXXVI, 1822, p. 398. Séance du 17 avril 1822. Villèle.

⁷³² *Ibid.*, p. 399.

A la même époque et alors que le vote des dépenses porte sur les ministères, des thèses sont développées par des parlementaires au nom du droit de la Chambre et non plus de la prérogative royale, dans le but de multiplier le nombre de votes.

2. La thèse plaidant pour la multiplication du nombre de votes.

293 - Le débat déchaîna les passions à la Chambre des députés sous les monarchies parlementaires mais on trouve des traces de la revendication d'une multiplication des votes parmi les parlementaires anglais. La différence avec le débat français est cependant importante puisqu'il porte moins sur l'unité de vote que sur leur nombre. Lorsqu'il est question d'accroître la spécialité du vote, il ne s'agit pas de faire porter le vote des dépenses sur des subdivisions plus petites que le chapitre ou le *vote*, c'est-à-dire l'*item* ou le *subhead*. Il s'agit simplement d'augmenter le nombre de ces chapitres afin d'étendre le contrôle parlementaire ou d'empêcher la réduction de leur nombre. En 1902, Sir Bowles fit une déposition en ce sens devant le *Select committee on national expenditure* : « La commission s'est toujours montrée fortement opposée à toute diminution du nombre de votes qui composent les *estimates* car elle a pour but de diminuer le contrôle de la Chambre des Communes sur ces votes ; sa position s'est généralement construite contre le fait d'émettre des votes larges sur des montants forfaitaires, et elle a préféré la subdivision des votes plutôt que leur inclusion dans un »⁷³³. Jèze précise que le *Public Accounts Committee* avait aussi protesté en 1902 contre la diminution de leur nombre et « réclamé la création de nouveaux votes »⁷³⁴.

La logique de la spécialité du vote des dépenses en Angleterre a néanmoins cela de différent avec la France qu'une importante partie des dépenses n'est pas autorisée annuellement mais une fois pour toutes par le Parlement. Cette spécificité a pour conséquence de favoriser le maintien de la spécialité « dans des limites raisonnables »⁷³⁵, puisque seules sont présentées dans les *estimates* les autres dépenses pour lesquelles une autorisation

⁷³³ « *The Committee has always shown itself, strongly opposed to any diminution in the number of Votes of which the Estimates are composed as being calculated to diminish the control over those votes of the House of Commons; it has set its face generally against making large Votes of lump sums, and has favoured the subdivision of Votes rather their inclusion in one* ». Déposition de Sir Bowles. *Report from the Select Committee on national expenditure ; together with the proceedings of the Committee*, Londres, Wyman & Sons, The house of Commons Publications, n°387, 1902, p. 66.

⁷³⁴ JEZE (G.), *Traité de science des finances, Le budget, op. cit.*, p. 372.

⁷³⁵ *Ibid.*

annuelle est nécessaire. On comprend dès lors pourquoi il n'y eut pas de débat passionné sur l'approfondissement de la spécialité du vote, au contraire des revendications du parti libéral en France au début de la Restauration monarchique.

294 - Le premier argument qui a servi la cause libérale d'un approfondissement de la spécialité du vote, et ses partisans comme le général Foy, Constant, Lafitte et Royer-Collard, réside dans l'affirmation qu'il est le corollaire du consentement à l'impôt et qu'en ce sens il découle aussi de la Charte du 4 juin 1814. Mais avant de déduire la spécialité du principe incontesté en matière de recettes, il convenait d'abord de mettre sur un pied d'égalité le vote des dépenses et des recettes et même d'établir le lien fondamental entre les deux. L'opération fut faite de manière définitive par le baron Louis lors de son célèbre discours⁷³⁶, et il le rappela en lien avec la Charte le 18 février 1819 lors de sa présentation du projet de loi relativement au changement de l'année financière : « la Charte veut que l'impôt ne soit voté que quand les dépenses ont été reconnues et arrêtées par les deux Chambres »⁷³⁷. Le rapport de la Chambre des députés sur le budget de 1817 fait de même : « Le droit de voter l'impôt est, sans contredit, la plus importante de vos attributions. Mais quelle est l'étendue de ce droit ? Et dans quelles limites doit-il être restreint ? N'auriez-vous que le droit de voter ou de refuser l'impôt sans avoir celui de vérifier, de fixer les dépenses et de surveiller l'emploi des deniers publics ? »⁷³⁸. Roy établit en 1817 le lien de la même manière⁷³⁹, et deux rapports distincts furent alors faits pour les recettes (Roy) et pour les dépenses (Beugnot). Ce lien est ensuite fréquemment rappelé pour appuyer les amendements liés à la spécialité⁷⁴⁰.

⁷³⁶ *Le Moniteur*, 23 juillet 1814, p. 812.

⁷³⁷ A. P., Paris, tome XXV, p. 68.

⁷³⁸ STOURM (R.), *Cours de finances, Le Budget, op. cit.*, p. 47.

⁷³⁹ « Les impôts et les subsides ne sont établis que pour les besoins de l'Etat et pour ses nécessités indispensables. La conséquence immédiate de ce principe, c'est que celui qui a le droit de voter l'impôt a nécessairement le droit d'examiner si cet impôt est demandé pour les nécessités de l'Etat, de vérifier ces nécessités [...], de surveiller l'emploi des fonds et de s'assurer s'ils n'ont pas été distraits de la destination pour laquelle seulement ils ont été accordés [...] Votre Commission a unanimement pensé que l'examen des besoins, des dépenses, était son premier devoir ». STOURM (R.), *ibid.*, p. 47 et 48.

⁷⁴⁰ Devaux le rappelle le 18 avril 1822 à l'appui de son amendement : « le vote de l'impôt emporte virtuellement la discussion de la dépenses, pour établir l'équation entre l'un et l'autre ». A. P., Paris, tome XXXVI, 1822, p. 394. Royer-Collard fait de même de manière éloquente : « la spécialité sort tout entière, dans ses conséquences les plus éloignées, les plus incommodes, et si l'on veut, les plus tyranniques, elle sort, dis-je, de la nécessité imposée au gouvernement d'obtenir le consentement libre et intelligent de la Chambre, pour établir et percevoir des impôts ». STOURM (R.), *ibid.*, p. 397.

A partir de cette importante liaison, il fut envisagé par certains députés de faire découler une spécialité poussée du vote des dispositions de la Charte⁷⁴¹. C'est le raisonnement que tint pour partie le député Guitard le 17 avril 1822 : « le gouvernement doit faire et demander, la Chambre doit laisser faire accorder tout ce qui est nécessaire pour atteindre ce but. C'est ce que dit la Charte dans les articles cités (articles 14, 48 et 47). En appelant la Chambre à voter la première sur les contributions, et en lui imposant par l'article 18 le devoir de discuter et de voter librement, elle l'a investie du droit de juger les demandes du gouvernement, de les réduire et même de les rejeter. Si donc d'une part le gouvernement spécifie en détail les besoins de chaque partie de l'administration, sans quoi il n'aurait pas satisfait à son devoir et la Chambre ne pourrait remplir le sien. Le principe de la spécialité est donc dans le pacte fondamental, et j'ose dire qu'elle est constitutionnelle et inhérente au gouvernement représentatif »⁷⁴². Devaux soutint aussi avec force la constitutionnalité du principe : « le respect pour la destination votive de l'impôt est donc un principe éminemment constitutionnel »⁷⁴³ ; et Royer-Collard « osa » plus avant que Guitard le lien avec le régime représentatif : « tous les torts de la spécialité, Messieurs, sont ceux du gouvernement représentatif ; elle n'en a point d'autres »⁷⁴⁴. Royer-Collard annonçait l'essor inexorable de la spécialité⁷⁴⁵ même s'il rejetait les amendements de Guitard et Devaux. Quant à Villèle qui, ce même jour du 18 avril 1822, prit la parole en dernier et implora les députés de rejeter les amendements, il céda pour partie par l'ordonnance du 1^{er} septembre 1822 dont il est l'auteur, en arrêtant l'unité nouvelle de la « section de ministère ».

Comme pour les opposants à la spécialité, le modèle anglais est cité par ceux qui y sont favorables. Devaux, en rappelant la constitutionnalité du principe, ajoute qu'il « parut d'une telle évidence en Angleterre, qu'il fut compris dans le Bill des droits du 23 février 1689, à l'avènement du Guillaume et Marie. On déclara que lever l'argent à un autre usage,

⁷⁴¹ Lorsque le principe est bafoué comme sous le second Empire, les députés continuent de réclamer la spécialité comme en témoigne l'amendement Devinck lors de la séance du 16 mars 1861.

⁷⁴² STOURM (R.), *Cours de finances, Le Budget, op. cit.*, p. 383.

⁷⁴³ *Ibid.*, p. 394.

⁷⁴⁴ *Ibid.*, p. 397.

⁷⁴⁵ A la fin de son intervention, Royer-Collard la rendait irrésistible : « La loi inconséquente de 1817 ne peut plus subsister ; le temps de la spécialité bien entendue et sagement limitée est venu. En vain, elle sera repoussée ; elle se reproduira de plus en plus exigeante, et elle finira par triompher, peut-être durement, de la mollesse des majorités, et de la répugnance des ministères ». STOURM (R.), *ibid.*, p. 398.

est une chose illégale et pernicieuse »⁷⁴⁶. Il s'agissait cependant moins des termes du *Bill*⁷⁴⁷ que d'un argument en vue de l'approfondissement du principe.

L'ultime argument est celui de l'économie que la spécialité doit réaliser. Guitard le soutenait pour défendre la spécialité par article : « la spécialité par articles peut seule arrêter ces abus, jusqu'à ce qu'ils soient prévenus par une meilleure composition des chapitres, et vous devez d'autant plus l'adopter, que les dépenses vont toujours croissant, et que tout annonce que cette tendance n'aura pas de terme »⁷⁴⁸, et Devaux de manière plus générale : « la spécialité appliquée à l'état actuel des choses, c'est-à-dire aux sommes votées pour les dépenses, est un moyen de constater et de réaliser les économies »⁷⁴⁹.

295 - Au début de la spécialisation du vote des dépenses, les hésitations sont nombreuses en France et, si la nature du régime est en question, c'est tout simplement parce qu'il n'est pas encore fixé. Les monarchies parlementaires furent un laboratoire d'expériences tant en matière constitutionnelle que financière. L'ancrage de la spécialité n'est ainsi pas étranger à celui du régime parlementaire. En somme, lorsque le principe se fixe durablement sur le chapitre, et en dépit de propositions portant sur l'article, le problème change et se transpose sur le nombre de chapitres, problème que l'on tenta de résoudre à partir de 1956. Allix donnait une vision équilibrée de la spécialité en 1931. Entre l'abonnement et la spécialité « poussée à l'excès », il écrit qu'« il faut que la spécialité dans le vote des dépenses pénètre suffisamment loin pour que les Chambres indiquent avec assez de précision les usages auxquels elles entendent que les crédits soient employés. Il faut, d'autre part, que la spécialité n'aille pas jusqu'à enlever à l'administration toute espèce de libre disposition des fonds qui lui sont accordés [...] c'est une question de juste milieu »⁷⁵⁰.

Si en Angleterre comme en France la loi de Wagner explique l'accroissement des dépenses publiques, contrairement au système français, le système anglais n'éprouva pas les mêmes difficultés en raison de la part réduite des dépenses annuellement votées. On n'observe donc pas l'augmentation correspondante des chapitres. Avec le développement du régime parlementaire, la spécialité ne fit plus débat mais ce qui le fit longtemps fut les

⁷⁴⁶ *Ibid.*, p. 394.

⁷⁴⁷ Voir *supra*, n°216 et s.

⁷⁴⁸ STOURM (R.), *Cours de finances, Le Budget, op. cit.*, p. 385.

⁷⁴⁹ *Ibid.*, p. 393.

⁷⁵⁰ ALLIX (E.), *Traité élémentaire de science des finances et de législation financière française, op. cit.*, p. 208.

compléments de la spécialité rendus absolument nécessaires pour empêcher en amont, c'est-à-dire dès le vote, que l'exécution ne vide la spécialité de sa valeur juridique.

B. Les compléments de la spécialité.

296 - Le lien entre la phase du vote et la phase d'exécution du budget est délicat en ce qui concerne les dépenses. Or, la spécialité a précisément vocation à lier l'administration financière par unité de dépenses votée. Sans procéder à l'analyse de la phase d'exécution, il est possible d'envisager les compléments nécessaires à la règle de la spécialité pour assurer son respect. Il s'agit du caractère limitatif des crédits **(1.)** et de l'interdiction des virements **(2.)**.

1. Le caractère limitatif des crédits.

297 - En Angleterre, le caractère limitatif des crédits n'apparaît pas comme un complément de l'*appropriation* mais comme une partie intégrante du principe. Le raisonnement est le suivant : si les fonds réclamés par les ministères dépensiers sont affectés à des objets déterminés, alors ils ne peuvent dépenser qu'à concurrence des crédits votés. Un département « est tenu de ne pas dépasser leur montant, tel que celui-ci apparaît dans l'« *Appropriation Act* ». Tous les crédits budgétaires sont en effet limitatifs en Grande-Bretagne »⁷⁵¹. En France, « il semble aller de soi que les crédits accordés aux ministres par une loi de finances sont en principe limitatifs »⁷⁵². Il s'agit donc d'un complément nécessaire du principe de spécialité au sens où les crédits votés forment un cadre pour l'administration. C'est la conséquence de la spécialité de la gestion qui résulte elle-même du vote des dépenses. Elle garantit l'effectivité de la spécialité car on voit mal sans elle l'utilité qu'elle pourrait avoir pour des ministères parfaitement libres de dépenser plus que ce que les assemblées ont prévu.

⁷⁵¹ MOLINIER (J.), *La procédure budgétaire en Grande-Bretagne*, op. cit., p. 332.

⁷⁵² BAILLY (O.), Le caractère limitatif des crédits in *Les grands principes du droit budgétaire de l'Etat*, op. cit., n°1, p. 99.

298 - Cependant, depuis la spécialité par ministère adoptée en 1817, le droit budgétaire français ne s'est pas montré tranché sur la question. La loi du 25 mars 1817 autorisait « l'ouverture de crédits hors budget dans les cas extraordinaires et urgents, en vertu d'une ordonnance du roi, qui devra être convertie en loi à la plus prochaine session des Chambres. Et encore l'ordonnance du 1^{er} septembre 1827 vient-elle décider que la régularisation n'aura besoin d'être demandée aux Chambres qu'au moment du règlement définitif du budget »⁷⁵³. On comprend que de la même manière que le Parlement autorise les dépenses lors du vote initial, il peut ensuite modifier ce qui a été prévu. Le caractère urgent permet dans ces deux textes de passer outre et de le valider après coup par ce parallélisme des formes. La loi du 23 mai 1834 opéra une grande division parmi les crédits. Seuls certains sont limitatifs, les autres sont d'une autre nature, ils sont évaluatifs. En 1910, Jèze avait justifié cette distinction en expliquant que « tous les services, au point de vue des crédits, n'ont pas la même nature ». Pour les crédits évaluatifs, « le Parlement accepte à la fois le principe du service et aussi, à l'avance, toutes les dépenses qui pourront en résulter, à quelque chiffre qu'elles s'élèvent [...]. La situation est toute différente pour les crédits limitatifs [...]. Les Chambres, en établissant un chiffre, ont entendu poser un maximum, une barrière infranchissable. Ce serait méconnaître la volonté du Parlement, violer le principe de la spécialité que d'engager une dépense, alors que le crédit est absorbé par les dépenses déjà engagées »⁷⁵⁴. La règle fut ensuite reprise par l'article 9 de la loi de finances du 15 mai 1850⁷⁵⁵ et de manière très similaire par l'article 9 de la loi du 10 août 1922⁷⁵⁶.

M. Bailly précise, au sujet du système qui avait cours à la fin de la III^{ème} République, qu'« il n'y avait pas de crédits évaluatifs par nature, mais seulement par détermination de la loi »⁷⁵⁷. La portée du caractère limitatif a toutefois été atténuée surtout « à partir de la première guerre mondiale »⁷⁵⁸. On comprend dans quelle mesure, comme à de nombreuses

⁷⁵³ *Ibid.*, p. 100 et 101.

⁷⁵⁴ JEZE (G.), *Traité de science des finances, Le budget, op. cit.*, p. 395 et 396.

⁷⁵⁵ « Aucune dépense ne pourra être ordonnée ni liquidée sans qu'un crédit valable ait été ouvert par une loi. Toute dépense non créditée ou portion de dépense dépassant le crédit sera laissée à la charge personnelle du ministre contrevenant ». Extrait rapporté par M. Bailly in *Le caractère limitatif des crédits in Les grands principes du droit budgétaire de l'Etat, op. cit.*, n°1, p. 101

⁷⁵⁶ « Il est interdit, à peine de forfaiture, aux ministres et sous-secrétaires d'Etat et à tous autres fonctionnaires publics, de prendre sciemment et en violation des formalités prescrites par les articles 5 et 6 de la présente loi des mesures ayant pour objet d'engager des dépenses dépassant les crédits ouverts ou qui ne résulteraient pas de l'application des lois ». BAILLY (O.), *Ibid.*, p. 102

⁷⁵⁷ *Ibid.*

⁷⁵⁸ AMSELEK (P.), *Le budget de l'Etat sous la cinquième République*, Paris, LGDJ, Bibliothèque de science financière, 1967, p. 361.

reprises durant le haut Moyen-Age, l'effort de guerre a nécessité une certaine souplesse en matière de dépenses publiques. Les systèmes mis en place avec peu de différences par le décret-loi du 19 juin 1956 et l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 ont assoupli et limité la spécialité budgétaire⁷⁵⁹. L'article 17 du décret-loi annonçait : « Les crédits affectés aux dépenses ordinaires sont, soit évaluatifs, soit provisionnels, soit limitatifs »⁷⁶⁰, l'article 8 de l'ordonnance de 1959 le reprend : « Les crédits sont évaluatifs, provisionnels ou limitatifs » et l'alinéa 1 de l'article 11 de la même ordonnance dispose : « Tous les crédits qui n'entrent pas dans ces catégories prévues aux articles 9 et 10 ci-dessus sont limitatifs ». Quant à la loi organique du 1^{er} janvier 2001, elle maintient la distinction. Mais les crédits provisionnels, auparavant listés dans un état législatif annexe, ont été supprimés, ce qui va dans le sens de l'affermissement de la spécialité. Ne subsistent donc que des crédits limitatifs par principe et évaluatifs par exception. En effet, l'article 9 prévoit : « Les crédits sont limitatifs, sous réserve des dispositions prévues aux articles 10 et 24 ». Selon l'article 10, « les crédits relatifs aux charges de la dette de l'Etat, aux remboursements, restitutions et dégrèvements et à la mise en jeu des garanties accordées par l'Etat ». Selon l'article 24, « les comptes ouverts au profit des Etats étrangers et des banques centrales liées à la France par un accord monétaire international ». Le principe selon lequel « tout crédit dont la loi n'a pas spécifié qu'il a un caractère évaluatif ou provisionnel doit être considéré comme limitatif » a été rappelé par le Conseil constitutionnel dans une décision du 29 décembre 1986⁷⁶¹. Sur la question du caractère limitatif des crédits, M. Bailly adopte une conclusion nuancée et estime que « le principe du caractère limitatif [...] est plus généralement un moyen important pour le Premier ministre d'atteindre l'objectif d'équilibre économique et financier qu'il s'est fixé et qui a été approuvé par le Parlement »⁷⁶². Il n'en demeure pas moins que l'application de la spécialité budgétaire se trouve tempérée par la souplesse accordée au Gouvernement lors de l'exécution du budget.

299 - En Angleterre, le caractère limitatif des crédits est une pièce maîtresse du système. Jèze le résume ainsi : « le pouvoir du gouvernement est de dépenser tout le crédit du

⁷⁵⁹ Ce sont les termes employés par M. Amselek pour décrire le principe en 1967. *Ibid.*, pp. 285 à 302. Ce sont même ses intitulés : « La spécialité par chapitre, un principe souple » et « La spécialité par chapitre, un principe limité ». Le système de 1959 est également analysé par M. Bailly *in* Le caractère limitatif des crédits *in Les grands principes du droit budgétaire de l'Etat, op. cit.*, n°1, p. 106 à 114.

⁷⁶⁰ Décret-loi du 19 juin 1956, *JO* du 20 juin 1956, pp. 5635.

⁷⁶¹ 221 D.C. du 29 décembre 1986.

vote, mais pas plus. Voilà le principe. Il s'applique strictement a) aux crédits permanents (*charges on the consolidated fund*) alloués par des lois permanentes ; et b) aux crédits annuels »⁷⁶³. Le seul moyen pour les « administrateurs britanniques » de passer outre consiste en la demande de crédits additionnels en cours d'exercice et « se traduit normalement par le dépôt d'*estimates* supplémentaires (*supplementary estimates*) »⁷⁶⁴. Mais le principe en la matière est la nécessité d'une autorisation du Parlement, outre l'approbation de la Trésorerie qui est préalablement sollicitée⁷⁶⁵. La seule possibilité de contourner la nécessité d'une nouvelle autorisation réside dans le recours au « *Civil Contingencies Fund* » créé en 1862 à la suite du rapport du Comité des Comptes publics de la Chambre des Communes et doté de façon permanente de 75 millions de livres en vue de fournir « les sommes requises par les besoins urgents des administrations »⁷⁶⁶. Cependant, « les départements qui en bénéficient doivent obtenir du Parlement, soit en cours d'exercice, soit dans le prochain budget, des crédits qui leur permettront de rembourser le Fonds des contingences civiles »⁷⁶⁷. Si le Parlement intervient, ce n'est pas pour autoriser le dépassement des sommes allouées mais pour rembourser.

Après sa consécration définitive, le principe de la spécialité budgétaire a été considérablement assoupli et de nombreuses exceptions se sont développées. Si elles ne remettent pas en cause la spécialité du vote qui reste le principe, l'hypothèse du virement des crédits mérite d'être soulignée. Son interdiction apparaît comme une nécessité pour garantir l'application de la spécialité de la gestion mais aussi du vote dont la finalité est de lier l'administration dans sa dépense.

2. L'interdiction des virements.

300 - Si l'administration était en mesure, une fois le budget adopté, d'opérer des virements, le Gouvernement aurait la possibilité de défaire ce que le Parlement a fait ou

⁷⁶² BAILLY (O.), Le caractère limitatif des crédits in *Les grands principes du droit budgétaire de l'Etat*, op. cit., n°1, p. 114.

⁷⁶³ JEZE (G.), *Traité de science des finances, Le budget*, op. cit., p. 373.

⁷⁶⁴ MOLINIER (J.), *La procédure budgétaire en Grande-Bretagne*, op. cit., p. 338.

⁷⁶⁵ *Ibid.*, pp. 337 à 340.

⁷⁶⁶ *Ibid.*, p. 337.

⁷⁶⁷ *Ibid.*

même d'ignorer le cadre des autorisations de dépenses. Dans la mesure où les systèmes anglais et français sont plus exigeants quant au détail de la présentation du budget par le Gouvernement que pour l'objet du vote, la possibilité des virements à l'intérieur d'un chapitre (système français de 1831 et 1871), d'un *vote* (système anglais) ou d'une mission (système français de 2001) ne coule pas non plus de source, mais dans pareille hypothèse cela ne remet pas en cause le vote parlementaire spécialisé des dépenses.

301 - En Angleterre, le principe est l'interdiction de tout virement d'un *vote* à un autre *vote* car il « constitue l'unité fondamentale de l'autorisation et de l'affectation des crédits (*appropriation*) par le Parlement »⁷⁶⁸. Comme l'écrit Jèze cependant, « le principe reçoit une exception très importante en ce qui concerne les crédits inscrits dans les *Army Estimates* et dans les *Navy Estimates* »⁷⁶⁹. L'*appropriation Act* de 1846 contenait une clause expresse qui donnait « à la Trésorerie le pouvoir de parer aux circonstances imprévues se produisant dans les départements de la marine et de l'armée, en donnant l'autorisation de faire, dans le même département, un virement d'excédents de crédits, à l'effet de couvrir le déficit causé par ces circonstances imprévues, mais à condition toutefois que le crédit total du département pour l'année ne soit point dépassé »⁷⁷⁰. Il y eut des protestations et « la question fut examinée avec soin par le Comité des comptes publics de la Chambre des Communes en 1862. Il fut décidé que l'autorisation de virement par la trésorerie devait avoir un caractère provisoire en attendant la ratification ultérieure par le Parlement »⁷⁷¹.

Ces quelques « privilèges » ou « régime plus souple » permettent désormais des virements d'un *vote* à un autre *vote*, « dans la limite du montant global des crédits alloués à chacun de ces départements »⁷⁷². L'article 4 de l'*Appropriation Act* de l'année exige l'autorisation de la Trésorerie pour ces virements ainsi que l'information du Parlement au fur et à mesure que se produisent les virements⁷⁷³, et enfin leur ratification ultérieure par le Parlement dans un *Appropriation Act*. Cette dernière condition donne après coup une forme

⁷⁶⁸ *Ibid.*, p. 334.

⁷⁶⁹ JEZE (G.), *Traité de science des finances, Le budget, op. cit.*, p. 374.

⁷⁷⁰ TODD (A.), *Le Gouvernement parlementaire en Angleterre, op. cit.*, tome 2, 1900, p. 390.

⁷⁷¹ JEZE (G.), *Traité de science des finances, Le budget, op. cit.*, p. 449 et 450. En 1864, la forme de la ratification fut arrêtée. La résolution du Parlement devait constater les excédents de dépenses et les virements autorisés par la Trésorerie ainsi que les approuver.

⁷⁷² MOLINIER (J.), *La procédure budgétaire en Grande-Bretagne, op. cit.*, p. 338.

⁷⁷³ « Une minute est déposée par la Trésorerie sur le bureau de la Chambre des Communes, dans les semaines qui suivent l'autorisation qu'elle a accordée ». *Ibid.*, p. 335.

législative aux autorisations de dépenser que l'administration est censée détenir avant d'engager chaque dépense.

Alors que le vote parlementaire anglais ne porte que sur les *votes*, le virement à l'intérieur de l'un d'entre eux reste soumis à l'autorisation préalable de la Trésorerie qui apprécie « dans chaque cas s'il convient d'autoriser ou d'interdire un virement de crédits ». Son pouvoir est discrétionnaire car il « ne repose sur aucune base légale : il s'agit uniquement d'une coutume administrative »⁷⁷⁴.

302 - En France, le principe de l'interdiction des virements a connu plus de vicissitudes qu'en Angleterre puisqu'il a accompagné l'évolution du principe même de spécialité budgétaire. Ainsi, dès l'adoption du vote par chapitre budgétaire, le virement est exclu d'un chapitre à un autre⁷⁷⁵. De plus, chaque chapitre ne devait contenir que des services corrélatifs, ou de même nature⁷⁷⁶ « afin que les virements faits à l'intérieur des chapitres ne pussent porter que sur des services de même nature »⁷⁷⁷.

Lorsque le sénatus-consulte du 31 décembre 1861 sembla ramener la spécialité au système de l'ordonnance du 1^{er} septembre 1827 en revenant à l'unité « sections de ministère », le droit de virement apporta une sorte de correctif au système⁷⁷⁸, ce qui transforma la spécialité obligatoire en spécialité « illusoire »⁷⁷⁹. De la même manière et alors que le second Empire semblait admettre la spécialité par chapitre⁷⁸⁰, il le priva d'effet par le

⁷⁷⁴ *Ibid.*, p. 333. M. Molinier précise que la Trésorerie joue un rôle actif avant même d'être sollicitée par les départements, notamment au mois de décembre de chaque année, afin de les assister dans les virements qu'ils pourront opérer. p. 336.

⁷⁷⁵ Article 12 de la loi du 29 janvier 1831 : « Les sommes affectées par la loi à chacun de ces chapitres ne pourront être appliquées à des chapitres différents ».

⁷⁷⁶ Article 11 de la loi du 29 janvier 1831 : « Le budget des dépenses de chaque ministère sera, à l'avenir, divisé en chapitres spéciaux ; chaque chapitre ne contiendra que des services corrélatifs, ou de même nature ».

⁷⁷⁷ JEZE (G.), *Traité de science des finances, Le budget, op. cit.*, p. 381 et 382.

⁷⁷⁸ L'article 2 permet le virement d'une section à une autre : « Des décrets spéciaux rendus dans la même forme [en Conseil d'Etat] peuvent autoriser des virements d'un chapitre à un autre dans le budget de chaque ministère ».

⁷⁷⁹ JEZE (G.), *Traité de science des finances, Le budget, op. cit.*, p. 383.

⁷⁸⁰ C'est ce que prévoit le sénatus-consulte du 8 septembre 1869 en son article 9. Voir *supra*, n°281.

droit de virement⁷⁸¹. La III^{ème} République réconcilia la spécialité par chapitre avec l'interdiction de tout virement « d'un chapitre à un autre »⁷⁸².

En dépit de la dissociation entre la spécialité du vote au sens strict et la spécialité de la gestion qu'il opère, le décret-loi du 19 juin 1956 maintient l'unité du chapitre et permet, en l'encadrant, le virement d'un chapitre à un autre par arrêté du ministre des finances⁷⁸³. L'ordonnance organique du 2 janvier 1959 prolonge le système par les transferts et les virements de crédits en son article 14⁷⁸⁴. Enfin, la loi organique du 1^{er} août 2001, qui fait porter la spécialité du vote sur la mission et la spécialité de la gestion sur le programme, maintient le système des virements et des transferts mais en encadrant la marge de manœuvre du Gouvernement et en accordant une meilleure information aux parlementaires. Les virements modifiant la répartition des crédits entre programmes d'un même ministère sont prévus par l'article 12 I⁷⁸⁵ et les transferts modifiant la répartition des crédits entre programmes de ministères distincts par l'article 12 II⁷⁸⁶. Quant à l'article 12 III, il prévoit que « les virements et les transferts sont effectués par décret⁷⁸⁷ sur rapport du ministre chargé des finances, après information des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées

⁷⁸¹ Jèze précise que le droit de virement n'était pas textuellement prévu mais que « les travaux préparatoires ne laissent aucun doute sur ce point ». JEZE (G.), *Traité de science des finances, Le budget, op. cit.*, p. 383.

⁷⁸² Article 30 de la loi du 16 septembre 1871 : « Aucun virement de crédits ne peut avoir lieu d'un chapitre à un autre ».

⁷⁸³ Article 20 du décret-loi du 19 juin 1956 : alinéa 1. « Des virements de crédits de chapitre à chapitre à l'intérieur du même titre du budget d'un même ministère peuvent être autorisés par arrêtés du ministre des finances. Ces virements devront être maintenus dans la double limite du dixième de la dotation de chacun des chapitres intéressés et de plafonds fixés en valeur absolue par la loi de finances » Alinéa 2. « Toutefois, aucun virement de crédits ne pourra être opéré d'une dotation évaluative ou provisionnelle au profit d'une dotation limitative, ni avoir pour objet d'accroître des effectifs, de transformer des emplois, de créer des services et de modifier des rémunérations ou encore de régulariser un dépassement de crédit ». *JO* du 20 juin 1956, p. 5635.

⁷⁸⁴ Article 14 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 : Alinéa 1. « Des transferts et des virements de crédits peuvent modifier la répartition des dotations entre les chapitres. Ils ne peuvent avoir pour effet de créer de nouveaux chapitres. Alinéa 2. « Les transferts modifient la détermination du service responsable de l'exécution de la dépense sans modifier la nature de cette dernière. Ils sont autorisés par arrêté du ministre des finances ». Alinéa 3. « Les virements conduisent à modifier la nature de la dépense prévue par la loi de finances. Ils peuvent être autorisés par décret pris sur le rapport du ministre des finances sous réserve d'intervenir à l'intérieur du même titre du budget d'un même ministère et d'être maintenus dans la limite du dixième de la dotation de chacun des chapitres intéressés. Toutefois, aucun virement de crédit ne pourra être opéré d'une dotation évaluative ou provisionnelle au profit d'une dotation limitative ».

⁷⁸⁵ « Des virements peuvent modifier la répartition des crédits entre programmes d'un même ministère. Le montant cumulé, au cours d'une même année, des crédits ayant fait l'objet des virements, ne peut excéder 2 % des crédits ouverts par la loi de finances de l'année pour chacun des programmes concernés [...] ».

⁷⁸⁶ « Des transferts peuvent modifier la répartition des crédits entre programmes de ministères distincts, dans la mesure où l'emploi des crédits ainsi transférés, pour un objet déterminé, correspond à des actions du programme d'origine [...] ».

⁷⁸⁷ Dans le cadre de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959, les transferts étaient autorisés par arrêté : « Les transferts modifient la détermination du service responsable de l'exécution de la dépense sans modifier la nature de cette dernière. Ils sont autorisés par arrêté du ministre des finances ». Article 14, alinéa 2.

des finances ». Enfin, des limites sont prévues au IV, « aucun virement ni transfert ne peut être effectué au profit de programmes non prévus par une loi de finances », et « aucun virement ni transfert ne peut être effectué au profit du titre des dépenses de personnel à partir d'un autre titre ». De manière générale, la spécialité de la gestion connaît un certain nombre d'exception. En effet, le Gouvernement dispose de nombreux moyens de modification du montant des crédits inscrits : les crédits des programmes sont fongibles⁷⁸⁸, certains crédits peuvent être annulés⁷⁸⁹ et il existe des crédits non spécialisés⁷⁹⁰.

D'un point de vue théorique, le principe de spécialité du vote des dépenses pose problème quant à sa portée. Il est en effet délicat de garantir en amont le strict respect du principe dans la mesure où le Gouvernement exécute le budget sans qu'un contrôle rigoureux n'intervienne de la part du Parlement. Les votes spécialisés ont donc une portée éminemment politique qui ne paraît pas se résoudre juridiquement.

§ 2. La portée politique du vote spécialisé des dépenses publiques.

303 - La portée du vote spécialisé des dépenses publiques revêt une importance capitale dans la mesure où elle renvoie à la nature même du régime. En matière de recettes, la question du respect de la loi budgétaire pose *a priori* moins de difficultés, le Gouvernement étant enclin à effectuer les prélèvements autorisés. En matière de dépenses, la question se pose en raison de la nature spécialisée du vote parlementaire. L'autorisation n'est pas générale mais envisagée dans le détail, ce qui interroge sur les incidences produites par le

⁷⁸⁸ Les programmes sont fongibles, c'est à dire qu'en leur sein, entre les titres, les crédits peuvent être librement redéployés par les gestionnaires. Pour autant si la liberté est presque totale pour le redéploiement des crédits entre les actions et titres, il existe une limite à cette fongibilité : les crédits de personnel peuvent venir renforcer un autre titre, mais l'inverse n'est pas possible.

⁷⁸⁹ L'article 14 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances n°2001-692 (*JO* n°177 du 2 août 2001, p. 12480) prévoit qu'« un crédit peut être annulé par décret pris sur le rapport du ministre chargé des finances. Un crédit devenu sans objet peut être annulé par un décret pris dans les mêmes conditions ». Le texte ajoute une obligation de transmission « pour information aux commissions de l'Assemblée Nationale et du Sénat chargées des finances et aux autres commissions concernées ».

⁷⁹⁰ Outre les transferts et les virements, on peut citer une série d'exceptions : les crédits non spécialisés, les fonds spéciaux, les comptes à découvert, les crédits évaluatifs, les décrets d'avance, le budget des pouvoirs publics et le budget des charges communes.

vote. Son effectivité dépend ainsi de la nature spécifique des autorisations de dépenses (**A.**), dont la signification ne peut s'analyser que d'un point de vue politique (**B.**).

A. La nature spécifique des autorisations de dépenses.

304 - De nombreuses études mettent en évidence l'immense disparité des définitions que les juristes adoptent du terme « droit »⁷⁹¹. L'analyse de la portée des autorisations parlementaires de dépenses invite à se prononcer sur leur caractère contraignant. Or il est difficile de trancher en affirmant qu'il s'agit de règles ou de normes juridiques étant donné les nombreuses divergences fondamentales qui existent en la matière.. Si l'on suppose, à l'instar de Kelsen, que le droit est constitué d'un ensemble de normes juridiques, il est possible de se demander dans quelle mesure les autorisations de dépenses remplissent les conditions requises pour être considérées comme telles, c'est-à-dire un caractère normatif et une sanction. Or, il nous semble que si elles disposent d'un caractère normatif (**1.**), la sanction qui leur est assortie est strictement politique (**2.**).

1. Le caractère normatif des autorisations de dépenses.

305 - Lorsque Kelsen définit les normes juridiques en opposition avec les autres types de normes sociales, il s'appuie sur une distinction fondamentale très développée sous la plume de Kant mais initialement due au philosophe anglais Hume. C'est en observant les systèmes de morale que Hume exprime sa surprise en 1739 : « Je ne peux m'abstenir

⁷⁹¹ Ce fut l'objet de la question posée à un ensemble de juristes par M. Rials en 1989 et dont les réponses ont été publiées dans deux numéros de la revue *Droits* tous deux intitulés « définir le droit ». *Droits*, Paris, PUF n°10, 1989 et n°11, 1990. Dans le premier volume, M. Sève (pp. 89 à 32) et M. Troper (pp. 101 à 104) commencent d'ailleurs leur propos en citant les premiers passages de l'ouvrage le concept de droit de M. Hart. Cet auteur s'interroge : « il est peu de questions relatives à la société humaine qui aient été posées avec autant de persistance et qui aient fait l'objet, de la part de théoriciens réputés, de réponses aussi différentes, étranges et même paradoxales que la question « qu'est-ce que le droit ? ». Même si nous limitons notre attention à la théorie du droit des 150 dernières années et négligeons la spéculation classique et médiévale relative à la « nature » du droit, nous sommes amenés à découvrir une situation qui ne trouve pas de parallèle dans aucune matière dont l'étude systématique ait fait l'objet d'une discipline académique particulière. Il n'existe pas d'ample littérature qui soit consacrée à répondre aux questions « Qu'est-ce que la chimie ? » ou « Qu'est-ce que la médecine ? » comme c'est le cas pour la question « Qu'est-ce que le droit ? ». HART (H. L. A.), *Le concept de droit*, Bruxelles, Facultés universitaires Saint-Louis, trad. M. Van de Kerchove, 1976, p. 13. On peut aussi signaler la toute première phrase du traité de droit constitutionnel de Duguit qui pose la même question : « qu'est-ce que le droit ? ». DUGUIT (L.), *Traité de droit constitutionnel*, op. cit., tome 1^{er}, 1927, p. 1.

d'ajouter à ces raisonnements une observation, qui peut, sans doute, revêtir quelque importance. Dans tous les systèmes de morale, que j'ai rencontrés jusqu'ici, j'ai toujours constaté, que l'auteur procède pendant un certain temps selon la manière habituelle de raisonner, et établit l'existence d'un Dieu, ou donne des descriptions des affaires humaines ; quand tout à coup je suis surpris de découvrir, qu'au lieu des copules usuelles de propositions, « est », et « n'est pas », je ne trouve plus que des propositions reliées par un « doit être », ou un « ne doit pas être. Ce changement est certainement imperceptible ; mais, cependant, de la plus haute importance, il est nécessaire que cela soit observé et expliqué »⁷⁹². Pour Kelsen, la distinction de Hume permet de comprendre la nature et la spécificité de ce qui est norme : « le mot « norme » exprime l'idée que quelque chose doit être ou se produire, en particulier qu'un homme doit se conduire d'une certaine façon »⁷⁹³. Les normes juridiques apparaissent alors comme un sous-ensemble des normes sociales et ont pour vocation de régler « la conduite humaine » de manière positive ou négative. La réglementation ou le caractère normatif se décline ainsi de trois manières distinctes : « ordonner, habiliter, permettre ». Les normes sont donc des « habilitations, des permissions ou des prescriptions »⁷⁹⁴.

306 - D'autres études fournissent des définitions différentes ou plus poussées des normes juridiques. Dans une étude intitulée « *Norm and action* », Von Wright décrit six caractéristiques essentielles des normes en général⁷⁹⁵. Mais l'approche de Kelsen, comme

⁷⁹² « *I cannot forbear adding to these reasonings an observation, which may, perhaps, be found of some importance. In every system of morality, which I have hitherto met with, I have always remark'd, that the author proceeds for some time in the ordinary way of reasoning, and establishes the being of a God, or makes observations concerning human affairs ; when of a sudden I am surpriz'd to find, that instead of the usual copulations of propositions, is, and is not, I meet with no proposition that is not connected with an ought, or an ought not. This change is imperceptible; but is, however, of the last consequence. For as this ought, or ought not, expresses some new relation or affirmation, 'tis necessary that it shou'd be observ'd and explain'd ».* HUME (D.), *A treatise of human nature*, Oxford, Clarendon Press, 1739, 2^{ème} éd., avec le texte révisé par L. A. Selby-Bigge, p. 469.

⁷⁹³ KELSEN (H.), *Théorie pure du droit*, Paris, LGDJ, Bruylant, 1999, 2^{ème} éd. 1962, pp. 13 à 18.

⁷⁹⁴ *Ibid.*, p. 23. Les définitions doctrinales des normes juridiques sont souvent très proches de celle que donne Kelsen. Ainsi, dans le langage de Duguit, une norme juridique est une « règle de droit normative, règle qui impose à tout homme vivant en société une certain abstention ou une certain action ». DUGUIT (L.), *Traité de droit constitutionnel, op. cit.*, tome 1^{er}, 1927, p. 106, § 10.

⁷⁹⁵ Le caractère (*character*), « *something ought to or may or must not be or be done* », (quelque chose doit ou peut ou doit absolument être ou être fait), le contenu (*content*), « *the prescribed thing* », (ce qui est prescrit), les conditions de l'application (*condition of application*), « *the conditions for performing the corresponding elementary acts* » (les conditions pour réaliser les actions élémentaires correspondantes), l'autorité (*authority*), « *the agent who gives or issues the prescription* » (l'agent qui émet ou délivre la prescription), les sujets (*the subjects*), « *the agent (s) to whom the prescription is adressed or given* » (l'agents (s) à qui la prescription est adressée ou destinée), et enfin l'occasion (*occasion*), « *mention of location* » (mention de l'endroit). VON WRIGHT (G. H.), *Norm and Action. A logical Enquiry*, Londres, Routledge, 1963, pp. 71 à 77.

celle de Von Wright ne nous paraît nullement incompatible avec les « autorisations des dépenses publiques »⁷⁹⁶. En effet, l'autorisation consiste bien en une « habilitation » prévue par Kelsen et en ce que Von Wright désigne par le verbe « *may* ». Quant au cadre spécialisé des crédits budgétaires, il a un caractère prescriptif (en anglais *ought to* ou *must*) puisque l'administration est en principe tenue de respecter le montant indiqué par les assemblées⁷⁹⁷. Elle doit aussi respecter l'affectation qui a été souhaitée, c'est-à-dire ce qu'implique l'*appropriation* à propos duquel Chubb écrit qu'il s'agit de l'indication des vœux de l'assemblée « *about how the money ought to be spent* »⁷⁹⁸ (sur la manière dont l'argent doit être dépensé) ; l'emploi de *ought to* rappelle la terminologie de Hume⁷⁹⁹ et donc la catégorie du devoir être⁸⁰⁰.

Si le caractère normatif des autorisations de dépenses ne semble pas contestable, la question est moins évidente en ce qui concerne la sanction qui accompagne les normes juridiques, le non respect d'une autorisation spécialisée de dépenser ne pouvant se résoudre que sur le plan politique.

2. La sanction politique associée aux autorisations de dépenses.

307 - Si les auteurs ne s'accordent déjà pas de manière unanime sur ce que l'on peut entendre par normatif⁸⁰¹, la question est encore plus délicate à l'égard de la sanction qui assortit « ce qui est norme », pour reprendre les termes kelséniens⁸⁰². Conscient de ce qu'il est impossible de distinguer les normes juridiques des autres normes à partir des seuls éléments d'habilitation, de permission ou de prescription, Kelsen considère que les normes juridiques tirent leur spécificité à l'égard des normes sociales et notamment des normes morales du type

⁷⁹⁶ LASSALE (J.-P.), Le Parlement et l'autorisation des dépenses publiques, *RSF*, 1963, pp. 580 à 623. L'intitulé de la contribution met en relation le Parlement et l'autorisation qu'il donne en matière de dépenses publiques. Cette autorisation résulte du vote du budget. Ainsi, au terme du vote, le Gouvernement engage des dépenses en fonction des autorisations de dépenses publiques qui résultent du vote.

⁷⁹⁷ Il s'agit du caractère limitatif des crédits, voir *supra*, n°297.

⁷⁹⁸ CHUBB (B.), *The Control of Public Expenditure*, *op. cit.*, p. 12.

⁷⁹⁹ HUME (D.), *A treatise of human nature*, *op. cit.*, p. 469.

⁸⁰⁰ « *Ought to* » se traduit par « doit être ».

⁸⁰¹ A propos de l'analyse de Von Wright, M. Troper considère que « les tentatives ne sont pas satisfaisantes : on ne peut pas réellement parvenir à isoler des caractères qui seraient propres aux seules normes juridiques ». TROPER (M.), *La Philosophie du droit*, Paris, PUF, Que sais-je ?, 2001, pp. 67 à 69.

⁸⁰² KELSEN (H.), *Théorie pure du droit*, *op. cit.*, pp. 13 à 18.

de sanction assortie aux normes juridiques. Il écrit : « Le droit ne peut être distingué essentiellement de la morale que si on le conçoit comme un ordre de contrainte, c'est-à-dire comme un ordre normatif qui cherche à provoquer des conduites humaines en attachant aux conduites contraires des actes de contrainte, socialement organisés, alors que la morale, elle, est un ordre social qui n'établit pas de semblables sanctions, mais dont les sanctions se trouvent uniquement dans l'approbation des conduites conformes aux normes et la désapprobation des conduites contraires aux normes, l'emploi de la force physique n'entrant par conséquent absolument pas en ligne de compte »⁸⁰³. C'est donc le type de sanction qui confère à une norme un caractère juridique.

En 1964, M. Rivero donnait la définition suivante de la règle de droit (expression souvent considérée comme synonyme de norme juridique) qui lui semblait correspondre à « la conception dominante », « dans l'opinion ». Il s'agit donc de « la règle dont la violation appelle l'intervention d'un juge ; de cette intervention, elle tire sa spécificité théorique par rapport aux autres règles de conduite, et son efficacité pratique »⁸⁰⁴.

308 - L'idée d'une sanction juridictionnellement organisée ne peut être complètement adaptée au droit budgétaire dont la spécificité s'apparente à celle du droit constitutionnel. M. David rappelle que pour un Anglais, le droit consiste essentiellement dans des actions en justice et des procédures, l'organisation des pouvoirs publics relevant ainsi de la science politique⁸⁰⁵. Comme il n'existe pas de juridiction à l'échelle étatique pour connaître du respect des autorisations de dépenses, la question se déplace sur le plan politique. Si en France, un certain nombre de juridictions sont amenées à connaître des autorisations budgétaires, leur compétence ne leur permet cependant pas de sanctionner leur destinataire, c'est-à-dire le Gouvernement.

309 - D'abord, le Conseil constitutionnel, mis en place par la Constitution du 4 octobre 1958, est compétent pour contrôler la constitutionnalité des lois de finances sur le fondement de l'article 61 de la Constitution du 4 octobre 1958. Son contrôle est même

⁸⁰³ *Ibid.*, p. 70.

⁸⁰⁴ RIVERO (J.), Sanction juridictionnelle et règle de droit, *in Etudes offertes à Léon Julliot de la Morandière*, Paris, Dalloz, 1964, *in* Pages de doctrine, Paris, LGDJ, tome 1, 1980, p. 265.

⁸⁰⁵ DAVID (R.), *Le droit anglais*, Paris, PUF, Que sais-je ?, 6^{ème} éd., n°1162, 1991, p. 80 et s. Il écrit qu'en vertu de la conception anglaise, « le droit constitutionnel étudie les moyens par lesquels on peut imposer aux gouvernants et à l'Administration, par des voies judiciaires, le respect du droit ». Ce point de vue correspond assez à la définition de Rivero des règles juridiques. On comprend pourquoi un Anglais serait tenté de placer essentiellement des libertés publiques dans la matière « droit constitutionnel ».

devenu pratiquement systématique à partir de la révision constitutionnelle du 29 octobre 1974 qui permet à soixante députés ou soixante sénateurs de le saisir. Mais le contrôle constitutionnel de la loi de finances est d'une nature particulière. Le texte est comparé à un ensemble de principes à valeur constitutionnelle, de la même manière que dans le cadre du recours pour excès de pouvoir à l'encontre des actes réglementaires devant la juridiction administrative. Selon la célèbre formule de Laferrière, il s'agit donc d'un procès fait à un acte⁸⁰⁶. Le Conseil ne contrôle pas la conformité des dépenses effectuées sur le fondement du texte budgétaire par les administrations, d'autant que son intervention s'effectue en amont de l'exécution du budget. Une sanction de l'irrespect des autorisations de dépenses ne peut donc intervenir qu'en aval, c'est-à-dire pendant ou après l'exécution du budget. Or, le Conseil constitutionnel a aussi compétence, en cas de saisine, pour contrôler la loi de règlement, et c'est aussi à ce moment qu'interviennent de manière spécifique la Cour des comptes et la Cour de discipline budgétaire et financière. Mais aucune de ces trois interventions ne peut s'analyser en une sanction juridictionnelle du Gouvernement.

310 - Créée par une loi du 16 septembre 1807, la Cour des comptes⁸⁰⁷ a certes pour mission, outre d'assister le Parlement, de vérifier la régularité des comptes et de mettre en jeu la responsabilité pécuniaire personnelle du comptable. Mais les comptables dont les comptes sont vérifiés n'ont pas pour mission d'engager les dépenses. Ils les paient même s'ils exercent un contrôle de régularité des ordres de dépenses émis par les ordonnateurs⁸⁰⁸. La Cour des comptes n'a donc pas, dans son activité juridictionnelle, la possibilité de sanctionner le destinataire des normes budgétaires, sauf dans le cas de la comptabilité de fait. Mais alors, seul le ministre ordonnateur concerné est passible de sanction⁸⁰⁹. Il reste toutefois que la Cour des comptes joint un rapport sur l'exercice écoulé et une certification des comptes au projet de loi de règlement. Il peut dénoncer des irrégularités ou des abus mais cela n'a aucune portée faute d'être repris au plan politique.

⁸⁰⁶ LAFERRIERE (J.), *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, Paris, Berger-Levrault, 2^{ème} éd., tome 2, 1896, p. 561.

⁸⁰⁷ Plusieurs lois ont porté sur les compétences de la Cour des comptes comme celle du 22 juin 1967, modifiée par les lois du 23 décembre 1972, du 22 juin 1976, du 10 juillet 1982 et par un décret du 11 décembre 1985.

⁸⁰⁸ Les missions des comptables sont organisées par les articles 11, 12, 13 du décret du 29 décembre 1962. Leurs missions portent également sur les recettes. Ils en prennent en charge le recouvrement et vérifient les ordres de recettes. Mais l'analyse ici porte spécialement sur la question des dépenses.

⁸⁰⁹ Ce fut le cas dans l'affaire Nucci, aussi appelée « Carrefour du développement ». M. Nucci fut déclaré comptable de fait le 30 septembre 1992 malgré une loi d'amnistie. GICQUEL (J.), *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, Montchrestien, 18^{ème} éd., 2002, p. 592 et 593. Une procédure fut engagée à son encontre devant la Haute Cour de Justice mais elle n'est pas parvenue à son terme devant cette instance. ; ORSONI (G.), *Science et législation financières, Budgets publics et lois de finances, op. cit.*, p. 379, n°403.

La Cour de discipline budgétaire instituée par une loi du 25 septembre 1948 et devenue Cour de discipline budgétaire et financière à partir de 1963 a, quant à elle, pour mission de contrôler les ordonnateurs qui prennent les décisions d'engager telle ou telle dépense. L'article L. 312-1 du Code des juridictions financières donne la liste des justiciables de la Cour de discipline budgétaire et financière. Si les membres des cabinets sont justiciables, les membres du Gouvernement et les ordonnateurs élus sont exclus même si leur participation aux irrégularités est patente⁸¹⁰. Il n'encourt donc pas de sanction à raison des actes accomplis dans l'exercice de leurs fonction ou des fonctions qui selon la loi ou le règlement sont l'accessoire obligé de leur fonction principale. L'article 9 du décret du 29 décembre 1962 énonçait déjà la portée de sa juridiction : « les ministres, ordonnateurs principaux de l'Etat, encourent, à raison de l'exercice de leurs attributions, les responsabilités que prévoit la Constitution ». En matière pénale, depuis l'adoption de la constitutionnelle n°93-952 du 27 juillet 1993, seule la Cour de Justice de la République est compétente. Composée de parlementaires⁸¹¹, cette Cour est un autre élément montrant que la sanction est déplacée sur le terrain politique.

L'activité juridictionnelle de la Cour des comptes et de la Cour de discipline budgétaire et financière ne les conduit qu'à sanctionner un membre du Gouvernement pris isolément, comme en Angleterre lorsque la procédure d'*impeachment* frappait simplement les ministres⁸¹².

311 - Il demeure une dernière possibilité, spécifique à la France, d'envisager une sanction juridique à l'irrespect des autorisations budgétaires de dépenses : l'adoption et le contrôle de la loi de règlement par le Parlement. Apparue lors de la première Restauration sous le nom de loi des comptes, elle devait permettre aux parlementaires de vérifier entre autres que les dépenses étaient engagées conformément à ce qui avait été prévu. Cette loi a donc été conçue comme un outil par lequel le Parlement devait conserver le « dernier mot » en matière financière. Mais cette forme de loi de finances n'a pas tenu toutes ses promesses

⁸¹⁰ Article L. 312-1 CJF : « ne sont pas justiciables de la Cour à raison des actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions : les membres du Gouvernement ».

⁸¹¹ L'article 68-2 de la Constitution prévoit qu'elle est composée du quinze juges : « douze parlementaires élus, en leur sein et en nombre égal, par l'Assemblée Nationale et par le Sénat après chaque renouvellement général ou partiel de ces assemblées et trois magistrats du siège à la Cour de cassation, dont l'un préside la Cour de Justice de la République ».

⁸¹² La célèbre affaire Stratford témoigne de cet usage de l'impeachment.

comme en témoigne son progressif déclin à partir du milieu du XIX^{ème} siècle⁸¹³. On aurait pourtant pu croire à l'utilité déterminante de ce qui s'appelait alors la loi des comptes au service de la prérogative parlementaire lorsqu'en 1833, « le Parlement alla même – cas unique dans les annales pendant près de cent cinquante ans - jusqu'à refuser de ratifier les dépenses engagées en 1830 par le baron de Montbel pour inciter les troupes à combattre les insurgés des Trois Glorieuses »⁸¹⁴. La fonction de contrôle exercée par le Parlement dans le cadre de l'adoption de la loi de règlement a conduit le Conseil constitutionnel à adopter une conception restrictive de sa compétence en la matière. Alors qu'il aurait pu être tenté d'utiliser de sa compétence pour contrôler de manière approfondie l'exécution du budget par le Gouvernement, le Conseil a préféré laisser une telle tâche aux parlementaires. Refusant de faire un examen minutieux de la loi de règlement, il estime qu'il n'a pas à examiner l'opportunité des opérations d'exécution mais simplement à vérifier que la loi de règlement constate bien le résultat des opérations de toute nature intervenues pour l'exécution du budget. Il s'agit donc d'un contrôle formel parce que le contrôle de la régularité des opérations doit être effectué par les autorités et juridictions compétentes en la matière : le juge administratif pour les actes administratifs, le juge des comptes pour les actes comptables et surtout le Parlement quant à la nature des opérations budgétaires⁸¹⁵.

312 - Le rapport de force financier ne peut donc se résoudre que dans la mise en jeu par le Parlement de la responsabilité politique du Gouvernement, point commun fondamental entre les deux Etats et présenté comme l'un des critères du régime parlementaire⁸¹⁶. Les mécanismes dont les parlementaires peuvent user pourraient leur permettre de sanctionner le

⁸¹³ L'analyse de M. Saïdj de la loi de règlement de la Restauration à nos jours met en évidence le sort résiduel que le Parlement a progressivement réservé à la loi de règlement après des débuts prometteurs. SAÏDJ (L.), *La loi de règlement et le développement du contrôle parlementaire de la Restauration à nos jours*, *RFFP, op. cit.*, pp. 171 à 187.

⁸¹⁴ *Ibid.*, p. 175.

⁸¹⁵ Décision n°85-202 DC du 16 janvier 1986, *Rec.* p. 14 ; et décision n°91-300 DC du 20 novembre 1991, *Rec.* p. 130.

⁸¹⁶ La responsabilité politique est souvent présentée comme un critère classique du régime parlementaire. Il est cependant largement remis en cause. Il existe trois critiques principales. D'abord, il ne permet pas de distinguer entre le régime parlementaire et le régime d'assemblée. « Dans les deux cas, l'Exécutif est étroitement dépendant de l'Assemblée et toujours responsable devant elle ». LALUMIERE (P.), DEMICHEL (A.), *Les régimes parlementaires européens*, Paris, PUF, 2^{ème} éd., 1978, p. 43. Ensuite, « la responsabilité politique peut apparaître alors qu'elle n'est pas expressément prévue ». C'est l'exemple de la Norvège. GREWE (C.), RUIZ-FABRI (H.), *Droits constitutionnels européens*, Paris, PUF, Droit fondamental, 1995, p. 372. Enfin, le mécanisme de mise en jeu de la responsabilité politique ont été de moins en moins utilisés, posant la question de leur utilité dans le régime parlementaire. LAUVAUX (P.), *Le parlementarisme*, Paris, PUF, *Que sais-je ?*, n°2343, 1987, p. 29. Le ou les critères du régime parlementaire importent peu ici à partir du moment où la responsabilité politique caractérise à la fois les systèmes anglais et français.

Gouvernement et de faire prévaloir leur interprétation du texte budgétaire initial. Nous envisageons ici seulement la responsabilité politique de manière théorique. Si l'on prend acte de son avènement historique en Angleterre puis en France⁸¹⁷, elle constitue une sanction politique possible à l'irrespect des autorisations budgétaires de dépenses. Il pourrait même s'agir d'une sanction au sens kelsénien puisqu'il s'agit effectivement d'« actes de contrainte, socialement organisés »⁸¹⁸. Le Parlement dispose donc juridiquement de l'autorité nécessaire pour faire prévaloir sa vision des autorisations budgétaires de dépenses sur celle du Gouvernement.

Toutefois, la notion de responsabilité politique apparaît très large et difficile à définir⁸¹⁹. Même lorsque la responsabilité du Gouvernement est engagée à l'occasion du non respect des autorisations budgétaires, il est impossible d'établir le lien entre un tel motif et la sanction puisque le Parlement, disposant d'une autorité absolue en la matière, n'est nullement tenu de se justifier. Cela résulte de la nature purement politique de la responsabilité du Gouvernement. M. Troper estime ainsi que la responsabilité politique du Gouvernement se justifie par le fait que l'« on est passé [...] de la conception du pouvoir exécutif comme chargé de l'exécution matérielle des lois à l'idée d'une fonction gouvernementale ». Le Gouvernement est dès lors devenu titulaire d'un véritable pouvoir et c'est à ce titre « qu'une majorité parlementaire qui désapprouve la manière dont ce pouvoir est exercé puisse chercher

⁸¹⁷ En ce qui concerne les origines de la responsabilité politique du Gouvernement, voir BARANGER (D.), *Parlementarisme des origines*, *op. cit.*, surtout pp. 263 à 305. Il est possible de situer l'avènement de la notion entre 1741, lorsque « l'opposition déclenche son attaque fracassante contre le Premier ministre », Walpole, et 1782 avec le départ de l'administration de North sous la menace d'un impeachment. En France, pour une analyse de ses origines sous la Restauration et la Monarchie de Juillet, voir LAQUIEZE (A.), *Les origines du régime parlementaire en France (1814-1848)*, Paris, PUF, Léviathan, 2002, pp. 293 à 380. La Chambre basse manifesta souvent sa défiance et des ministres remirent parfois ensemble leur démission au Roi.

⁸¹⁸ KELSEN (H.), *Théorie pure du droit*, *op. cit.*, p. 70. Contraindre le Premier ministre par une motion de censure à remettre la démission du Gouvernement peut s'analyser comme un acte de contrainte, socialement organisé ; en France, sous la V^{ème} République, la responsabilité politique du Gouvernement est même textuellement organisée aux articles 49 et 50 de la Constitution du 4 octobre 1958.

⁸¹⁹ Il est impossible d'opérer un recensement exhaustif des différentes études consacrées à la notion de « responsabilité politique ». L'étude de M. Ségur contient de nombreuses références renvoyant aux différentes conceptions des auteurs. SEGUR (P.), *Qu'est-ce que la responsabilité politique ?*, *RDP*, n°6, 1999, pp. 1599 à 1623. Il convient de signaler particulièrement l'ouvrage collectif publiés sous la direction des professeurs Beaud et Blanquer, *La responsabilité des gouvernants*, Paris, Descartes et Cie, 1999, 323 p., et notamment de la mise en évidence de la complexité historique de la notion : LAUVAUX (P.), *Aspects historiques de la responsabilité politique*, pp. 19 à 31. L'auteur analyse entre autres les rapports entre l'impeachment et la responsabilité politique, l'impeachment d'origine anglaise étant restée « figée, quasi momifiée dans son cadre d'origine aux Etats-Unis » alors qu'elle a évolué vers la responsabilité politique en Angleterre. GONDOUIN (G.), *Propos sur la France et le régime présidentiel*, *RDP*, n°2, 1998, p. 374.

à le sanctionner »⁸²⁰. La situation change toutefois radicalement lorsque le Parlement renonce à faire usage de son pouvoir.

Au regard de la distinction kelsénienne entre interprète authentique et interprète non authentique⁸²¹ qui confère au premier un pouvoir considérable⁸²², et en dépit des divergences qui existent sur la question⁸²³, on peut dire qu'aucune juridiction, en France ou en Angleterre, n'est en mesure de faire prévaloir son interprétation sur celle du Gouvernement, envisagé de manière collégiale. Si le Parlement renonce à exercer son pouvoir de sanction politique, le Gouvernement devient l'interprète authentique des normes dont il est lui-même le destinataire puisque son interprétation « ne peut être contestée »⁸²⁴. Comme il est lui-même l'auteur du projet de budget et que le Parlement n'intervient qu'à la marge au cours de la procédure budgétaire⁸²⁵, il détermine aussi en amont les autorisations budgétaires de dépenses. Même lorsqu'il s'agit d'adopter une loi de finances rectificative en cours d'exercice, c'est encore à l'initiative du Gouvernement que la modification est entérinée.

Une conclusion aussi radicale doit être nuancée dans la mesure où le contrôle parlementaire n'a pas seulement pour objet le renversement du Gouvernement. Ainsi, le contrôle parlementaire de l'exécution revêt une importance particulière. Mais les prérogatives parlementaires ne s'expriment alors plus au moment du vote. La question se pose des fonctions respectives des organes parlementaires et gouvernementaux en matière budgétaire et de la survie de la présentation faite par le baron Louis de la règle des quatre temps alternés.

⁸²⁰ TROPER (M.), Responsabilité politique et fonction gouvernementale, in BEAUD (O.) et BLANQUER (J.-M.), (dir.), *La responsabilité des gouvernants*, op. cit., p. 87, p. 35 et 52. Son analyse portait sur la période entre 1789 et 1795.

⁸²¹ « Si un organe juridique doit appliquer le droit, il faut nécessairement qu'il établisse le sens des normes qu'il a mission d'appliquer, il faut nécessairement qu'il interprète ces normes ». A la suite de cette observation, il établit une distinction essentielle entre interprétation authentique et interprétation non authentique qui éclaire les rôles respectifs des organes d'application du droit et de la science du droit. KELSEN (H.), *Théorie pure du droit*, op. cit., pp. 335 à 342. Voir aussi : TROPER (M.), *La Philosophie du droit*, op. cit., p. 100.

⁸²² La théorie réaliste de l'interprétation défendue par M. Troper illustre de manière poussée l'étendue du pouvoir conféré à l'interprète authentique. « Dès lors que l'interprétation est une opération de la volonté et qu'elle porte aussi bien sur des faits que sur des énoncés, elle doit être comprise comme l'exercice d'un pouvoir considérable ». TROPER (M.), *La théorie du droit, le droit, l'Etat*, Paris, PUF, Léviathan, pp. 79 à 84. M. Troper parvient même à la conclusion que « l'interprète est en mesure de déterminer sa propre compétence », p. 75.

⁸²³ Kelsen fait porter l'interprétation sur des normes. KELSEN (H.), *Théorie pure du droit*, op. cit., p. 335 et 341. M. Troper rejette cette conception. TROPER (M.), *La Philosophie du droit*, op. cit., p. 105. Il considère que « l'interprétation est une fonction de la volonté ». « Elle n'a pas pour objet des normes, mais des énoncés ou des faits ». TROPER (M.), *La théorie du droit, le droit, l'Etat*, op. cit., p. 70 et 71.

⁸²⁴ C'est la conséquence essentielle de l'interprétation authentique selon M. Troper. *La Philosophie du droit*, op. cit., p. 100.

⁸²⁵ Sur ce phénomène, voir *infra*. Partie 2, Titre 1. La rationalisation de la procédure du vote du budget.

Chacun paraît avoir des compétences propres mais tout renvoie au Gouvernement dont l'apparition au terme de la lutte entre le Roi et le Parlement pose la question de la signification du vote des dépenses.

B. La signification des autorisations de dépenses.

313 - La sanction et la signification des « autorisations » budgétaires pose plus de difficultés en matière de dépenses que de recettes en raison de la forme spécialisée du vote et de l'obligation qui en résulte pour le Gouvernement de se conformer à ce qui a été prescrit. Il n'apparaît cependant pas possible de distinguer les recettes et les dépenses lorsque l'on apprécie la signification juridique du vote du budget puisqu'il s'agit des mêmes fonds envisagés à des moments différents, d'abord en vue de leur perception puis de leur utilisation. Au tout début du XIX^{ème} siècle, de nombreuses controverses sont nées sur la signification juridique du budget et en conséquence sur les pouvoirs dont dispose l'organe législatif lorsqu'il donne une forme législative au texte préparé par le Gouvernement. Eu égard aux difficultés que les auteurs éprouvent pour donner une définition unique de la notion de budget, il nous semble que ces controverses portent plus sur la signification du vote que sur la nature du budget lui-même. Les controverses doctrinales sont éloquentes sur la fonction qu'exerce le Parlement par le vote du budget et notamment sur la portée normative du vote des dépenses (1.). Ces analyses empêchent de distinguer les dépenses des recettes et obligent à considérer la signification du vote à l'aune du pouvoir qu'il attribue aux assemblées représentatives. Mais surtout, elles imposent de reconsidérer le clivage entre organes exécutif et législatif qui n'apparaît plus pertinent pour appréhender le vote du budget (2.).

1. Les controverses doctrinales.

314 - En 1907⁸²⁶, 1910⁸²⁷ puis 1922⁸²⁸, Jèze a pris soin de recenser l'essentiel des controverses qui ont porté sur la signification juridique du budget et il distingue ainsi « trois

⁸²⁶ JEZE (G.), *Le budget au point de vue juridique*, *RSLF*, 1907, pp. 329 à 348.

⁸²⁷ JEZE (G.), *Traité de science des finances, Le budget*, *op. cit.*, pp. 52 à 66.

⁸²⁸ JEZE (G.), *Cours de science des finances et de législation financière française*, *op. cit.*, 1922, pp. 22 à 26.

théories principales ». Certaines conclusions conduisent à une relativisation du pouvoir parlementaire d'autoriser les dépenses publiques.

315 - Selon la première théorie, le budget est une « loi proprement dite ». Jèze associe trois auteurs à cette définition : Haenel, Vitagliano et Carré de Malberg. Selon lui, les conceptions des deux premiers sont relativement fragiles, notamment celle de Haenel qui repose sur la vertu du vote parlementaire. Haenel considère que la « forme de loi [attribuée au texte budgétaire] porte en elle le contenu juridique »⁸²⁹ alors que pour Jèze il est au contraire nécessaire d'analyser le « contenu juridique » du budget pour déterminer sa signification. A ce titre, la conception de Carré de Malberg présente plus d'intérêt dans la mesure où elle est construite en réaction à la distinction établie par Duguit entre loi matérielle et loi formelle, qui justifie pour ce dernier la seconde théorie selon laquelle le budget n'est une loi qu'en ce qui concerne les recettes et un acte administratif en ce qui concerne les dépenses.

Voici en quels termes Duguit opère la distinction : « au point de vue formel, est loi toute décision émanée de l'organe qui, d'après la constitution du pays considéré, a le caractère d'organe législatif [...] et au point de vue matériel, la loi est l'acte par lequel l'Etat formule une règle de droit objectif ou crée des règles, organise des institutions destinées à assurer la mise en œuvre d'une règle de droit objectif »⁸³⁰. On comprend dès lors pourquoi il distingue entre la partie du budget portant sur les recettes et celle portant sur les dépenses. En tenant compte du contenu matériel de la loi budgétaire, il apparaît que seules les règles portant sur les recettes ont une portée générale au sens du droit objectif puisque les contribuables dans leur ensemble sont redevables de l'impôt. La partie des recettes a donc le caractère de loi au sens matériel mais tel n'est alors pas le cas de celle des dépenses publiques dont les règles n'ont qu'une portée individuelle, à l'égard du Gouvernement qui engage les dépenses⁸³¹.

⁸²⁹ *Ibid.*, p. 23.

⁸³⁰ DUGUIT (L.), *Traité de droit constitutionnel, op. cit.*, tome 2, 1928, p. 161 et 165. § 15. La loi au sens matériel.

⁸³¹ « Sans doute la partie du budget qui contient l'établissement de nouveaux impôts ou même seulement le maintien pour l'année d'impôts précédemment établis, en un mot le vote annuel de l'impôt, a le caractère législatif ; mais toutes les dispositions du budget qui fixent le montant des dépenses publiques et déterminent les crédits affectés aux différents services publics n'ont point le caractère législatif, et cependant leur vote rentre dans la fonction normale du parlement, agissant sur la proposition du gouvernement ». DUGUIT (L.), *ibid.*, p. 809 et 810. § 50. Le régime parlementaire. La conclusion de Duguit repose sur l'idée que les autorisations de dépenses lient le Gouvernement tandis que les autorisations de percevoir les recettes lient l'ensemble des contribuables et pas seulement le Gouvernement autorisé, en tant que chef de l'Exécutif, à percevoir l'impôt.

316 - Carré de Malberg rejette cette conception de manière véhémement : « la distinction si répandue de la loi matérielle et de la loi formelle doit être tenue pour une erreur certaine de la littérature contemporaine, tout au moins quant au droit public français »⁸³². La loi ne peut se définir « que par la force qui lui est propre ». « Quant à ses effets, la force spéciale de la loi consiste en ce que ses prescriptions, quelles qu'elles soient, s'imposent, comme étant l'expression de la plus haute volonté qui existe dans l'Etat, à toutes les autorités étatiques autres que le législateur »⁸³³. Ainsi, pour Carré de Malberg, « le budget apparaît comme une loi, non seulement quand on l'envisage dans sa partie relative aux impôts ou recettes, mais encore en ce qui concerne les dépenses : et cela, par la raison qu'il constitue une disposition statutaire pour la durée de l'exercice qu'il vient régler [...] il détermine les dépenses auxquelles devront être affectées les recettes [...] il prescrit supérieurement aux autorités administratives l'appropriation et utilisation qu'elles devront donner aux crédits mis à la disposition respective de chacune d'elles »⁸³⁴. En somme, la signification législative des autorisations de dépenses est justifiée par une conception de la loi différente de celle de Duguit.

317 - Esmein a fait sienne la distinction duguienne⁸³⁵ pour adopter une troisième théorie. Il considère que « la loi annuelle de finances ou loi du budget » dans son ensemble est formellement législative et matériellement administrative⁸³⁶. Il écrit que « le pouvoir qu'exercent les deux Chambres en matière de finances ne se confond point avec le pouvoir législatif proprement dit ». Esmein se fonde pour partie sur le fait que la Déclaration des

⁸³² CARRE DE MALBERG (R.), Contribution à la théorie générale de l'Etat, Paris, Dalloz, éd. de 1920, 1994, p. 369. Carré de Malberg combat, dans les pages précédentes les présentations faites par Duguit, Laband, Jellinek mais aussi Haenel dont il se détache pour justifier sa conception, pp. 355 à 377.

⁸³³ CARRE DE MALBERG (R.), *ibid.*, p. 370.

⁸³⁴ *Ibid.*, p. 357 et 358. A l'encontre des autres conceptions, il écrit encore « le budget ne s'analyse pas uniquement en un projet de gestion financière [...] sa portée est bien plus haute [...] l'organe législatif a pour but principal de déterminer à quels usages administratifs seront employées les sommes perçues en recette par l'Etat, et il fixe cet emploi, soit en se basant sur les lois organiques qui fondent les institutions et services de l'Etat, soit en tenant compte des obligations qui incombent à l'Etat, soit enfin, en dehors de toute loi ou obligation antérieure, en faisant volontairement un choix entre les besoins actuels de l'Etat et en décidant certains travaux, opérations, améliorations, auxquels seront affectées les ressources de l'exercice ».

⁸³⁵ « Parmi les actes par lesquels les assemblées exercent ce pouvoir financier, il en est un certain nombre qui ont le caractère de véritables lois, en ce qu'ils édictent à l'avance des règles générales, d'une durée indéfinie. Telles sont les lois qui établissent les divers impôts [...]. Mais beaucoup d'autres parmi ces actes, quoique portant le nom de loi et en ayant la forme, ont en réalité une autre nature. Ce sont des actes particuliers, des actes de haute administration, qu'accomplit le pouvoir législatif en vertu des attributions qui lui sont réservées en matière de finances ». ESMEIN (A.), *Eléments de droit constitutionnel français et comparé, op. cit.*, p. 992.

⁸³⁶ *Ibid.* Les actes financiers qui ont matériellement le caractère de lois « remontent à la période révolutionnaire ». Ce sont donc les actes qui fondent le pouvoir financier des assemblées délibérantes.

Droits de l'Homme et du Citoyen définit la loi en son article 6⁸³⁷ et « parle seulement distinctement des contributions publiques dans son article 13⁸³⁸ », et sur la distinction des deux pouvoirs établie par la Constitution de 1791⁸³⁹, l'ensemble suscitant au moins le doute quant à la nature de la « loi du budget »⁸⁴⁰.

La distinction est aussi reprise par Trotabas : « le pouvoir législatif établit des lois, c'est-à-dire des règles obligatoires, générales et permanentes, tandis que le pouvoir budgétaire prend des décisions, rendant exécutoires les dépenses et les recettes, définies pour un temps limité. Le pouvoir législatif et le pouvoir budgétaire s'expriment donc par des actes identiques, les lois, parce que le parlement ne peut pas exprimer autrement ses pouvoirs. Mais le budget est une loi au sens formel seulement, et non au sens matériel. Ceci veut dire que le budget est élaboré en forme de loi, selon la procédure législative ; mais il n'a pas la nature d'une loi au sens matériel, parce qu'il a pour objet de prendre des décisions et non d'établir une règle »⁸⁴¹.

318 - Au terme de sa présentation des diverses controverses, Jèze se situe lui-même parmi les partisans de la troisième théorie. Au terme d'une analyse distincte du « budget des recettes » et du « budget des dépenses », il estime que le premier a tantôt « une signification juridique et alors c'est un acte condition, tantôt il n'a aucune signification juridique. En tout cas, le budget des recettes n'est jamais une loi proprement dite »⁸⁴². En ce qui concerne le budget des dépenses, il conclut de la même manière : « ou bien [il] n'a aucune signification juridique ; ou bien c'est un acte-condition »⁸⁴³. Et il définit de la manière suivante l'acte-

⁸³⁷ « La loi est l'expression de la volonté générale. Tous les citoyens ont droit de concourir personnellement, ou par leurs représentants, à sa formation. Elle doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse. Tous les citoyens étant égaux à ses yeux, sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents ».

⁸³⁸ « Pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable : elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés ».

⁸³⁹ « La Constitution délègue exclusivement au Corps législatif les pouvoirs et fonctions ci-après : 1° De proposer et décréter les lois : le Roi peut seulement inviter le Corps législatif à prendre un objet en considération ; 2° De fixer les dépenses publiques ; 3° D'établir les contributions publiques, d'en déterminer la nature, la quotité, la durée et le mode de perception ».

⁸⁴⁰ ESMEIN (A.), *Eléments de droit constitutionnel français et comparé*, *op. cit.*, p. 990 et 991.

⁸⁴¹ Il cite l'article 1^{er} du décret du 19 juin 1956 sur la présentation du budget à l'appui de son analyse : « le budget prévoit et autorise, en la forme législative, les charges et les ressources de l'Etat. Certes, l'ordonnance du 2 janvier 1959 ne reprend pas la « formule », mais pour Trotabas, le fait que la Constitution de 1958 distingue « les lois de finances (article 47) des lois ordinaires (article 34) et des lois organiques (article 46) » conforte son analyse tout comme le fait que la procédure de vote du budget est différente « sur de nombreux points ». TROTABAS (L.), COTTERET (J.-M.), *Finances Publiques*, *op. cit.*, 2^{ème} éd., 1967, p. 99 et 100.

⁸⁴² JEZE (G.), *Traité de science des finances, Le budget*, *op. cit.*, p. 54.

⁸⁴³ *Ibid.*, p. 64.

condition : « il n'y a de loi que là où l'on peut découvrir une règle générale, impersonnelle. Où est la règle juridique posée par le vote du budget ? L'acte du Parlement n'a-t-il pas exactement la nature d'une condition ? Cette condition pourrait être un événement purement matériel. La circonstance que cette condition est une manifestation de volonté du Parlement change-t-elle la nature juridique de l'acte ? ». De manière générale, le raisonnement de Jèze se fonde sur différents points : le caractère simplement évaluatif des recettes⁸⁴⁴, le fait que l'autorisation parlementaire est une condition permettant aux agents de « faire naître des créances au profit du trésor public »⁸⁴⁵ et surtout que le « budget ne crée jamais, par lui-même, aucune situation juridique subjective »⁸⁴⁶.

319 - Autre partisan de la troisième théorie, Laband a proposé une conception de la loi du budget à partir d'une analyse du droit public de l'Empire allemand à la fin du XIX^{ème} siècle⁸⁴⁷. Mais son raisonnement repose moins sur l'analyse juridique de la « loi du budget », quoiqu'il convienne aussi de ce que « la forme de la loi ne saurait faire du budget une loi [...] car l'emploi de cette forme ne change rien au contenu du budget et ne supplée pas à l'absence de précepte juridique »⁸⁴⁸, que des rapports qu'il induit entre l'assemblée législative et le gouvernement. Et même lorsqu'il invoque la distinction entre le formel et le matériel, ce n'est pas dans le même sens que Duguit car pour Laband, « l'effet matériel consiste en la décharge consentie au gouvernement de toute responsabilité [par l'Assemblée] »⁸⁴⁹ et « la force formelle de la loi du budget est absolument la même que celle des autres lois. Elle consiste en ce que la loi du budget ne peut être modifiée ou abrogée que par voie législative »⁸⁵⁰. Lorsqu'il écrit que le budget n'est « simplement [qu'] un programme désigné d'avance à l'administration »⁸⁵¹, il prend acte de la domination du Gouvernement à l'égard du Parlement, en tout cas en ce qui concerne la matière budgétaire. La même année, Mayer propose une conception identique de la « loi du budget » dans son étude consacrée au droit administratif

⁸⁴⁴ *Ibid.*, p. 52.

⁸⁴⁵ *Ibid.*

⁸⁴⁶ *Ibid.*, p. 54. « Nul ne devient, par le seul fait du vote du budget des dépenses, créancier, ni débiteur ». « Dans l'Etat moderne, il n'y a pas d'autorité – si haut placée soit-elle, fût-ce le Parlement – qui puisse empêcher la réalisation des droits subjectifs qui ont pris régulièrement naissance ».

⁸⁴⁷ LABAND (P.), *Le droit public de l'Empire allemand*, Paris, Giard et Brière, tome 4, 1904, 510 p.

⁸⁴⁸ *Ibid.*, p. 291.

⁸⁴⁹ *Ibid.*, p. 294.

⁸⁵⁰ *Ibid.*, p. 294 et 295.

⁸⁵¹ *Ibid.* En ce qui concerne l'Allemagne de son époque, il écrit donc que « le budget de l'Empire constitue le Programme de l'Administration de l'Empire ».

allemand⁸⁵² : « la loi du budget ne présente, par son contenu, qu'un compte, un devis, un plan de l'exercice futur »⁸⁵³. Il considère ainsi comme Laband que l'« approbation » de la représentation nationale « a pour effet juridique de décharger d'avance le gouvernement de sa responsabilité matérielle vis-à-vis [d'elle], s'il s'y conforme »⁸⁵⁴. En 1946, Reuter reprend et développe la même idée, principalement en ce qui concerne les dépenses⁸⁵⁵, comme M. Lassale en 1963⁸⁵⁶ et aussi Gaudemet qui annonce en 1991 dans une analyse des rapports entre Gouvernement et budget au Dictionnaire encyclopédique des finances publiques que le budget constitue essentiellement le « mode d'expression de l'action gouvernementale »⁸⁵⁷. Il semble qu'il s'agisse du cœur du problème suscité par la loi du budget et son vote, en ce que sa signification dépend du rapport de force qu'il établit entre les acteurs budgétaires. Mais cette opposition de « pouvoirs » que Montesquieu appelait de ses vœux a beaucoup évolué depuis la naissance des assemblées représentatives et du principe du consentement à l'impôt. Le clivage organique a été dépassé dès lors que les vues se sont homogénéisées au sein de l'Exécutif et du Législatif.

2. L'obsolescence du clivage entre les organes exécutif et législatif.

320 - Dans son étude consacrée à la fonction de Premier ministre, M. Zilemenos résume de la manière suivante l'évolution du pouvoir politique en Angleterre : « sorti de la divine existence du roi, [il] passe au Parlement, se cantonne dans les Communes et se consolide au sein du Cabinet pour aboutir au leadership du Premier ministre »⁸⁵⁸. Pas étonnant dès lors que Jèze écrive dans son traité de 1910 que « les juristes anglo-américains

⁸⁵² MAYER (O.), *Le droit administratif allemand*, Paris, Giard et Brière, trad. O. Mayer, tome 2, 1904, § 26, pp. 177 à 188. Page 179, Mayer dresse, comme Jèze, l'état des controverses avant de proposer sa conception de la « loi du budget ».

⁸⁵³ *Ibid.*, p. 185. En donnant sa définition, il se réfère à Laband et il écrit aussi que « ce plan, il pourrait le faire seul ».

⁸⁵⁴ *Ibid.*, p. 186.

⁸⁵⁵ REUTER (P.), La signification juridique, politique, et économique de l'acte budgétaire, *Annales de Finances Publiques*, n°VI-VII, 1946. « Le droit de voter la dépenses n'est rien d'autre que le droit d'adopter un plan supérieur du Gouvernement et d'Administration », p. 103.

⁸⁵⁶ LASSALE (J.-P.), Le Parlement et l'autorisation des dépenses publiques, *RSF*, 1963, pp. 580 à 623. La première partie en témoigne et est ainsi intitulée « la dégradation de l'autorisation parlementaire traditionnelle ».

⁸⁵⁷ GAUDEMET (P. M.), Budget et Gouvernement, *Dictionnaire encyclopédique de finances publiques, op. cit.*, tome 1, pp. 191 à 196.

⁸⁵⁸ ZILEMENOS (C.), *Naissance et évolution de la fonction de Premier ministre dans le régime parlementaire*, Paris, LGDJ, 1976, p. 58.

n'examinent guère la question » de la signification juridique du budget⁸⁵⁹. Déjà moins enclins à analyser la portée normative de la loi du budget, les juristes, en tout cas anglais, se font une conception tout autre que Laband du clivage caractérisant le pouvoir politique. A la séparation des pouvoirs exécutif et législatif, Bagehot utilisait déjà en 1867 une autre dichotomie, entre les *dignified parts* (parties pleines de dignité) et les *efficient parts* (parties efficaces). Il estime que les premiers inspirent et maintiennent une certaine vénération ou en tout cas le respect de la population tandis que les *efficient parts* font fonctionner le système⁸⁶⁰. La reine est ainsi à la tête de la première catégorie qui contient également la Chambre des Lords tandis que le Premier ministre dirige la seconde au sein de laquelle figurent le Gouvernement et la Chambre des Communes⁸⁶¹.

En ce qui concerne plus précisément les parties efficaces qui jouissent du pouvoir politique (le doublon Gouvernement – Chambre des Communes) il semble bien que le clivage organique soit devenu obsolète et qu'il doit être remplacé par un nouveau clivage entre la majorité et l'opposition⁸⁶². Déjà au sujet de la catégorie « régime parlementaire », M. Troper avait réduit à néant la classification fondée sur le principe de la séparation des pouvoirs⁸⁶³. Jadis utile pour décrire le rapport de force entre les organes étatiques, la distinction organique Exécutif/Législatif ne l'a plus été dès lors que les vues entre le Gouvernement et le Parlement se sont homogénéisées. Ce mouvement s'est amorcé dès le milieu du XIX^{ème} siècle en Angleterre et s'est achevé en France avec la V^{ème} République. Au sujet de la « loi de la

⁸⁵⁹ JEZE (G.), *Traité de science des finances, Le budget, op. cit.*, p. 52.

⁸⁶⁰ BAGEHOT (W.), *The English Constitution*, Londres, Oxford university Press, 2001, p. 7. « *In such constitutions there are two parts (not indeed separable with microscopic accuracy, for the genius of great affairs abhors nicety of division) : first, those which excite and preserve the reverence of the population, - the dignified parts, if I may so call them ; and next, the efficient parts, - those by which it, in fact works and rules* ». Pour cet auteur, les *dignified parts* du Gouvernement sont ceux qui lui donnent sa force et sa puissance. Les *efficient parts* sont ceux qui l'utilisent (toujours page 7 : « *The dignified parts of government are those which which bring it force, - which attract its motive power. The efficient parts only employ that power* »). Certains auteurs de droit constitutionnel français ont pu traduire *dignified parts* par « organes pleins de dignité » et *efficient parts* par « organes effectifs ».

⁸⁶¹ BAGEHOT (W.), *ibid.*, p. 11. « *The Queen is only at the head of the dignified part of the constitution. The prime minister is at the head of the efficient part. The Crown is, according to the saying, the 'fountain of humour' ; but the Treasury is the spring of business* ».

⁸⁶² « Ce commun leadership [entre le Parlement et le gouvernement] a annihilé la séparation des pouvoirs pour instaurer l'opposition du néo-parlementarisme majoritaire entre Gouvernement et opposition et, plus précisément, entre Premier ministre et chef du *shadow cabinet* ». ZILEMENOS (C.), Naissance et évolution de la fonction de Premier ministre dans le régime parlementaire, *op. cit.*, p. 72.

⁸⁶³ TROPER (M.), Les classifications en droit constitutionnel, RDP, 1989, p. 956. A la suite de cet article au raisonnement « implacable », M. Lauvaux a formulé des propositions de classifications à partir notamment des travaux de M. Lijphart (distinction régimes de majorité et régimes de consensus) autour du nouveau clivage entre majorité et opposition. LAUVAUX (P.), La démocratie, conception et discussion autour d'un modèle polaire, Pouvoirs, PUF, 1988, n°85, pp. 90 à 100. et Propositions méthodologiques pour la classification des régimes, *Droits*, n°32, 2000, pp. 109 à 120.

majorité », Tocqueville observait dès 1835 qu'« il est de l'essence même des gouvernements démocratiques que l'empire de la majorité y soit absolu, car en dehors de la majorité dans les démocraties, il n'y a rien qui résiste »⁸⁶⁴. En 1930, Mirkine-Guetzévitch définissait même le parlementarisme à partir du « pouvoir politique de la majorité » en rejetant le critère de la responsabilité politique que Capitant qualifiait pourtant de « clef de voûte du parlementarisme »⁸⁶⁵. Cette lecture nous paraît englober l'ensemble « des » régimes parlementaires que Capitant présentait en 1933 et donner une portée plus large au régime qu'il fonde, c'est-à-dire ne pas simplement le cantonner « à une phase du grand conflit qui, dans les temps modernes (Capitant écrit en 1933) oppose le monarque et l'assemblée »⁸⁶⁶, celui-ci figurant seulement un moment du parlementarisme, moment qui a été théorisé par Esmein, Duguit et Hauriou⁸⁶⁷ mais que l'on trouve aussi sous les plumes de Redslob, Joseph-Barthélémy, Duez et Trotabas⁸⁶⁸.

321 - A l'aune du clivage entre la majorité et l'opposition, si la loi du budget peut effectivement avoir la signification d'un programme élaboré par l'administration comme l'avait d'abord proposé Laband, le vote du Parlement le transforme en programme de la majorité⁸⁶⁹. Il est alors difficile de considérer que le vote entraîne une décharge de responsabilité⁸⁷⁰ puisque le Gouvernement, en tant que membre de la majorité ayant défini le programme, devient politiquement responsable de sa mise en œuvre ou de son exécution. Si la majorité ne change pas, alors c'est bien le Gouvernement qui maîtrise le texte indépendamment de sa forme, puisqu'il l'élabore et l'interprète. Dans l'hypothèse, devenue

⁸⁶⁴ TOCQUEVILLE (A.), *De la démocratie en Amérique*, Paris, Gallimard, Folio Histoire, 12^{ème} éd. de 1961 (1^{ère} éd. en 1835), tome 1, 1998, p. 369.

⁸⁶⁵ CAPITANT (R.), *La réforme du parlementarisme*, 1934, Paris, Sirey, 1934, in *Ecrits d'entre-deux-guerres (1928-1940)*, Paris, Editions Panthéon-Assas, coll. les introuvables, 2004, p. 329. « La responsabilité ministérielle est la clef de voûte du régime parlementaire ».

⁸⁶⁶ CAPITANT (R.), *Régimes parlementaires*, in *Mélanges Raymond Carré de Malberg*, Paris, Librairie Duchemin, paru en 1933, 1977, p. 34.

⁸⁶⁷ Pour un exposé particulièrement significatif de la théorie de l'équilibre voir DUGUIT (L.), *Traité de droit constitutionnel*, op. cit., tome 2, 1928, p. 805 et 806, § 50. Le régime parlementaire « repose essentiellement sur l'égalité des deux organes de l'Etat, le Parlement et le Gouvernement [...] ; la première condition pour qu'un régime parlementaire puisse fonctionner normalement, c'est que le Parlement et le Gouvernement soient égaux en prestige et en influence, quelle que soit d'ailleurs l'origine de ces deux organes ».

⁸⁶⁸ Cet aperçu est dressé par Capitant lui-même. *Ibid.*, p. 33. Tout, dans cette théorie, renvoie à « l'égalité entre les deux organes », à leur « équilibre ».

⁸⁶⁹ Mirkine-Guetzévitch écrit ainsi que « pour préparer un projet de loi, il faut un appareil administratif et technique. Le parti politique, c'est-à-dire le ministère, veut réaliser son programme. Il le réalise surtout par la législation. C'est le ministère qui étudie les projets de lois, qui les prépare et qui les fait voter par sa majorité ». MIRKINE-GUETZEVITCH (B.), *Les nouvelles tendances du droit constitutionnel*, RDP, 1930, p. 80.

⁸⁷⁰ C'est ce que soutiennent Laband et Mayer, voir supra, n°319.

assez rare au XIX^{ème} siècle, où la majorité change en cours d'exécution du budget, il devient envisageable pour cette nouvelle majorité d'imposer ses vues en mettant en jeu la responsabilité politique du Gouvernement⁸⁷¹.

Certes, historiquement, la lutte entre le Gouvernement et le Parlement a remplacé le conflit victorieusement mené par les assemblées représentatives contre le Roi. Mais l'explication que les juristes anglais donnent du rapport de force entre le Gouvernement et le Parlement impose une autre lecture du dogme de la séparation des pouvoirs. En 1867, Bagehot écrit que le Cabinet n'est qu'un « *committee of the legislative body selected to be the executive body* »⁸⁷² (une commission du corps législatif choisie pour être le corps exécutif). Parfois, au lieu de « *selected* », il écrit même « *elected* »⁸⁷³. M. Avril en déduit ainsi que « la fonction essentielle du Parlement [est donc] de donner naissance à un gouvernement »⁸⁷⁴. Le Gouvernement, ou « ministère devient le comité exécutif du parti »⁸⁷⁵, pour Capitant, « une délégation, une émanation des chambres »⁸⁷⁶. Il est en quelque sorte mandaté par la Chambre des Communes en vue de son action. Elle a à ce titre aussi bien le pouvoir de l'élire, c'est-à-dire de l'investir de son mandat, que celui de le démettre, c'est-à-dire de le lui retirer⁸⁷⁷.

Capitant considère que la théorie de Bagehot, dont Carré de Malberg s'est inspirée, « enseigne que le phénomène le plus frappant du régime parlementaire est [...] la subordination de l'exécutif au législatif », que l'assemblée est ainsi chargée « de gouverner par l'intermédiaire de cette commission exécutive en laquelle se résout à ses yeux le ministère »⁸⁷⁸. Pour contredire l'opinion de Bagehot, il met en avant le rejet de cette théorie par Ramsay Muir pour qui soutenir la domination du Parlement à l'égard du Gouvernement

⁸⁷¹ C'est le système de la responsabilité politique tel que Mirkin-Guetzévitch le définissait à l'aune de la « volonté de la majorité ». Le Gouvernement se démet, « quand la majorité le veut ». En matière budgétaire, il s'agit évidemment de l'hypothèse où la majorité a évolué et même changé entre le vote et la mise en cause de la responsabilité gouvernementale. MIRKINE-GUETZEVITCH (B.), *Les nouvelles tendances du droit constitutionnel*, RDP, 1930, p. 80.

⁸⁷² BAGEHOT (W.), *The English Constitution*, *op. cit.*, p. 10.

⁸⁷³ *Ibid.*, p. 13.

⁸⁷⁴ AVRIL (P.), Responsabilité et *accountability*, in BEAUD (O.) et BLANQUER (J-M.), (dir.), *La responsabilité des gouvernants*, Paris, Descartes et Cie, 1999, p. 87.

⁸⁷⁵ MIRKINE-GUETZEVITCH (B.), *Les Constitutions de l'Europe nouvelle*, Paris, Librairie Delagrave, 1928, p. 21.

⁸⁷⁶ CAPITANT (R.), La réforme du parlementarisme, in *Ecrit d'entre-deux-guerres (1928-1940)*, Paris, éditions Panthéon-Assas, coll. les introuvables, 2004, p. 328.

⁸⁷⁷ « *Because the House of Commons has the power of dismissal in addition to the power of election, its relations to the Premier are incessant* ». C'est la conception que Bagehot se fait du système anglais lorsqu'il le compare avec le système américain. BAGEHOT (W.), *The English Constitution*, *op. cit.*, p. 100.

⁸⁷⁸ CAPITANT (R.), Régimes parlementaires, in *Mélanges Raymond Carré de Malberg*, *op. cit.*, p. 34.

est absurde, la vérité étant tout simplement le contraire⁸⁷⁹. Toutefois, les deux points de vue, ceux de Bagehot et Ramsay Muir, ne sont nullement inconciliables. Ils reposent simplement sur un clivage organique dépassé⁸⁸⁰. Or s'il existe une domination en terme de pouvoir politique, c'est celle de la majorité qui irradie de la Chambre des Communes pour se cristalliser au sein du Cabinet. C'est donc en ce sens, nous semble-t-il, que Bagehot écrivait : « *the ultimate authority in the English Constitution is a newly-elected House of Commons* »⁸⁸¹ (l'ultime autorité dans la Constitution anglaise est une Chambre des Communes nouvellement élue). Comme une Chambre des Communes nouvellement sortie des urnes est le résultat de l'unique suffrage anglais, sa puissance dépend de la majorité qui l'a emporté et qui désigne, habilite et mandate le Cabinet pour gouverner. Si ensuite, comme l'écrit Ramsay Muir, c'est le Gouvernement qui domine le Parlement, ou comme l'écrit Zilemenos le Premier ministre au sein de ce Gouvernement, n'est-ce pas en dernière analyse la majorité que l'institution gouvernementale et son chef incarnent qui détient l'essentiel du pouvoir politique ?

Cette conception de la « loi de la majorité » justifie le point de vue des juristes anglais à l'égard de la loi du budget et le fait que le Gouvernement ait tout pouvoir pour élaborer son programme, y compris financier, le seul revers étant sa responsabilité politique et la nécessité de maintenir la cohésion de la majorité au pouvoir. L'essentiel des écrits anglais sur la matière budgétaire envisage les recettes et les dépenses de manière successive dans le temps, le prélèvement des recettes permettant l'engagement des dépenses. Comme à l'échelle de l'histoire, le principe du consentement à l'impôt est une conquête ancienne, le principe du vote spécialisé des dépenses est devenu, en tant que nouvelle conquête, l'objet de toutes les attentions. A l'*appropriation* qui caractérise le vote initial des crédits, les Anglais ajoutent l'*accountability* à l'égard de l'exécution. Les deux notions se complètent et paraissent indissociables, comme le montre l'analyse de Chubb⁸⁸². Il indique dès la page 12 de son étude les limites de l'*appropriation* : « quand la Chambre des Communes « approprie », elle ne fait

⁸⁷⁹ *Ibid.*, p. 55.

⁸⁸⁰ Mirkine-Guetzévitch a développé l'idée selon laquelle « la lutte entre le législatif et l'exécutif n'existe pas [...], tout le sens réel des élections consiste uniquement à avoir la majorité parlementaire pour former un ministère qui doit réaliser le programme de tel ou tel parti » ; « le véritable sens politique du régime parlementaire dans la démocratie contemporaine est dans la formation de l'Exécutif ». MIRKINE-GUETZEVITCH (B.), *Les nouvelles tendances du droit constitutionnel*, RDP, 1930, p. 80 et 522.

⁸⁸¹ BAGEHOT (W.), *The English Constitution*, *op. cit.*, p. 160.

⁸⁸² CHUBB (B.), *The Control of Public Expenditure*, *op. cit.*, 291 p. La construction de son étude est éloquent. Dans son introduction, il consacre quelques pages à l'*appropriation* et la quasi-totalité de son ouvrage se concentre sur les techniques de contrôle, « *exchequer control, audit, public accounts committee* ».

qu'indiquer ses vœux sur la manière dont l'argent doit être dépensé. Il est clairement nécessaire de vérifier s'il est dépensé de la manière prescrite⁸⁸³. C'est en vertu de l'*appropriation* qu'il peut donc y avoir l'*accountability* et ce doublon fonde la responsabilité politique encourue par le Gouvernement en matière budgétaire.

M. Avril signale à cet égard que le vocabulaire anglais, au contraire du seul mot français « responsabilité », est particulièrement riche ; « l'anglais dispose pour l'exprimer de plusieurs termes : *responsability, accountability, answerability, liability* »⁸⁸⁴. Einzig donne deux définitions de l'*accountability* : « dans le sens le plus étroit, le terme signifie que l'Exécutif doit rendre compte des dépenses publiques qu'il a effectuées en vue du contrôle du Parlement [...]. Dans un sens plus large, cela signifie la responsabilité de l'Administration à l'égard du Parlement du fait des dépenses publiques »⁸⁸⁵. En s'appuyant sur *The English Constitution* de Bagehot, M. Avril établit le lien entre l'*accountability* et la conception anglaise du Gouvernement. Il écrit que « la théorie [...] a dû se contorsionner quelque peu pour faire entrer le régime parlementaire dans le cadre conceptuel hérité de l'*Esprit des lois*. Elle a qualifié la séparation de souple, comme s'il s'agissait d'une variante d'un principe général, en oblitérant la fonction essentielle du Parlement qui est de donner naissance à un gouvernement, c'est ce qu'a montré Bagehot en 1867 »⁸⁸⁶.

Selon Dicey, cette logique majoritaire est même l'expression d'un « *convention of the Constitution* », catégorie juridique qu'il a inventée pour caractériser les règles constitutionnelles qui ne relèveraient pas des catégories préexistantes : ce sont des « conventions, manières de voir, habitudes ou pratiques, qui, quoique pouvant régler la conduite des différents organes du pouvoir souverain du ministère, ou des autres fonctionnaires, ne sont pas, en réalité, des lois proprement dites, attendu qu'elles ne sont pas sanctionnées par les tribunaux »⁸⁸⁷. En étendant la notion de convention de la Constitution au

⁸⁸³ « *When the House of Commons appropriates, it only indicates its wishes about how money ought to be spent. There is a clear need to check whether it is spent in the manner directed* », CHUBB (B.), *ibid.*, p. 12.

⁸⁸⁴ AVRIL (P.), *Responsabilité et accountability*, in BEAUD (O.) et BLANQUER (J-M.), (dir.), *La responsabilité des gouvernants*, *op. cit.*, p. 85.

⁸⁸⁵ EINZIG (P.), *The control of the purse, Progress and decline of Parliament's financial control*, *op. cit.*, p. 86.

⁸⁸⁶ AVRIL (P.), *Responsabilité et accountability*, in BEAUD (O.) et BLANQUER (J-M.), (dir.), *La responsabilité des gouvernants*, *op. cit.*, p. 85.

⁸⁸⁷ DICEY (A. V.), *Introduction à l'étude du droit constitutionnel*, Paris, Giard et Brière, trad. A. Batut et G. Jèze, 1902, p. 21. Il oppose les conventions de la Constitution aux « véritables lois – droit de la Constitution ». Celles-ci sont « des règles qui – écrites ou non écrites, édictées par *statutes* ou dérivées de la coutume générale, de la tradition, des maximes faites par le juge connues sous le nom de *common law* – sont sanctionnées par les tribunaux ; les règles constituent le droit constitutionnel, dans le sens propre du terme, et peuvent, pour faciliter

droit constitutionnel français, M. Avril rappelle, en se fondant sur Dicey, qu'elles ont en Angleterre pour objet « d'assurer la suprématie de la Chambre des Communes et, en dernier ressort, à travers cette Chambre élue, celle de la nation »⁸⁸⁸. A partir de cette idée, il n'y a donc aucune difficulté pour un juriste anglais de considérer que le mandataire de l'assemblée issue du suffrage soit l'auteur exclusif du texte budgétaire. Le vote consiste alors en l'assentiment préalable du mandant, c'est-à-dire les députés de la majorité à l'assemblée, qui a toute latitude pour révoquer le mandat en cas de désaccord ultérieur ; c'est la responsabilité politique. Comme pour la notion de « convention de la Constitution », le critère de la logique majoritaire est tout aussi pertinent pour appréhender le régime français et ce en dépit du système multipartisan. On comprend comment le bipartisme anglais met naturellement aux prises une majorité et une opposition. Dans un système multipartisan, il est peut-être plus délicat de déterminer une seule opposition mais il est toutefois aisé d'identifier une seule majorité, même si elle est de coalition. Lorsque l'on envisage le vote du budget sous l'angle de ce nouveau clivage, il n'est plus nécessaire de considérer le rapport de force en terme de domination. Surtout, il permet de donner une autre signification au vote du budget.

Conclusion du Titre 2

Lorsque les assemblées ont donné naissance au régime représentatif par l'annualisation de leur intervention en matière financière, elles ne se sont pas contentées de la position nouvelle qu'elles ont obtenues face à l'organe exécutif. Les représentants ont été tentés d'accroître leur pouvoir en poursuivant la conquête commencée entre le XIII^{ème} et le XIV^{ème} siècle. Alors que l'essentiel des revendications financières avaient porté durant le haut Moyen-Age sur la nécessité pour le Roi de consulter les assemblées avant tout prélèvement de ressources extraordinaires, le Parlement anglais et, dans une certaine mesure, les Etats généraux français ont eu l'idée d'intervenir dans l'emploi des subsides octroyés, en les affectant à des objets déterminés. C'est ce que les Anglais appellent l'*appropriation*.

Il fallut toutefois attendre les révolutions de 1688 et 1789 pour que le droit de fixer les dépenses publiques soit définitivement reconnu aux assemblées représentatives. Et cela n'a pas suffi à leur conférer un pouvoir de décision en matière budgétaire. En effet, contrairement

la distinction d'avec les autres, être appelées collectivement le droit de la constitution ». La nature des conventions de la Constitution est développée dans l'ouvrage, pp. 321 à 339.

⁸⁸⁸ AVRIL (P.), *Les conventions de la Constitution : normes non écrites du droit politique*, Paris, PUF, Léviathan, 1^{ère} éd., 1997, p. 32.

aux recettes, il existe une multitude de manières de voter les dépenses publiques, allant de l'autorisation donnée en bloc jusqu'à l'autorisation détaillée liant à l'extrême la marge de manœuvre de l'organe exécutif. En spécialisant leurs votes, les assemblées ont tellement étendu leur pouvoir budgétaire qu'elles ont pu faire jeu égal avec l'institution gouvernementale et donner ainsi naissance au régime parlementaire. L'équilibre qui s'est alors institué entre les organes exécutif et législatif s'est cependant montré précaire. La raison tient à ce que l'effectivité de l'autorisation annuellement renouvelée pose la question plus vaste de la fonction du Parlement au sein de l'Etat, particulièrement celle de la possibilité pour les parlementaires d'exercer eux-mêmes le pouvoir de décision budgétaire.

Conclusion de la Partie 1

L'annualité du vote du budget et la spécialité du vote des dépenses ont été les instruments parlementaires de la conquête du pouvoir de décision budgétaire. Plus encore, en assurant la pérennité des assemblées au sein de l'Etat, l'annualité des votes budgétaires a donné naissance au régime représentatif. Quant à la spécialisation du vote des dépenses, en permettant aux parlementaires de partager le pouvoir budgétaire avec l'institution gouvernementale, elle a contribué de manière décisive à l'essor du régime parlementaire, tant en Grande-Bretagne qu'en France. Néanmoins, l'emprise sur la gestion financière de l'Etat que ces deux principes ont conférée au Parlement suscite des questions quant à sa fonction au sein de l'Etat et quant à la séparation des fonctions exécutive et législative. Après des siècles de lutte contre l'absolutisme royal, le Parlement a atteint les limites de son pouvoir budgétaire et n'est pas durablement apparu en mesure d'exercer un pouvoir de décision. Progressivement, le vote du budget de l'Etat a acquis une autre signification. Le budget est devenu l'expression du programme politique de la majorité et le vote parlementaire n'a plus constitué le temps fort de la règle systématisée par le baron Louis. L'évolution des régimes politiques britannique et français a dépassé le clivage organique imaginé par Locke et Montesquieu et a affecté en conséquence le pouvoir de décision budgétaire. Alors que son cadre temporel et matériel a été patiemment construit sur fond de lutte pour le pouvoir politique, un second mouvement s'est amorcé au XIX^{ème} siècle en Angleterre et au début du XX^{ème} siècle en France. Encore en cours de développement à l'heure où la construction européenne transcende les questions juridiques nationales, cette tendance se manifeste par l'altération du pouvoir parlementaire de décision budgétaire.

PARTIE 2

L'ALTERATION DU POUVOIR PARLEMENTAIRE

DE DECISION BUDGETAIRE

322 - Le pouvoir de décision budgétaire que les assemblées représentatives ont conquis au terme de siècles de lutte face à l'autorité royale n'est pas demeuré au sein des Parlements français et britannique. La spécialisation poussée qui avait été revendiquée par certains parlementaires en matière de dépenses a mis en évidence les difficultés que suscitent les rapports entre les organes exécutif et législatif. De la même manière que le régime parlementaire équilibré observé par Esmein, Duguit et Hauriou n'a constitué qu'un moment du parlementarisme, le pouvoir de décision budgétaire leur a progressivement échappé. La naissance de l'institution gouvernementale a marqué le commencement d'une nouvelle lutte pour le pouvoir politique. Mais, dans celle-ci, l'institution représentative n'apparaît pas suffisamment armée pour contester la direction de la politique nationale à un Cabinet qui semble mieux organisé qu'elle. A la conquête parlementaire d'un pouvoir de décision budgétaire suit ainsi l'altération de ce pouvoir. Le phénomène s'appuie sur deux tendances distinctes. A la différence de l'annualité du vote du budget et de la spécialité du vote des dépenses qui relèvent par nature du droit budgétaire, les deux instruments de l'altération du pouvoir décisionnel du Parlement relèvent d'un cadre plus large qui affecte l'ensemble de sa fonction. Le premier est connu du droit constitutionnel français. Il s'agit du processus de rationalisation dont les incidences sont particulièrement manifestes lors du vote. Contrairement à la présentation qui en est généralement faite, la rationalisation, au sens large ou appliquée à la procédure du vote du budget, existe en France mais aussi en Angleterre (**Titre 1**). Considérablement limités dans leurs prérogatives, les parlementaires des deux pays se trouvent alors en quête d'une fonction budgétaire différente. Le vote du budget apparaît alors réduit à un moment d'information (**Titre 1**).

TITRE 1

LA RATIONALISATION DE LA PROCEDURE DU VOTE DU BUDGET

323 - Dans une étude comparative du vote du budget en France et en Angleterre, il peut *a priori* paraître inexact de traiter de la rationalisation de la procédure du vote du budget. Tout d'abord, il ne semble pas possible d'associer l'idée de rationalisation au régime parlementaire britannique. En effet, l'expression « parlementarisme rationalisé » est apparue dans l'entre-deux-guerres pour désigner un phénomène observable dans de nouvelles Constitutions écrites. Il s'agissait d'un aménagement de régimes parlementaires instables, selon certains auteurs, en vue d' « obtenir, par cette réglementation, des résultats analogues à ceux auxquels était parvenu le parlementarisme britannique »⁸⁸⁹. Il ne fait aucun doute que l'expression est apparue bien après que l'Angleterre ait présenté un modèle parlementaire, que le processus de rationalisation se donne donc pour but d'atteindre. Mais un examen plus détaillé du contenu de la rationalisation (ensemble de règles techniques⁸⁹⁰) montre qu'en dépit du caractère essentiellement coutumier de la Constitution britannique, un tel phénomène est malgré tout apparu en Grande-Bretagne avant le XX^{ème} siècle.

Ensuite, dans leur analyse de la rationalisation du parlementarisme, la plupart des constitutionnalistes français recensent principalement les techniques permettant d'atteindre deux fins : que le Gouvernement soit assuré de la majorité la plus large possible et que les députés réfléchissent « avant de contraindre un Gouvernement à la démission »⁸⁹¹. Cela n'inclurait donc pas nécessairement la procédure du vote du budget. Mais la définition mérite

⁸⁸⁹ AVRIL (P.), GICQUEL (J.), *Lexique, Droit constitutionnel*, Paris, PUF, 6^{ème} éd., 1995, p. 95.

⁸⁹⁰ GICQUEL (J.), *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, Montchrestien, 18^{ème} éd., 2002, p. 124.

⁸⁹¹ PACTET (P.), *Institutions politiques, Droit constitutionnel*, Paris, Armand Colin, 21^{ème} éd., 2002, p. 147 et 148, AVRIL (P.), GICQUEL (J.), *Lexique, Droit constitutionnel, op. cit.*, p. 111, GICQUEL (J.), *Droit constitutionnel et institutions politiques, op. cit.*, p. 124 ; HAMON (F.), TROPER (M.), *Droit constitutionnel*, Paris, LGDJ, 28^{ème} éd., 2003, p. 443. Voir aussi, PEZANT (J.-L.), Le parlementarisme rationalisé et système majoritaire, in *Mélanges Pierre Avril, La République*, Paris, Montchrestien, 2001, pp. 465 et 466.

d'être élargie, à l'image de celle que donnent certains auteurs : « le régime parlementaire rationalisé est celui qui organise de manière minutieuse et détaillée les rapports du Gouvernement et des assemblées »⁸⁹². Or, la procédure du vote du budget n'est-elle pas le point de rencontre privilégié, chaque année renouvelé, entre le Gouvernement et les assemblées ? Puisque tel est le cas, il est possible de rechercher la rationalisation de la procédure du vote du budget (**Chapitre 1**). Mais la rationalisation constitue aussi « une espèce finalisée », c'est-à-dire qu'elle dessert un organe au profit d'un autre. Appliquée à la procédure du vote, la rationalisation s'analyse de la même manière qu'à l'égard du parlementarisme au sens large. Elle poursuit en France et en Grande-Bretagne un objectif de limitation des prérogatives parlementaires (**Chapitre 2**).

⁸⁹² PACTET (P.), *Institutions politiques, Droit constitutionnel, op. cit.*, p. 147.

CHAPITRE 1

LA RECHERCHE DE RATIONALISATION DE LA PROCEDURE DU VOTE DU BUDGET

324 - Avant d'analyser en détail les conséquences de la rationalisation de la procédure du vote du budget sur les rapports entre les organes exécutif et législatif, il est nécessaire de commencer par lever deux obstacles : la possibilité de transposer la notion de rationalisation au régime parlementaire britannique et la possibilité de l'appliquer, dans les deux pays, à la procédure du vote du budget. Notre réflexion doit donc s'arrêter un instant sur le droit constitutionnel pour établir l'existence de la rationalisation du régime parlementaire tant en France qu'en Angleterre (**Section I**). Il est alors ensuite possible d'appliquer cette notion à la procédure du vote du budget, laquelle constitue même sans doute son terrain d'élection (**Section II**).

SECTION I

L'EXISTENCE D'UNE RATIONALISATION DU REGIME PARLEMENTAIRE EN FRANCE ET EN ANGLETERRE

325 - Il n'existe pas de définition homogène de la notion de rationalisation appliquée au régime parlementaire dans la doctrine constitutionnelle. Tantôt, il est question de la « codification de règles », d'un « ensemble de règles techniques destinées à préserver la stabilité et l'autorité du Gouvernement »⁸⁹³, tantôt, de l'organisation « minutieuse et détaillée des rapports du Gouvernement et des assemblées »⁸⁹⁴. Il est même parfois tout simplement question d'« introduire dans la Constitution des dispositifs qui renforcent la position du Gouvernement vis-à-vis du Parlement »⁸⁹⁵. L'ensemble de ces définitions ne présentent cependant aucune homogénéité. Il est cependant nécessaire d'en avoir une acception précise pour l'appliquer à l'objet de cette étude (§1.), et de montrer ensuite qu'en dépit de l'apparition du terme au XX^{ème} siècle, ce qu'elle recouvre est apparu dans le régime politique britannique il y a longtemps (§2.).

§ 1. La notion de rationalisation du régime parlementaire.

326 - Croiser les aperçus proposés dans les manuels de droit constitutionnel français ne suffit pas pour rendre compte de manière précise de la notion de rationalisation du régime parlementaire et encore moins pour parvenir à une définition précise. D'abord, la plupart ne consacre que quelques lignes à la question⁸⁹⁶, d'autres ne la traitent même pas⁸⁹⁷. Ensuite, on

⁸⁹³ GICQUEL (J.), *Droit constitutionnel et institutions politiques*, *op. cit.*, p. 124.

⁸⁹⁴ PACTET (P.), *Institutions politiques, Droit constitutionnel*, *op. cit.*, p. 148.

⁸⁹⁵ HAMON (F.), TROPER (M.), *Droit constitutionnel*, *op. cit.*, p. 443.

⁸⁹⁶ Pour ne citer qu'un exemple, l'ouvrage de F. Hamon et M. Troper ne consacre que cinq phrases à la question. *Ibid.*

⁸⁹⁷ Dans la 19^{ème} éd. du même ouvrage, alors publié par Burdeau seul, elle n'est même pas évoquée. BURDEAU (G.), *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, LGDJ, 19^{ème} éd., 1980, 672 p.

trouve des expressions différentes⁸⁹⁸ mais surtout, la rationalisation du régime parlementaire n'est envisagée qu'en France ou en Allemagne. Rares sont ceux qui rappellent l'origine de la notion⁸⁹⁹ (A.), les auteurs préférant insister sur le phénomène observable après la seconde guerre mondiale, qui ne constitue que son évolution (B.).

A. L'origine de la notion.

327 - La notion de « rationalisation » a été imaginée à une époque récente. On la doit au Doyen Mirkine-Guetzévitch et à la première édition des *Constitutions de l'Europe nouvelle* parue en 1928⁹⁰⁰. Résultat d'une observation des régimes politiques d'Europe Centrale au sortir de la première Guerre mondiale (1.), cet ouvrage fournit les éléments d'une première définition de la notion (2.).

1. L'observation des régimes politiques d'Europe centrale au sortir de la première Guerre mondiale.

328 - Quelques années après la première Guerre mondiale, Mirkine-Guetzévitch a entrepris une étude de ce qu'il a appelé « les Constitutions de l'Europe nouvelle ». Un certain nombre d'Etats de l'Europe de l'Est étaient alors en pleine reconstruction et se sont dotés de nouvelles Constitutions⁹⁰¹. A la page 13 de l'ouvrage « *Les Constitutions de l'Europe nouvelle* », Mirkine-Guetzévitch utilise le terme « rationalisation » pour désigner la tendance

⁸⁹⁸ « Régime parlementaire rationalisé », PACTET (P.), *Institutions politiques, Droit constitutionnel, op. cit.*, p. 147 ; AVRIL (P.), GICQUEL (P.), *Lexique, Droit constitutionnel, op. cit.*, p. 111 ; « parlementarisme rationalisé », GICQUEL (J.), *Droit constitutionnel et institutions politiques, op. cit.*, p. 124, AVRIL (P.), GICQUEL (P.), *Lexique, Droit constitutionnel, op. cit.*, p. 95 ; « rationaliser le travail parlementaire », MORABITO (M.), *Histoire constitutionnelle de la France (1789-1958), op. cit.*, p. 336.

⁸⁹⁹ On le trouve dans quelques ouvrages, voir entre autres AVRIL (P.), GICQUEL (P.), *Lexique, Droit constitutionnel, op. cit.*, p. 95 et 111, GICQUEL (J.), *Droit constitutionnel et institutions politiques, op. cit.*, p. 124 et DUVERGER (M.), *Institutions politiques et droit constitutionnel, Les grands systèmes politiques*, Paris, PUF, Thémis, 17^e éd., 1988, p. 193. Dans d'autres, il n'est pas question de son origine : PACTET (P.), *Institutions politiques, Droit constitutionnel, op. cit.*, p. 148 et HAMON (F.), TROPER (M.), *Droit constitutionnel, op. cit.*, p. 443.

⁹⁰⁰ MIRKINE-GUETZEVITCH (B.), *Les Constitutions de l'Europe nouvelle*, Paris, Librairie Delagrave, 1^{ère} éd., 1928, 412 p.

⁹⁰¹ « Dans presque tous les Etats dont il s'agit, les Constitutions doivent leur origine à la guerre et aux événements révolutionnaires qui en ont été la conséquence. C'est ce qui explique nombre des traits communs que l'on retrouve dans tous ces textes ». MIRKINE-GUETZEVITCH (B.), *ibid.*, p. 8.

qu'il observe. Il s'agit du premier usage du terme en droit constitutionnel⁹⁰², décliné de différentes manières dans la partie introductive : « rationalisation juridique de la volonté générale », « rationalisation du pouvoir », « rationalisation juridique de la vie », « rationalisation du parlementarisme » et « rationalisation du régime parlementaire »⁹⁰³.

D'emblée, on constate que le terme est employé dans un sens plus large que celui qui a été postérieurement consacré par la doctrine constitutionnelle française. Le premier emploi du terme, « rationalisation du pouvoir » et les développements qui annoncent l'expression sont très différents des définitions habituelles. « Dans l'élaboration des constitutions nouvelles, la science juridique a joué un grand rôle. Bien que les textes fussent le résultat de divers compromis politiques, [...], le rôle de la technique juridique est néanmoins très important. [...] Cette influence, de l'avis de certains critiques politiques, a eu ses mauvais côtés : ce sont parfois des constructions trop pesantes ; les relations de divers rouages compliquent le mécanisme gouvernemental. Néanmoins les critiques les plus pointilleux doivent reconnaître que dans les nouvelles constitutions se reflète l'idée de la suprématie du droit, l'idée de l'unité du droit : toute la vie de l'Etat est basée sur le droit et pénétrée par lui. On assiste au processus de la rationalisation du pouvoir, à la tendance de soumettre au droit tout l'ensemble de la vie collective »⁹⁰⁴. Ainsi, il n'est aucunement question, dans le cadre de cette description, de dispositifs renforçant la position du Gouvernement ou visant exclusivement à pallier l'absence d'une véritable majorité parlementaire⁹⁰⁵.

329 - Ce qui apparaît nouveau et déterminant dans les Constitutions de « l'Europe nouvelle » est le recours à une réglementation technique⁹⁰⁶. La finalisation des règles dont il s'agit n'intervient qu'au second plan, et là encore l'on ne peut être que surpris par celle qu'observe le doyen Mirkine-Guetzévitch : « certains pays ont créé de nouvelles formes de parlementarisme qui ne cadrent pas avec le modèle classique de l'Angleterre et du continent [...], nous apercevons une tendance à affaiblir l'exécutif et à le subordonner au

⁹⁰² De nombreux auteurs attribuent la paternité de l'expression à Mirkine-Guetzévitch. Voir pour exemple : DUVERGER (M.), *Institutions politiques et droit constitutionnel, Les grands systèmes politiques, op. cit.*, p. 193.

⁹⁰³ MIRKINE-GUETZEVITCH (B.), *Les Constitutions de l'Europe nouvelle, op. cit.*, pp. 13, 17, 21 et 22.

⁹⁰⁴ *Ibid.*

⁹⁰⁵ Voir sur ce point une définition qui ne peut être qu'un raccourci pour appréhender la notion dans le cadre de la Constitution du 4 octobre 1958 : HAMON (F.), TROPER (M.), *Droit constitutionnel, op. cit.*, p. 443.

⁹⁰⁶ Lorsque nous envisageons ce critère déterminant, nous utilisons invariablement les expressions suivantes : « emprise croissante des règles techniques », « réglementation minutieuse », « organisation minutieuse et/ou détaillée », ...

législatif »⁹⁰⁷. Le contraste est saisissant avec la définition que donnent MM. Avril et Gicquel dans le lexique qu'ils consacrent au droit constitutionnel : le parlementarisme rationalisé vise « plus particulièrement à obtenir, par cette réglementation, des résultats analogues à ceux auxquels était parvenu le parlementarisme britannique »⁹⁰⁸. S'agit-il de renforcer l'organe législatif ou exécutif ? Les deux hypothèses sont envisageables⁹⁰⁹, mais en 1928, « les milieux avancés » qui participèrent à la rédaction, « avaient gardé un triste souvenir de l'ancien pouvoir exécutif »⁹¹⁰. Alors il fallait une réglementation, non pas au service de l'organe exécutif mais au service de l'organe législatif.

A partir de ces observations, il est possible d'esquisser une première définition de la notion.

2. Les premiers éléments d'une définition de la notion.

330 - Parmi les deux éléments qui constituent la notion de « rationalisation du régime parlementaire » en 1928, le premier est d'une importance considérable puisqu'il n'a pas changé depuis : l'emprise croissante des règles techniques. Le recours à une réglementation minutieuse, souvent dans les Constitutions, est le critère central de la notion. L'auteur des *Constitutions de l'Europe nouvelle* l'exprime de manière imagée par la formule : « l'aspect politique est remplacé par l'aspect juridique »⁹¹¹, mais aussi de manière plus concrète : « la rationalisation du régime parlementaire, qui est la tendance commune, s'explique [...] surtout par la collaboration des juristes-théoriciens s'efforçant le plus possible d'introduire tout le processus complexe de la vie politique dans les cadres du droit »⁹¹². Mirkine-Guetzévitch observe que « les théoriciens du droit ont exercé leur influence. Dans plusieurs pays, ils se

⁹⁰⁷ MIRKINE-GUETZEVITCH (B.), *Les Constitutions de l'Europe nouvelle*, op. cit., p. 12.

⁹⁰⁸ Il s'agit d'une « espèce de parlementarisme (qui) adopte une démarche finalisée : au service de l'exécutif, elle s'analyse, tel un pis-aller, comme l'ensemble des techniques juridiques destinées à préserver la stabilité et l'autorité du gouvernement, en l'absence d'une majorité parlementaire constante ». AVRIL (P.), GICQUEL (P.), *Lexique, Droit constitutionnel*, op. cit., p. 111.

⁹⁰⁹ Mirkine-Guetzévitch tient aussi le raisonnement au terme duquel la rationalisation vise à atteindre une stabilité gouvernementale impossible : en Angleterre, « la majorité compose le Cabinet » écrit-il (p. 20). Certes, la règle n'est pas écrite mais elle est respectée. Dès lors, les « Constitutions nouvelles » lui ont donné « un caractère juridique » (p. 22). En ce sens, la différence entre « le parlementarisme nouveau et celui du parlementarisme classique s'efface indubitablement ». Le premier ne fait qu'atteindre par le droit les résultats atteints par le second. MIRKINE-GUETZEVITCH (B.), *Les Constitutions de l'Europe nouvelle*, op. cit.

⁹¹⁰ *Ibid.*, p. 12.

⁹¹¹ *Ibid.*, p. 22.

sont efforcés de rédiger un texte où les doctrines les plus modernes entraînent en application. En Allemagne, par exemple, la constitution doit beaucoup à M. Preuss ; en Autriche, au remarquable théoricien de droit public Hans Kelsen, etc. »⁹¹³. Ces doctrines dont il est question peuvent correspondre à des pratiques restées jusque là coutumières. Voici la synthèse que propose M. Duverger : « les nouvelles Constitutions européennes établies après 1919 avaient cherché à codifier, à préciser et à réglementer des pratiques jusque-là coutumières, en les modifiant dans un sens rationnel et logique »⁹¹⁴. On trouve dans cette définition deux critères : « codifier, préciser et réglementer » (le critère technique). Mais il est aussi question de « modifier dans un sens rationnel et logique » (le critère finaliste).

331 - Pour ce qui est du second critère, les Constitutions de l'Europe d'après-guerre semblent le faire correspondre avec un renforcement de l'organe législatif au détriment de l'organe exécutif et ce, en raison du mauvais souvenir laissé par ce dernier. Ainsi, l'origine de la notion est caractérisée d'abord par une emprise croissante des règles techniques (critère technique), ensuite par une finalisation de ces règles au profit du Parlement (critère finaliste).

Il n'est cependant pas possible de définir la rationalisation à partir de la manière dont se présentaient les deux critères après la première guerre mondiale. En effet, après la seconde et notamment en France, l'emprise des règles juridiques est renforcée vers une tout autre fin : brider la toute puissance parlementaire et renforcer l'exécutif. L'analyse de l'évolution de la notion est donc nécessaire pour parfaire la définition.

B. L'évolution de la notion.

332 - L'évolution de la rationalisation depuis l'entre-deux-guerres est riche d'enseignements. L'observation des régimes politiques en reconstruction après 1945 (1.) montre que le critère technique s'est maintenu et qu'il s'est même considérablement développé. Il demeure ainsi l'élément fondamental de la notion. Quant au critère finaliste, il s'est inversé. Contrairement aux régimes nés après 1919, ceux qui apparaissent après 1945 ne

⁹¹² *Ibid.*, p. 22.

⁹¹³ *Ibid.*, p. 12 et 13.

⁹¹⁴ DUVERGER (M.), *Institutions politiques et droit constitutionnel, Les grands systèmes politiques, op. cit.*, p. 193.

reposit pas sur la crainte de l'organe exécutif. Il s'agit même de le renforcer au détriment de l'organe législatif, rendu responsable de l'instabilité gouvernementale. Mais si le critère finaliste a changé de sens pour limiter les prérogatives parlementaires, il n'en demeure pas moins que la notion de rationalisation nécessite l'addition des deux critères (2.).

1. L'observation des régimes politiques au sortir de la seconde Guerre mondiale.

333 - Les développements qui suivent sont très connus en droit constitutionnel français mais il importe de rappeler la démarche finalisée qui caractérise la rationalisation qui a suivi la seconde Guerre mondiale afin d'embrasser la notion dans son ensemble.

Si au lendemain de la première Guerre mondiale Mirkine-Guetzévitch constate que certains régimes tentent d'instaurer « la prédominance du pouvoir législatif »⁹¹⁵, on comprend que la III^{ème} République française n'a pas eu le même souci. L'évolution du régime politique avait en effet permis au Parlement d'occuper le premier plan au détriment de l'exécutif, particulièrement du chef de l'Etat. Mais l'affaiblissement de celui-ci est aussi la cause du renforcement de celui-là. Lorsque Grévy déclara au Sénat que, « soumis avec sincérité à la grande loi du régime parlementaire, [il n'entrerait] jamais en lutte contre la volonté nationale, exprimée par ses organes constitutionnels »⁹¹⁶, il fit tomber en désuétude la technique de la dissolution, ce qui contribua à asseoir la domination du Parlement. Or, il s'agit précisément du résultat recherché par la rationalisation observée par Mirkine-Guetzévitch après 1919.

334 - Le trop-plein de pouvoirs dont disposaient des assemblées maître de leur règlement intérieur et dont les commissions pouvaient refaire le projet de budget, a entraîné une instabilité chronique du régime de la III^{ème} République. Les constituants de la IV^{ème} République ont alors « procédé à une indispensable rationalisation du système politique »⁹¹⁷. Il leur semblait qu'il suffisait d'introduire dans la Constitution des règles techniques dont l'objet serait d'assurer la stabilité gouvernementale qui faisait défaut sous la III^{ème}

⁹¹⁵ MIRKINE-GUETZEVITCH (B.), *Les Constitutions de l'Europe nouvelle*, op. cit., p. 12.

⁹¹⁶ Extrait du message de Jules Grévy au Sénat, le 6 février 1879, JO du 7 février 1879.

⁹¹⁷ GICQUEL (J.), *Droit constitutionnel et institutions politiques*, op. cit., p. 444.

République⁹¹⁸. Mais la rationalisation qu'elle a mise en place se solda par un échec, en même temps que le régime ne sut pas gérer la crise algérienne. La fin poursuivie ne fut absolument pas satisfaite. Vingt-deux cabinets se succédèrent en douze ans.

335 - Quelques années plus tard, la Constitution allemande recourut aussi à la rationalisation. La Loi Fondamentale pour la République fédérale d'Allemagne du 23 mai 1949 contient des règles juridiques « destinées à préserver la stabilité et l'autorité du gouvernement, en l'absence d'une majorité parlementaire constante »⁹¹⁹. L'article 67 en est une illustration. Il introduit le système de « la motion de défiance constructive » : « Le Bundestag ne peut exprimer sa défiance envers le chancelier fédéral qu'en élisant un successeur à la majorité de ses membres et en demandant au président fédéral de révoquer le chancelier fédéral. Le président fédéral doit faire droit à la demande et nommer l'élu ».

Dans tous ces exemples, les règles techniques qui caractérisent la rationalisation du régime parlementaire ont pour objet d'éviter les crises ministérielles dues à l'instabilité gouvernementale. Les techniques assurent au Gouvernement l'appui d'une forte majorité parlementaire, comme la nécessité d'un vote d'investiture après le choix du Gouvernement ou la multiplication des formalités présidant à la mise en jeu de sa responsabilité politique. Mais la rationalisation peut s'étendre de manière générale à des éléments autres que les deux évoqués, et notamment à la dissolution »⁹²⁰.

336 - Ainsi, après l'échec de la rationalisation sous la IV^{ème} République⁹²¹, la Constitution du 4 octobre 1958 organise une rationalisation à la fois plus poussée et plus large. Dans son discours du 27 août 1958 devant le Conseil d'Etat, Debré évoquait « une longue et coûteuse expérience » et énumérait « certains mécanismes très précis qui n'auraient pas leur place dans un texte de cette qualité si nous ne savions pas qu'ils sont nécessaires

⁹¹⁸ La réglementation se traduit essentiellement par « la suppression du contrôle politique de la seconde chambre sur le Gouvernement, l'établissement d'une solidarité quasi contractuelle entre le président du conseil et l'Assemblée nationale et la systématisation de la mise en cause de la responsabilité politique ». GICQUEL (J.), *ibid.*, p. 444 et 445.

⁹¹⁹ AVRIL (P.), GICQUEL (P.), *Lexique, Droit constitutionnel, op. cit.*, p. 111.

⁹²⁰ PACTET (P.), *Institutions politiques, Droit constitutionnel, op. cit.*, p. 147 et 148.

⁹²¹ A la fin de la IV^{ème} République, de nombreux projets visant à réviser le régime politique virent le jour. Les débats s'animent particulièrement à partir de la remise par Vedel des rapports au Comité d'études pour la République. La proposition consistait à se tourner vers le régime présidentiel, seul compatible avec la « structure divisée de l'opinion publique ». « Le thème fut repris par Duverger » qui y apporta quelques modifications. Enfin, deux projets gouvernementaux respectivement déposés le 16 janvier et le 22 mai 1958 par les présidents du conseil Gaillard et Pflimlin avec pour objectif de « restaurer l'autorité du gouvernement et lui permettre d'assurer la plénitude de ses responsabilités ». Pourtant votés par l'Assemblée nationale, aucun n'aboutit. MORABITO (M.), *Histoire constitutionnelle de la France (1789-1958), op. cit.*, p. 405 et 406.

pour changer les mœurs »⁹²². Les professeurs Avril et Gicquel établissent une liste des mécanismes de rationalisation insérés dans le texte de 1958. De nombreuses règles techniques tendent à renforcer les prérogatives du Gouvernement, comme le vote bloqué⁹²³ et l'inscription à l'ordre du jour⁹²⁴. D'autres limitent directement les pouvoirs parlementaires comme l'encadrement de la motion de censure⁹²⁵, l'irrecevabilité financière⁹²⁶ et l'établissement d'un contrôle de constitutionnalité des lois⁹²⁷. Il ne s'agit donc pas seulement de renforcer le lien entre le Gouvernement et sa majorité parlementaire. Il s'agit plus généralement d'une organisation minutieuse des rapports entre les organes exécutif et législatif⁹²⁸, au détriment du second.

2. L'addition du critère technique et du critère finaliste.

⁹²² DEBRE (M.), Discours devant le Conseil d'Etat du 27 août 1958, in *Constitution française du 4 octobre 1958*, Paris, La Documentation Française, n°1.04, 1996, p. 17.

⁹²³ « Si le Gouvernement le demande, l'assemblée saisie se prononce par un seul vote sur tout ou partie du texte en discussion en ne retenant que les amendements proposés ou acceptés par le Gouvernement ». Article 44, alinéa 3.

⁹²⁴ « Sans préjudice de l'application des trois derniers alinéas de l'article 28, l'ordre du jour des assemblées comporte, par priorité et dans l'ordre que le Gouvernement a fixé, la discussion des projets de loi déposés par le Gouvernement et des propositions de loi acceptées par lui ». Article 48, alinéa 1^{er}. Le 3^{ème} alinéa prévoit seulement qu' « une séance par mois est réservée par priorité à l'ordre du jour fixé par chaque assemblée ».

⁹²⁵ « L'Assemblée nationale met en cause la responsabilité du Gouvernement par le vote d'une motion de censure. Une telle motion n'est recevable que si elle est signée par un dixième au moins des membres de l'Assemblée nationale. Le vote ne peut avoir lieu que quarante-huit heures après son dépôt. Seuls sont recensés les votes favorables à la motion de censure qui ne peut être adoptée qu'à la majorité des membres composant l'Assemblée. Sauf dans le cas prévu à l'alinéa ci-dessous, un député ne peut être signataire de plus de trois motions de censure au cours d'une même session ordinaire et de plus d'une au cours d'une même session extraordinaire ». Article 48, alinéa 2. Ce n'est que si la motion de censure est malgré tout adoptée que, comme le prévoit l'article 50, le premier ministre doit remettre au président de la République la démission du Gouvernement ».

⁹²⁶ « 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 ». Article 40.

⁹²⁷ « Les lois organiques, avant leur promulgation, et les règlements des assemblées parlementaires, avant leur mise en application, doivent être soumis au Conseil constitutionnel, qui se prononce sur leur conformité à la constitution ». Article 61, alinéa 1. « Aux mêmes fins, les lois peuvent être déférées au Conseil constitutionnel, avant leur promulgation, par le Président de la République, le premier ministre, le président de l'Assemblée nationale et le président du Sénat ». Article 61, alinéa 2. L'introduction, en 1958, du contrôle de constitutionnalité des lois assure la suprématie du texte constitutionnel sur les lois et donc une possible remise en cause du pouvoir du Parlement. L'ajout à l'alinéa 2 de l'article 61 de « ou soixante députés ou soixante sénateurs » par une révision constitutionnelle du 29 octobre 1974 ne procède pas de la même démarche, l'objectif étant alors de donner des prérogatives à l'opposition parlementaire.

⁹²⁸ De nombreuses définitions emploient ces termes. Celle de M. Pactet s'en rapproche le plus : « le régime parlementaire rationalisé est donc celui qui organise de manière minutieuse et détaillée les rapports du gouvernement et des assemblées et il se traduit toujours par une grande complexité ». PACTET (P.), *Institutions politiques, Droit constitutionnel, op. cit.*, p. 148.

337 - En définitive, la rationalisation du régime parlementaire est principalement caractérisée par l'encadrement juridique du pouvoir politique, ce qui se manifeste par le développement de règles techniques. Mais pour que cela ne s'analyse pas « comme [une] altération du parlementarisme, mais, au contraire, comme son perfectionnement rationaliste »⁹²⁹, il est nécessaire que le critère technique soit doublé du critère finaliste.

Dans l'hypothèse où seul le critère technique serait réuni, il n'y aurait pas lieu de parler de rationalisation mais simplement de technicité croissante des rapports entre le Gouvernement et le Parlement. Dans le cas d'un régime doté d'une Constitution écrite de plusieurs centaines d'articles relativement complexes, il n'y aurait pas nécessairement rationalisation. Encore faudrait-il que le recours à la réglementation minutieuse et détaillée soit orientée vers une fin déterminée, telle le renforcement d'un organe au détriment d'un autre. Il n'est pas possible d'envisager, à l'inverse, l'hypothèse où seul le critère finaliste serait réuni. Il a nécessairement un caractère secondaire puisqu'il n'a d'existence qu'à l'égard des règles qu'il anime.

338 - Non seulement les deux critères doivent être réunis pour que l'on puisse parler de rationalisation mais encore, le premier critère apparaît plus important que le second. C'est ce qu'indique M. Lauvaux : « le concept de base reste le même qu'auparavant, c'est-à-dire la croyance en la vertu des dispositions formelles en vue d'assurer le bon fonctionnement des institutions politiques »⁹³⁰. Lorsque l'on rassemble les éléments de définition livrés par l'observation des régimes politiques de l'entre-deux-guerres puis de l'après 1945, l'on s'aperçoit que le champ de la rationalisation est très vaste. Mirkine-Guetzévitch constatait l'emprise des règles techniques de manière étendue mais surtout, dans les deux séries d'hypothèses, elles n'ont absolument pas la même finalité. De nombreuses règles peuvent donc relever du processus de rationalisation. Pour s'en convaincre, nous pouvons nous rapporter à ce qu'écrit M. Gicquel au sujet de la tentative de rationalisation réalisée par la Constitution de 1946. Dans une partie intitulée « La tentative de rationalisation du parlementarisme », il traite de « l'institutionnalisation de la souveraineté parlementaire » puis de « l'effort de systématisation », et dans ce second point d'un ensemble de règles très diverses : « la suppression du contrôle politique de la seconde chambre sur le Gouvernement », « l'établissement d'une solidarité quasi contractuelle entre le président du

⁹²⁹ *Ibid.*, p. 22.

⁹³⁰ LAUVAUX (P.), *Le parlementarisme*, *op. cit.*, p. 81.

conseil et l'Assemblée nationale », « la systématisation de la mise en cause de la responsabilité politique » et « l'assouplissement relatif du droit de dissolution »⁹³¹. Les deux premiers aspects peuvent même sembler contradictoires alors pourtant qu'ils figurent tous deux dans la Constitution du 27 octobre 1946. De la même manière, le Constituant de 1958 a imaginé encore d'autres règles. Cela témoigne de la diversité des règles pouvant être associées à un tel processus.

Plus encore, contrairement à ce qui transparaît des définitions de la notion, il ne nous semble pas que celle-ci ne désigne que les règles inscrites dans une Constitution écrite. Prenons l'exemple de l'article 40 de la Constitution de 1958. Il n'est pas possible de considérer que la disposition qu'elle contient et qui réglemente financièrement le pouvoir des parlementaires en matière d'amendement constitue une technique de rationalisation, et dans le même temps, considérer que la même disposition, inscrite dans le règlement intérieur d'une Assemblée, ne constituerait pas une technique de même nature. Ce serait accorder trop d'importance à la forme des textes susceptibles d'opérer la rationalisation. L'hypothèse n'est pas théorique. En France, on trouve des dispositions encadrant le pouvoir des amendements à l'article 86 du règlement intérieur de la Chambre des députés de 1920. N'est-ce pas, eu égard à l'état antérieur du droit un changement qui répond aux critères de la rationalisation ? Il s'agit bien d'une règle technique qui a pour effet de diminuer les prérogatives parlementaires lors du vote du budget.

Il n'est pas non plus possible de lier la notion de rationalisation au support constitutionnel dans la mesure où cela empêcherait de considérer que des règles identiques, prises dans une forme différente et adoptées dans un Etat qui ne possède pas de Constitution écrite, puissent constituer des techniques de rationalisation. On aurait tort d'adopter une vision trop étroite d'une notion aussi riche d'enseignements. Cela interdirait de s'interroger sur l'existence d'un tel phénomène en Angleterre en raison du caractère insaisissable de « sa » Constitution. Aussi convient-il de retenir une définition large de la rationalisation du régime parlementaire, l'emprise croissante de règles techniques (critère technique) au profit d'un organe et au détriment d'un autre (critère finaliste).

⁹³¹ GICQUEL (J.), *Droit constitutionnel et institutions politiques*, *op. cit.*, p. 443 et 444.

§ 2. L'apparition de la rationalisation en Angleterre dès le XIX^{ème} siècle.

339 - Sans doute les procédures caractéristiques du régime parlementaire n'ont-elles jamais été écrites en Angleterre. Mirkin-Guetzévitch pouvait justement observer la nouveauté de la tendance qui consistait à codifier dans l'Europe d'après-guerre les procédures de mise en jeu de la responsabilité politique et éventuellement de dissolution de l'une des deux assemblées au moins. En conséquence, si la rationalisation ne correspond qu'à la codification des poids et contreponds fondamentaux, il est aussi absolument exclu de considérer qu'un pareil phénomène ait existé à quelque moment que ce soit en Angleterre. Mais comme nous l'avons observé, la notion est plus riche dans la doctrine constitutionnelle. Elle recouvre un ensemble de règles qui n'ont pas forcément trait à ces deux mécanismes. En dépit du caractère coutumier de la Constitution britannique, nous pouvons observer que ce que recouvre la notion de rationalisation du parlementarisme s'est développé en Angleterre entre le XVIII^{ème} et le XIX^{ème} siècle. Dans son discours devant le Conseil d'Etat le 27 août 1958, Debré explique : « il n'est rien [dans le projet constitutionnel de 1958] qui ne soit justifié par notre passé [...] rien de ce qui est contenu dans le projet n'est nouveau, car on le trouve dans les Constitutions ou les traditions des pays parlementaires, notamment de la Grande-Bretagne »⁹³². En effet, en 1958, la rationalisation existait déjà dans le système britannique. Pendant un temps après la Révolution de 1688, les usages avaient suffi seuls à organiser les rapports entre les organes exécutif et législatif. Mais il a été progressivement nécessaire d'en codifier un grand nombre et plus généralement d'encadrer les rapports politiques par le droit. Cette emprise croissante des règles techniques correspond au premier critère de la rationalisation (**A.**). Le plus étonnant que l'on peut lire, sous la plume d'éminents auteurs anglo-saxons⁹³³, que cette réglementation a alternativement servi les intérêts du Parlement et du Gouvernement, ce qui constitue le second critère (**B.**).

⁹³² DEBRE (M.), Discours devant le Conseil d'Etat, *op. cit.*, p. 18.

⁹³³ *Erskine May's treatise on the law, privileges, proceedings and usage of Parliament*, Londres, LexisNexis UK, 23^{ème} éd. de MACKAY (W.), 2004, pp. 1 à 11. Introduction. Les différents aspects de cette finalisation de règles techniques sont développés plus loin. Voir *infra*, n°347 et s.

A. L'emprise croissante des règles techniques (critère technique).

340 - Le droit parlementaire en tant que corps de règles est d'abord apparu en Angleterre parce que le Parlement s'est rapidement imposé au sein des institutions politiques. Avant la Révolution de 1688 et dans les décennies qui suivirent, ce sont les usages qui régissent le fonctionnement des assemblées mais aussi les différentes procédures qui les font intervenir. Comme il n'y pas de Constitution écrite, le droit parlementaire tend à tout englober. Mais contrairement à l'image qu'il donne parfois à l'observateur étranger, ce droit n'est pas resté coutumier. Au tournant du XVIII^{ème} siècle, la Chambre de Communes a commencé à adopter des résolutions dans une forme écrite : les *orders of the House*, ancêtres des *standing orders* (1.). Mais c'est au cours de la période suivante que l'on peut observer une emprise considérable des règles techniques. Les *standing orders* sont de plus en plus nombreux et sont même complétés par des *statutes*, le tout en vue d'organiser de manière minutieuse les rapports entre les organes, et l'ensemble obéissant au système des précédents (2.).

1. La naissance du droit parlementaire et les origines des *standing orders*.

341 - En matière de droit parlementaire, on peut établir un remarquable parallèle entre deux ouvrages majeurs qui synthétisent les droits parlementaires anglais et français, respectivement les traités de May et de Pierre. Voici ce que remarquaient les professeurs Avril et Gicquel à cet égard le 17 avril 1989 dans un avant-propos consacré au traité de Pierre : « il est saisissant de comparer la démarche de Pierre avec celle de Thomas Erskine May, son homologue et prédécesseur britannique, dont le *Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament* parut en 1844, quarante-neuf ans avant la première édition du *Traité de droit politique, électoral et parlementaire* ». Ils poursuivent en constatant un certain mimétisme entre leurs démarches respectives : codifier les règles du droit parlementaire tout en recherchant « par quelles séries d'évolutions se sont formés les principes actuellement établis »⁹³⁴. La seule différence est que, « plus heureux que celui de

⁹³⁴ PIERRE (E.), *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, Paris, Loysel, 1989 (reproduction de la 5^{ème} éd. de 1924), tome 1, p. II. Avant-propos des professeurs Avril et Gicquel.

Pierre, le *Treatise* de May continue régulièrement à être tenu à jour »⁹³⁵. Le traité de Pierre n'a plus été réédité après la 5^{ème} édition de 1924 alors que celui de May a connu une 23^{ème} édition en 2004. Le parallèle n'est pas anodin et la comparaison peut être transposée aux droits parlementaires des deux Etats qui présentent, à notre sens, une semblable emprise des règles techniques. Contrairement à ce qu'écrivait Pierre avec Poudra dans la préface de son Traité en 1878, le droit parlementaire anglais ne nous paraît pas « exclusivement fondé sur l'usage », les *standing orders* participant à une même tendance de codification écrite que « les lois constitutionnelles ou organiques, et les règlements »⁹³⁶.

342 - Dans la période qui s'étend de l'adoption du *Bill of Rights* en 1689 jusqu'à l'adoption du *Reform Act* en 1832, on n'observe pas de recrudescence des règles techniques. Cette époque dite du *Parliamentary practice* (pratique parlementaire) constitue cependant les prémices de la rationalisation qui apparaît ensuite. Les procédures commencent à se préciser. Cela fait longtemps que le système du *voice vote* (le vote par *yeahs* et *noes*) s'est établi tout comme le vote par *division* (la sortie par deux portes distinctes derrière le *Speaker*, une pour le oui, une pour le non). Le système des commissions s'est aussi consolidé autour de l'institution du *Committee of the Whole House* qui naît en 1607. C'est aussi au début de cette période que le principe de l'*Appropriation* est consacré⁹³⁷.

Mais le plus remarquable est ce que fit la Chambre des Communes en 1707 puis en 1713 et qui préfigure l'évolution ultérieure. Elle prit le soin de codifier des principes procéduraux fondamentaux en leur donnant la forme de *standing orders*. En 1706, elle prit une résolution consacrant l'initiative exclusive de la Couronne en matière financière et en 1713 elle l'adopta sous la forme d'un *standing order*. En 1707, elle adopta un second *standing order* au terme duquel les affaires financières doivent être préalablement examinées en *Committee of the Whole House* (Commission de la Chambre Entière)⁹³⁸. Deux choses doivent retenir l'attention. D'abord, il s'agit de la matière financière, ce qui préfigure

⁹³⁵ *Ibid.*, p. II, note 6.

⁹³⁶ *Ibid.*

⁹³⁷ Sur tous ces points, voir CAMPION (Lord G. C. B.), *An introduction to the procedure of the House of Commons*, *op. cit.*, pp. 1 à 55. L'auteur présente quatre périodes dans le développement de la procédure parlementaire. Celle qui nous intéresse ici est la troisième : 1660 à 1832 (pp. 29 à 36). Pour une présentation de cette période en français, voir BEAUTE (J.), *Le Règlement intérieur de la Chambre des communes britannique d'hier à aujourd'hui*, *RDP*, n°6, 1996, p. 1564 et 1565.

⁹³⁸ CAMPION (Lord G. C. B.), *An introduction to the procedure of the House of Commons*, *op. cit.*, p. 36. Ces deux *standing orders* sont examinés en détail par la suite mais on peut aussi consulter la thèse de M. Molinier sur la formation de ces deux textes : MOLINIER (J.), *La procédure budgétaire en Grande-Bretagne*, *op. cit.*, p. 191 et 198.

l'application que nous proposons de la rationalisation à la procédure du vote du budget. Mais ensuite, il ne s'agit pas seulement de dispositions techniques comparables à ce que l'on trouve habituellement dans un règlement intérieur. Certes, les *standing orders* constituent un équivalent aux règlements intérieurs généralement adoptés par les assemblées représentatives⁹³⁹. Mais une assimilation totale est impossible. Surtout, les deux premiers *standing orders*, de 1707 et 1713, régissent bien au-delà des règlements intérieurs habituels. Sous la V^{ème} République, ce type de dispositions figure même dans la Constitution (respectivement les articles 43 et 40).

Avant 1832 cependant, le critère technique de la rationalisation n'est pas encore satisfait. Ce fut l'œuvre de la période ultérieure au cours de laquelle le droit parlementaire reçoit une véritable codification.

2. La codification du droit parlementaire : le développement des *standing orders*, les *statutes* et le système des précédents.

343 - De nombreux auteurs, comme ceux qui rééditent le traité de May, annoncent généralement que la procédure parlementaire anglaise, et notamment budgétaire, « repose sur [un ensemble] de coutumes et de traditions multiséculaires »⁹⁴⁰. Toutefois, « les éléments de la procédure parlementaire ont été codifiés dans des *standing orders* ou – plus rarement – le droit écrit »⁹⁴¹.

La tendance à organiser et encadrer la procédure parlementaire est très ancienne⁹⁴². Pour May, elle remonte au *Reformation Parliament* sous Henry VIII en 1530⁹⁴³ et la première utilisation de l'expression « *standing orders* » date même de 1678, c'est-à-dire avant la

⁹³⁹ L'intitulé de l'article de M. Beauté précité est éloquent : « Le Règlement intérieur de la Chambre des communes britannique d'hier à aujourd'hui », *op. cit.*, p. 1555. Mais nous pouvons remarquer que la période « d'hier à aujourd'hui » indique qu'il ne s'agit pas d'un Règlement tout à fait comparable aux règlements adoptés périodiquement par une assemblée, comme en France.

⁹⁴⁰ MOLINIER (J.), *La procédure budgétaire en Grande-Bretagne*, *op. cit.*, p. 11.

⁹⁴¹ *Erskine May's treatise on the law, privileges, proceedings and usage of Parliament*, *op. cit.*, 23^{ème} éd., 2004, p. 3.

⁹⁴² On trouve un exposé remarquable de l'évolution de la procédure suivie par la Chambre des Communes dans le premier tome de l'ouvrage de Redlich (son Livre premier est intitulé « *Historical* »). REDLICH (J.), *The procedure of the House of Commons, A Study of its History and Present Form*, Londres, Archibald Constable and Co, 1908, surtout tome 1, 212 p.

⁹⁴³ *Erskine May's treatise on the law, privileges, proceedings and usage of Parliament*, *op. cit.*, 23^{ème} éd., 2004, p. 4.

« Glorieuse Révolution »⁹⁴⁴. Dans la préface de l'édition de 1893 de son *Treatise on the law, privileges, proceedings and usage of Parliament*, May admettait que son édition de 1844 présentait, à l'exception de dispositions concernant l'initiative financière de la Couronne, la procédure en vigueur sous le *Long Parliament* de 1640⁹⁴⁵.

Mais 1832 constitue une année charnière : c'est le début d'une codification sans précédent. Dans la préface à la dixième édition du traité de May, Palgrave communique des chiffres qui témoignent de l'expansion considérable qu'ont alors connue les *standing orders*. Il écrit que lors de la première édition, c'est-à-dire en 1844, ils étaient 14, et que cinquante ans plus tard seulement, ils étaient déjà 97⁹⁴⁶. On peut continuer : en 1969, il y en avait 120 et en 2005, 163. En dépit du caractère relativement récent de certains *standing orders*, le fondement des procédures est très ancien. Certaines ont même été conçues par des Cours médiévales ou des Conseils ecclésiastiques⁹⁴⁷ et il est parfois difficile de déterminer les origines exactes d'une pratique déterminée. Cela ne correspond-il pas « à codifier, à préciser et à réglementer des pratiques jusque-là coutumières »⁹⁴⁸ comme l'écrivait M. Duverger lorsqu'il définissait le parlementarisme rationalisé ?

344 - Dans la mesure où la codification de l'ensemble du droit parlementaire anglais ne vient que sanctionner une pratique longuement éprouvée et même si la nomenclature a évolué, il ne semble pas que les procédures visées par les *standing orders* puissent un jour être supprimées. Si l'un d'entre eux venait à disparaître, la procédure coutumière qui la soutient subsisterait. En 1948, la Chambre des Communes a désigné une « Commission spéciale d'enquête sur les procédures », mais au terme de ses travaux, elle a renoncé à toute proposition de réforme⁹⁴⁹.

⁹⁴⁴ *Ibid.*, p. 5.

⁹⁴⁵ *Ibid.*, p. 6.

⁹⁴⁶ *Traité des lois, privilèges, procédures et usages du Parlement*, Paris, Giard et Brière, 11^{ème} éd. de PALGRAVE (T.), 1909, tome 1^{er}, p. XXI. Cette édition contient les préfaces des première, dixième et donc onzième éditions.

⁹⁴⁷ *Erskine May's treatise on the law, privileges, proceedings and usage of Parliament*, *op. cit.*, 23^{ème} éd., 2004, p. 4.

⁹⁴⁸ DUVERGER (M.), *Institutions politiques et droit constitutionnel, Les grands systèmes politiques*, *op. cit.*, p. 193.

⁹⁴⁹ Voici ce que constatait Reid : « bien qu'elle reconnaisse que, parmi les « *standing orders* » relatifs aux finances publiques, certains d'entre eux sont d'une antiquité considérable et ne fournissent qu'une expression très imparfaite de la pratique moderne, elle les avait laissés intacts car leur révision nécessiterait des connaissances techniques spéciales et impliquerait un travail et une recherche pour lesquels il n'existe pas actuellement de temps disponible ». REID (G.), *The politics of financial control*, Londres, Hutchinson

Au Royaume-Uni, la procédure ordinaire est divisée entre les projets gouvernementaux (*Public Bills*) dont les lois de finances font partie et les propositions parlementaires (*Private Bills*). Il existe des *standing orders* pour les deux formes de procédures dans les deux Chambres, ce qui fait quatre listes. Les Chambres les modifient année après année et tiennent des listes régulièrement mises à jour. En 2005, on dénombre à la Chambre des Communes 163 *standing orders* pour les *Public Bills* et 249 pour les *Private Bills* et à la Chambre des Lords 88 pour les *Public Bills* et 217 pour les *Private Bills*⁹⁵⁰.

Lord Campion explique que la réforme par le biais des *standing orders* à partir de 1880 a substitué « *a technical, strictly regulated system for the old easy-going methods of parliamentary practice* »⁹⁵¹ (un système technique, strictement régulé aux vieilles méthodes souples de la pratique parlementaire). Un corps de règles techniques a donc remplacé un système beaucoup plus souple, antérieur au XVII^{ème} siècle, qui reposait sur « quelques règles résultant d'un accord général basé sur l'expérience »⁹⁵². S'ils sont relativement nombreux, il reste qu'en marge des *standing orders* (par la suite SO), certaines pratiques sont réglementées comme si un SO s'appliquait à elles. Le SO n°48 prescrit ainsi l'initiative exclusive de la Couronne en matière de dépenses publiques mais elle ne la prévoit pas pour les recettes. A l'origine, « *the granting of supply* » (le vote d'un crédit) recouvrait tant la dépense que le moyen d'y pourvoir. Ce n'est que par la suite que deux fonctions ont été clairement distinguées : « *the voting of sums of money (the recent usage of the term « supply ») and the provision of revenue by taxation* » (le vote de sommes d'argent -l'usage récent du terme « *supply* »- et l'attribution d'une recette par la taxation). « En conséquence, il fut accepté sans hésitation par la Chambre des Communes que la règle devait s'appliquer aux deux, en même temps qu'à n'importe quelle affaire se rapportant à l'une quelconque de ces catégories »⁹⁵³.

University Library, 1966, p. 12 et 13. Traduction rapportée par Molinier, *La procédure budgétaire en Grande-Bretagne, op. cit.*, p. 10.

⁹⁵⁰ Voir annexe pour un tableau récapitulatif de l'ensemble des modifications apportées aux *standing orders*.

⁹⁵¹ CAMPION (Lord G. C. B.), *An introduction to the procedure of the House of Commons*, Londres, MacMillan and Co, 1958, pp. 38 à 40. L'auteur consacre des développements nourris à l'évolution de la procédure budgétaire.

⁹⁵² « *Parliamentary practice and the old usage depended, first, on a few rules resulting from a general agreement based on experience as to the right and natural – or, at any rate, the traditional – way of doing business* ». CAMPION (Lord G. C. B.), *ibid.*

⁹⁵³ « *Thereafter, it was accepted without any question by the House of Commons that the rule applied to both of the now clearly distinguished functions of Supply and of Ways and Means, as well as to any business which belonged to either of these classes* ». *Erskine May's treatise on the law, privileges, proceedings and usage of Parliament, op. cit.*, 23^{ème} éd., 2004, p. 854, surtout note 1.

345 - Si les nombreux SO ont souvent un champ d'application plus vaste que ce qu'ils prévoient textuellement, la cohérence de l'ensemble du droit parlementaire dépend essentiellement de l'action du *Speaker*. Certains d'entre eux, comme Harley (1701-1705) et Onslow (1728-1761), ont joué un rôle déterminant dans l'organisation des procédures, le second usant même de ses connaissances « encyclopédiques » des précédents procéduraux pour faire accepter une interprétation uniforme du droit parlementaire qui dépend donc de la continuité de l'activité de la Chambre des Communes et dont la force est assurée par l'existence de précédents⁹⁵⁴. Peu à peu, les *standing orders* ont été « précisés et leur lacunes comblées »⁹⁵⁵. En effet, il n'est pas possible que l'ensemble du droit parlementaire, et certains SO en dépassent l'acception stricte, soit réglé par 163 SO ou 400 si l'on ajoute ceux qui portent sur les *Private Bills*. Ils sont donc complétés par un ensemble de précédents. Si les SO forment la colonne vertébrale du droit parlementaire, la liste des précédents, qui témoigne de l'organisation minutieuse des procédures, est susceptible de décourager un parlementaire nouvellement élu. Selon Reid, « les procédures financières de la Chambre ne sont complètement compréhensibles que pour les rares qui travaillent à leur contact »⁹⁵⁶. Dans la 23^{ème} édition du traité de May, un sommaire de huit pages leur est consacré entre la table des matières et la liste des abréviations.

Au XIX^{ème} siècle, la réglementation écrite du droit parlementaire s'est enrichie de textes législatifs. On trouve, dans la 23^{ème} édition du traité de May quelques exemples de *statutes* qui ont eu un effet direct sur la procédure de la Chambre des Communes. Il s'agit principalement de textes récents : « *the Oaths Act 1978* », « *the Provisional Collection of Taxes Acts 1913 and 1968* », « *the Royal Assent Act 1967* », « *the Defamation Act 1996* », « *the Deputy Speaker Act 1855* », et « *the Parliament Acts 1911 and 1949* »⁹⁵⁷. Les deux derniers, qui sont les plus connus, sont même souvent qualifiés d'éléments écrits de la Constitution britannique.

346 - L'ensemble des règles techniques (SO et lois) qui déterminent les procédures parlementaires britanniques a toujours constitué une préoccupation essentielle. A de

⁹⁵⁴ Voir les observations de May sur un cas de 1604 et sa conclusion : « *I found what convinces the House of Commons more readily than any argument, I have found a precedent* » (« j'ai trouvé ce qui convainc la Chambre des Communes plus sûrement que n'importe quel argument, j'ai trouvé un précédent »). *Erskine May's treatise, ibid.*, p. 5.

⁹⁵⁵ MOLINIER (J.), *La procédure budgétaire en Grande-Bretagne, op. cit.*, p. 10.

⁹⁵⁶ « *The financial procedures of the House are fully comprehensible only to the few who work close to them* ». REID (G.), *The politics of financial control, op. cit.*, p. 12.

nombreuses reprises, des *select committees* ont été désignés pour analyser les procédures et formuler des propositions en vue de les améliorer. Reid en cite douze qui se sont intéressés à la matière financière dans la bibliographie sélective de *The politics of financial control*. Des *select committees* furent donc réunis en 1857, 1888, 1902, 1914, 1918, 1931-32, 1936-37, 1945-46, 1956-57, 1958-59, 1962-63 et 1964-65. Les plus importants nous semblent être ceux de 1888 et 1902⁹⁵⁸.

En définitive, il ne fait aucun doute que l'ensemble des règles (critère technique) que nous avons décrites méritent d'être comparées à l'emprise exercée par le droit sur le pouvoir politique telle que Mirkin-Guetzévitch l'observait en 1928 dans certains pays d'Europe Centrale. Leur propension à devenir de plus en plus détaillées et complexes⁹⁵⁹ se justifie en ce qu'elles reflètent la variété et la complexité du travail auquel le Parlement doit faire face. Mais en plus d'une grande rigueur juridique, ces règles poursuivent des finalités déterminées. Lord Campion intitule un paragraphe de son ouvrage « *Reform by standing order* » pour montrer que c'est par cette voie que la procédure a pu être plus strictement encadrée⁹⁶⁰. Il apparaît que leur usage a alternativement favorisé les organes législatif et exécutif.

B. La finalisation des règles techniques (critère finaliste).

347 - Tel quel, le considérable développement de l'emprise du droit en Angleterre ne retiendrait pas plus l'attention. Certes, l'on ne s'attend peut-être pas à ce que les procédures anglaises soient aussi encadrées par l'écrit. Toujours est-il que cela ne figure pas nécessairement un processus de rationalisation. Encore faudrait-il que l'ensemble de ces règles soient portées à servir les intérêts d'un organe au détriment de l'autre. Ce critère finaliste n'est certes pas l'élément central de ce que l'on appelle la rationalisation. Mais il lui confère tout son intérêt. La différence est immense entre un texte technique, seulement complexe, dans lequel les procédures s'additionnent, même de manière harmonieuse, et un texte dans lequel toutes les règles ont pour finalité de renforcer les prérogatives d'un organe

⁹⁵⁷ MOLINIER (J.), *La procédure budgétaire en Grande-Bretagne*, *op. cit.*, p. 10.

⁹⁵⁸ REID (G.), *The politics of financial control*, *op. cit.*, p. 168 et 169.

⁹⁵⁹ En anglais dans le traité de May : « *more detailed and complex* » et « *this simply reflects the variety and complexity of business which Parliament has now to discharge* », *Erskine May's treatise on the law, privileges, proceedings and usage of Parliament*, *op. cit.*, 23^{ème} éd., 2004, p. 10.

⁹⁶⁰ CAMPION (Lord G. C. B.), *An introduction to the procedure of the House of Commons*, *op. cit.*, p. 38 et 39.

au détriment d'un autre⁹⁶¹. L'examen du droit parlementaire anglais montre que si la naissance du droit parlementaire est l'expression des prérogatives des assemblées (1.), sa codification a pour finalité d'assurer la primauté du Gouvernement (2.). Reid explique à ce titre que « de manière générale, les SO sont des instruments de contrôle. Certains diraient de contrôle des débats »⁹⁶².

1. La naissance du droit parlementaire, expression des prérogatives des assemblées.

348 - Selon le traité de May, « le développement de règles expressément permanentes est intervenu, de manière significative, lorsque les partis politiques sont entrés dans la Chambre »⁹⁶³. Chaque SO ou procédure observée par la Chambre des Communes est né dans un contexte politique déterminé qui a présidé à son apparition. Au cours de la troisième période décrite par Lord Campion (1660-1832), et principalement au cours du XVIII^{ème} siècle, « les membres de la Chambre [étaient] plutôt inactifs », ce qui fit réagir le « grand *Speaker* de l'époque Arthur Onslow⁹⁶⁴ » qui craignait « de voir le rôle de la Chambre s'amoinrir »⁹⁶⁵. Voici les propos que Campion lui attribue : « *that nothing tended more to throw power into the hands of the administration, and those who acted with the majority of the House of Commons, than a neglect of, or departure from, the rules of proceeding* »⁹⁶⁶ (que rien ne pouvait plus s'analyser en un transfert du pouvoir entre les mains de l'administration, et ceux qui gouvernent en s'appuyant sur la majorité à la Chambre des Communes, que la négligence, voire l'irrespect, des règles de procédure). On comprend ses

⁹⁶¹ On pense à la Loi fondamentale allemande de 1949, à la Constitution française de 1958 mais aussi à la Constitution autrichienne de 1920 et la Constitution allemande de 1919. Lorsque nous utilisons le terme « texte », nous désignons aussi ceux qui ont une valeur moindre mais qui répondent aussi aux critères. En matière financière, l'ordonnance portant loi organique du 2 janvier 1959 paraît tout à fait les réunir.

⁹⁶² « *On the whole the SO are instruments of control. Some people may say control of debate* ». REID (G.), *The politics of financial control*, op. cit., p. 20.

⁹⁶³ *Ibid.*, p. 5.

⁹⁶⁴ Il occupa cette fonction de 1727 à 1761.

⁹⁶⁵ BEAUTE (J.), *Le Règlement intérieur de la Chambre des communes britannique d'hier à aujourd'hui*, op. cit., p. 1565.

⁹⁶⁶ CAMPION (Lord G. C. B.), *An introduction to the procedure of the House of Commons*, op. cit., p. 29. Bentham envisageait les règles de la même manière : « *Without rules the power of the Assembly either evaporates in ineffectual struggles, or becomes a prey to the obstinate and overbearing* » (Sans règles, soit le pouvoir de l'assemblée s'évapore dans des luttes infructueuses, soit il devient la proie des obstinés et des dominateurs). REID (G.), *The politics of financial control*, op. cit., p. 14.

propos si l'on se souvient qu'à cette époque le pouvoir a été déplacé du monarque à un cabinet politiquement responsable. A la fin du XVII^{ème} siècle, les représentants étaient sortis victorieux de leur lutte contre le monarque. Le *Bill of Rights* de 1689 en constitue même le symbole. Mais il est compréhensible que les députés se soient quelque peu montrés inactifs après des siècles de lutte acharnée. Onslow avait déjà compris le danger qui guettait la Chambre des Communes et ses mots prirent tout leur sens dès le XIX^{ème} siècle⁹⁶⁷.

349 - Ainsi, pour l'illustre *Speaker*, les procédures parlementaires devaient permettre à l'organe législatif d'affirmer les prérogatives qui avaient été conquises. Cela devait le protéger de l'ascension de l'institution gouvernementale. Les procédures qui se sont affermies à cette époque sont précisément d'ordre budgétaire. Lord Champion consacre la plupart de ses développements concernant cette période à des techniques financières telles l'apparition des commissions financières, la mise à l'écart de la Chambre des Lords au profit des Communes et le développement des moyens de contrôle de l'activité gouvernementale. Pour ne prendre qu'un exemple, au XVII^{ème} siècle, les parlementaires prirent l'habitude de se réunir en Commission de la Chambre Entière (*Committee of the Whole House*) pour discuter des questions financières. Les auteurs anglais suggèrent qu'ils le firent pour échapper au contrôle envahissant du Roi (« *to evade intrusive royal scrutiny* »)⁹⁶⁸. En effet, les débats étaient facilités par l'absence du *Speaker* qui était alors considéré comme l'émissaire du monarque.

Le mouvement s'est inversé au XIX^{ème} siècle et la réglementation a cessé de protéger les parlementaires. Citons un exemple de procédure coutumière qui a d'abord eu pour vocation de servir les intérêts des parlementaires mais dont la codification a servi une fin opposée. Contrairement à ce qui a pu être avancé, l'usage qui attribue l'initiative financière à la Couronne⁹⁶⁹ n'est pas plus ancien que la Révolution de 1689⁹⁷⁰. Le *Supply procedure and the Work of the Clerk of Supply* publié par le *Public Office* de la Chambre des Communes

⁹⁶⁷ M. Beauté indique le danger s'est révélé au XX^{ème} siècle. S'il est clair que l'asservissement des Chambres est alors manifeste, il nous semble que le processus était entamé au cours du siècle précédent. BEAUTE (J.), *Le Règlement intérieur de la Chambre des communes britannique d'hier à aujourd'hui*, op. cit., p. 1565.

⁹⁶⁸ *Erskine May's treatise on the law, privileges, proceedings and usage of Parliament*, op. cit., 23^{ème} éd., 2004, p. 5.

⁹⁶⁹ Nous nous contentons d'utiliser cet exemple pour montrer qu'une règle peut alternativement servir un organe puis l'autre. La règle est analysée par la suite, *infra*, n°427 et s.

⁹⁷⁰ L'idée de ce que la pratique était établie bien avant 1713 peut être datée de la 14^{ème} édition du traité de May, publié par Lord Champion. Elle est pourtant absente du travail de Hatsell (*Precedents of proceedings in the House of Commons*) et des 9 premières éditions du traité de May. L'erreur introduite dans le traité de 1946 s'est maintenue par la suite. *Supply procedure and the Work of the Clerk of Supply*, Londres, House of Commons Public Office, 2005, p. 205, note 38.

(2^{ème} éd.) apporte un correctif à la 23^{ème} éd. du traité de May sur ce point⁹⁷¹. Mais l'usage repose sur une pratique qui, pour sa part, est antérieure au XVII^{ème} siècle. Comme le roi avait obligation d'utiliser d'abord les ressources de son domaine, la Chambre entendait se garder de lui offrir spontanément des fonds. C'est pourquoi elle attendait que la Couronne formule expressément ses demandes par le biais de ministres responsables devant elle seule avant de lui accorder le moindre fonds. La règle est donc d'abord apparue pour obliger le Roi à faire des demandes de subsides, sans qu'aucun parlementaire ne puisse proposer d'en offrir spontanément. Mais au début du XVIII^{ème} siècle, la règle n'eut plus le même objectif. La pratique fut codifiée, non plus pour rappeler la Couronne à une certaine orthodoxie financière, mais pour empêcher les parlementaires de faire des propositions déraisonnées⁹⁷². Or de tels comportements ont été dénoncés par les constituants français en 1958, la rationalisation sous la V^{ème} République ayant précisément pour but de les limiter⁹⁷³. Cette règle de l'initiative financière a en conséquence acquis une nouvelle signification : « instrument contre la prodigalité des monarques, [elle] sert désormais de procédé de défense contre la prodigalité des parlementaires »⁹⁷⁴. Cela préfigure la codification massive des procédures parlementaires à partir de 1832, qui a eu soit pour objet soit pour effet de limiter les prérogatives parlementaires. C'est ce qu'observe Reid à propos de la procédure du vote du budget : « les règles prises au XVII^{ème} siècle en vue d'aider la Chambre [des Communes] dans son contrôle de la prodigalité du monarque ont été adaptées au XX^{ème} siècle pour subordonner une assemblée démocratiquement élue à la volonté de l'Exécutif »⁹⁷⁵.

2. La codification du droit parlementaire, expression de la primauté gouvernementale.

⁹⁷¹ « *It has sometimes been suggested that the procedural initiative of the Crown's servant's in the House of Commons in relation to Supply had been long-established by the early eighteenth century. In fact, the establishment of the financial initiative of the Crown in the House's Supply proceedings can be definitely dated to the period after 1689* » (Il a parfois été soutenu que la règle procédurale de l'initiative des serviteurs de la Couronne à la Chambre des Communes en matière de dépenses avait été établie bien avant le XVII^{ème} siècle. En réalité, l'établissement de la règle doit être daté de la période postérieure à 1689). *Supply procedure, Ibid.*, p. 205.

⁹⁷² MOLINIER (J.), *La procédure budgétaire en Grande-Bretagne, op. cit.*, p. 191.

⁹⁷³ Debré a ainsi contribué à encadrer les « agissements » des parlementaires par la proposition d'un certain nombre de procédures comme, par exemple, le contrôle de constitutionnalité du règlement intérieur des assemblées, article 61, alinéa 1^{er}.

⁹⁷⁴ MOLINIER (J.), *La procédure budgétaire en Grande-Bretagne, op. cit.*, p. 193.

350 - La tendance corrélative à limiter les prérogatives parlementaires et assurer la primauté gouvernementale apparaît clairement dans le traité de May : « beaucoup des SO du XIX^{ème} siècle, comme ceux qui ont été créés depuis, ont eu pour effet de limiter les opportunités de débat »⁹⁷⁶. A cette époque, « *the flow of private bills seemed never-ending* »⁹⁷⁷ (le flot des propositions législatives semblait sans fin). « La crise que traversa la Chambre durant la décennie 1880 au cours de laquelle le parti irlandais a fait de l'obstruction à l'égard du travail des Communes contre les vœux de la majorité de ses membres fit apparaître un complet nouveau Code disciplinaire et des règles en vue de la fin prématurée des débats »⁹⁷⁸.

De nombreux changements firent donc leur apparition à partir de 1832. Outre la codification dès 1713 du principe de l'initiative exclusive de la Couronne dans le SO qui porte désormais le n°48, de nombreuses règles ont été codifiées et modifiées dans un sens rationnel au XIX^{ème} siècle dans le but de restreindre les prérogatives parlementaires tout en renforçant la position du Gouvernement. Ainsi, la « *rule of relevance* » qui impose aux MPs de ne prononcer un discours qu'en rapport avec la question qui se pose est plus fréquemment appliquée. En 1882, la règle de la « *guillotine* » qui limite temporellement la discussion des « *bills* » fait son apparition. Elle est désormais organisée par le SO n°83. En 1902, le Cabinet intervient brutalement pour encadrer plus strictement les délais impartis aux parlementaires, notamment en matière de dépenses publiques⁹⁷⁹. La même année, il obtient la maîtrise de l'ordre du jour. En 1919, le système du « *Kangourou* » donne au *Speaker* le choix des amendements soumis à discussion, ce qui a pour conséquence d'accélérer la procédure. Ces

⁹⁷⁵ « *Rules formulated in the seventeenth century to assist the House's control of the King's profligacy may be adapted in the twentieth century to subordinate a democratically elected assembly to the Executive's will* ». REID (G.), *The politics of financial control, op. cit.*, p. 16.

⁹⁷⁶ « *Many of these nineteenth-century standing orders, as well as those made since, have had the effect of limiting opportunities for debate* ». *Erskine May's treatise on the law, privileges, proceedings and usage of Parliament, op. cit.*, 23^{ème} éd., 2004, p. 7. Voir aussi : REID (G.), *The politics of financial control, op. cit.*, p. 20.

⁹⁷⁷ Reid explique que les 114 autres SO (il écrit en 1966) sont d'une origine postérieure à 1832 et leur but et effet ne peut être isolé du besoin de contrôler le climat délibérément changeant de la Chambre » (*the remaining 114 SO are of post-reform 1832 origin, and their purpose and effect cannot be isolated from the need to control the House's changing deliberative climate*). REID (G.), *The politics of financial control, op. cit.*, p. 20.

⁹⁷⁸ *Erskine May's treatise on the law, privileges, proceedings and usage of Parliament, op. cit.*, 23^{ème} éd., 2004, p. 7.

⁹⁷⁹ CAMPION (Lord G. C. B.), *An introduction to the procedure of the House of Commons, op. cit.*, p. 39.

modifications minutieuses ont progressivement assuré la primauté du Gouvernement⁹⁸⁰. Certains auteurs les qualifient expressément de procédures rationalisées⁹⁸¹.

Il ne fait donc nul doute que le régime parlementaire anglais a connu une rationalisation très nette bien avant celle qui s'est développée au XX^{ème} siècle dans d'autres régimes parlementaires, et elle s'est prolongée jusqu'à nos jours. Reid juge le phénomène quelque peu « ironique » : « l'avènement de la démocratie représentative s'est accompagné de l'introduction de règles restrictives et, d'une certaine manière, répressives concernant les débats »⁹⁸². La différence entre l'analyse que proposent les auteurs anglais de ce phénomène et ce qu'en pense la doctrine française par exemple est que, selon les premiers, l'affaiblissement des Chambres ne doit pas être envisagé de manière négative. Dès la fin du XIX^{ème} siècle, « il fut admis qu'une Chambre délibérante de plusieurs centaines de membres ne pouvait pas procéder à un examen suffisant des propositions de dépenses »⁹⁸³. Lord Campion dressait le même constat en 1958 : « lorsque la Chambre commença à exiger l'affectation de subsides à des objets déterminés – une pratique qui implique le besoin de mécanismes pour contrôler l'administration – elle s'engageait dans une tâche trop détaillée et trop experte pour être réalisée collectivement par un organe aussi large »⁹⁸⁴.

Depuis une ou deux décennies, on pourrait même considérer que le résultat de ce processus de codification peut de nouveau apparaître comme une protection des parlementaires contre l'omnipotence du Gouvernement. Selon le traité de May, « les SO et les pratiques des deux Chambres, façonnés à travers des siècles de pressions politiques évolutives », contribuent désormais pour une large part à la « limitation de la dictature élective » (*restraining elective dictatorship*)⁹⁸⁵. En effet, si elles constituent « des cribles et des butoirs » qui ont « endigué l'indiscipline partisane »⁹⁸⁶, dès lors que le Gouvernement est devenu la pièce maîtresse du système politique, les procédures sont apparues comme des

⁹⁸⁰ BEAUTE (J.), *Le Règlement intérieur de la Chambre des communes britannique d'hier à aujourd'hui*, op. cit., p. 1567, 1568 et 1580.

⁹⁸¹ LAUVAUX (P.), *Les démocraties contemporaines*, Paris, PUF, coll. Droit fondamental, 2004, p. 510, n°144.

⁹⁸² « *Ironically, the coming of representative democracy has been paralleled by the introduction of restrictive and, in some respects, repressive debating rules* ». REID (G.), *The politics of financial control*, op. cit., p. 20.

⁹⁸³ *Erskine May's treatise on the law, privileges, proceedings and usage of Parliament*, op. cit., 23^{ème} éd., 2004, p. 8.

⁹⁸⁴ CAMPION (Lord G. C. B.), *An introduction to the procedure of the House of Commons*, op. cit., p. 35.

⁹⁸⁵ *Erskine May's treatise on the law, privileges, proceedings and usage of Parliament*, op. cit., 23^{ème} éd., 2004, p. 11.

⁹⁸⁶ Les expressions sont de M. Gicquel. *Droit constitutionnel et institutions politiques*, op. cit., p. 124.

figures imposées dont le respect constitue le seul frein à l'hégémonie de l'organe exécutif. Si l'encadrement du pouvoir politique par des règles techniques peut à nouveau aider les parlementaires, ce n'est certainement pas en servant la même fonction que celle que remplissaient les assemblées après les révolutions. En 1966, Reid résume ainsi l'évolution du droit parlementaire anglais : « beaucoup des procédures censées permettre au corps représentatif de vérifier, s'opposer, retarder, et questionner, ont progressivement été modifiées pour écarter des obstacles particuliers à la réalisation de la volonté du Gouvernement. La tendance est des plus connues. Cela a été décrit par bien des titres dramatiques – la mort du Parlement, le triomphe de la bureaucratie, le Parlement peut-il survivre ? »⁹⁸⁷ On croirait ses propos destinés au Parlement français. Cela atteste clairement de l'évolution comparable des institutions représentatives en France et en Angleterre.

Dans la mesure où la procédure du vote du budget constitue le point de rencontre privilégié entre les organes exécutif et législatif, le processus de rationalisation reçoit particulièrement application en la matière.

⁹⁸⁷ « *Many of the old procedures designed to enable the representative body to check, to oppose, to delay, and to enquire, have from time to time been modified to remove particular impediments to the attainment of the Government's will. The trend is well recognised. It has been depicted in many dramatic titles – The Passing of Parliament, Bureaucracy Triumphant, Can Parliament survive ?* ». REID (G.), *The politics of financial control*, op. cit., p. 28.

SECTION II

L'APPLICATION DE LA RATIONALISATION A LA PROCEDURE DU VOTE DU BUDGET

351 - S'il n'est pas inconcevable, contrairement à ce qu'un aperçu rapide aurait laissé suggérer, de considérer qu'un processus de rationalisation du parlementarisme ait pu intervenir en Angleterre, alors il est certain que la procédure du vote du budget s'est aussi vu appliquer un tel processus. Le vote est un point de rencontre privilégié entre les organes exécutif et législatif, le premier sollicitant directement l'assentiment du second. Il n'est donc pas surprenant que des règles techniques de plus en plus nombreuses ont eu tendance à régir la procédure en France et en Angleterre. Mais avant d'analyser l'organisation minutieuse de la procédure du vote du budget (§2.), il est nécessaire de donner un aperçu de la formation de la procédure en France et en Angleterre. En effet, de prime abord, les droits budgétaires des deux Etats sont très différents. Il est nécessaire de présenter leur procédure respective de manière à établir des points de comparaison (§1.).

§ 1. Présentation générale de la formation de la procédure du vote du budget.

352 - L'essentiel du droit budgétaire trouve ses fondements dans des textes fondamentaux tels que le *Bill of Rights* du 13 février 1689 ou la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen du 26 août 1789. Mais de telles dispositions n'ont constitué que l'assise des procédures qui se sont développées sur leur fondement. Dans les décennies qui suivirent les révolutions, la procédure du vote du budget s'est progressivement construite en France et en Angleterre. Conformément au principe de l'annualité budgétaire, elle s'est organisée dans ce cadre commun (A.). De manière plus précise ensuite, la procédure du vote du budget fait alternativement intervenir les commissions et les Chambres (B.).

A. L'organisation de la procédure dans le cadre de l'année budgétaire.

353 - De prime abord, il n'y a que peu de ressemblances entre l'organisation générale de la procédure budgétaire en France et en Angleterre. Mais les différences apparaissent moins évidentes à l'analyse. Le fait que le Parlement anglais ne discute annuellement qu'une partie des dépenses et des recettes n'empêche pas de considérer que ses pouvoirs sont aussi étendus que ceux du Parlement français. L'analyse montre en la matière que rien n'empêche le Parlement de Westminster de revenir sur les décisions qu'il a prises de manière permanente. Quant au Parlement français, son apparente liberté était fortement contenue par le système de reconduction des services votés avant la loi organique du 1^{er} août 2001 qui s'appliquera pleinement pour la budget de 2006. La comparaison met donc en évidence une certaine ressemblance entre le droit budgétaire des deux Etats. De la même manière, alors que la répartition de la procédure tout au long de l'année en Angleterre (1.) pourrait apparaître étranger au système français, il nous semble que sa concentration en France avant le début de l'année doit être relativisée, ce qui la rapproche du système anglais (2.).

1. La répartition de la procédure tout au long de l'année en Angleterre.

354 - En 1906, Jouve s'émouvait en analysant la répartition des débats budgétaires anglais. Il constatait que la coutume parlementaire instituait un système analogue aux « douzièmes provisoires » mais qu'il s'agissait là-bas d' « une pratique voulue, régulière », et qu'elle présentait beaucoup d'avantages⁹⁸⁸. Ce qui étonnait cet observateur est que l'on pouvait avoir recours au même procédé d'octroi de crédits provisoires alors qu'il s'agissait tantôt d'un système réfléchi et souhaité, tantôt d'un système d'urgence méprisé⁹⁸⁹. En France, le procédé avait une très mauvaise réputation⁹⁹⁰, et pourtant, il est devenu une pratique

⁹⁸⁸ JOUVE (A.), *Le vote du budget en France et en Angleterre*, op. cit., pp. 35 à 41. Citation, p. 38.

⁹⁸⁹ Il écrit que, « depuis le début du siècle, les douzièmes provisoires ont formé l'escorte inévitable de tous les malheurs, guerres ou dissensions intestines qui ont affligé notre pays ». *Ibid.*, p. 36.

⁹⁹⁰ On pourrait ajouter les remarques de Allix qui, au titre des inconvénients, écrit : « ils imposent à l'administration chargée de les préparer [...] une besogne considérable et précipitée, qui introduit dans les bureaux un désarroi inextricable ». ALLIX (E.), *Traité élémentaire de science des finances et de législation financière française*, op. cit., p. 220.

courante⁹⁹¹. A propos de l'organisation générale de la procédure en Angleterre, il fait l'éloge de la démarche anglo-saxonne : « Ainsi, c'est au moment même où le budget va être exécuté qu'il en trace les lignes. Ses estimations [Chancelier de l'Echiquier] deviennent alors contemporaines des événements ; il ne prédit pas l'avenir, il interprète le présent. Ce n'est plus l'inconnu qui se dresse devant lui, plein d'incertitudes et de déceptions ; il ne fait qu'adapter ses chiffres aux faits qui commencent à se dérouler. Aussi quelle sûreté dans sa marche, quelle exactitude presque mathématique dans ses évaluations ! » Et l'auteur de conclure : « Quel contraste avec le budget français ! »⁹⁹²

355 - La particularité de la répartition de la procédure budgétaire en Angleterre sur l'année est qu'elle opère le « chaînage vertueux » entre les toutes les étapes bien avant que la loi organique de 2001 ait tenté de l'établir entre la loi de règlement et la loi de finances de l'année. Mais le cadre général de la procédure du vote du budget s'est consolidé progressivement.

L'Angleterre a adopté un système de pluralité législative⁹⁹³ à partir de 1641 lorsque la Commission de la Chambre Entière développa deux fonctions distinctes. Pour la première, elle prit le nom de « *Committee of Supply* », et pour la seconde le nom de « *Committee of Ways and Means* »⁹⁹⁴. Au début, la distinction ne correspondait pas au vote des dépenses et à l'imposition des taxations dans la mesure où, avant le XVIII^{ème} siècle, le fait d'« accorder des sommes à la Couronne » était l'imposition de la taxation ». Les deux commissions avaient la même fonction de procurer de l'argent (« *raise money* »). Lord Campion explique que la différence tient à ce que le « *Committee of Supply* » assurait le prélèvement de sommes à partir de l'imposition de taxes reconnues tandis que le « *Committee of Ways and Means* » est apparu dans le but de trouver de nouveaux moyens de procurer de l'argent⁹⁹⁵.

356 - La distinction apparue en 1641 n'eut pas immédiatement l'importance que l'évolution ultérieure devait lui conférer. Après la Révolution, le partage entre la Liste civile

⁹⁹¹ Allix communique quelques chiffres dans son traité de 1931 : « pour nous en tenir à ces dernières années, depuis le budget de 1895 inclus jusqu'à celui de 1914, c'est-à-dire sur 20 budgets, 16 ont été votés avec un retard de 2 à 3 mois, et ont nécessité l'ouverture de douzièmes provisoires. Les budgets de 1911, 1913, 1914, 1920, 1925 et 1926 battent tous les records depuis 1831, avec 7 douzièmes ». *Ibid.*, p. 218.

⁹⁹² *Ibid.*, p. 40.

⁹⁹³ Plusieurs lois portent sur le budget d'une même année.

⁹⁹⁴ CAMPION (Lord G. C. B.), *An introduction to the procedure of the House of Commons*, *op. cit.*, p. 33.

⁹⁹⁵ *Ibid.* Campion note la phrase d'un *Journal* du 1^{er} décembre 1641 : « *The House resolved itself into a Committee to consider of some way of raising Monies* ».

et la portée du pouvoir financier annuel prime sur l'édification du système budgétaire qui n'est encore pas une priorité. Il faut attendre la toute fin du XVIII^{ème} siècle pour que la forme plurale de la procédure budgétaire ne commence à se dessiner. La paternité du « budget » est attribuée en Angleterre à l'œuvre du Premier ministre Pitt, dit « Pitt le Second ». Chef du Gouvernement de 1783 à 1801 et de 1804 à 1806, il « instaura la pratique consistant à présenter au Parlement, en un seul exposé, l'ensemble du programme financier pour l'année suivante, c'est-à-dire d'un côté la masse des « *estimates* » émanant de tous les ministères et de l'autre les recettes jugées nécessaires »⁹⁹⁶. Cette innovation tendait vers une certaine unité procédurale, mais elle ne fit que délimiter les compétences respectives du Gouvernement et du Parlement. La forme de la procédure budgétaire n'était encore pas définitivement instituée. Dans le prolongement de son initiative, il « fit également transférer à la Banque d'Angleterre les comptes de tous les départements, les faisant fusionner en un compte bancaire unique du gouvernement : l' « *Exchequer Account* »⁹⁹⁷.

Mais ce n'est pas à Pitt que l'on doit la forme définitive du budget en Angleterre mais à Gladstone qui fut, « entre 1852 et 1894 Premier ministre durant douze ans et Chancelier de l'Echiquier pendant dix ans » et dont l'influence sur les finances publiques fut considérable⁹⁹⁸. « A partir de 1860, deux grandes lois de finances furent annuellement votées par le Parlement : le « *Finance Act* » ou loi des recettes publiques, approuvant toutes les mesures d'imposition valables pour une année ; l' « *Appropriation Act* » ou loi des dépenses publiques, autorisant la majeure partie des charges gouvernementales »⁹⁹⁹. Mais dans la mesure où « la discussion du budget par le Parlement se poursuit alors que l'exercice est déjà entamé, il est nécessaire de voter une loi octroyant des crédits provisoires qui permettent aux services publics de fonctionner dans l'attente du vote définitif du budget ». Il s'agit du *Consolidated Fund Act*¹⁰⁰⁰. C'est la raison pour laquelle on considère qu'il existe un principe de pluralité législative en Angleterre.

357 - Pour donner un aperçu de la répartition de la discussion de ces différents textes dans le cadre de l'année financière, il est nécessaire de distinguer les recettes et les dépenses,

⁹⁹⁶ MOLINIER (J.), *La procédure budgétaire en Grande-Bretagne*, op. cit., p. 184.

⁹⁹⁷ *Ibid.*

⁹⁹⁸ *Ibid.*, p. 32.

⁹⁹⁹ *Ibid.*, p. 185.

¹⁰⁰⁰ *Ibid.*, p. 4 et 5.

puisqu'elles font l'objet de deux lois distinctes. Mais il faut surtout aussi rappeler qu'il n'est nullement exigé en Angleterre que le budget annuel soit adopté avant le début de l'exercice.

En ce qui concerne les dépenses¹⁰⁰¹, les prévisions budgétaires (*estimates*) sont présentées en février. Les parlementaires commencent par examiner les crédits provisoires, ce qui donne lieu au vote du *Consolidated Fund Bill*. Après adoption au mois de mars, le texte, qui n'est plus un *bill* mais un *act*, permet au Gouvernement de procéder aux dépenses nécessitées par les services publics. En avril, les prévisions budgétaires principales (*main estimates*) sont déposées puis examinées. Elles sont complétées au mois de juin par des prévisions supplémentaires d'été (*Summer supplementary estimates*) et des prévisions révisées (*Revised Estimates*). La procédure s'achève par l'adoption de l'*Appropriation bill* fin juillet ou début août. Mais en novembre, des prévisions supplémentaires d'hiver (*winter supplementary estimates*) et des crédits provisoires (*vote on account*) sont présentés et donnent lieu à l'adoption d'un autre *Consolidated Fund Bill* en décembre. L'introduction des *estimates* d'hiver date de 1966 après que la commission des *estimates* en ait fait la recommandation dès 1963. En conséquence, trois lois sont généralement adoptées en matière de dépenses.

Cette sorte de dilution de la discussion des dépenses tout au long de l'année ressort tout à fait de l'appellation technique des différentes lois qui sont adoptées en la matière. Les *Clerks of the House* désignent les trois lois (décembre, mars et août) par l'expression *Consolidated Fund Acts*. Mais la troisième et dernière, adoptée en août, est plus connue sous le nom d'*Appropriation act*. Elle est votée quatre mois après le début de l'année financière anglaise qui commence le 1^{er} avril. M. Muzellec évoque une « régularité saisonnière avec le *summer supplementary estimate*, le *winter supplementary estimate* et le *spring supplementary estimate* »¹⁰⁰².

¹⁰⁰¹ La présentation que nous proposons de la répartition annuelle de la discussion des dépenses repose sur le croisement de différentes sources. M. Molinier a proposé une synthèse sous forme de tableau en 1969, MOLINIER (J.), *La procédure budgétaire en Grande-Bretagne*, *op. cit.*, p. 245 et 246 ; l'union interparlementaire en 1986, *Les Parlements dans le Monde*, Bruxelles, Bruylant, tableau 38.1, Le budget devant le Parlement, p. 1290 ; et surtout dans la 23^{ème} édition du traité de May de 2004, *Erskine May's treatise on the law, privileges, proceedings and usage of Parliament*, *op. cit.*, 23^{ème} éd., 2004, *The annual cycle of supply and appropriation*, p. 879 et 880.

¹⁰⁰² MUZELLEC (R.), Lois de finances rectificatives, *Dictionnaire encyclopédique de finances publiques*, *op. cit.*, tome 2, p. 1017.

358 - En ce qui concerne les recettes¹⁰⁰³, l'organisation est quelque peu plus simple. Le principe demeure que les dépenses projetées doivent être approuvées avant les moyens devant les couvrir. L'étape la plus importante de la discussion consiste en la présentation en avril par le Chancelier de l'Echiquier de l'exposé budgétaire annuel (*annual financial statement*). Point fort de l'année financière, cet exposé est un élément informatif très attendu par l'ensemble du monde économique. Il permet au ministre de « développer ses vues des ressources du pays » (« *develop his views of resources of the country* »)¹⁰⁰⁴, notamment ses propositions d'impositions (« Voies et moyens »)¹⁰⁰⁵. Cela constitue le point de départ de la procédure en matière de recettes. Dans les jours qui suivent, une loi provisoire de perception des impôts (*Provisional collection of taxes Act*) est adoptée selon les modalités prévues par le *Provisional Collection of Taxes Act* de 1968 (modifié) et le *Finance Act* de 1973 (modifié)¹⁰⁰⁶. Le projet de loi relative aux recettes est enfin présenté et adopté fin juin.

359 - A partir des différentes sources qui offrent une synthèse de la répartition de la procédure des dépenses et des recettes sur une année financière, voici un tableau récapitulatif :

¹⁰⁰³ La présentation que nous proposons repose sur le tableau proposé par Reid en 1966, REID (G.), *The politics of financial control*, *op. cit.*, p. 144 et 145; repris par M. Molinier quelques années plus tard, MOLINIER (J.), *La procédure budgétaire en Grande-Bretagne*, *op. cit.*, p. 288 ; et enfin sur l'aperçu proposé par l'union interparlementaire, *Les Parlements dans le Monde*, *op. cit.*, tableau 38, Le budget devant le Parlement, p. 1290. Pour plus de détails, voir *Budgets and Financial Documents*, Factsheet P5, Procedure Series, House of Commons Information Office, 2005, p. 2.

¹⁰⁰⁴ *Erskine May's treatise on the law, privileges, proceedings and usage of Parliament*, *op. cit.*, 23^{ème} éd., 2004, p. 909.

¹⁰⁰⁵ Union interparlementaire, *Les Parlements dans le Monde*, *op. cit.*, tableau 38, Le budget devant le Parlement, p. 1290.

¹⁰⁰⁶ *Erskine May's treatise on the law, privileges, proceedings and usage of Parliament*, *op. cit.*, 23^{ème} éd., 2004, pp. 910 à 912.

Tableau récapitulatif de la répartition de la procédure budgétaire dans le cadre annuel en Angleterre :

	Dépenses	Recettes
Février	Dépôt des prévisions	
Mars	<i>Consolidated Fund Act n°2</i>	
Mars / Avril		Exposé budgétaire annuel (<i>Annual financial statement</i>) par le Chancelier de l'Echiquier (mars ou avril ¹⁰⁰⁷)
Avril / Mai	Dépôt des prévisions principales (<i>main estimates</i>)	Provisional collection of Taxes Act (loi provisoire de prélèvement d'impôt)
Juin	Dépôt des prévisions supplémentaires d'été et prévisions révisées	Dépôt et adoption du <i>Finance Act</i>
Juillet / Août	<i>Appropriation Act (Consolidated Fund Act n°3)</i>	
Novembre	Dépôt des prévisions supplémentaires d'hiver et des crédits provisoires	
Décembre	<i>Consolidated Fund Act n°1</i>	

A première vue, il n'y a que peu de ressemblance avec le schéma présenté par la procédure budgétaire en France. Le seul irréductible point commun semble consister en la répétition annuelle du même processus. Toutefois, la concentration des débats budgétaires en France avant le début de l'année financière n'est que relative, la discussion pouvant s'étendre de maintes façons à d'autres moments.

¹⁰⁰⁷ « De 1993 à 1996, le discours a été donné à la toute fin de l'automne ». *Erskine May's treatise on the law, privileges, proceedings and usage of Parliament, op. cit.*, 23^{ème} éd., 2004, p. 860, note 1.

2. La concentration relative de la procédure avant le début de l'année en France.

360 - Si l'on compare l'ensemble de la procédure budgétaire en Angleterre à l'image des « quatre temps alternés » du baron Louis, on semble se trouver en présence d'un système très différent de celui qui existe en France. Les Anglais connaissent certes les phases de préparation, de vote, d'exécution et de contrôle. Mais il n'existe aucune mise en ordre de ces étapes au cours de l'année budgétaire. Le système français s'est construit tout autrement. L'un des principes essentiels est l'exigence du vote du budget avant le commencement de l'exercice, c'est-à-dire avant le 31 décembre. Si une telle règle était exigée en Angleterre, le budget devrait être définitivement adopté avant le 31 mars, l'année financière ne correspondant pas avec l'année civile. Or, en Angleterre, l'ensemble des dispositions budgétaires ne sont adoptées qu'entre la fin du mois de juillet et le début du mois d'août. D'une manière générale, la logique d'adoption avant le début de l'exercice peut être rapprochée du principe de l'unité budgétaire qui s'est imposé sous les monarchies parlementaires et qui impose la réunion de l'ensemble des prévisions de recettes et de dépenses en un document unique. Dans la mesure où leur autorisation relève du pouvoir législatif, il est tout naturel que les ministères aient obtenu cette autorisation avant d'engager des dépenses, les quatre temps pouvant alors s'alterner de manière harmonieuse. Allix le résume par cette formule : « dire que le budget doit être préalable, cela veut dire qu'il a pour but non pas de ratifier mais d'autoriser »¹⁰⁰⁸.

361 - Le budget présenté aux Chambres a alors l'inconvénient d'être intégralement prévisionnel, Jouve ajoutait « plein d'incertitudes et de déceptions »¹⁰⁰⁹. C'est la raison pour laquelle, « lorsque le budget n'a pu être voté par les Chambres avant le commencement de l'exercice, le ministre des Finances présente un projet spécial portant ouverture des crédits nécessaires pour le fonctionnement des services publics pendant un ou plusieurs mois ; ce projet a reçu dans la pratique le nom de douzième provisoire »¹⁰¹⁰. Jouve résume les origines de cette pratique : « nous les trouvons d'abord en 1815 jusqu'en 1822, après les désastres de

¹⁰⁰⁸ ALLIX (E.), *Traité élémentaire de science des finances et de législation financière française*, op. cit., p. 217.

¹⁰⁰⁹ JOUVE (A.), *Le vote du budget en France et en Angleterre*, op. cit., p. 40.

¹⁰¹⁰ PIERRE (E.), *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, op. cit., 5^{ème} éd., 1924, tome 1, p. 645, n°537.

l'Empire ; pendant la Restauration, M. de Villèle parvint à les éviter ; mais bientôt la Révolution de 1830 les ramena ; encore un temps d'arrêt, puis la Révolution de 1848 fut la cause de leur retour. Durant tout le second Empire, on n'y eut pas recours, mais les événements de 1870-71 ne pouvaient point manquer de nous renouveler leur présence. Enfin nous les avons revus après les incidents politique du 16 Mai »¹⁰¹¹. Allix précise que le système se justifie par le fait que le « retard peut tenir à des accidents, à une crise politique qui a interrompu la discussion parlementaire, à la négligence des Chambres ou à leur méthode de travail défectueuse ou encore à la faute du Gouvernement qui n'a pas déposé le projet en temps voulu »¹⁰¹². Le fonctionnement des services publics est donc assuré par les douzièmes provisoires. Mais alors le Parlement intervient pour ratifier et non plus pour autoriser, ce qui rend selon Allix les « droits budgétaires du Parlement illusoires »¹⁰¹³. Quoique reposant en France sur une mesure d'urgence, une telle procédure a rapproché les systèmes français et anglais. Mais le principe de l'autorisation préalable s'est maintenu et a survécu au système des « douzièmes provisoires » qui a été abandonné.

362 - Dans le cadre de la Constitution du 4 octobre 1958, il n'est plus possible que la discussion s'étende après le début de l'exercice sur lequel elle porte. Le Parlement doit s'être prononcé dans un délai de soixante-dix jours à partir du dépôt du projet le premier mardi d'octobre¹⁰¹⁴. « Ce qui, en pratique, signifie que le vote final doit intervenir entre le 10 et le 15 décembre »¹⁰¹⁵. Dans l'hypothèse où les délais ne sont pas respectés, la discussion ne se poursuit pas, le Gouvernement ayant la possibilité de mettre en œuvre le projet par ordonnance¹⁰¹⁶.

A première vue, les procédures budgétaires françaises et anglaises semblent très éloignées. On pourrait affirmer qu'« il n'existe pas en Grande-Bretagne une loi de finances de l'année mais plusieurs ; [et qu'en conséquence] au principe de l'unité du budget français correspond une pluralité des actes budgétaires en Grande-Bretagne »¹⁰¹⁷. Mais entendu en ce sens, seule est prise en compte la loi de finances initiale, souvent considérée comme

¹⁰¹¹ JOUVE (A.), *Le vote du budget en France et en Angleterre*, op. cit., p. 36.

¹⁰¹² ALLIX (E.), *Traité élémentaire de science des finances et de législation financière française*, op. cit., p. 217.

¹⁰¹³ *Ibid.*, p. 216.

¹⁰¹⁴ Cette chronologie était fixée par les articles 38 et 39 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 et ont été repris par la loi organique du 1^{er} août 2001 aux articles 40 et 45.

¹⁰¹⁵ BOUVIER (M.), ESCLASSAN (M-C.), LASSALE (J.-P.), *Finances Publiques*, op. cit., p. 326.

¹⁰¹⁶ Article 47, alinéa 3 de la Constitution du 4 octobre 1958.

¹⁰¹⁷ MOLINIER (J.), *La procédure budgétaire en Grande-Bretagne*, op. cit., p. 4 et 5.

renfermant l'ensemble du budget. Or, la procédure budgétaire française ne se résume pas à la discussion de la seule loi de finances initiale et n'est donc pas nécessairement concentrée au cours des soixante-dix jours impartis au Parlement pour adopter le projet de loi de finances initiale.

363 - Le caractère d'autorisation plutôt que de ratification de la loi de finances initiale présente un inconvénient majeur. Essentiellement prévisionnelle, une telle loi nécessite des ajustements ultérieurs qui prennent la forme de lois de finances rectificatives adoptées en cours d'exécution. Il s'agit de « lois de finances votées en cours d'année afin de modifier des dispositions de la loi de finances initiale (de l'année) »¹⁰¹⁸. Leur importance croissante sous la V^{ème} République atteste de ce qu'elles participent au budget de l'année. M. Muzellec propose même de « remettre en cause – à tout le moins relativiser – la prééminence de la loi de finances initiale sur les lois de finances rectificatives ». Il montre que par certains aspects elles ont un caractère plus actif (« rupture, mutation ») que les lois de finances initiales et qu'elles conditionnent l'adoption de la suivante¹⁰¹⁹. Si l'on prend en considération ces « collectifs », alors la discussion n'est nullement concentrée avant le début de l'exercice et s'étend comme en Angleterre tout au long de l'année¹⁰²⁰. Dans la mesure où elles ont pour objet de corriger les prévisions et de modifier le contenu des autorisations données par le Parlement, sous la V^{ème} République, elles sont devenues « la règle, et interviennent pratiquement chaque année »¹⁰²¹. Dans l'hypothèse où deux ajustements sont nécessaires, la discussion budgétaire se répartit alors en trois périodes bien distinctes. Mais il est aussi possible d'inclure dans cet aperçu la discussion des lois de financement de la Sécurité sociale. Institué sur le principe des lois de finances, ce nouveau type de loi fut introduit par la révision

¹⁰¹⁸ MUZELLEC (R.), Lois de finances rectificative, *Dictionnaire encyclopédique de finances publiques*, op. cit., tome 2, p. 1016.

¹⁰¹⁹ MUZELLEC (R.), Du caractère fondamental des lois de finances rectificatives, *Etudes de finances publiques, Mélanges en l'honneur de Monsieur le Professeur Paul Marie Gaudemet*, Paris, Economica, 1984, pp. 173 à 192, passage cité, p. 176. L'auteur conclut en posant la question : « la discussion de la loi de finances initiale doit-elle rester encore le moment politique le plus fort ? » (p. 191). Sa démonstration incline vers un rééquilibrage de la discussion, notamment du temps imparti, entre les lois de finances initiales et les lois de finances rectificatives. Il est question de telles lois de finances aux articles 42 et 44 de la loi organique du 1^{er} août 2001.

¹⁰²⁰ MUZELLEC (R.), Lois de finances rectificative, *Dictionnaire encyclopédique de finances publiques*, op. cit., tome 2, p. 1017. Il est éloquent que l'auteur convoque la « régularité saisonnière » de la discussion budgétaire en Grande-Bretagne à l'appui de son analyse des lois de finances rectificatives.

¹⁰²¹ BOUVIER (M.), ESCLASSAN (M.-C.), LASSALE (J.-P.), *Finances Publiques*, op. cit., p. 319. Ces auteurs précisent qu'il s'agit de « la rançon du principe d'incertitude qui s'applique aux Finances publiques comme à d'autres domaines. Le « pilotage à vue » est souvent nécessaire dans une conjoncture économique (et politique) difficilement prévisible ».

constitutionnelle du 22 février 1996¹⁰²². Cela contribue à étendre encore la discussion du budget sur l'ensemble de l'année. Dans cette présentation, nous ne prenons pas en considération la loi de règlement qui n'est pas adoptée durant l'année financière sur laquelle elle porte. Si l'on prend l'exemple de l'exercice 2002 pour lequel deux lois de finances rectificatives ont été adoptées, voici comment se répartit la discussion :

2001 / 2002	Discussion parlementaire
Octobre à décembre	Loi de finances initiale 28 décembre
Juillet / Août	Loi de finances rectificative n°1 (Collectif d'été) 6 août
Décembre	- Loi de financement de la sécurité sociale 21 décembre
Décembre	Loi de finances rectificative n°2 (Collectif d'automne) 30 décembre

Non seulement la discussion se prolonge bien après le début de l'exercice mais en plus s'étend sur l'ensemble de l'année. Ainsi, la distinction entre recettes et dépenses mise à part, l'organisation de la procédure dans le cadre de l'année financière est très comparable en France et en Angleterre. De la même manière, elle fait alternativement intervenir les commissions et des Chambres.

¹⁰²² La loi du 22 février 1996 a introduit l'article 47-1 de la Constitution.

B. L'intervention alternée des commissions et des Chambres.

364 - En France et en Angleterre, l'examen du budget est partagé entre les commissions et la Chambre entière. Le terme « navette », d'origine française, caractérise de manière générale le va-et-vient de tout projet ou proposition de loi entre l'Assemblée nationale et le Sénat, car les deux Chambres examinent le texte au terme de plusieurs lectures avant que celui-ci ne puisse revêtir la forme d'une loi. L'examen détaillé de la discussion budgétaire révèle qu'une navette est d'abord intervenu entre les deux assemblées délibérantes avant de pratiquement disparaître en Angleterre et en France (1.). Mais une autre navette de nature différente intervient toujours entre les commissions budgétaires et les Chambres (2.).

1. La disparition de la navette entre les Chambres.

365 - En dépit d'un pouvoir amoindri depuis son apparition¹⁰²³, la Chambre Haute française, le Sénat, a toujours conservé une place au cours de la procédure budgétaire. La Constitution du 22 août 1795 instituant le Directoire introduit le bicaméralisme pour la première fois et confie aux deux Chambres, sous le nom de Corps législatif, la tâche de délibérer et fixer chaque année les contributions publiques¹⁰²⁴. En 1814, les deux Chambres sont mises sur un pied d'égalité en matière législative et associées au roi¹⁰²⁵. Cependant, la matière financière est accordée en priorité à la Chambre des députés¹⁰²⁶, priorité qui s'est maintenue ensuite solidement dans les textes constitutionnels. Sous la V^{ème} République, elle est assurée par l'alinéa 2 de l'article 39 de la Constitution : « Les projets de lois de finances et de loi de financement de la sécurité sociale sont soumis en premier lieu à l'Assemblée nationale ».

La Constitution de 1958 prévoit que, dès lors qu'un projet de lois de finances ou de financement est déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale, la discussion du texte proposé fait l'objet d'une « navette » entre les deux Chambres, c'est-à-dire d'un examen successif

¹⁰²³ Voir *infra*, n°439.

¹⁰²⁴ Article 302 de la Constitution du 22 août 1795.

¹⁰²⁵ Article 15 : « La puissance législative s'exerce collectivement par le roi, la Chambre des pairs, et la Chambre des députés des départements ». Charte du 4 juin 1814.

¹⁰²⁶ Article 17 : « La proposition de loi est portée, au gré du roi, à la Chambre des pairs ou à celle des députés, excepté la loi de l'impôt, qui doit être adressée d'abord à la Chambre des députés ». Charte du 4 juin 1814.

« dans les deux assemblées du Parlement en vue de l'adoption d'un texte identique »¹⁰²⁷. L'article 47 de la Constitution du 4 octobre 1958 qui traite de la procédure budgétaire renvoie à une loi organique les modalités de cette navette. Les articles 39 et 40 de la loi organique du 1^{er} août 2001 complètent les dispositions constitutionnelles sur ce point. Ainsi, « l'Assemblée nationale doit se prononcer en première lecture dans le délai de quarante jours après le dépôt d'un projet de loi de finances »¹⁰²⁸. Lorsqu'elle s'est prononcée ou à l'expiration de ce délai, « le Sénat doit se prononcer en première lecture dans un délai de vingt jours après avoir été saisi »¹⁰²⁹.

Si l'une des deux assemblées ne s'est pas prononcée sur le texte en première lecture, le Gouvernement saisit l'autre Chambre du texte initial éventuellement modifié par les amendements déjà votés¹⁰³⁰. Quoiqu'il en soit, « le projet de loi de finances est ensuite examiné selon la procédure d'urgence dans les conditions prévues à l'article 45 de la Constitution »¹⁰³¹. La procédure d'urgence est applicable de plein droit et les deux assemblées ont 10 jours pour achever l'examen du texte. Le Gouvernement peut provoquer la réunion d'une commission mixte paritaire à ce stade afin de proposer « un texte sur les dispositions restant en discussion »¹⁰³², ce qui interrompt la navette prématurément après retour du texte devant l'Assemblée nationale. En cas d'échec d'une telle commission, c'est-à-dire si les deux Chambres n'adoptent pas toutes deux le texte proposé par elle, l'Assemblée nationale réexamine soit le texte adopté par elle en première lecture soit celui que le Sénat a adopté en première lecture. Le Gouvernement peut enfin donner le dernier mot à l'Assemblée nationale qui reprend en pratique le dernier texte voté par elle. Ainsi s'achève la navette théorique entre les deux Chambres qui consacre la primauté de l'Assemblée nationale.

Comme la Constitution confère au Gouvernement la possibilité d'utiliser la procédure d'urgence au terme de la première lecture et que la loi de finances initiale a toujours été examinée selon cette procédure depuis 1958, la pratique a fait disparaître la navette qui intervenait entre les deux Chambres. Il n'existe qu'une possibilité de retour du texte devant

¹⁰²⁷ Article 45 de la Constitution du 4 octobre 1958.

¹⁰²⁸ Article 40, alinéa 1 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances n°2001-692, *JO* n°177 du 2 août 2001, p. 12480.

¹⁰²⁹ Article 40, alinéa 2 de la LOLF.

¹⁰³⁰ Les alinéas 3 et 4 de l'article 40 de la LOLF envisagent successivement le cas pour l'Assemblée nationale et le Sénat.

¹⁰³¹ Article 40, alinéa 5 de la LOLF.

¹⁰³² Article 45, alinéa 2 de la Constitution du 4 octobre 1958. A part en 1960 et 1961, eu égard aux délais, le Gouvernement a toujours réuni la commission mixte paritaire le plus vite possible.

l'Assemblée nationale, lorsqu'elle est invitée par le Gouvernement à se prononcer en dernière lecture. Quant au Sénat, il n'a connaissance du projet que pour une seule lecture.

366 - En Angleterre, il n'y a plus de navette entre la Chambre des Communes et la Chambre des Lords depuis 1911. En effet, la Chambre Haute a perdu le droit d'amender les projets de loi à caractère financier et ne peut pas non plus les retarder de plus de trente jours¹⁰³³. Le texte adopté par la Chambre Basse lui est simplement transmis pour recueillir son assentiment. Les *Consolidated Fund Bills* et *Appropriation Bills* sont invariablement qualifiés de *money bills* conformément au *Parliament Act* de 1911 et peuvent donc être soumis à l'assentiment royal s'ils ne sont pas acceptés par les Lords au terme d'un mois »¹⁰³⁴. En ce qui concerne les *bills of aids and supplies*, la pratique classique est que la Chambre des Lords ne se réunit même pas en commission pour ceux qualifiés de *money bills*. La possibilité de déposer des amendements par les Lords pour ce type de *bill* est donc rare¹⁰³⁵. Or, approximativement la moitié des *Finance bills* reçoit la certification *money bills*. *A contrario*, ceux qui comportent des dispositions qui ne sont pas purement financières peuvent donc théoriquement être rejetés mais cela a cessé de se produire en pratique¹⁰³⁶.

En Angleterre, la seule existence possible d'une « navette » intervient au cours de discussion entre une commission et la Chambre entière. Mais c'est aussi le cas en France entre les commissions des finances et les Chambres desquelles elles relèvent.

2. La navette entre les Commissions et la Chambre entière.

367 - Avant 1966, la navette entre les Commissions et la Chambre entière en Angleterre était un aspect fondamental de la procédure et il importe de la présenter brièvement. M. Molinier a retracé le processus d'examen par la Chambre des Communes des propositions budgétaires de dépenses et son aperçu témoigne de manière précise de la navette

¹⁰³³ Union interparlementaire, *Les Parlements dans le Monde*, *op. cit.*, tableau 38, Le budget devant le Parlement, p. 1290.

¹⁰³⁴ « *Consolidated Fund and Appropriation Bills are invariably certified by the Speaker of the House of Commons as money bills under the Parliament Act 1911 and they can therefore be submitted for the Royal Assent under that Act if they are not passed by the Lords within one month* ». *Erskine May's treatise on the law, privileges, proceedings and usage of Parliament*, *op. cit.*, 23^{ème} éd., 2004, p. 880.

¹⁰³⁵ *Ibid.*, p. 930 et 931.

¹⁰³⁶ Les incidences des *Parliament Acts* de 1911 et 1949 sont développées dans le Chapitre 2 de ce Titre, *infra*, n°442.

qui s'organise entre la Commission des dépenses et la Chambre¹⁰³⁷. Entre février et mars, le va-et-vient intervient deux fois et demi. Les *estimates* sont d'abord déposés à la Chambre avant que les crédits provisoires ne soient examinés en commissions. Un rapport est fait à la Chambre et il est alors procédé à leur vote. Ensuite, le *Consolidated Fund Bill* est déposé à la Chambre et renvoyé à la commission qui l'examine. Un nouveau rapport intervient enfin, avant l'adoption par la Chambre du *Consolidated Fund Act*.

Après le 1^{er} avril commence la seconde partie de la navette. Les *estimates* sont examinés en commission avant qu'un vote n'intervienne dans la Chambre. Le dépôt de l'*Appropriation Bill* devant cette dernière nécessite à nouveau un examen en commission avant son vote définitif par la Chambre.

Navette entre la Chambre et la commission concernant les dépenses, inspirée des pages 245 et 246 de la thèse de M. Molinier¹⁰³⁸ :

Février / Mars	Dépôt des <i>estimates</i> et renvoi en commission après débat	Chambre
	Examen des crédits provisoires	Commission des dépenses
	Rapport et vote. Dépôt du <i>Consolidated Fund Bill</i>	Chambre
	Examen du <i>Consolidated Fund Bill</i>	Commission des dépenses
	Rapport et vote	Chambre
Avril	Examen des <i>estimates</i>	Commission des dépenses
	Rapport et vote Dépôt de l' <i>Appropriation Bill</i>	Chambre
	Examen de l' <i>Appropriation Bill</i>	Commission des dépenses
Août	Rapport et vote	Chambre

¹⁰³⁷ MOLINIER (J.), *La procédure budgétaire en Grande-Bretagne*, op. cit., p. 245 et 246.

¹⁰³⁸ *Ibid.* Nous n'avons pas inclus dans ce tableau les étapes des votes autorisant la sortie des fonds nécessaires pour alimenter les crédits adoptés du Trésor public car cela relève de la discussion des recettes.

En ce qui concerne les recettes, une navette intervient également. Après le rapport et le vote par la Chambre des crédits provisoires, la commission adopte une résolution autorisant la sortie du trésor des sommes correspondantes et la Chambre l'accepte par un vote. Après l'examen des *estimates* en avril, la même procédure est suivie en vue d'adopter une résolution autorisant la sortie des fonds. Mais l'essentiel de la discussion porte sur le *Finance Bill*. Le lendemain du *Budget day* (discours annuel du Chancelier de l'Echiquier), la commission est saisie. L'ensemble des résolutions budgétaires sont rapportées à la Chambre et votées. Le *Finance Bill* est déposé puis discuté en commission. Fin mai, un premier rapport est fait à la Chambre mais un *recommittal* (nouvel examen en commission) peut intervenir avant l'adoption du *Finance Act* par la Chambre fin juin.

Le tableau retraçant la navette entre les commissions et la Chambre figure à la page suivante.

Navette entre la Chambre et la commission concernant les recettes, inspirée des pages 144 et 145 de *The politics of financial control* de Reid¹⁰³⁹ :

Février / Mars	Vote de la résolution autorisant la sortie du Trésor des sommes correspondant aux crédits provisoires	Commission de la Chambre Entière
	Rapport et vote	Chambre
Avril	<i>Budget Day</i> Renvoi des résolutions à la commission	Commission de la Chambre Entière
	Rapport et vote Dépôt du <i>Finance Bill</i>	Chambre
	Examen du <i>Finance Bill</i>	Commission de la Chambre Entière
Juin	Vote de la résolution autorisant la sortie du Trésor des sommes correspondant aux <i>estimates</i>	Commission de la Chambre Entière
	Rapport et vote	Chambre
	Recommittal (nouvel examen en commission)	Commission de la Chambre Entière
Fin juin	Vote du <i>Finance Bill</i> Transmission à la Chambre des Lords	Chambre

La navette qui intervient entre la commission et la Chambre est plus complexe que ces présentations pourraient le suggérer puisqu'au cours d'une année financière les discussions des recettes et des dépenses interviennent parallèlement et les débats se succèdent en

¹⁰³⁹ REID (G.), *The politics of financial control*, op. cit., p. 144 et 145. Le tableau est également reproduit par M. Molinier, in *La procédure budgétaire en Grande-Bretagne*, op. cit., p. 288.

s'arrêtant alternativement sur les deux sortes de charges : celles sur le peuple (recettes) et celles sur les revenus publics (dépenses).

368 - Il faut néanmoins nuancer la navette qui s'organise entre les commissions et la Chambre entière en Angleterre car le système de l'examen préalable par ce type de commission a disparu en 1967 lors de l'abolition du *Committee of Supply* et du *Committee of Ways and Means*¹⁰⁴⁰. Cette réforme n'a fait que mettre un terme à une terminologie inappropriée puisqu'il n'y a qu'une toute petite différence entre une Commission de la Chambre Entière et la Chambre elle-même. La première est présidée par un *Chairman* et non plus par le *Speaker* comme c'est traditionnellement le cas pour la seconde. Dans la mesure où les 659 MPs siègent aussi en commission, il n'y avait plus vraiment de raison de conserver le principe de l'examen préalable en commission des crédits et des voies et moyens, celle qui avait justifié leur création n'étant plus de mise. Il ne s'agit plus de se méfier du monarque qu'incarnait autrefois le *Speaker*. Désormais, « l'examen du *Finance Bill* est divisé entre la Commission de la Chambre Entière et un *standing committee*¹⁰⁴¹. La Commission de la Chambre Entière n'a donc pas disparu. Depuis la disparition de la commission des voies et moyens, il est arrivé que le *Speaker* préside la commission (1968 et 1989) mais c'est généralement le *Chairman* qui continue à la présider¹⁰⁴². En plus d'un *standing committee*, des *select committees*, ainsi que la commission du Trésor remettent des rapports portant sur leur domaine de compétence.

En ce qui concerne les dépenses, l'examen des propositions est formel et le temps de discussion très limité. Aussi, la Chambre les examine seule, avec l'assistance de commissions spécialisées (*select committees*), la plupart liées à un ministère. Il y a aussi la Commission du Trésor (*Treasury committee*) qui s'intéresse à l'ensemble de la politique et de la stratégie financière¹⁰⁴³. En définitive, la navette a perdu sa signification historique même si l'examen du texte nécessite la rédaction de rapports par certaines Commissions.

369 - En France, le va-et-vient entre les commissions des finances et les assemblées parlementaires n'est pas aussi fréquent qu'en Angleterre mais chaque organe a un rôle

¹⁰⁴⁰ *Erskine May's treatise on the law, privileges, proceedings and usage of Parliament, op. cit.*, 23^{ème} éd., 2004, p. 855, Note 1, voir *infra*, n°380 et s.

¹⁰⁴¹ *Ibid.*, p. 914. Voir aussi *Budgets and Financial Documents, Factsheet P5, op. cit.*, p. 2.

¹⁰⁴² *Budgets and Financial Documents, Factsheet P5, op. cit.*, p. 3.

¹⁰⁴³ Union interparlementaire, *Les Parlements dans le Monde, op. cit.*, tableau 38, Le budget devant le Parlement, p. 1290.

important à jouer. Lorsque l'Assemblée nationale examine en première lecture le projet de loi de finances initiale, le texte est d'abord analysé en commission. Ce préalable intervient aussi lors de la première lecture au Sénat et dans la mesure où l'urgence est de droit, la commission mixte paritaire intervient pour proposer un compromis aux deux Chambres.

Aperçu de la navette qui intervient entre les assemblées et les commissions en France depuis 1958 dans la cadre de la procédure habituelle de discussion d'une loi de finances initiale (le découpage mensuel est approximatif) :

Octobre	Examen en première lecture	Commission des finances, de l'économie générale et du Plan
	Vote en première lecture	Assemblée nationale
Novembre	Examen en première lecture	Commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation
	Vote en première lecture	Sénat
Décembre	Proposition d'un texte de compromis (procédure d'urgence)	Commission mixte paritaire
	Nouvelle lecture	Sénat
	Nouvelle lecture et dernier mot	Assemblée nationale

Il faudrait ajouter à cet aperçu la discussion de la ou des lois de finances rectificatives adoptées en cours d'année et qui, selon l'article 35 III, dernier alinéa de la loi organique du 1^{er} août 2001, « sont présentées en partie ou en totalité dans les mêmes formes que la loi de finances de l'année ».

370 - Cette présentation générale de la formation de la procédure budgétaire en France et en Angleterre met en évidence à la fois les spécificités et les points communs des procédures des deux Etats. Mais l'élément principal de convergence est sans aucun doute la rationalisation que les procédures ont connue, en tout cas on peut constater sans peine qu'il existe une organisation minutieuse de la procédure du vote du budget dans les deux pays.

§ 2. L'organisation minutieuse de la procédure du vote du budget.

371 - L'élément essentiel de la notion de rationalisation que Mirkin-Guetzévitch a forgé en 1928 consiste dans le développement des règles techniques organisant minutieusement les rapports entre le Gouvernement et le Parlement. La rationalisation implique l'existence du critère technique. Or, dans le cadre de la procédure du vote du budget en France et en Angleterre, force est de constater qu'une réglementation écrite s'est progressivement développée (A.) et que l'essentiel des règles générales de la procédure a fait l'objet d'une codification (B.).

A. Le développement de la réglementation écrite en matière budgétaire.

372 - On imagine sans doute que la réglementation de la procédure du vote du budget en France ne peut s'exprimer que par le droit écrit. Mais une évolution très nette est intervenue en la matière. Les règles générales ont d'abord été contenues dans des textes de valeur constitutionnelle et les règlements intérieurs des Chambres. Ce n'est qu'au XX^{ème} siècle que des lois spéciales ont été adoptées pour régir la procédure (1.). En Angleterre, la réglementation s'est exprimée de la même manière que le droit parlementaire s'est formalisé. Mais si les *standing orders* ont un rôle essentiel, certaines dispositions figurent dans des textes de valeur constitutionnelle. Enfin, au XX^{ème} siècle, les règles ont, comme en France, tendance à prendre une forme législative (2.).

1. La réglementation par la Constitution et des lois spéciales en France.

373 - Ce n'est qu'après la Révolution de 1789 que des règles budgétaires ont été consacrées en France dans des textes juridiques. La première disposition est l'article 14 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen. Après son adoption, une multitude de textes ont été adoptés et beaucoup d'entre eux ont eu des incidences sur le vote du budget. On peut citer les décrets des 26 juin et 3 juillet 1790, du 7 octobre 1789, des 6 et 9 octobre 1789

concernant les contributions patriotiques, du 26 février 1790, des 14, 20 et 22 avril 1790, des 27 janvier et 4 février 1791 et des 18 et 25 février 1791¹⁰⁴⁴. On peut expliquer cette recrudescence par l'empressement des révolutionnaires à codifier leurs prérogatives budgétaires.

A partir de 1791, la plupart des dispositions afférentes à la procédure du vote du budget sont contenues dans les textes constitutionnels eux-mêmes. Mais ils se contentent de réaffirmer les principes fondamentaux consacrés lors de la Révolution. Même les lois constitutionnelles de 1875 ne contiennent que quelques dispositions sommaires sur les finances, laissant aux assemblées le soin de déterminer les modalités du vote par leur Règlement intérieur. Ce n'est qu'à la fin de la IV^{ème} République que les règles écrites se développent considérablement. Sans cesse tourmenté par des assemblées peu dociles et des commissions des finances surtout soucieuses de réécrire elles-mêmes chaque année le projet de budget, le Gouvernement a tenté de déterminer lui-même les procédures présidant au vote du budget. Bénéficiant d'une habilitation législative, il adopte un décret organique le 16 juin 1956 contenant de nombreuses dispositions liées à la procédure budgétaire¹⁰⁴⁵.

374 - Le décret ne reçut application que durant l'espace de deux années, la guerre d'Algérie ayant précipité la fin de la IV^{ème} République. Le Constituant de 1958 s'est alors employé à régler plus minutieusement la matière budgétaire. De nombreux articles constitutionnels lui sont consacrés. Le premier d'entre eux est l'article 34 qui énumère les matières dans lesquelles seules une loi peut être adoptée. Parmi celles-ci se trouvent « les lois de finances [qui] déterminent les ressources et les charges de l'Etat », les lois de financement de la sécurité sociale¹⁰⁴⁶ et les « lois de programme [qui] déterminent les objectifs de l'action économique et sociale de l'Etat ». Ensuite, une série de dispositions encadre plus précisément la procédure du vote du budget. L'article 39 consacre la primauté de l'Assemblée nationale et l'article 40 encadre les amendements des parlementaires, leur interdisant de diminuer les ressources publiques et de créer ou d'aggraver une charge publique. L'article 47 détaille les étapes de la procédure et renvoie à l'article 45 pour ce qui est de la mise en œuvre de la procédure d'urgence qui est de droit en matière budgétaire. Enfin, l'article 47-1 fait de même

¹⁰⁴⁴ Ces textes évoquent l'annualité du vote. Voir *supra*, n°133.

¹⁰⁴⁵ Le décret comporte 69 articles dont neuf au vote du budget.

¹⁰⁴⁶ Depuis la révision constitutionnelle du 22 janvier 1996.

pour les lois de financement de la sécurité sociale et toute une série de dispositions applicables à l'ensemble des lois ordinaires le sont aussi aux lois de finances¹⁰⁴⁷.

Par ailleurs, l'article 34 de la Constitution renvoie à une loi organique les autres règles portant sur la matière budgétaire. C'est encore le Gouvernement qui est intervenu par l'adoption de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959¹⁰⁴⁸. Ce texte comprend 46 articles et complète les dispositions constitutionnelles en matière de lois de finances. Le titre II est entièrement consacré à la « présentation et [au] vote des projets de lois de finances » et son chapitre II à « la procédure d'élaboration des lois de finances ». Ce sont donc neuf articles en tout qui complétaient le texte constitutionnel.

375 - Si le Parlement a lui-même pris l'initiative de remplacer l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 par la loi organique du 1^{er} août 2001, il n'en demeure pas moins qu'un texte technique complète toujours les règles constitutionnelles. Cette loi comporte 68 articles, contre 46 pour l'ordonnance, et 13 portent sur la présentation et le vote¹⁰⁴⁹. A ces dispositions peuvent s'ajouter celles des Règlements intérieurs des assemblées qui sont automatiquement soumis au Conseil constitutionnel et donc à l'ensemble des dispositions de valeur constitutionnelle, ainsi qu'à celles contenues dans la loi organique.

La procédure du vote du budget a donc progressivement été strictement réglementée par différentes dispositions techniques. Même lorsque un texte spécialement consacré à la matière budgétaire est abrogé, les dispositions contenues dans la Constitution demeurent et président à l'adoption de nouvelles règles de valeur législative. En Angleterre, on peut recenser au moins autant de dispositions écrites régissant la procédure budgétaire.

¹⁰⁴⁷ Les articles que nous avons cités ne comportent que des dispositions dérogatoires à la procédure législative ordinaire. Les articles 38 à 51 ont donc des incidences sur le vote du budget ainsi que l'article 61 qui introduit la possibilité d'un contrôle de constitutionnalité pour les lois ordinaires, lois de finances comprises. A ce titre, presque toutes les lois de finances initiales sont soumises au contrôle du Conseil constitutionnel. Seules les lois de finances pour 1989 et 1993 ne l'ont pas été depuis la loi constitutionnelle du 29 octobre 1974 qui a élargi la saisine des lois ordinaires à soixante députés ou soixante sénateurs.

¹⁰⁴⁸ Ordonnance n°59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, *JO* du 3 janvier 1959, p. 180.

¹⁰⁴⁹ Loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances n°2001-692, *JO* n°177 du 2 août 2001, p. 12480.

2. La réglementation par la Constitution, les *standing orders* et les *statutes* en Angleterre.

376 - De la même manière qu'en France, de nombreuses règles régissant le vote du budget sont contenues dans des textes considérés comme étant des éléments écrits de la Constitution britannique. Les principes fondamentaux se retrouvent dans la Grande Charte de 1215, dans le *Petition of Rights* de 1649 et le *Bill of Rights* de 1689. Dans chaque texte, le principe du consentement à l'impôt est affirmé mais on trouve aussi une autre disposition dans le *Bill* de 1689, celle qui porte sur l'entretien d'une armée et qui impose au monarque de renouveler ses demandes de fonds chaque année.

Si la Chambre des Communes a adopté un grand nombre de *standing orders* au cours du XIX^{ème} siècle, les premiers furent pris dès le début du XVIII^{ème} siècle et portent sur la matière financière. Leur importance est telle que les auteurs anglais leur confèrent parfois une valeur constitutionnelle. Il s'agit des *standing orders* de 1707 et 1713 portant respectivement sur l'examen préalable des questions financières en Commission de la Chambre Entière et sur l'initiative financière exclusive de la Couronne. Concernant le second, on peut lire dans le traité de May que le principe « *expresses a principle of the highest constitutional importance* » (exprime un principe de la plus grande importance constitutionnelle)¹⁰⁵⁰. Quant au premier, il s'agit du plus ancien de tous les *standing orders*. Leur importance est principalement due au caractère permanent des pratiques qu'ils consacrent et au fait qu'ils ont été codifiés longtemps avant la multiplication de ce type de textes au XIX^{ème} siècle.

Lorsqu'à partir de 1832 la Chambre des Communes adopte une multitude de *standing orders*, un certain nombre est consacré à la procédure du vote du budget et aux lois financières en général, en moyenne neuf. En 1969, ils étaient alors numérotés de 82 à 91. En 2004, il s'agit des SO n°48 à 56. Ces « résolutions particulières » se sont additionnées au fil du temps et ont été régulièrement amendés, les règles afférentes à la procédure budgétaire se dégageant de l'ensemble¹⁰⁵¹. Parmi les neuf SO spécialement relatifs à la procédure budgétaire, certains contiennent des règles dont les équivalents français ont valeur constitutionnelle et sont complétés par les dispositions de la loi organique du 1^{er} août 2001 :

¹⁰⁵⁰ *Erskine May's treatise on the law, privileges, proceedings and usage of Parliament, op. cit.*, 23^{ème} éd., 2004, p. 851.

- le SO n°48¹⁰⁵², adopté le 11 juin 1713, est l'équivalent de l'article 40 de la Constitution française.
- le SO n°51¹⁰⁵³, adopté le 4 novembre 1947, prévoit qu'une motion peut être créée pour les recettes immédiatement après le discours de Sa Majesté. Cela figure le début de la procédure en matière de recettes. C'est l'équivalent de l'alinéa 1^{er} de l'article 47 de la Constitution.
- le SO n°54¹⁰⁵⁴, adopté le 19 juillet 1982, accorde trois jours à la discussion des *estimates* principaux. Cela rappelle les délais institués à l'article 47, alinéa 2 de la Constitution.
- le SO n°55¹⁰⁵⁵, adopté le 27 février 1986, complète le précédent en prévoyant l'adoption des autres *estimates* par la procédure dite du *roll-up*. Cela correspond aussi aux aspects procéduraux de l'article 47 de la Constitution française mais rappelle la procédure de l'article 44 alinéa 3.

377 - Au XX^{ème} siècle, des *statutes* ont complété les *standing orders*. Au nombre de ceux-ci, nous pouvons citer le *Public Accounts and Charges Act* adopté dès 1891, le *Provisional Collection of Taxes Act* de 1913 et sa version modifiée de 1968. Il y a ensuite, et surtout, les *Parliament Acts* de 1911 et 1949 qui ont de profondes incidences sur la matière financière. Leur importance est telle qu'ils sont considérés comme des dispositions écrites de la Constitution coutumière. Enfin, puisque chaque année sont adoptés un *Appropriation Act* et

¹⁰⁵¹ MOLINIER (J.), *La procédure budgétaire en Grande-Bretagne*, *op. cit.*, p. 9 et 10.

¹⁰⁵² « La Chambre ne prendra connaissance d'aucune proposition de dépenses afférentes à l'administration de l'Etat, et ne donnera suite à aucun projet de charge sur les revenus publics, que celle-ci soit imputable sur le Fonds Consolidé ou sur les fonds des prêts nationaux ou sur les fonds accordés par le Parlement, ou pour libérer ou régler à l'amiable des sommes dues à la Couronne, en dehors d'une recommandation de la Couronne ». Pour la version entière et en anglais, voir les annexes.

¹⁰⁵³ « Une motion de *ways and means* pourra être adoptée par la Chambre sans notification ou n'importe quel jour après l'adoption d'une adresse en réponse au discours de Sa Majesté ». Il s'agit du premier paragraphe. Pour la version entière et en anglais, voir les annexes.

¹⁰⁵⁴ « Trois jours, autres que des vendredis, avant le 5 août, devront être consacrés à chaque session pour l'examen des *estimates* déposés dans les conditions prévues au paragraphe 3 du *Standing Order* n°145 (*Liaison Committee*) ; et un seul de ces jours ne pourra être divisé en deux demi-journées, autre qu'un vendredi ». Il s'agit du premier paragraphe. Pour la version entière et en anglais, voir les annexes.

¹⁰⁵⁵ « (1) Les jours concernés par les paragraphes (2), (3) ou (4) de cet *order*, le *Speaker* doit, au moment de l'interruption, mettre à l'ordre du jour les questions sur [les *estimates* non sélectionnés dans le cadre du SO n°54] ». Pour la version entière et en anglais, voir les annexes.

un *Finance Act*, il arrive que certaines de leurs dispositions inaugurent une règle nouvelle appliquée à la procédure du vote du budget¹⁰⁵⁶.

On peut enfin signaler que la procédure fait l'objet d'une attention particulière et fréquemment renouvelée. De nombreux *select committees* ont été désignés afin de réfléchir à de potentielles modifications. Ainsi, en 1888, un « *select committee* a été réuni pour analyser la procédure par laquelle la Chambre offre des crédits à Sa Majesté »¹⁰⁵⁷, et en 1902, un « *select committee* a été réuni pour s'interroger sur la possibilité d'améliorer la manière par laquelle la Chambre, par *select committee* ou autrement, peut contrôler avec plus grande efficacité, sans critique de la politique, les détails des dépenses publiques »¹⁰⁵⁸. Pour ce faire, les commissions procédèrent à de nombreuses auditions de témoins comme les *Clerks at the Table and the Chairman of Ways and Means*. Le 7 août et le 27 octobre 1902, Sir Bowles, membre de la Chambre des Communes, livra un témoignage déterminant au cours duquel il rappela la nécessité de limiter le nombre de votes en matière de dépenses publiques¹⁰⁵⁹.

Au terme de cet aperçu, on constate qu'il existe au moins autant de dispositions écrites concernant la procédure budgétaire en Angleterre qu'en France. Si on additionne les dispositions constitutionnelles et celles de loi organique du 1^{er} août 2001, on obtient environ trente à quarante articles susceptibles d'avoir des incidences sur la procédure. En Angleterre, outre la dizaine de SO, il est nécessaire de prendre en compte les différents *statutes* que nous avons cités. En définitive, la recrudescence des règles techniques liées au vote du budget est très comparable en France et en Angleterre. De surcroît, l'essentiel des règles générales de procédure ont été codifiées dans un texte écrit.

¹⁰⁵⁶ Ainsi, le *Finance Act* de 1973 a eu des incidences sur l'adoption de la loi provisoire de perception d'impôts.

¹⁰⁵⁷ « *The Select Committee appointed to consider the procedure by which the House annually grants the supplies of Her Majesty* », *Report from the select committee on estimates procedure (grants of supply) : together with the proceedings of the committee*, Londres, Henry Hansard and Son, The House of Commons Publications, n°281, 13 juillet 1888, [iii].

¹⁰⁵⁸ « *The Select Committee appointed to inquire whether any plan can be advantageously adopted for enabling the House, by Select Committee or otherwise, more effectively to make an examination, not involving criticisms of policy, into the details of national expenditure* », *Report from the select committee on national expenditure*, Londres, Wyman & Simons, The House of Commons Publications, n°387, 4 décembre 1902, [iii].

¹⁰⁵⁹ Voir *supra*, n°293.

B. La codification des règles générales de la procédure.

378 - En France comme en Angleterre, l'édification du cadre de la procédure du vote du budget a été suivie par la codification d'un certain nombre de règles générales. Traditionnellement, trois grandes règles (*rules*) sont associées à la procédure du vote du budget en Angleterre, après qu'une quatrième ait été abandonnée des célèbres « *four rules of financial procedure* » dégagées par Lord Campion en 1946 et présentées dans plusieurs éditions du traité de May¹⁰⁶⁰. En 1969, M. Molinier reprend les trois règles : l'initiative financière de la Couronne, l'examen préliminaire en Commission de la Chambre Entière et l'autorisation et l'appropriation législatives des charges¹⁰⁶¹. Mais les choses ont quelque peu évolué en ce qui concerne le second principe. C'est la raison pour laquelle on ne retrouve pas exactement les mêmes règles dans la 23^{ème} édition du Traité de May de 2004¹⁰⁶². Le second est remplacé par : *Preliminary consideration of resolutions* (la prise en compte préalable des résolutions). Cette règle impose l'adoption préalable d'une « *resolution* » avant l'adoption d'un « *charge on public funds or on the people* » sous la forme législative (« *bill* »)¹⁰⁶³. Il s'agit d'un préliminaire nécessaire au *bill* ou *clause* par lequel la charge est ensuite autorisée. Cela permet la reformulation des demandes de la Couronne afin que la Chambre en prenne connaissance.

Même si le second principe a évolué en Angleterre, nous adoptons la présentation de Lord Campion, de Reid et de M. Molinier pour sa valeur historique. Elle met en évidence une codification propre à la rationalisation (1.). En ce qui concerne le système français, il est aussi possible de distinguer trois règles générales en s'inspirant pour partie de l'analyse du système anglais (2.).

¹⁰⁶⁰ La première présentation des quatre règles par Lord Campion date de la 14^{ème} édition du traité de May parue en 1946. Pour une présentation dans le traité, voir *Erskine May's treatise on the law, privileges, proceedings and usage of Parliament*, Londres, Butterworths, 17^{ème} éd. de COCKS (T. G. B.), 1964, pp. 713 à 734.

¹⁰⁶¹ Voici comment les principes sont introduits : « De la masse des lois, des règlements intérieurs de la Chambre des Communes – *Standing Orders* – et des précédents intervenus en matière financière, quelques grands principes peuvent être dégagés qui régissent la procédure observée par la Chambre des Communes dans l'exercice de ses compétences financières ». MOLINIER (J.), *La procédure budgétaire en Grande-Bretagne*, op. cit., p. 190.

¹⁰⁶² *Erskine May's treatise on the law, privileges, proceedings and usage of Parliament*, op. cit., 23^{ème} éd., 2004, p. 850.

¹⁰⁶³ *Ibid.*, p. 853.

1. Les règles générales de la procédure en Angleterre.

379 - Lorsque Lord Campion a eu l'idée de dégager les règles fondamentales de la procédure du vote du budget en Angleterre, il s'est trouvé confronté à une réglementation foisonnante et très complexe. Son entreprise a été couronnée de succès puisque ces règles ont été reprises par de nombreux auteurs. Quoiqu'il en soit, les règles ont toutes été codifiées ou reposent sur des principes constitutionnels dont on n'imagine pas qu'ils puissent subir la moindre modification. Il s'agit de l'autorisation et l'*appropriation* législatives des charges, la considération préalable en Commission de la Chambre Entière et son évolution, et enfin l'initiative financière de la Couronne.

- *Legislative authorization and appropriation of charges* (l'autorisation et l'appropriation législatives des charges)

380 - Il s'agit précisément d'un exemple de règle dont la codification n'est pas parue nécessaire. « Dès le XIV^{ème} siècle, le Parlement britannique fit prévaloir sa volonté d'accorder au moyen de lois formelles et non plus de simples votes les subsides qui leur étaient demandés » : les « *bills of aids and supplies* ». Par la suite, l'autorisation et l'appropriation législative des charges se fit par le biais de trois lois : le « *Consolidated Fund Act* », le « *Appropriation Act* » et le « *Finance Act* »¹⁰⁶⁴. Quant à l'*appropriation*, son avènement date de la « *clause of appropriation* » de 1665. Dans les deux cas, il existe des exceptions mais elles n'enlèvent pas la force juridique du principe¹⁰⁶⁵. Celui-ci s'applique, dans les termes anglais à toutes les « *charges, upon public funds or upon the people* », c'est-à-dire à toutes les dépenses et les recettes¹⁰⁶⁶.

Cette première règle, qui ne repose pas sur une réglementation écrite, ne constitue donc pas un exemple de rationalisation. Mais dans la mesure où la Constitution britannique est coutumière, sa force est la même que si elle figurait dans un article d'une Constitution écrite. Non seulement une telle règle n'a pas besoin d'être écrite mais en plus aucune autre règle écrite ne pourrait l'abroger étant donné son autorité multiséculaire.

¹⁰⁶⁴ MOLINIER (J.), *La procédure budgétaire en Grande-Bretagne*, op. cit., p. 205.

¹⁰⁶⁵ *Ibid.*, p. 205 et 206. Pour les exceptions à l'*appropriation*, pp. 331 à 349.

¹⁰⁶⁶ La charge qui pèse sur les fonds publics les grève, c'est donc une dépense, celle qui pèse sur le peuple grève le patrimoine des citoyens, c'est donc une recette. Sur la notion ambivalente de « *charge* », voir le lexique.

- *Preliminary consideration in Committee of the Whole House* (l'examen préalable de en Commission de la Chambre Entière), et l'évolution de la règle.

381 - Le système anglais de commission financière s'est élaboré de manière originale. Historiquement, le *Committee of the Whole House* (Commission de la Chambre Entière) regroupe l'ensemble des membres de la Chambre des Communes, à l'exception du *Speaker*. La différence entre cette Commission et la Chambre ne réside ainsi que dans leurs compétences respectives. Les premières réunions de ce type de commissions datent du début du XVII^{ème} siècle. Lord Campion date la première référence du 7 mai 1607¹⁰⁶⁷. En 1641, la Commission prit deux appellations distinctes, le « *Committee of Supply* », et le « *Committee of Ways and Means* »¹⁰⁶⁸. Au début, toutes deux avaient la même fonction de procurer de l'argent (« *raise money* »)¹⁰⁶⁹. Mais elles développèrent aussi deux fonctions, le vote des dépenses et le vote des recettes. La pratique consistant à réunir une Commission de la Chambre Entière fut codifiée par une résolution en 1667 et surtout par un *standing order* en 1707 : « la chambre ne prendra connaissance d'aucune pétition, proposition ou projet ayant pour but l'octroi de fonds ou la décharge ou réduction d'une dette due à la Couronne autrement qu'en Commission de la Chambre Entière »¹⁰⁷⁰.

L'intervention d'une telle commission en matière financière semble historiquement reposer sur « une tentative d'échapper au contrôle envahissant du Roi » (*an attempt to evade intrusive royal scrutiny*)¹⁰⁷¹, incarné par le *Speaker*. C'est ce qu'affirme Reid : « *the Committee of the Whole House being a seventeenth-century device by which the House once escaped the influence of the King's man, the Speaker* »¹⁰⁷² (la Commission de la Chambre Entière étant un mécanisme du dix-septième siècle par lequel la Chambre a jadis échappé à l'influence de l'homme du Roi, le *Speaker*). En effet, ce personnage était nommé par le roi et « son absence contribuait à éliminer l'influence royale lors des discussions financières » en même temps qu'elle permettait « un examen plus approfondi que celui des projets de loi » par

¹⁰⁶⁷ CAMPION (Lord G. C. B.), *An introduction to the procedure of the House of Commons*, op. cit., p. 27.

¹⁰⁶⁸ *Ibid.*, p. 33.

¹⁰⁶⁹ Voir *supra*, n°365.

¹⁰⁷⁰ La formule est rapportée par M. Molinier, *La procédure budgétaire en Grande-Bretagne*, op. cit., p. 198.

¹⁰⁷¹ *Erskine May's treatise on the law, privileges, proceedings and usage of Parliament*, op. cit., 23^{ème} éd., 2004, p. 5.

¹⁰⁷² REID (G.), *The politics of financial control*, op. cit., p. 164.

« une procédure moins solennelle et plus souple », puisque le *Speaker* est remplacé par un « *Chairman* » (Président)¹⁰⁷³. La Commission de la Chambre Entière se divisa ensuite en trois : la Commission des Crédits (*Committee of Supply*) qui « examine les propositions budgétaires de dépenses »¹⁰⁷⁴, la Commission des Voies et Moyens (*Committee of Ways and Means*) qui « examine les propositions budgétaires de recettes »¹⁰⁷⁵ et les Commissions des Résolutions financières (*Money Committees*) qui « examinent les propositions de dépenses qui interviennent hors du cadre de la discussion budgétaire »¹⁰⁷⁶. Cette dernière commission diffère des deux autres en ce qu'elle n'est pas constituée pour la durée de la session parlementaire mais seulement pour l'examen de projets de dépenses entièrement nouvelles.

382 - Pour illustrer la particularité d'une commission dans laquelle siégeaient les 630 MPs, Lord Campion cite un *Bill* du 7 mai 1607 selon lequel « *if Mr Speaker were absent the Whole House might be a committee* »¹⁰⁷⁷ (si *Mr Speaker* est absent la Chambre entière peut être une commission). Ainsi, le seul remplacement du *Speaker* par un *Chairman* distingue la Commission de la « Chambre entière » et donc aucune commission spécialisée n'intervient au cours de la procédure budgétaire contrairement au système français. « A toutes les phases de la procédure du vote du budget, c'est la Chambre tout entière qui examine directement les propositions du gouvernement »¹⁰⁷⁸.

En 1852, la Chambre adopta un nouveau SO et il fut amendé en 1866. Voici comment il était rédigé en 1969 qui portait alors le n°83 : « si une proposition est faite en la chambre ayant pour objet une charge sur les revenus publics, que celle-ci soit imputable sur le Fonds Consolidé ou sur les fonds accordés par le Parlement, ou une charge sur le peuple, l'examen et la discussion de cette proposition ne seront pas immédiatement entamés mais seront ajournés jusqu'à tel autre jour que la Chambre jugera bon de désigner puis la proposition sera

¹⁰⁷³ MOLINIER (J.), *La procédure budgétaire en Grande-Bretagne*, op. cit., p. 198 et 199.

¹⁰⁷⁴ Rédaction de la motion par laquelle la Chambre des Communes se constitue en *Committee of Supply* : « cette Chambre se réunira (tel jour) en commission afin d'examiner les subsides devant être accordés à Sa Majesté ». MOLINIER (J.), *Ibid.*, p. 201.

¹⁰⁷⁵ Rédaction de la motion par laquelle la Chambre des Communes se constitue en *Committee of Ways and Means* : « cette Chambre se réunira (tel jour) en commission afin d'examiner les voies et moyens destinés à couvrir les subsides devant être accordés à Sa Majesté ». MOLINIER (J.), *Ibid.*

¹⁰⁷⁶ *Ibid.*, p. 200.

¹⁰⁷⁷ CAMPION (Lord G. C. B.), *An introduction to the procedure of the House of Commons*, op. cit., p. 27.

¹⁰⁷⁸ MOLINIER (J.), *La procédure budgétaire en Grande-Bretagne*, op. cit., p. 203.

renvoyée à une Commission de la Chambre Entière avant que toute résolution ou tout vote de la Chambre intervienne à son sujet »¹⁰⁷⁹.

383 - De la même manière que des auteurs français ont parfois pu suggérer de s'inspirer du système anglais¹⁰⁸⁰, les auteurs anglais ne sont pas restés insensibles au modèle français de commissions financières spécialisées. Barthélémy cite un article au *Sunday Times* du 5 février 1933 dans lequel le souhait est clairement exprimé que l'Angleterre se dote d'une commission spécialisée comme la France¹⁰⁸¹. On peut aussi citer les développements que Lord Campion a consacrés aux commissions spécialisées françaises en comparaison avec le système anglais¹⁰⁸². A ce titre, « des parlementaires proposèrent, en 1958, de confier l'examen du *Finance Bill* non plus à la Commission des Voies et Moyens mais à une commission restreinte de 40 à 50 membres ». Discutée en 1959, puis de nouveau en 1963, cette proposition fut rejetée. En 1968, l'expérience fut faite de confier à une commission de 50 membres l'examen du texte mais ce fut un échec¹⁰⁸³. Mais d'autres personnes ont exprimé le souhait inverse, craignant les dérives rendues possibles par l'existence d'une commission trop puissante. Sir Bowles s'est défendu le 7 août 1962 d'envier le système français lorsque la question lui fut posée de savoir s'il valorisait l'existence d'une commission qui s'occuperait des montants des *estimates* à l'avance¹⁰⁸⁴.

384 - « Jusqu'en 1966, la Chambre des Communes se retirait en Commission pour chaque *Money and Ways and Means resolution* ». Mais la pratique disparut au cours de « l'une des récentes tentatives visant à écarter les pratiques inutiles dans l'intérêt du progrès

¹⁰⁷⁹ *Ibid.*, p. 199.

¹⁰⁸⁰ BARTHELEMY (J.), Le procès de la commission des finances, *op. cit.*, p. 268.

¹⁰⁸¹ *Ibid.*, p. 270.

¹⁰⁸² CAMPION (Lord G. C. B.), *An introduction to the procedure of the House of Commons*, *op. cit.*, p. 45 et 46. L'auteur relève les similitudes entre les systèmes américains et français qui accordent un pouvoir exorbitant aux commissions, leur pouvoir étant « *constructive* » autant que « *critical* », contrairement au système anglais.

¹⁰⁸³ MOLINIER (J.), *La procédure budgétaire en Grande-Bretagne*, *op. cit.*, p. 284, Note 1.

¹⁰⁸⁴ Il le décrit de la manière suivante : « Sous le système français la commission est choisie par l'ensemble – la commission du budget, une commission très large qui désigne des sous-commissions. Je serais certainement très opposé à une commission qui retirerait des épaules des ministres toute responsabilité à l'égard des montants qu'il est proposé d'octroyer [...] Je pense que cela dévierait de façon irrégulière la responsabilité du ministre qui détient toute l'information, au profit d'une commission qui n'est pas en mesure de l'obtenir complètement ». « *Under the French system it is a Committee chosen by lot – the Committee of the Budget, a very large Committee which forms sub-committees. I certainly should be strongly opposed to any Committee taking off the shoulders of Ministers the responsibility for the amounts to be proposed to be granted [...] I think it would improperly divert responsibility from the Minister who has all the information to a Committee which could not possibly have it all* ». *Report from the select committee on national expenditure*, 4 décembre 1962, *op. cit.*, p. 71.

du travail gouvernemental »¹⁰⁸⁵. L'exigence selon laquelle *Supply and Ways and Means* devaient préalablement être examinés en Commission de la Chambre Entière a disparu en 1967 lors de l'abolition du *Committee of Supply* et du *Committee of Ways and Means*¹⁰⁸⁶.

Désormais, « l'institution originale et typiquement britannique du Comité de la Chambre entière n'a plus qu'une existence épisodique »¹⁰⁸⁷. Deux autres formes de commissions jouent un rôle important dans le système anglais, notamment budgétaire. En premier lieu, les commissions législatives ou *standing committees*, qui existent dans leur forme actuelle depuis 1882 et qui comprennent cinquante membres, « ont une compétence indifférenciée », sont spéciales et non permanentes¹⁰⁸⁸. « L'examen du *Finance Bill* est ainsi divisé entre la Commission de la Chambre Entière et un *standing committee* au titre d'une motion de programme¹⁰⁸⁹. En second lieu, les commissions permanentes ou *select committees*, qui sont au nombre de 16 depuis 1979, sont « chargées d'étudier un texte à caractère technique, [elles sont plus généralement chargées] de contrôler la gestion d'un département ministériel »¹⁰⁹⁰. Elles interviennent au cours de la discussion budgétaire dans les limites de leur domaine de compétence, notamment en remettant un rapport sur les *estimates* qui les concernent. Enfin, le *Liaison Committee* joue un rôle primordial dans la discussion des *estimates*. Conformément au SO n°145, il peut « recommander des rapports de *Select Committees*, qui peuvent être annexés à chaque *estimate* »¹⁰⁹¹. En conséquence, il n'existe plus vraiment de terminologie trompeuse. La discussion en commission ne constitue plus un artifice pour échapper à l'emprise du monarque¹⁰⁹². Les commissions compétentes qui sont des *select committees* pour la plupart sont effectivement des commissions restreintes au sein desquelles ne siègent qu'une dizaine de députés seulement. Ainsi, le SO n°144 institue un *select committee*, qui prend le nom de *Finance and Services committee*, pour notamment examiner les dépenses. Avec l'assistance du *Board of Management*, il prépare les

¹⁰⁸⁵ *Erskine May's treatise on the law, privileges, proceedings and usage of Parliament, op. cit.*, 23^{ème} éd., 2004, p. 5.

¹⁰⁸⁶ *Ibid.*, p. 855, Note 1.

¹⁰⁸⁷ PACTET (P.), *Institutions politiques, Droit constitutionnel, op. cit.*, p. 171.

¹⁰⁸⁸ GICQUEL (J.), *Droit constitutionnel et institutions politiques, op. cit.*, p. 213.

¹⁰⁸⁹ *Erskine May's treatise on the law, privileges, proceedings and usage of Parliament, op. cit.*, 23^{ème} éd., 2004, p. 914. Voir aussi *Budgets and Financial Documents, Factsheet P5, op. cit.*, p. 2.

¹⁰⁹⁰ GICQUEL (J.), *Droit constitutionnel et institutions politiques, op. cit.*, p. 213.

¹⁰⁹¹ *Budgets and Financial Documents, Factsheet P5, op. cit.*, p. 3.

¹⁰⁹² Union interparlementaire, *Les Parlements dans le Monde, op. cit.*, tableau 38, Le budget devant le Parlement, p. 1290. Voir aussi *Budgets and Financial Documents, Factsheet P5, op. cit.*, p. 4.

estimates en vue de leur vote par la Chambre¹⁰⁹³. Le paragraphe (2) indique qu'elle ne peut contenir plus de onze membres¹⁰⁹⁴.

- *The financial initiative of the Crown* (l'initiative financière de la Couronne)

385 - Il s'agit de la règle la plus fondamentale de la procédure budgétaire anglaise. Elle implique que la Couronne est la seule à pouvoir prendre des initiatives en matière de recettes et de dépenses. Elle fut codifiée par un SO en 1713. Mais son origine repose sur des considérations pratiques. A l'origine, le monarque devait s'appuyer sur les revenus de son domaine, les représentants n'offrant de subsides extraordinaires que sur demande de sa part car il devait s'agir d'un procédé extraordinaire¹⁰⁹⁵.

Le respect de cette règle fondamentale est plus lié au fait qu'elle repose sur une pratique constitutionnelle établie et observée depuis 1689 qu'à la forme écrite qu'elle a acquise en 1713. Mais le SO dont elle a fait l'objet nous semble correspondre à une tendance propre à la rationalisation puisque la règle vise à organiser minutieusement les rapports entre les organes exécutif et législatif.

2. Les règles générales de la procédure en France.

A partir des trois principes généraux dégagés par la doctrine anglaise, il est possible d'énoncer ainsi trois règles propres au système français. Les deux premières sont des équivalents aux règles anglaises : l'autorisation législative des recettes et des charges. Quant à la troisième, elle semble liée à la V^{ème} République : la nécessité d'une autorisation de perception des impôts et d'ouverture des crédits avant le début de l'année financière.

¹⁰⁹³ (1) *There shall be a select committee, to be called the Finance and Services Committee, to consider expenditure on and the administration of services for the House and - (a) with the assistance of the Board of Management, to prepare the Estimates for the Votes of the House of Commons (Administration) and (Works) for submission to the House of Commons commission.*

¹⁰⁹⁴ (2) *The committee shall consist of no more than eleven members.*

¹⁰⁹⁵ Ce principe est développé dans le Chapitre 2, Section II de ce même Titre. Voir *infra*, n°485.

- L'autorisation législative des recettes et des dépenses.

386 - De la même manière qu'en Angleterre, seul le Parlement est compétent pour autoriser les recettes et les dépenses de l'Etat pour une durée d'un an. L'Assemblée Constituante avait codifié le principe par le décret du 7 octobre 1789 et surtout par la Constitution du 3 septembre 1791. L'article 48 de la Charte du 4 juin 1814 ne rappelait le principe qu'en matière de recettes : « aucun impôt ne peut être établi ni perçu s'il n'a été consenti par les deux Chambres et sanctionné par le roi ». Mais le silence de la Charte à l'égard des dépenses n'empêcha pas les Chambres de déterminer aussi annuellement les dépenses de l'Etat. Depuis lors, le principe est rigoureusement appliqué. L'article 34 de la Constitution du 4 octobre 1958 indique que « la loi est votée par le Parlement » et que « les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'Etat ».

- L'examen préliminaire du budget en commission.

387 - Une des particularités de la procédure budgétaire française à l'égard de l'Angleterre réside dans l'examen du budget en commission restreinte avant l'adoption définitive. Le rôle des commissions des finances est devenu prépondérant sous les III^{ème} et IV^{ème} Républiques avant d'être restreint sous la V^{ème} République¹⁰⁹⁶.

L'intervention d'une commission spécialisée pour connaître du projet budgétaire de l'Exécutif a été envisagée peu de temps après la Révolution. Le 18 octobre 1791, la Législative fut dotée d'un règlement partageant les compétences financières entre cinq comités : le comité des dépenses publiques, le comité des assignats et monnaies, le comité des contributions publiques, le comité de Trésorerie nationale et le comité de la dette publique. Le souffle révolutionnaire explique la multiplication d'organes spécialisés pour connaître des finances publiques, domaine sur lequel la représentation nationale avait auparavant perdu toute prise. Les articles 45 de la Charte du 4 juin 1814 et 39 de la Charte du 14 août 1830 prévoient à l'identique que « la Chambre [des députés] se partage en bureaux pour discuter les projets qui lui ont été présentés de la part du roi ». Le projet de budget est ainsi soumis à l'examen d'une commission unique : la commission des finances.

¹⁰⁹⁶ BOUVIER (M.), ESCLASSAN (M.-C.), LASSALE (J.-P.), *Finances Publiques, op. cit.*, pp. 317 à 320.

Les 13 et 15 juin 1822, certains députés, comme Basterrèche, s'élèvent contre la compétence exclusive d'une commission unique¹⁰⁹⁷ et la protestation se prolonge sous Charles X¹⁰⁹⁸. Les craintes exprimées sous les Monarchies parlementaires annonçaient le renforcement considérable de la commission des finances. Dotée de compétences exorbitantes sous les III^{ème} et IV^{ème} Républiques, elle apparut alors incontournable dans le régime parlementaire français. Barthélémy résume son histoire de la manière suivante : « elle s'assied sur une tradition ininterrompue qui s'est dessinée sous la première Constituante, sous la Législative, et qui a pris sa forme moderne avec le Comité des finances de 48 membres que la Convention se donna par le décret du 7 fructidor an II »¹⁰⁹⁹.

Pourtant, le fondement de la commission des finances sous la III^{ème} République n'est pas constitutionnel. Il n'y a aucune disposition sur les commissions dans la Constitution de 1875, ce qui conduit Barthélémy à les qualifier d'« extra-constitutionnelles »¹¹⁰⁰. La commission des finances n'est ainsi en rien fragilisée par le fait que son existence est due à une résolution de la Chambre. Comme pour bon nombre d'institutions anglaises, elle n'en demeure pas moins inébranlable. En outre, il en existe une par Chambre puisque le règlement du Sénat prévoit également la nomination d'une telle commission.

388 - Les prérogatives de la commission des finances ont essentiellement pu s'étendre grâce à une règle technique déterminante : le texte discuté par la Chambre n'était pas celui du Gouvernement mais celui « élaboré par la Commission »¹¹⁰¹. Son intervention faisait alors office de filtre¹¹⁰², la Chambre n'entrant jamais en contact avec le projet gouvernemental. La toute puissance des assemblées, caractéristique des III^{ème} et IV^{ème} Républiques, n'égalait donc pas celle de la commission compétente en matière financière¹¹⁰³.

Sa prépondérance était renforcée par sa composition puisqu'elle permettait à des hommes politiques en vue d'intervenir et d'imposer leurs opinions à un Gouvernement

¹⁰⁹⁷ *Ibid.*, p. 258.

¹⁰⁹⁸ La séance du 9 mars 1922 est marquée par l'intervention de Demarçay.

¹⁰⁹⁹ BARTHELEMY (J.), *Le procès de la commission des finances*, *op. cit.*, p. 246.

¹¹⁰⁰ *Ibid.*, p. 245. Barthélémy cite quelques extraits des règlements des Chambres qui confèrent aux commissions la tâche d'examiner le projet et de rendre un rapport sur le fond. Voir p. 246, 253 et 254.

¹¹⁰¹ TROTABAS (L.), COTTERET (J.-M.), *Finances Publiques*, *op. cit.*, 2^{ème} éd., 1967, p. 93 et 94.

¹¹⁰² La commission s'empressa d'user de ses prérogatives. Le texte ne fut pas seulement modifié mais « remanié », voire « défiguré ». BOUVIER (M.), ESCALASSAN (M.-C.), LASSALE (J.-P.), *Finances Publiques*, *op. cit.*, p. 311.

¹¹⁰³ M. Saïdj indique que la commission des finances devenait « parfois le véritable auteur du projet de budget ». *Finances publiques*, *op. cit.*, 4^{ème} éd., 2003, p. 9, n°16.

récalcitrant. Après 1946, la commission put poursuivre l'extension de ses prérogatives bien que la Constitution ait limité sa possibilité d'augmenter des dépenses¹¹⁰⁴. Mais cette disposition ne suffit pas à l'arrêter. Il lui était toujours possible de « modifier les recettes, disjoindre des articles, ou faire pression sur le gouvernement pour obtenir la modification du projet par lettre rectificative »¹¹⁰⁵. Jamais la discussion budgétaire ne put correspondre au principe suivant : « au Gouvernement, l'initiative ; à la Commission, l'examen de l'initiative ; à la Chambre, la décision ». Comme l'examen de l'initiative rendait possible une modification totale du projet, le Gouvernement a en quelque sorte été évincé du processus qu'il était censé initier, alors que même aux Etats-Unis, l'initiative budgétaire a fini par être confiée à l'Exécutif¹¹⁰⁶. Jèze explique à propos du système français qui s'est consolidé après l'an VIII qu'« il n'y a à faire, entre le budget et les lois de finances d'une part et les lois non financière d'autre part, aucune différence. Le droit des Assemblées est le même pour les unes et pour les autres. La pratique suivie pour l'initiative a donc, depuis l'an VIII, suivi les vicissitudes de l'initiative parlementaire en matière législative »¹¹⁰⁷.

389 - Les pouvoirs exorbitants des commissions des finances sous les III^{ème} et IV^{ème} Républiques ont joué en leur défaveur et des commentateurs de plus en plus nombreux ont suggéré des modifications. En 1933, Barthélémy cite le modèle anglais. « Car, de Commission des finances, ils n'en ont pas en Angleterre »¹¹⁰⁸. La stabilité gouvernementale n'est donc pas menacée. Si l'on considère avec lui que « la Constitution anglaise a eu trois éditions françaises : la Charte de 1814, la Charte de 1830, la Constitution de 1875 », force est de constater aussi qu'elle « s'est quelque peu déformée à travers tous ces passages »¹¹⁰⁹.

Si la Constitution du 27 octobre 1946 n'a fait qu'augmenter les prérogatives de la commission des finances, la V^{ème} République les a, quant à elle, rationalisées. La Constitution du 4 octobre 1958 limite en son article 43 le nombre des commissions permanentes au nombre de six. Il existe une commission des finances par Chambre. A l'Assemblée Nationale,

¹¹⁰⁴ Article 17, alinéa 2 : « aucune proposition tendant à augmenter les dépenses prévues ou à créer des dépenses nouvelles ne pourra être présentée lors de la discussion du budget, des crédits provisionnels ou supplémentaires ».

¹¹⁰⁵ TROTABAS (L.), COTTERET (J.-M.), *Finances Publiques*, *op. cit.*, 2^{ème} éd., 1967, p. 94.

¹¹⁰⁶ En principe, cela relève exclusivement de la compétence du Congrès, conformément à une vision stricte de la séparation des pouvoirs. Pourtant, une réforme de 1920 confie la préparation à l'Exécutif.

¹¹⁰⁷ JEZE (G.), *Traité de science des finances*, *op. cit.*, p. 212.

¹¹⁰⁸ BARTHELEMY (J.), Le procès de la commission des finances, *op. cit.*, p. 268.

¹¹⁰⁹ *Ibid.*, p. 270.

elle prend le nom de Commission des finances, de l'économie générale et du Plan¹¹¹⁰ et est composée d'un huitième de ses membres (soit 73). Au Sénat, il s'agit de la Commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation¹¹¹¹, composée de quarante cinq membres. La composition des commissions des finances les distinguait déjà des autres commissions sous les III^{ème} et IV^{ème} Républiques. Sous la V^{ème} République, elles sont assistées, dans chaque Chambre, d'un « corps de fonctionnaires indépendants et de haute qualification »¹¹¹². Toutefois, en ce qui concerne leurs compétences, leurs prérogatives ont été fortement réduites par le texte constitutionnel.

390 - En 1958, la toute puissance des commissions financières faisait partie des éléments avec lesquels les constituants souhaitaient rompre¹¹¹³. Le texte promulgué le 4 octobre limite ainsi le rôle de la commission des finances en même temps qu'il favorise l'institution gouvernementale. Cela est censé permettre au Gouvernement de disposer pleinement de l'initiative budgétaire. La disposition essentielle est contenue à l'article 42 : « La discussion des projets de loi porte, devant la première assemblée saisie, sur le texte présenté par le Gouvernement »¹¹¹⁴. La commission des finances perd donc le rôle déterminant qu'elle jouait autrefois dans le cadre de la procédure du vote du budget, puisqu'il n'est plus tenu compte des modifications qu'elles apportent au texte gouvernemental. Outre l'initiative, la réglementation des amendements a contribué à amoindrir son rôle en même temps que celui des parlementaires. Mais son travail est demeuré « riche et utile »¹¹¹⁵ et touche toujours une grande partie de la matière financière.

La loi organique du 1^{er} août 2001 a accentué le rôle joué par les commissions de finances ainsi que de leur rapporteur général et rapporteurs spéciaux. L'essentiel des dispositions en la matière tendent à rendre leur travail indépendant de l'Exécutif en développant notamment leurs propres moyens d'information. Théoriquement, le

¹¹¹⁰ Article 36 du règlement de l'Assemblée nationale.

¹¹¹¹ Article 7 du règlement du Sénat.

¹¹¹² BOUVIER (M.), ESCALASSAN (M.-C.), LASSALE (J.-P.), *Finances Publiques, op. cit.*, p. 312.

¹¹¹³ Les professeurs Camby et Meunier commencent leur définition de la « commission des finances » au *Dictionnaire encyclopédique des finances publiques* en constatant que les commissions parlementaires étaient « souvent dénoncées comme trop puissantes sous les III^{ème} et IV^{ème} Républiques », *op. cit.*, tome 1, p. 320. Pour M. Douat, il s'agissait de « mettre fin à la pratique antérieure à 1958 où les commissions refaisaient le budget ». *Finances publiques, Finances communautaires, nationales, sociales et locales, op. cit.*, p. 266.

¹¹¹⁴ De manière générale, l'article 43 participe au même objectif en limitant à six le nombre des commissions permanentes dans chaque assemblée.

¹¹¹⁵ DOUAT (E.), *Finances publiques, Finances communautaires, nationales, sociales et locales, op. cit.*, p. 266.

Gouvernement a la possibilité de demander en vertu de l'article 43 de la Constitution de 1958 la désignation d'une commission spéciale pour connaître du projet de loi de finances initiale mais le Président de l'Assemblée Nationale ne se pose pas la question de la compétence et saisit la commission des finances. Le renvoi est expressément prévu par l'article 117 du Règlement de l'Assemblée nationale et l'article 87 prévoit la saisine pour avis des cinq autres commissions permanentes. La discussion budgétaire mobilise donc les six commissions permanentes.

Sans doute les commissions des finances continuent à jouer un rôle central dans le cadre du vote du budget en France et aussi au cours de son exécution, mais le texte de 1958 les a fortement affaiblies.

- la nécessité d'une autorisation de perception des impôts et d'ouverture des crédits avant le début de l'exercice financier.

391 - Nous avons pu constater que, depuis 1815, le principe est l'adoption du budget de l'année avant le début de l'exercice. Mais ce qui devait constituer l'exception, l'adoption de « douzièmes provisoires », est devenu la pratique habituelle durant tous les régimes qui se sont succédé depuis la Restauration. Il faut attendre la V^{ème} République pour que le texte constitutionnel impose lui-même que l'autorisation soit obtenue avant le début de l'exercice correspondant, l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 et la loi organique du 1^{er} août 2001 le complétant sur ce point¹¹¹⁶.

Le droit budgétaire français est ainsi organisé de manière à assurer que l'autorisation de percevoir des impôts et d'ouvrir des crédits soit obtenue avant le début de l'exercice. C'est ce qui ressort de l'examen des circonstances procédurales extraordinaires sous l'empire de la Constitution du 4 octobre 1958. L'article 47 alinéa 4 prévoit que « si la loi de finances [...] n'a pas été déposée en temps utile pour être promulguée avant le début de cet exercice, le Gouvernement demande d'urgence au Parlement l'autorisation de percevoir les impôts et ouvre par décret les crédits se rapportant aux services votés ». Cette situation se produisit en 1962 après le renversement du Gouvernement Pompidou. L'article 45 de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 détaille les différents cas de figure qui peuvent

¹¹¹⁶ Nous nous contentons ici de souligner certains aspects révélateurs d'une telle préoccupation. Les procédures extraordinaires et d'urgence quant à l'adoption du budget sont envisagées dans le Chapitre 2, même Titre, *infra*, n°409 et s.

se présenter, prévoit l'hypothèse d'un projet de loi spéciale autorisant le Gouvernement à continuer à percevoir les impôts existants et précise qu'après l'adoption d'une telle loi, « le Gouvernement prend des décrets ouvrant les crédits applicables aux seuls services votés ».

Tout est fait pour que l'Administration fiscale puisse continuer à percevoir les impôts et que les ministres puissent engager leurs dépenses, au moins le minimum nécessaire au fonctionnement des services publics. De manière générale, le droit budgétaire privilégie le principe de continuité de l'Etat sur d'autres règles reléguées à un rang secondaire. C'est ainsi que le Conseil constitutionnel a refusé de déclarer les lois de finances initiales pour 1983¹¹¹⁷ et 1991¹¹¹⁸ inconstitutionnelles alors qu'il avait relevé des retards dans le dépôt de « certaines annexes explicatives » et d'une « lettre rectificative ». L'argument de la continuité de l'Etat a ensuite de nouveau été mis en avant¹¹¹⁹ lors de la décision portant sur le projet de loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances. Au sujet des « procédures d'information sur les finances publiques », le Conseil constitutionnel a indiqué « qu'une éventuelle méconnaissance [...] ne saurait faire obstacle à la mise en œuvre d'un projet de loi de finances ; que la conformité de la loi de finances à la Constitution serait alors appréciée au regard tant des exigences de la continuité de la vie nationale que de l'impératif de sincérité qui s'attache à l'examen des lois de finances pendant toute la durée de celui-ci »¹¹²⁰. Cette réserve a été réitérée tout récemment par une décision du 7 juillet 2005 relative au projet de loi organique modifiant la LOLF : « considérant qu'un éventuel retard dans la mise en distribution de tout ou partie des documents exigés ou une méconnaissance des procédures précitées ne sauraient faire obstacle à la mise en discussion d'un projet de loi de finances ; que la conformité de la loi de finances à la Constitution serait alors appréciée au regard tant des exigences de la continuité de la vie nationale que de l'impératif de sincérité qui s'attache à l'examen des lois de finances pendant toute la durée de celui-ci »¹¹²¹.

Enfin, la Constitution du 4 octobre 1958 envisage l'hypothèse de l'absence de vote parlementaire dans le délai de soixante-dix jours qui lui est imparti. L'article 47 alinéa 3 prévoit que « les dispositions du projet peuvent être mises en vigueur par ordonnance ».

¹¹¹⁷ Décision n°82-154 DC, 29 décembre 1982, *Rec.* p. 80.

¹¹¹⁸ Décision n°90-285 DC, 28 décembre 1990, *Rec.* p. 95.

¹¹¹⁹ « Qu'en effet, la procédure d'urgence de plein droit, tout comme la fixation de délais d'examen, répond à la préoccupation d'obtenir en temps utiles, et plus spécialement avant le début de l'année, l'intervention des mesures d'ordre financier commandées par la continuité de la vie nationale ». Décision n°85-190 DC, 24 juillet 1985, *Rec.* p. 53.

¹¹²⁰ Décision n°2001-448 DC, 25 juillet 2001, *Rec.* p. 99.

Ainsi, la perception des impôts est sauve comme l'engagement des dépenses représentant les services votés¹¹²². C'est le seul cas où il est prévu que ceux-ci subsistent.

392 - Au terme de ce tour d'horizon, on constate que les règles générales qui caractérisent les procédures budgétaires anglaise et française sont organisées par des textes précis. Il ne fait aucun doute que cela correspond au critère technique de la rationalisation. L'ensemble des dispositions juridiques qui ont été adoptées en France et en Angleterre afin d'organiser la procédure du vote du budget, c'est-à-dire les dispositions constitutionnelles, les textes législatifs spéciaux, les *standing orders* et certains *statutes*, ont été adoptés à partir de 1832 en Angleterre (sauf pour les SO de 1707 et 1713) et de la fin de la IV^{ème} République en France. Il se dégage de cette réglementation minutieuse une tendance commune, que l'on peut qualifier de contemporaine, à la limitation des prérogatives parlementaires. Il n'y a en effet que de très rares textes qui ont été adoptés dans le but affiché de renforcer ces prérogatives. Même la loi organique du 1^{er} août 2001, pourtant adoptée à l'initiative des parlementaires eux-mêmes, ne réhabilite pas les assemblées dans leur fonction financière héritée de la Révolution. Tout au plus accentue-t-elle leurs moyens d'obtenir de l'information en vue de contrôler plus activement l'exécution du budget par le Gouvernement. La procédure du vote du budget n'en demeure pas moins réglementée dans le but de restreindre la position du Parlement.

¹¹²¹ Décision n°2005-517 DC, 7 juillet 2005. *JO* du 13 juillet 2005, p. 11444.

¹¹²² Le dernier alinéa de l'article 45 de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 définit les services votés. Il s'agit du « minimum de crédits que le Gouvernement juge indispensable pour poursuivre l'exécution des services publics dans les conditions qui ont été approuvées l'année précédente par le Parlement. Ils ne peuvent excéder le montant des crédits ouverts par la dernière loi de finances de l'année ».

CHAPITRE 2

LA LIMITATION DES PREROGATIVES PARLEMENTAIRES PAR LA RATIONALISATION

393 - Quelles conditions sont nécessaires pour que les parlementaires disposent d'un véritable pouvoir en matière budgétaire ? Comme le terme « pouvoir », qui vient du latin « *posse* », signifie « être capable de » et « avoir la faculté de », nous pouvons reformuler la question : à quelles conditions les parlementaires ont-ils la faculté de voter le budget, c'est-à-dire d'exercer un véritable pouvoir de décision ? Ces conditions sont de deux ordres. D'abord, il est nécessaire que les parlementaires disposent d'un temps suffisant pour examiner le projet gouvernemental. Ensuite, il est nécessaire qu'ils aient la faculté de modifier le texte et en dernier recours, de le refuser en bloc. Le pouvoir de voter le budget s'exprime donc à la fois temporellement et matériellement.

Or, à l'époque contemporaine que nous situons entre la seconde moitié du XIX^{ème} siècle et nos jours, la rationalisation de la procédure du vote du budget tend à affaiblir l'organe législatif au profit de l'organe exécutif. Elle vise donc à limiter les prérogatives parlementaires héritées des révolutions¹¹²³, tant d'un point de vue temporel (**Section I**) que matériel (**Section II**).

¹¹²³ En latin, le terme « *prerogativus* » signifie « qui vote le premier ». Traduit en termes français, cela correspond à des privilèges attachés à une fonction, ce qui se prête bien aux pouvoirs que les représentants ont obtenus lors des révolutions. De manière générale cependant, nous employons indifféremment les termes « pouvoir » et « prérogative ».

SECTION I

LA LIMITATION TEMPORELLE DES PREROGATIVES PARLEMENTAIRES

394 - Lors des révolutions, seul comptait pour les représentants d'obtenir un pouvoir que l'affirmation textuelle récurrente n'avait pas suffi à établir. Cependant, aucun cas n'était fait du temps imparti pour la discussion budgétaire. La reconnaissance des prérogatives parlementaires suffisait à asseoir leur position au sein de l'Etat. Mais les questions financières sont devenues beaucoup plus complexes en deux siècles et si les prérogatives des représentants ne sont pas mises en question, le problème réside dans leur capacité à comprendre le projet gouvernemental et à émettre un vote éclairé. Or pour ce faire, il est nécessaire que les parlementaires disposent d'un temps suffisant. Mais les procédures qui se sont progressivement développées ont été rationalisées dans le but de limiter les possibilités de débat et de remise en cause des orientations choisies par le Gouvernement. On observe ainsi une volonté commune en France et en Angleterre de réduire le temps de discussion (§1.). De manière beaucoup plus radicale ensuite, le droit budgétaire a donné naissance à des procédures d'adoption accélérée des dispositions budgétaires qui permettent dans certains cas d'éviter toute discussion parlementaire (§2.).

§ 1. La réduction du temps de discussion.

395 - Alors que les révolutions avaient octroyé aux assemblées représentatives les pouvoirs qu'elles avaient revendiqués durant des siècles, la réduction du temps de discussion à une époque plus récente leur a fait perdre la possibilité d'examiner le budget sans limite temporelle. En Angleterre, ce mouvement restrictif est apparu au XIX^{ème} siècle et n'a cessé de s'affermir. En France, il faut attendre le XX^{ème} siècle pour que des délais limitent la marge de manœuvre d'un Parlement devenu trop puissant. La possibilité de débiter un exercice avec des « douzièmes provisoires », devenue une pratique habituelle, a entraîné une réaction et

l'imposition d'un cadre plus strict pour la discussion. Des délais contraignants ont été institués (A.) afin de permettre au Gouvernement d'obtenir rapidement l'autorisation législative requise, les droits budgétaires anglais et français organisant même avec précision le respect de cette réglementation (B.).

A. L'institution de délais contraignants.

396 - De manière progressive en Angleterre et de manière plus soudaine en France, des délais ont été mis en place de manière à limiter le nombre total de jours consacrés à la discussion (1.). Ainsi, le Gouvernement acquiert la certitude que son projet sera adopté dans un temps relativement bref après son dépôt. Au cours de la discussion, d'autres délais confèrent un certain rythme à la discussion, assurant un passage rapide entre les différentes étapes et l'adoption des différentes dispositions. Le nombre de jours est ainsi strictement réparti tout au long de la procédure (2.).

1. La limitation du nombre de jours consacrés à la discussion.

397 - Sous la III^{ème} République, la discussion du budget n'était assortie d'aucune limite. Cela s'explique par les caractéristiques de l'avènement de cette République. Fondée sur trois lois constitutionnelles, elle présentait un cadre d'une grande souplesse pour l'ensemble des procédures mettant aux prises le Gouvernement et les Assemblées. Les lois du 24 février, 25 février et 16 juillet 1875 ne contiennent, en effet, que 34 articles au total. Elles n'organisent donc pas les procédures dans le détail. En somme, rien n'était prévu pour mettre un terme à la discussion budgétaire. Le système des « douzièmes provisoires » est lui-même issu de la pratique. Aussi, la réglementation de la procédure relevait des assemblées elles-mêmes qui s'organisaient par l'adoption de règlements intérieurs. On conçoit aisément qu'elles aient ainsi souhaité conserver, voir étendre leurs prérogatives même si cela fit naître la pratique des « douzièmes provisoires ». En offrant une réponse à l'impératif de continuité des services publics, le système se maintint durant toute la IV^{ème} République.

398 - Non seulement la Constitution du 4 octobre 1958 a prévu un contrôle automatique des règlements des assemblées par le Conseil constitutionnel¹¹²⁴, mais en plus elle a strictement réduit les délais de discussion budgétaire en fixant un cadre qui n'existait pas jusqu'alors. L'article 47 alinéa 3 du texte constitutionnel fixe ainsi un délai général de soixante-dix jours au Parlement pour adopter le budget au terme duquel, « si le Parlement ne s'est pas prononcé dans un délai de soixante-dix jours, les dispositions du projet peuvent être mises en vigueur par ordonnance ». Mais le point de départ est lui aussi déterminé : il s'agit au plus tard du premier mardi d'octobre¹¹²⁵. Dans la mesure où le terme de l'année financière est le 31 décembre, la pratique a dû faire coïncider les deux règles. D'abord, depuis 1960, le projet initial a toujours été déposé dès le mois de septembre¹¹²⁶. Ensuite, un accord a été trouvé entre le Gouvernement et le Président de l'Assemblée en ce qui concerne le point de départ de la discussion du projet. Il est fixé de telle sorte qu'à l'expiration du délai global de 70 jours intervienne le dernier jour prévisible de séance du mois de décembre¹¹²⁷.

399 - En Angleterre, le nombre de jours consacré à la discussion n'était pas limité durant l'essentiel du XIX^{ème} siècle. En matière de dépenses, l'examen des *estimates* de chaque département prenait une proportion considérable du temps de la Chambre des Communes. Chaque *estimate* était voté séparément et le Gouvernement prenait le soin d'écarter la plupart des amendements en s'appuyant sur sa majorité. Mais la Chambre utilisa peu à peu son temps non pas pour discuter les dispositions du projet mais pour critiquer la politique du Gouvernement¹¹²⁸. Des règles ont donc été adoptées afin de limiter le temps imparti aux parlementaires. En ce qui concerne le vote des dépenses, une réforme de 1896 instaura les *allotted days* (jours assignés)¹¹²⁹. Le nombre de jours fut d'abord porté à vingt. « Cela correspondait à la moyenne des jours consacrés par la Chambre des Communes à l'examen des *estimates* entre 1890 et 1895 ». En 1947, le nombre passa de vingt à vingt-six,

¹¹²⁴ Article 61 alinéa 1^{er} : « Les lois organiques, avant leur promulgation, et les règlements des assemblées parlementaires, avant leur mise en application, doivent être soumis au Conseil constitutionnel, qui se prononce sur leur conformité à la Constitution ».

¹¹²⁵ Article 40 de loi organique du 1^{er} août 2001. Le Conseil constitutionnel se montre assez souple sur ce point, accordant quelques jours supplémentaires au Gouvernement si le Parlement reste en mesure d'examiner normalement le texte. Décision n°82-154 DC, 29 décembre 1982, *Rec.* p. 80.

¹¹²⁶ Généralement le 15 septembre (sauf en 1969). Les annexes explicatives sont déposées de manière moins réglementée sur une période qui commence avant le dépôt du projet et qui s'arrête au début du mois d'octobre.

¹¹²⁷ Ce système s'applique depuis l'institution de la session parlementaire unique. Avant 1994, il s'agissait de la date du dernier jour de la première session ordinaire qui durait 80 jours.

¹¹²⁸ *Financial Procedure*, Factsheet P6, *op. cit.*, p. 5 et 6.

¹¹²⁹ MOLINIER (J.), *La procédure budgétaire en Grande-Bretagne*, *op. cit.*, p. 228. Voir le lexique.

« afin de couvrir les discussions relatives aux entreprises nationalisées. Il est en outre prévu qu'en cas de nécessité absolue trois jours supplémentaires peuvent s'y ajouter ; le nombre maximum des *allotted days* est donc de vingt-neuf par session »¹¹³⁰. Le SO n°18 (nomenclature antérieure à 1966), adopté le 1^{er} décembre 1902 accordait vingt-six jours à la Chambre des Communes. En raison d'un décalage croissant entre la théorie et la pratique, un *Select committee* fut désigné en 1966 afin de suggérer des changements. Une réforme d'envergure intervint conformément à ses conclusions et le nombre de jours consacré à la discussion augmenta, passant à vingt-neuf jours : *twenty nine supply days*. Ces jours furent progressivement attribués à l'Opposition qui usa de ce temps pour critiquer plus généralement les politiques du Gouvernement. Un nouveau *Select committee* fut ensuite désigné et remit un rapport le 19 juillet 1982. Il recommanda que trois jours complets soient consacrés à la discussion détaillée des *estimates* principaux, le reste du temps devenant *nineteen Opposition Days*¹¹³¹. En somme, durant ces jours que l'on appelle « *allotted days* », il ne peut y avoir de débat que sur un certain nombre d'aspects seulement et la discussion principale est partagée en deux : la discussion des *estimates* sélectionnés par le *Liaison committee* en vue du débat et les autres *estimates*¹¹³². Le SO n°54 prévoit que trois jours sont consacrés à la discussion des *estimates* principaux, la sélection étant opérée par le *Liaison committee* conformément au SO n°145¹¹³³.

En ce qui concerne le vote des recettes, le point de départ de la procédure est le *budget speech* du Chancelier de l'Echiquier qui intervient le jour du « *Budget Day* ». En vertu du *Provisional Collection of Taxes Act* de 1973, l'autorisation conférée par le *Finance Act* expire le 4 mai. C'est la raison pour laquelle le discours du Chancelier doit intervenir avant¹¹³⁴, traditionnellement vers la fin avril. Le *Finance Bill* doit être adopté au cours du mois de

¹¹³⁰ MOLINIER (J.), *La procédure budgétaire en Grande-Bretagne*, *op. cit.*, p. 228, note 1.

¹¹³¹ BEAUTE (J.), Le Règlement intérieur de la Chambre des Communes britannique d'hier à aujourd'hui, *RDP*, 1996, p. 1582. Mais surtout, voir l'historique détaillé d'un document de la Chambre des Communes : *Financial Procedure*, Factsheet P6, *op. cit.*, p. 6 et 7.

¹¹³² Ces autres *estimates* dits *outstanding estimates* sont adoptés sans débat selon la procédure dite du *roll-up* prévue par le SO n°55. Voir *infra*, n°418.

¹¹³³ *Erskine May's treatise on the law, privileges, proceedings and usage of Parliament*, *op. cit.*, 23^{ème} éd., 2004, pp. 873 à 876. Voir aussi : *Financial Procedure*, Factsheet P6, *op. cit.*, p. 4.

¹¹³⁴ MOLINIER (J.), *La procédure budgétaire en Grande-Bretagne*, *op. cit.*, p. 257. Mais conformément au SO n°51, une motion de *Ways and Means* doit aussi être adoptée par la Chambre sans délai, dès lors qu'une adresse a été votée en réponse au discours du trône. Il s'agit alors d'une motion étrangère à la procédure ordinaire en matière de recettes, les parlementaires pouvant adopter une motion de *Ways and Means* dès lors qu'une disposition ayant des conséquences financières est projetée. *Erskine May's treatise on the law, privileges, proceedings and usage of Parliament*, *op. cit.*, 23^{ème} éd., 2004, p. 904. De la même manière, toute politique impliquant des dépenses nécessite le vote d'un *money resolution*, pp. 881 à 895.

juin¹¹³⁵. En règle générale, seulement quatre ou cinq jours sont consacrés à la discussion parlementaire du *Finance Bill*.

400 - Il convient également de signaler le système des trois lectures successives prévu par le système anglais pour toute loi et notamment pour l'*Appropriation Bill* et le *Finance Bill*¹¹³⁶. La première lecture est une simple formalité. Le titre du projet de loi est lu aux parlementaires et la date de la seconde lecture est fixée. La seconde donne l'occasion de discuter la politique financière. Mais elle ne dure en moyenne qu'une seule journée et précède le renvoi en commission. Enfin, la troisième est à nouveau formelle. D'une durée de quelques heures seulement, elle ne donne pas lieu à débat. Une certaine latitude est cependant accordée pour la troisième lecture du *Finance Bill*, à condition qu'il n'ouvre pas à nouveau un débat général sur la politique économique¹¹³⁷.

On peut aussi remarquer à l'égard de la discussion budgétaire française qu'un déséquilibre significatif existe entre le temps accordé à la discussion des lois de finances initiales et à celle des lois de finances rectificatives, alors qu'elles apparaissent pourtant indissociables d'un point de vue budgétaire. Aucune règle n'impose de délais plus stricts pour les secondes que pour les premières. Mais le peu de temps qui leur est consacré dans la pratique les font passer pour de simples formalités : « 168 h 10 (consacré) à la discussion de la loi de finances pour 1976 et seulement 22 h 30 à la loi rectificative du 13 septembre 1975 qui mettait en œuvre le plan national de soutien à l'économie »¹¹³⁸. Le déséquilibre est significatif mais il résulte plus de la combinaison du phénomène majoritaire et d'un certain désintérêt pour les lois rectificatives que d'une réglementation technique.

Dans le cadre de la discussion générale, des délais intermédiaires ont aussi été fixés en vue d'assurer la discussion de chaque disposition budgétaire, ou d'assurer l'adoption du projet par les deux Chambres.

¹¹³⁵ *Budgets and Financial Documents*, Factsheet P5, *op. cit.*, p. 2.

¹¹³⁶ Pour un exposé de cette règle fondamentale de procédure tant pour les dépenses (p. 243 et 244) que pour les recettes (pp. 284 à 286), voir MOLINIER (J.), *La procédure budgétaire en Grande-Bretagne*, *op. cit.*

¹¹³⁷ *Erskine May's treatise on the law, privileges, proceedings and usage of Parliament*, *op. cit.*, 23^{ème} éd., 2004, p. 916.

¹¹³⁸ MUZELLEC (R.), Du caractère fondamental des lois de finances rectificatives, *op. cit.*, p. 192.

2. La répartition du nombre de jours entre chaque étape de la discussion.

401 - Au sein du cadre général de soixante-dix jours imparti au Parlement français pour adopter la loi de finances de l'année, un nombre de jours déterminé est attribué à chaque assemblée pour examiner le texte en première lecture. Les professeurs Trotabas et Cotteret évoquent en 1967, et donc au terme d'une analyse combinée des dispositions de la Constitution de 1958 et de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959, « l'établissement d'un éphéméride qui assigne des dates précises aux différentes étapes de la procédure d'élaboration de lois de finances »¹¹³⁹. Les alinéa 1¹¹⁴⁰ et 2¹¹⁴¹ de l'article 40 de la loi organique du 1^{er} août 2001 accordent respectivement quarante jours à l'Assemblée nationale et vingt jours au Sénat. Le premier délai court à partir de la date fixée au terme de l'accord entre le Gouvernement et le Président de l'Assemblée nationale. Quant au second, il commence à courir dès le dépôt du texte au Sénat. Au terme de la première lecture, les deux assemblées ont dix jours pour achever l'examen du texte. Elles le font conformément à la procédure d'urgence applicable de plein droit et qui est détaillée à l'article 45 de la Constitution. L'alinéa 2 indique que le Premier ministre convoque une commission mixte paritaire « chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion » et l'alinéa 4 prévoit qu'en cas d'échec ou si le « texte n'est pas adopté dans les conditions prévues à l'alinéa précédent¹¹⁴², le Gouvernement peut, après une nouvelle lecture par l'Assemblée nationale et par le Sénat, demander à l'Assemblée nationale de statuer définitivement ». Chaque étape est donc strictement organisée, la procédure d'urgence garantissant un examen accéléré. En Angleterre, les différentes phases qui jalonnent la discussion sont plus nombreuses et se divisent en deux : l'examen des propositions budgétaires de dépenses et l'examen des propositions budgétaires de recettes.

¹¹³⁹ TROTABAS (L.), COTTERET (J.-M.), *Finances Publiques*, *op. cit.*, 2^{ème} éd., 1967, p. 133, voir le n°64.

¹¹⁴⁰ « L'Assemblée nationale doit se prononcer, en première lecture, dans le délai de quarante jours après le dépôt d'un projet de loi de finances ».

¹¹⁴¹ « Le Sénat doit se prononcer en première lecture dans un délai de vingt jours après avoir été saisi ».

¹¹⁴² L'alinéa 3 prévoit que le Gouvernement peut soumettre le texte élaboré par cette commission pour approbation aux deux assemblées et qu'aucun amendement n'est recevable sauf accord du Gouvernement.

402 - Dans le cadre de la discussion des propositions de dépenses, des dates butoirs sont fixées aux parlementaires pour adopter les différentes dispositions. Voici la présentation que l'on trouve dans le traité de May et qui repose sur le SO n°54¹¹⁴³ :

le 6 février au plus tard

- *votes on account* pour l'année à venir
- *supplementary estimates* pour l'année en cours

le 18 mars au plus tard

- les chapitres concernant le personnel des services de la défense (*Defence Votes A*)
- *supplementary estimates* pour l'année en cours
- *excess votes* concernant l'année précédente, sous condition de l'accord du *Committee of Public Accounts*

le 5 août au plus tard

- l'ensemble des *estimates* restant pour l'année en cours (y compris les *estimates* principaux et supplémentaires, *main and supplementary*)

Dans la mesure où la discussion des dépenses est répartie tout au long de l'année, les parlementaires sont sans cesse en train d'adopter des dispositions. Il est à signaler que les *estimates* principaux sont généralement publiés vingt-et-un jours après le « budget »¹¹⁴⁴. Les dates limites en vue de l'adoption de chaque disposition confèrent un certain rythme à la discussion.

403 - En ce qui concerne les recettes, plusieurs étapes se succèdent aussi, entre le *Financial statement* et le vote définitif du *Finance Act*. Dès la fin du discours annuel, le ministre dépose les *Budget resolutions* correspondant aux mesures fiscales nouvelles. Conformément au *Provisional Collection of Taxes Act* de 1968 et au *Finance Act* de 1973, ces résolutions obtiennent une validité provisoire immédiate dès leur vote formel en commission¹¹⁴⁵, le Chancelier précisant pour chaque résolution que cet effet immédiat est

¹¹⁴³ *Erskine May's treatise on the law, privileges, proceedings and usage of Parliament, op. cit.*, 23^{ème} éd., 2004, p. 875 et 876.

¹¹⁴⁴ *Supply procedure and the Work of the Clerk of Supply, op. cit.*, 2005, p. 130.

¹¹⁴⁵ *Erskine May's treatise on the law, privileges, proceedings and usage of Parliament, op. cit.*, 23^{ème} éd., 2004, p. 911.

exigé par l'intérêt public¹¹⁴⁶. Le vote intervient donc sans débat. « Cette procédure d'urgence s'explique, en ce qui concerne la reconduction de l'*income tax*, par la date à laquelle le Chancelier de l'Echiquier présente le budget l'année financière étant le plus souvent déjà commencée ou bien étant près de s'ouvrir, il est nécessaire que cet impôt qui procure à l'Etat une part importante de ses ressources puisse être perçu, dans ses modalités antérieures, sans attendre le vote définitif du *Finance Bill* »¹¹⁴⁷. Conformément au SO n°51, la Chambre dispose alors de dix jours pour adopter définitivement les résolutions déjà entrées en vigueur. Le texte prend le nom de *Provisional Collection of Taxes Act*. Cependant, les résolutions qui ont été adoptées n'ont plus d'effet juridique au terme d'une période maximale de quatre mois au cours desquels le *Finance Act* doit avoir été voté. Les textes législatifs correspondent, à l'égard des ces résolutions, à deux ratifications.

En préalable à la discussion du *Finance Bill*, un *amendment of the law* est habituellement adopté. Il prend la forme d'une résolution, généralement dans les termes suivants : « qu'il est nécessaire d'amender la loi en ce qui concerne la dette nationale et le revenu public et de prendre des dispositions nouvelles en matière financière »¹¹⁴⁸. Parfois, quand il est nécessaire de procéder rapidement, cette étape est omise¹¹⁴⁹. Il est alors procédé au vote de la loi de finances en matière de recettes : le *Finance Act*.

404 - Lorsque Lord Champion proposa une synthèse de la procédure budgétaire britannique en quatre grandes règles, il consacra un principe qui a historiquement perdu beaucoup de son importance : les intervalles de temps séparant les différentes étapes de l'examen des projets de loi de finances¹¹⁵⁰. Le principe du « *time interval rule* » pouvait être ainsi formulé : « *not more than one stage of a charging resolution or of a bill founded upon such a resolution can be taken on the same day* »¹¹⁵¹ (pas plus d'une étape concernant une résolution ou un *bill* fondé sur une telle résolution sur une charge ne peut être franchie le même jour). Mais « divers *standing orders* sont intervenus, qui ont réduit sensiblement la

¹¹⁴⁶ MOLINIER (J.), *La procédure budgétaire en Grande-Bretagne*, op. cit., p. 279.

¹¹⁴⁷ *Ibid.*, p. 280.

¹¹⁴⁸ « *that it is expedient to amend the law with respect to the National Debt and the public revenue and to make further provision in connection with finance* ».

¹¹⁴⁹ Ce fut le cas en 1944/1945, 1954/1955, 1974/1975, 1978/1979.

¹¹⁵⁰ Pour une présentation du principe cher à Lord Champion, voir REID (G.), *The politics of financial control*, op. cit., pp. 58 à 61.

¹¹⁵¹ *Ibid.*, p. 59.

portée de cette règle »¹¹⁵². Le traité de May précise qu'il est désormais possible de se passer de la règle à n'importe quel moment. Il donne l'exemple du *Finance Bill* dont la troisième lecture intervient souvent immédiatement après avoir été discuté. En 1979, une résolution permit que toutes les étapes interviennent le même jour juste avant une dissolution et le *Finance Bill* de 1992 fut également voté de manière accélérée¹¹⁵³.

Puisqu'un grand nombre de dispositions instituent des délais pour organiser la discussion, la question se pose de savoir comment les droits budgétaires français et anglais assurent le respect d'une telle réglementation.

B. L'obligation de respecter les règles de délai.

405 - Les systèmes français et anglais ne s'appuient pas sur les mêmes moyens pour garantir le respect par les parlementaires du temps qui leur est imparti pour discuter les différentes propositions budgétaires. La Constitution de 1958 et la loi organique du 1^{er} août 2001 comportent un ensemble de règles juridiques grâce auxquelles le Gouvernement est assuré de la collaboration des parlementaires (1.). En Angleterre, il existe une règle semblable appelée « *guillotine* » mais la bonne marche du système repose davantage sur le rôle du *Speaker* ainsi que sur la discipline partisane (2.).

1. Les procédures organisant le respect des règles de délai en France.

406 - En France, le texte constitutionnel contient lui-même des dispositions ayant pour objet d'assurer le respect des règles de délai. L'article 47 alinéa 2 oblige les deux Chambres à respecter le temps qui leur est imparti: « Si l'Assemblée nationale ne s'est pas prononcée en première lecture dans un délai de quarante jours après le dépôt d'un projet, le Gouvernement saisit le Sénat, qui doit statuer dans un délai de quinze jours ». C'est donc au Gouvernement que la Constitution confie la tâche d'assurer le respect par la Chambre Basse du délai qui lui est imparti. L'Assemblée a tout intérêt à adopter le texte, faute de quoi il est

¹¹⁵² MOLINIER (J.), *La procédure budgétaire en Grande-Bretagne*, op. cit., p. 189.

¹¹⁵³ *Erskine May's treatise on the law, privileges, proceedings and usage of Parliament*, op. cit., 23^{ème} éd., 2004, p. 855.

transmis au Sénat sans que les débats aient pu porter leur fruit. En pareille hypothèse, le Sénat ne dispose alors plus que de quinze jours au lieu de vingt. De la même manière, comme la procédure d'urgence est de plein droit, si le Sénat ne parvient pas à adopter le texte au terme de ce délai, le Gouvernement met un terme à la première lecture en cours devant la Chambre Haute et confie à une commission mixte paritaire le soin de proposer un texte de compromis. Il est à préciser que le Conseil constitutionnel a eu l'occasion de se prononcer sur le dépassement par l'Assemblée Nationale du temps qui lui est imparti. Le fait pour le Gouvernement de ne pas immédiatement saisir le Sénat en cas de dépassement ne constitue une irrégularité que « s'il a pour conséquence de réduire le délai dont dispose le Sénat en vertu du deuxième alinéa de l'article 47 de la Constitution, pour statuer en première lecture »¹¹⁵⁴.

Le constituant a tellement cherché à assurer le respect des délais qu'il a permis au Gouvernement de provoquer un compromis après seulement une lecture, contrairement à ce que prévoit l'article 45 pour la procédure législative ordinaire, c'est-à-dire une navette entre les deux Chambres jusqu'à un vote en termes identiques. Mais le dispositif n'est pas seulement contraignant à l'égard du temps de discussion. En obligeant les Chambres à respecter les délais, il les oblige également à trouver un terrain d'entente puisque ni l'accord de la Chambre Haute ni même celui de la Chambre Basse n'est théoriquement nécessaire à la mise en œuvre du projet. La sanction atteint d'abord le Sénat. S'il tarde trop ou ne vote pas le texte proposé par la commission mixte, le Gouvernement peut demander à l'Assemblée nationale de statuer définitivement. Dans ce cas, la Chambre Basse n'est même pas dans l'obligation de reprendre le texte modifié par le Sénat¹¹⁵⁵, qui est ainsi complètement écarté de la décision.

Mais la Constitution prévoit un moyen plus radical encore pour assurer le respect du délai global de soixante-dix jours imparti au Parlement pour adopter le projet et qui impose

¹¹⁵⁴ « Considérant que l'expiration du délai de quarante jours imparti à l'Assemblée nationale pour se prononcer en première lecture sur un projet de loi de finances rectificative, doit conduire le Gouvernement, comme le prescrit le troisième alinéa de l'article 39 de l'ordonnance n°59-2, à saisir « le Sénat du projet qu'il a initialement présenté, modifié, le cas échéant, par les amendements votés par l'Assemblée nationale et acceptés par lui » ; que le fait pour le Gouvernement de ne pas déférer immédiatement à ces prescriptions et de laisser ainsi l'Assemblée nationale statuer sur un projet dont elle n'a pas été dessaisie, ne constitue cependant une irrégularité de nature à vicier la procédure législative que s'il a pour conséquence de réduire le délai dont dispose le Sénat en vertu du deuxième alinéa de l'article 47 de la Constitution, pour statuer en première lecture ». Décision n°86-209 DC, 3 juillet 1986, *Rec.* p. 86.

¹¹⁵⁵ L'alinéa 4 de l'article 47 prévoit que « l'Assemblée nationale peut reprendre soit le texte élaboré par la commission mixte, soit le dernier texte voté par elle, modifié le cas échéant par un ou plusieurs amendements adoptés par le Sénat ».

aux députés d'adopter un compromis. L'alinéa 3 de l'article 47, repris par la loi organique du 1^{er} août 2001 à l'article 40, alinéa 5, indique que « si le Parlement ne s'est pas prononcé dans un délai de soixante-dix jours, les dispositions du projet peuvent être mises en vigueur par ordonnance ». Cette disposition dissuasive empêche les parlementaires de voir dans le prolongement sans fin des débats un moyen de retarder le projet gouvernemental. Le texte constitutionnel est d'abord contraignant à l'égard du Sénat que le Gouvernement peut dessaisir, mais il est tout aussi contraignant à l'égard de l'Assemblée nationale qui peut également être dessaisie au terme des soixante-dix jours. Le droit budgétaire anglais ne prévoit pas un dispositif aussi contraignant. Sans doute la menace d'un dessaisissement a-t-elle suffi à éviter tout dépassement des délais. Mais le même résultat est obtenu en Angleterre sans qu'une telle mesure ne soit envisagée. Les règles juridiques visent l'adoption du texte par les parlementaires sans prévoir de procédure alternative. Le respect des délais est assuré par la « guillotine », par le *Speaker* et par la discipline partisane.

2. La « guillotine », le *Speaker* et la discipline partisane en Angleterre.

407 - Il n'existe pas en Angleterre de possibilité pour le Gouvernement de mettre en œuvre lui-même le projet comme c'est le cas en France car le principe de l'autorisation législative des charges (sur le peuple et sur le revenu public) ne connaît aucune exception. Quelles que soient les circonstances, la perception des impôts et l'utilisation de crédits sont subordonnées à l'autorisation parlementaire, ce qui paraît conforme aux conquêtes révolutionnaires. Mais des règles procédurales rendent néanmoins obligatoires l'autorisation des charges au terme du délai imparti. La plus significative est la procédure dite de la *guillotine* « selon laquelle la pratique de la clôture des débats est appliquée au bout de la discussion d'un *Bill* après un certain temps »¹¹⁵⁶.

« Inventée à la suite de l'obstruction systématique pratiquée par Parnell afin de défendre les revendications irlandaises lors des débats parlementaires de 1880-1881, la procédure de la *guillotine* consiste en effet à assigner une durée limitée à chacune des phases de la discussion d'un texte législatif et, à l'issue de ce délai, à clore automatiquement le débat en faisant poser par le *Speaker* ou par le *Chairman* d'une commission les questions soumises

¹¹⁵⁶ BEAUTE (J.), Le Règlement intérieur de la Chambre des Communes britannique d'hier à aujourd'hui, *op. cit.*, 1580.

au vote »¹¹⁵⁷. Aussi appelé *Allocation of Time Motion* ou motion de guillotine, elle est particulièrement efficace en matière financière et s'applique tant en séance plénière qu'en commission. Sa première apparition en matière de *supply* date de 1887¹¹⁵⁸. Quelques années plus tard, en 1896, une guillotine automatique fut inaugurée. Lors du dernier jour de la discussion, l'ensemble des dispositions qui n'ont pas encore été adoptées sont mises à l'ordre du jour. La procédure fait l'objet d'un débat durant trois heures qui sont décomptées du temps restant pour approuver les dispositions en suspens¹¹⁵⁹. En 1947, la procédure fut étendue aux *supplementary estimates*¹¹⁶⁰.

Le système de la « guillotine » a progressivement régi l'ensemble de la procédure de discussion des dépenses. Il est organisé par le SO n°83¹¹⁶¹. Non seulement quelques jours seulement sont consacrés à la discussion de l'*Appropriation Bill* mais en plus la fin des débats est imposée de manière stricte¹¹⁶². « Au plus tard l'avant-dernier *allotted day*, le *Chairman* de la commission des crédits doit poser toutes les questions nécessaires à la clôture de l'examen de l'*Appropriation Bill* ; le *Speaker* doit faire de même à la Chambre, au plus tard lors du dernier *allotted day* ». Il pose alors la question suivante : « que cette Chambre s'accorde avec la Commission à propos de ladite résolution ». Il est procédé ainsi pour chaque *vote* et c'est ainsi que s'achève la troisième lecture de l'*Appropriation Bill* devant la Chambre¹¹⁶³. Grâce à une telle procédure, le Gouvernement est assuré que « la totalité des chapitres budgétaires seront votés durant les *allotted days* »¹¹⁶⁴.

En ce qui concerne les recettes, dans l'hypothèse où un *recommittal* a été rendu nécessaire par la proposition de nouveaux amendements, la troisième lecture intervient en dernier. Il n'existe pas de *guillotine* en la matière. Mais si une certaine souplesse caractérise la discussion des recettes, la pratique restreint la lecture à quelques heures au cours desquelles

¹¹⁵⁷ MOLINIER (J.), *La procédure budgétaire en Grande-Bretagne*, *op. cit.*, p. 229.

¹¹⁵⁸ REID (G.), *The politics of financial control*, *op. cit.*, p. 70.

¹¹⁵⁹ *Parliamentary Stages of A Government Bill*, Factsheet L1, Legislation Series, House of Commons Information Office, 2003, p. 10.

¹¹⁶⁰ *Financial Procedure*, Factsheet P6, *op. cit.*, p. 6.

¹¹⁶¹ *Parliamentary Stages of A Government Bill*, Factsheet L1, *op. cit.*, p. 10.

¹¹⁶² *Erskine May's treatise on the law, privileges, proceedings and usage of Parliament*, *op. cit.*, 23^{ème} éd., 2004, pp. 466 à 475. Il est question de manière générale du terme des débats : le *closure* et plus particulièrement de la technique dite de la « guillotine ».

¹¹⁶³ MOLINIER (J.), *La procédure budgétaire en Grande-Bretagne*, *op. cit.*, p. 244.

¹¹⁶⁴ *Ibid.*, p. 234.

une plus grande latitude est accordée à la condition qu'aucune question de fond ne soit alors soulevée¹¹⁶⁵.

408 - De manière plus générale, le respect des délais constitutionnels est assuré par le personnel de la Chambre des Communes. Le *Speaker* a ainsi une fonction essentielle de direction des débats¹¹⁶⁶. Il lui revient de faire respecter les délais de discussion par les parlementaires et de mettre en œuvre la procédure de la « *guillotine* ». En matière de recettes, comme cette technique n'est pas prévue, il doit mettre un terme à la discussion en usant de son pouvoir de direction des débats. Dans le cadre de la discussion en commission, le *Chairman* remplit une fonction équivalente à celle du *Speaker* lors de la discussion plénière.

Plus encore que le personnel de la Chambre des Communes, le respect des délais et la rapidité d'adoption des différentes dispositions est assurée par la discipline partisane. Nous n'entendons pas seulement par là celle qui résulte du bipartisme mais aussi celle qui est strictement organisée à l'intérieur de la Chambre lors des débats. En effet, chaque parti veille au comportement des élus et la discipline est incarnée par le *whip*. M. Gicquel rappelle les origines du terme : « emprunté à la vénerie, le terme signifie littéralement piqueur c'est-à-dire, celui qui armé d'un fouet est chargé de rameuter les chiens qui poursuivent la bête dans la chasse à courre »¹¹⁶⁷. Ainsi, la discipline partisane est organisée de manière très précise et ne dépend pas seulement du jeu des partis. Chacun d'entre eux est représenté par un *Leader* qui lui-aussi est appelé à jouer un rôle dans le cadre de la discussion.

La procédure budgétaire en France et en Angleterre présente des délais de discussion particulièrement contraignants pour les parlementaires, mais certaines procédures ont aussi été instituées avec pour but ou en tout cas pour conséquence d'accélérer la procédure du vote du budget.

¹¹⁶⁵ *Ibid.*, p. 286.

¹¹⁶⁶ Pour des exemples mettant en évidence les pouvoirs de direction du *Speaker*, voir *Erskine May's treatise on the law, privileges, proceedings and usage of Parliament, op. cit.*, 23^{ème} éd., 2004, p. 855 et 856.

¹¹⁶⁷ GICQUEL (J.), *Droit constitutionnel et institutions politiques, op. cit.*, p. 209.

§ 2. L'accélération de la procédure.

409 - S'il existe des procédures d'adoption accélérée de dispositions budgétaires tant en France qu'en Angleterre, seul le système français met en place des procédures exceptionnelles, c'est-à-dire concurrentes de la procédure ordinaire. La Constitution du 4 octobre 1958 en prévoit plusieurs dans le but d'obtenir l'adoption du budget tout entier soit en dépit d'une majorité introuvable soit en dépit du retard pris par les parlementaires au cours de la discussion. Les procédures en question se substituent alors à la procédure normale. Il n'existe aucun équivalent en Angleterre parce que la procédure de vote du budget s'est construite décennie après décennie depuis la Glorieuse Révolution. Cela explique son caractère complexe et lorsque l'on observe l'extension de la discussion tout au long de l'année financière¹¹⁶⁸, on s'aperçoit que chaque étape doit son existence à des considérations pratiques. C'est ainsi qu'à plusieurs reprises des crédits provisoires sont adoptés ou des *estimates* supplémentaires déposés. C'est aussi la raison pour laquelle il est possible que trois lois soient adoptées en matière de dépenses et deux en matière de recettes, la discussion de chacune étant imbriquée l'une dans l'autre tout au long de l'année.

Bien qu'il n'existe pas de procédure concurrente en Angleterre et que la procédure normale se présente elle-même comme étant exceptionnelle, certains éléments procéduraux intégrés à la procédure ordinaire permettent d'accélérer l'une ou l'autre phase de la discussion. De la même manière, en France, la procédure budgétaire présente un caractère exceptionnel, principalement à l'égard de la procédure législative dite ordinaire¹¹⁶⁹, mais certaines dispositions permettent de la mettre totalement à l'écart. L'adoption accélérée des dispositions budgétaires résulte de moyens permettant soit de minimiser la discussion (**A.**) soit d'adopter certaines dispositions, voire le budget lui-même, sans discussion (**B.**).

¹¹⁶⁸ Voir *supra*, n°354 et s.

¹¹⁶⁹ Nous pourrions donner deux exemples : le renforcement de la primauté de la Chambre basse et le fait que l'urgence soit de droit.

A. Les moyens de minimiser la discussion.

410 - Il existe en France et en Angleterre plusieurs possibilités pour le Gouvernement de minimiser la discussion. Cela signifie soit que la discussion est réduite en terme de durée, soit que son intérêt est relativisé par la non prise en compte des modifications apportées par l'une des Chambres par exemple. D'abord, dans le cadre de la procédure ordinaire, plusieurs règles ont pour objet ou pour effet de minimiser la discussion (1.). Mais les droits budgétaires français et anglais ont également envisagé des mesures d'urgence qui ont les mêmes effets sur les débats parlementaires (2.).

1. Les règles de la procédure ordinaire.

411 - Il n'existe aucune procédure réduisant l'ensemble de la discussion budgétaire à la portion congrue en Angleterre mais certains aspects de la procédure ordinaire visent expressément la réduction des débats sur un point donné. C'est le cas du SO n°54 qui n'accorde à la Chambre que trois jours pour l'examen des *estimates*, la discussion ne portant de surcroît que sur les seuls *estimates* sélectionnés par le *Liaison committee* au terme du SO n°145. Quant aux autres *estimates*, qui n'ont pas été retenus par la commission, ils ne font pas l'objet d'une discussion détaillée. De manière similaire, la procédure de la « guillotine » introduite en 1887¹¹⁷⁰ en matière de crédits a pour objet de mettre un terme brutal à la discussion. « La guillotine de mars consiste dans le fait que le *Chairman* et le *Speaker* doivent, respectivement lors de l'avant-dernier *allotted day* antérieur au 31 mars, clore automatiquement les débats relatifs aux crédits provisoires, aux crédits supplémentaires et aux crédits de régularisation, en posant sur le champ à la formation qu'ils président les questions concernant ces crédits »¹¹⁷¹. Quant à la « guillotine de juillet », elle permet d'accélérer la discussion des propositions principales de dépenses en obligeant les parlementaires à adopter le reste des dispositions portant sur les dépenses lors de l'ultime *allotted day* prévu pour l'adoption de l'*Appropriation Bill*. Enfin, le système des trois lectures conduit aussi à réduire mécaniquement les délais de discussion. Le premier ne revêt qu'un

¹¹⁷⁰ REID (G.), *The politics of financial control, op. cit.*, p. 70. Cette procédure assure au Gouvernement que le vote « ne sera pas inutilement retardé » (*unduly delayed*).

¹¹⁷¹ MOLINIER (J.), *La procédure budgétaire en Grande-Bretagne, op. cit.*, p. 232, note 1.

caractère formel et surtout il est interdit en vertu du SO n°56 de déposer le moindre amendement au cours du troisième, qui ne dure en conséquence que quelques heures. Outre ces trois éléments, aucune procédure exceptionnelle ne permet une réduction brutale de la discussion.

412 - En France, un grand nombre de dispositions conduisent à minimiser la discussion, notamment en repoussant certains amendements qui auraient pourtant déjà été adoptés. Ainsi, la loi organique du 1^{er} août 2001 prévoit que, lorsque l'une des deux Chambres ne parvient pas à adopter le texte en première lecture, le Gouvernement transmet à l'autre Chambre soit le texte initial soit le texte modifié en ne retenant que les amendements acceptés par lui¹¹⁷². Cela laisse à l'organe exécutif une grande marge de manœuvre puisqu'il a clairement la possibilité de ne retenir que les amendements qu'ils souhaitent.

En faisant de l'urgence une procédure de plein droit, l'article 45 de la Constitution du 4 octobre 1958, désormais complétée par la loi organique du 1^{er} août 2001, contribue aussi à accélérer la procédure¹¹⁷³. Tout est mis en œuvre pour qu'un texte de compromis soit obtenu, au détriment de la navette parlementaire qui n'intervient pas de la même manière que lors de la procédure législative ordinaire. Dans le cadre de la procédure d'urgence qui est en pratique devenue une procédure normale, la faculté peut être accordée à la Chambre Basse d'opérer un semblable choix parmi les amendements. En effet, « si la commission mixte ne parvient pas à l'adoption d'un texte commun ou si ce texte n'est pas adopté [par les deux assemblées], le Gouvernement peut, après une nouvelle lecture par l'Assemblée nationale et par le Sénat, demander à l'Assemblée nationale de statuer définitivement. En ce cas, l'Assemblée nationale peut reprendre soit le texte élaboré par la commission mixte, soit le texte voté par elle, modifié le cas échéant par un ou plusieurs des amendements adoptés par le Sénat »¹¹⁷⁴.

En Angleterre, la règle de choix des amendements est beaucoup plus rigoureuse qu'en France. En 1919, une procédure dite du « Kangourou » est instituée par le SO n°31. Il donne

¹¹⁷² En cas de retard de l'Assemblée nationale, « le Gouvernement saisit le Sénat du texte qu'il a initialement présenté, modifié le cas échéant par les amendements votés par l'Assemblée nationale et acceptés par lui (article 40 alinéa 3 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances n°2001-692, *JO* n°177 du 2 août 2001, p. 12480). En cas de retard du Sénat, « le Gouvernement saisit à nouveau l'Assemblée du texte soumis au Sénat, modifié, le cas échéant, par les amendements votés par le Sénat et acceptés par lui » (article 40 alinéa 4 de cette même loi).

¹¹⁷³ Le Conseil constitutionnel a expressément considéré que les projets de loi de finances sont examinés de plein droit selon la procédure d'urgence : « si, en vertu de l'article 39, avant-dernier alinéa, de l'ordonnance du 2 janvier 1959, les projets de lois de finances sont examinés de plein droit selon la procédure d'urgence ». Décision n°85-190 DC, 24 juillet 1985, *Rec.* p. 53.

¹¹⁷⁴ Article 40 alinéa 5 de la LOLF.

le choix des amendements soumis à discussion au *Speaker* lors des séances plénières et au *Chairman* de la Commission de la Chambre Entière¹¹⁷⁵. Cette règle a pour conséquence de considérablement accélérer la procédure¹¹⁷⁶.

413 - En dehors de ces différentes règles, certains aspects de la procédure du vote du budget ont indirectement pour conséquence d'activer la discussion parlementaire. Ainsi, en Angleterre, l'adoption de crédits provisoires et l'autorisation provisoire de prélever des taxes émanent certes du Parlement. Mais à ce stade, la discussion n'a pas encore eu lieu et lorsqu'elle intervient ensuite, il est plus difficile pour les parlementaires de revenir sur les dispositions qui ont connu un début d'exécution. Elle perd en conséquence une partie de son intérêt puisqu'elle vise la ratification de dispositions provisoirement mises en œuvre et non l'autorisation des dispositions qui ne le sont pas encore.

Les droits budgétaires français et anglais prévoient des mesures d'urgence qui ont aussi pour effet d'accélérer la procédure en réduisant le délai normal de la discussion.

2. Les mesures d'urgence.

414 - Le recours à des autorisations provisoires existe en France en cas de retard imputable au Gouvernement dans le dépôt du projet. Ce cas de figure est envisagé par l'article 47 alinéa 4 de la Constitution de 1958 : « si la loi de finances fixant les ressources et les charges d'un exercice n'a pas été déposée en temps utile pour être promulguée avant le début de cet exercice, le Gouvernement demande d'urgence au Parlement l'autorisation de percevoir les impôts et ouvre par décret les crédits se rapportant aux services votés ». Sans doute la discussion peut-elle se poursuivre ensuite mais les parlementaires se trouvent alors confrontés à des dispositions déjà en vigueur. Le Gouvernement peut aussi demander au Parlement l'autorisation de percevoir les impôts. L'article 45 de la loi organique du 1^{er} août 2001 complète les dispositions de l'article 47 offrant deux procédures d'urgence au Gouvernement dans l'hypothèse qu'il vise : « 1^o il peut demander à l'Assemblée nationale, avant le 11 décembre de l'année qui précède le début de l'exercice, d'émettre un vote séparé sur l'ensemble de la première partie de la loi de finances de l'année. Ce projet de loi partiel

¹¹⁷⁵ Le même pouvoir fut conféré aux *Chairmen* des *Standing Committees* à partir de 1934 par le SO n°89-3.

¹¹⁷⁶ BEAUTE (J.), *Le Règlement intérieur de la Chambre des communes britannique d'hier à aujourd'hui*, op. cit., p. 1567, 1568 et 1580.

est soumis au Sénat selon la procédure d'urgence » ; « 2° si la procédure prévue au 1° n'a pas été suivie ou n'a pas abouti, le Gouvernement dépose, avant le 19 décembre de l'année qui précède le début de l'exercice, devant l'Assemblée nationale, un projet de loi spéciale l'autorisant à percevoir les impôts existants jusqu'au vote de la loi de finances de l'année. Ce projet est discuté selon la procédure d'urgence ». Dans les deux cas, l'urgence est de droit et surtout la mise en œuvre du budget est possible au terme d'un débat limité.

Le 4^{ème} alinéa de l'article 45 de la loi organique du 1^{er} août 2001 envisage enfin l'hypothèse où la loi de finances ne pourrait pas entrer en vigueur à la suite d'une censure par le Conseil constitutionnel. Cette situation s'était produite en 1980, c'est-à-dire avant l'entrée en vigueur de la loi organique. Le Gouvernement s'était alors inspiré de la procédure du projet de loi spécial de l'article 47 alinéa 4 de la Constitution. Désormais, l'hypothèse est expressément envisagée¹¹⁷⁷.

415 - En principe, il n'est pas nécessaire de recourir en Angleterre à des mesures d'urgence. Mais la Chambre des Communes a cependant la possibilité, par une simple résolution, de suspendre les effets des *standing orders* s'il existe une certaine urgence et si la Couronne l'a préalablement recommandé. La résolution peut suspendre soit l'application de certains SO seulement soit l'ensemble d'entre eux. Il est question de « *business of the House or procedure motions* ». La Couronne en a recommandé à plusieurs reprises : 1938-39, 1939-40, 1946-47, 1953-54 et 1965-66¹¹⁷⁸.

Plus restrictives encore à l'égard des prérogatives des parlementaires, certains moyens permettent en France et en Angleterre l'adoption de dispositions sans discussion.

B. Les moyens d'exclure la discussion.

416 - Lorsque des dispositions peuvent être adoptées sans même qu'une discussion parlementaire ait eu lieu, alors les procédures qui le prévoient ont non seulement pour

¹¹⁷⁷ « Si la loi de finances de l'année ne peut être promulguée ni mise en application, en vertu du premier alinéa de l'article 62 de la Constitution, le Gouvernement dépose immédiatement devant l'Assemblée nationale un projet de loi spéciale l'autorisant à continuer à percevoir les impôts existants jusqu'au vote de la loi de finances de l'année. Ce projet est discuté selon la procédure d'urgence ». Article 45 alinéa 4 de la LOLF.

¹¹⁷⁸ *Erskine May's treatise on the law, privileges, proceedings and usage of Parliament, op. cit.*, 23^{ème} éd., 2004, p. 856 et 895.

conséquence de supprimer le temps consacré aux débats mais aussi, de manière finalisée, de porter atteinte aux prérogatives parlementaires. La situation est présente en Angleterre dans des cas assez limités (1.). Mais en France, elle est envisagée de manière exorbitante, la Constitution de 1958 ayant multiplié les procédures extraordinaires (2.).

1. La marginalité de l'hypothèse en Angleterre.

417 - Comme nous l'avons vu, le droit budgétaire anglais prévoit exceptionnellement la suspension de tout ou partie des SO si une situation d'urgence se présente. En principe, cela ne conduit à écarter que quelques SO et n'a pas pour conséquence de supprimer toute discussion budgétaire. Mais dans la mesure où tous les SO pourraient voir leurs effets suspendus, rien ne s'oppose à ce qu'un texte soit adopté sans discussion au terme d'un vote rapide. L'imminence d'une dissolution en 1979 a ainsi obligé la Chambre des Communes à adopter le *Finance Bill* en l'espace de seulement une journée. En pareil cas, la discussion tient un rôle très secondaire même si l'impératif dépend plus d'une circonstance exceptionnelle que d'une volonté d'empêcher les parlementaires de débattre. Il faut signaler toutefois que des auteurs anglais considèrent qu'il n'existe plus vraiment de discussion budgétaire dans le sens que le terme revêtait au XVIII^{ème} siècle. Les débats portent en effet moins sur les dispositions des textes soumis à l'approbation du Parlement que sur les orientations politiques générales du Gouvernement¹¹⁷⁹. C'est la raison pour laquelle les vingt-six puis vingt-neuf *allotted days* prévus pour la discussion des *estimates* ont été transformés par une réforme de 1982 en trois *estimate days* et dix-neuf *opposition days*¹¹⁸⁰.

Il est possible d'être plus nuancé en ce qui concerne les recettes car « la Chambre des Communes dans son ensemble a la possibilité de participer de façon effective à l'élaboration de la loi de finances concernant les recettes publiques, alors qu'elle ne fait qu'enregistrer la loi de finances relative aux dépenses de l'Etat »¹¹⁸¹. Si cela s'explique pour des raisons historiques, comme la propension des parlementaires à se montrer plus regardants concernant les impositions, il n'en demeure pas moins que la discussion n'est active qu'autant que le Gouvernement le veut bien. Cela est surtout observable à l'égard des résolutions budgétaires

¹¹⁷⁹ M. Molinier évoque ainsi la frustration de certains *back-benchers* en 1960 et conclut au sujet de la discussion des dépenses que les dispositions sont adoptées automatiquement. MOLINIER (J.), *La procédure budgétaire en Grande-Bretagne*, op. cit., p. 252 et 253.

¹¹⁸⁰ Voir *Financial Procedure*, Factsheet P6, op. cit., p. 6 et 7.

¹¹⁸¹ MOLINIER (J.), *La procédure budgétaire en Grande-Bretagne*, op. cit., p. 291.

adoptées sans débat dès la fin du discours d'ouverture du budget. Cette procédure d'urgence « accroît de façon non négligeable les pouvoirs de l'Exécutif, en réduisant les parlementaires à entériner sans discussion des propositions dont, la veille encore, ils ignoraient le contenu »¹¹⁸².

418 - En ce qui concerne les dépenses, il existe une procédure particulière qui permet une adoption de dispositions sans discussion. Il s'agit de la procédure dite du « *roll-up* » prévue par le SO n°55. Cette règle technique régit les débats portant sur les *estimates*. Comme nous l'avons déjà observé, la discussion des propositions budgétaires de dépenses dépend d'un choix effectué par le *Liaison committee*. Le SO n°145 prévoit en effet que seuls les *estimates* sélectionnés par lui font l'objet d'une discussion qui, de surcroît, ne peut durer plus de trois jours conformément au SO n°54¹¹⁸³. Lorsque cette durée est écoulée, l'ensemble des autres *estimates* proposés par le Gouvernement sont adoptés selon la procédure dite du *roll-up*. Elle est ainsi appelée pour figurer une adoption à l'emporte-pièce. Voici comment cette procédure est décrite par le traité de May : « Conformément au SO n°55, tout *outstanding estimate* (autrement dit, les *estimates* qui n'ont pas été sélectionnés pour être débattus lors d'un *estimate day*) peuvent être traités par la procédure dite *roll-up*, c'est-à-dire sans débat, à condition qu'un préavis de deux jours ait été donné et que les jours auxquels ils ont été attribués respectent les différentes dates butoirs de la session »¹¹⁸⁴. Qu'elle soit justifiée par la nécessité d'adopter rapidement les dispositions portant sur les dépenses ou sur une volonté de restreindre les débats à une partie seulement des propositions, il en résulte la disparition totale de la discussion de certains *estimates*. Le plus saisissant à l'égard de cette technique est qu'elle n'a rien d'exceptionnel. Elle est intégrée au processus normal de discussion. Dans la mesure où trois textes sont adoptés en matière de dépenses, la procédure est employée à trois reprises¹¹⁸⁵ :

¹¹⁸² *Ibid.*, p. 280.

¹¹⁸³ *Erskine May's treatise on the law, privileges, proceedings and usage of Parliament, op. cit.*, 23^{ème} éd., 2004, p. 873.

¹¹⁸⁴ « *Under Standing Order No 55, any outstanding Estimates (in other words, those Estimates not selected for debate on an Estimates day) may be dealt with under the so-called « roll-up » procedure, that is to say without debate, provided that at least two days notice has been given and that the dates on which they are put down for consideration comply with certain deadlines at different stages of the session* ». *Erskine May's treatise, Ibid.*, p. 875.

¹¹⁸⁵ *Supply procedure and the Work of the Clerk of Supply, op. cit.*, 2005, p. 3.

- le *winter roll-up* doit intervenir quatorze jours après le dépôt des propositions budgétaires de dépenses d'hiver et avant le 6 février, mais pas nécessairement en décembre¹¹⁸⁶.
- le *spring roll-up* doit intervenir quatorze jours après le dépôt des propositions budgétaires de dépenses de printemps et avant le 18 mars. Généralement, il intervient début mars.
- le *summer roll-up* (celui que nous avons décrit) doit intervenir avant le 15 août. Généralement, il intervient durant la seconde quinzaine de juin ou début juillet.

Pour sa part, le texte constitutionnel français prévoit plusieurs procédures qui, en plus d'éviter la discussion parlementaire, permettent au moins en théorie à une loi de finances tout entière d'être adoptée. Il ne s'agit donc pas de certaines dispositions seulement puisque la loi de finances initiale dans son ensemble peut être adoptée selon l'une de ces procédures.

2. La multiplication des procédures extraordinaires en France.

419 - La première procédure qui permet d'éviter les débats parlementaires est l'article 44 alinéa 3¹¹⁸⁷ de la Constitution de 1958. Il permet au Gouvernement d'obtenir le vote bloqué sur tout ou partie d'un texte. En plus d'exclure la discussion détaillée puisqu'elle ne peut plus porter que sur l'ensemble du texte, ce mécanisme lui permet de ne retenir que les amendements proposés ou acceptés par lui. La discussion préalable à l'utilisation de l'article 44 alinéa 2 devient alors inutile, les amendements qui avaient été votés pouvant ne pas du tout être retenus. Cette procédure est couramment utilisée par le Gouvernement sous la V^{ème} République, pour toute sorte de lois¹¹⁸⁸. L'article 41 lui permet aussi d'opposer l'irrecevabilité à tout amendement qui n'est pas du domaine de la loi.

¹¹⁸⁶ La pratique de *estimates* d'hiver date de 1966, sur recommandation de la Commission des *estimates* en 1963. En conséquence, une *guillotine* d'hiver fut instaurée. *Supply procedure, Ibid.*, p. 254.

¹¹⁸⁷ « Si le Gouvernement le demande, l'assemblée saisie se prononce par un seul vote sur tout ou partie du texte en discussion en ne retenant que les amendements proposés ou acceptés par le Gouvernement ».

¹¹⁸⁸ MAUS (D.), *Les grands textes de la pratique institutionnelle de la V^{ème} République*, Paris, La Documentation Française, 1998, p. 204. L'auteur propose un recensement statistique de l'utilisation de la procédure dite du « vote bloqué » prévue à l'article 44 alinéa 3 de la Constitution de 1958.

La procédure instituée par l'article 49 alinéa 3 peut être présentée comme le prolongement de celle qui est prévue à l'article 44 alinéa 3: « Le premier ministre peut, après délibération du conseil des ministres, engager la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée nationale sur le vote d'un texte. Dans ce cas, ce texte 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 ». L'alinéa 2 dont il est question prévoit un délai de quarante-huit heures entre le dépôt d'une motion de censure et son vote. Il peut y avoir un débat mais il ne porte plus sur le texte, mais sur le Gouvernement qu'il s'agit de renverser. Ce qui est intéressant n'est pas le procédé original de mise en jeu de la responsabilité politique du Gouvernement. Si cette technique est utilisée par le Premier ministre (qui en a l'initiative), elle lui permet d'obtenir jusqu'à l'adoption d'une loi de finances initiale sans discussion, et sans aucun vote. En effet, l'adoption est automatique au terme de vingt-quatre heures, les députés de l'Assemblée Nationale ne pouvant que refuser le texte en bloc, et encore à condition d'accepter dans le même temps de renverser le Gouvernement.

Si cette procédure peut apparaître exorbitante, elle n'en a pas moins été couramment utilisée sous la V^{ème} République. La première occurrence date de 1960, précisément pour l'adoption d'une loi de finances. Entre 1958 et 1981, on peut recenser quatre cas : Debré y a eu recours pour le projet de loi de finances initiale pour 1960, Pompidou pour le projet de loi de finances rectificative pour 1962 et M. Barre pour les projets de loi de finances initiale pour 1976 et 1980. Entre 1981 et 1996, on recense huit cas : M. Chirac l'a utilisée pour le projet de loi de finances rectificative pour 1986, M. Rocard pour le projet de loi de finances initiale pour 1990, le projet de loi de finances rectificative pour 1989, le projet de loi de finances initiale pour 1991, le projet de loi de finances rectificative pour 1990. Mme Cresson l'a utilisée pour le projet de loi de finances initiale pour 1992 et le projet de loi de finances rectificative pour 1991, Bérégovoy pour le projet de loi de finances pour 1993¹¹⁸⁹. Rien que pour les lois de finances initiales, la procédure a été utilisée, entre 1958 et 1993, à sept reprises. Certes, la procédure peut être utilisée alors que la discussion a déjà commencé¹¹⁹⁰.

¹¹⁸⁹ MAUS (D.), *Les grands textes de la pratique institutionnelle de la V^{ème} République*, op. cit., pp. 226 à 228.

¹¹⁹⁰ Dans son ouvrage, M. Maus indique avec précision à quel moment de la procédure le Premier ministre use de l'article 49 alinéa 3. Ainsi, il n'est pas rare que ce procédé soit mis en œuvre à plusieurs reprises pour le même texte, par exemple pour deux lectures successives. A titre d'exemple, M. Barre y eut recours quatre fois pour la même loi de finances initiale. MAUS (D.), *ibid.*, p. 226.

Mais dès lors que la procédure est mise en œuvre, la discussion perd son intérêt, le texte adopté n'étant pas nécessairement celui qui a été modifié par les parlementaires.

420 - Quoique n'ayant jamais reçu d'application sous la V^{ème} République, sans doute en raison de ses vertus dissuasives, l'alinéa 3 de l'article 47 de la Constitution, dont il a déjà été question¹¹⁹¹, met en place une procédure tout aussi radicale. La différence par rapport à l'alinéa 3 de l'article 44 est qu'elle n'est pas initiée par le Premier ministre. Sa mise en œuvre dépend du retard pris par les parlementaires lors de la discussion. « Si le Parlement ne s'est pas prononcé dans un délai de soixante-dix jours, les dispositions du projet peuvent être mises en vigueur par ordonnance ». Sans doute la vertu de cette disposition a fait que les parlementaires ont toujours évité de réunir les conditions requises mais si celles-ci venaient à être réunies, alors le projet de loi de finances serait mis en œuvre sans qu'il soit nécessairement tenu compte de la discussion intervenue sur ses dispositions¹¹⁹².

421 - La procédure prévue à l'article 38¹¹⁹³ de la Constitution permet également au Gouvernement de dessaisir le Parlement. Le domaine fiscal peut faire l'objet d'une délégation de compétence législative, puisqu'une simple loi ordinaire peut concurrencer une loi de finances. Le Conseil constitutionnel a eu l'occasion d'apporter des précisions en la matière. Il a indiqué que l'article 38 « n'exclut de la délégation que les domaines que la Constitution réserve aux lois organiques, aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale ; que les matières dans lesquelles la loi déferée prévoit des habilitations sont étrangères à ces domaines »¹¹⁹⁴. Pour la matière budgétaire, il ne s'agit que de ce qui concerne le domaine réservé de la loi de finances. Le domaine partagé peut donc concerner une ordonnance de l'article 38. Ainsi, l'interdiction ne vise donc pas les taux, assiette, modalité de recouvrement puisque l'article 34 prévoit que « la loi fixe les règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures ». Le Conseil constitutionnel l'avait même expressément indiqué en 1984 : « qu'il résulte de l'ensemble de ces textes que les dispositions fiscales ne sont pas au nombre de celles qui sont réservées à la compétence exclusive des lois de finances et qu'elles peuvent figurer soit dans

¹¹⁹¹ Voir *supra*, n°397.

¹¹⁹² La nature de ces ordonnances est très incertaine. « Elles seraient d'un genre nouveau : elles n'auraient pas besoin de ratification parlementaire », contrairement aux ordonnances de l'article 38. DOUAT (E.), *Finances Publiques, Finances communautaires, nationales, sociales et locales*, *op. cit.*, p. 273.

¹¹⁹³ « Le Gouvernement peut, pour l'exécution de son programme, demander au Parlement l'autorisation de prendre par ordonnances, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi ».

une loi ordinaire, soit dans une loi de finances, sans qu'il y ait à distinguer selon que ces dispositions affectent ou non l'exécution du budget de l'exercice en cours »¹¹⁹⁵. Il n'y a donc aucun obstacle à ce qu'une ordonnance soit adoptée conformément à l'article 38 de la Constitution dans un domaine habituellement régi par les lois de finances. Ce fut le cas des taxes instituées jusqu'en 2009 pour le remboursement de la dette sociale. Elles résultent d'une ordonnance du 24 janvier 1996, prise conformément à la loi d'habilitation du 30 décembre 1995 qui n'avait pas été censurée par le Conseil constitutionnel¹¹⁹⁶.

De la même manière, la loi du 22 avril 1983 avait autorisé le Gouvernement à prendre, par application de cet article, diverses mesures financières¹¹⁹⁷. Or, « en l'absence de ces ordonnances, le conseil des ministres eût dû en effet adopter un projet de loi de finances rectificative... »¹¹⁹⁸. La procédure prévue par l'article 38 doit cependant être regardée comme exceptionnelle¹¹⁹⁹. C'est aussi le cas de la dernière disposition dont l'application reste hypothétique, notamment à la matière budgétaire.

422 - En effet, rien ne s'oppose à ce que des dispositions à caractère budgétaire puissent être prises par le Président de la République, seul, durant la période d'application de l'article 16 de la Constitution. Ce texte permet au Président, « lorsque les institutions de la République, l'indépendance de la nation, l'intégrité de son territoire ou l'exécution de ses engagements internationaux sont menacées d'une manière grave et immédiate et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels est interrompu », de prendre « les mesures exigées par ces circonstances ». La seule condition est la « consultation officielle du Premier ministre, des présidents des assemblées ainsi que du Conseil constitutionnel ». L'alinéa 2 ajoute que le Président « en informe la nation par son message ». L'adoption de dispositions budgétaires dans le cadre de l'article 16 est hypothétique à un

¹¹⁹⁴ Décision n°2004-506 DC, 2 décembre 2004. *JO* du 10 décembre 2004, p. 20876.

¹¹⁹⁵ Décision n°84-170 DC, 4 juin 1984, *Rec.* p. 45.

¹¹⁹⁶ Décision n°95-370 DC, 30 décembre 1995, *Rec.* p. 269.

¹¹⁹⁷ L'objet de cette loi est précisé par l'article 1^{er}. Il s'agit de « rétablir l'équilibre du commerce extérieur, contenir le déficit des finances publiques, contribuer au financement des régimes de sécurité sociale et contribuer à ralentir le rythme de l'inflation tout en poursuivant la lutte contre le chômage ». *JO* du 23 avril 1983, p. 1267.

¹¹⁹⁸ MUZELLEC (R.), Du caractère fondamental des lois de finances rectificatives, *op. cit.*, p. 173.

¹¹⁹⁹ Les lois d'habilitation qui permettent au Gouvernement de se passer de la discussion parlementaire en matière budgétaire demeurent rares. On peut simplement aussi citer la loi du 30 juillet 1960 autorisant le Gouvernement à prendre les mesures nécessaires pour lutter contre certains fléaux sociaux. MAUS (D.), *Les grands textes de la pratique institutionnelle de la V^{ème} République*, *op. cit.*, pp. 174 et 175.

double titre. D'abord, cette technique est très contestée et vivement critiquée¹²⁰⁰. Ensuite, elle n'a été utilisée qu'une seule fois, par le général De Gaulle du 23 avril au 29 septembre 1961. Il reste que ce précédent au cours duquel l'article 16 est resté en application durant six mois, soit bien après la disparition des conditions qui l'avaient justifié, rend l'hypothèse possible. Si cet article devait être de nouveau mis en œuvre et dans la mesure où les actions devant mettre fin à la situation de crise sont coûteuses, une loi de finances pourrait théoriquement être adoptée sans jamais avoir transité ni par le palais Bourbon ni par le palais du Luxembourg.

L'ensemble de ces procédures qui permettent d'accélérer les débats voire de les faire disparaître complètement ne doivent pas occulter la procédure ordinaire en France, ou les autres aspects procéduraux en Angleterre. Autrement dit, si les parlementaires ne disposent que de peu de temps pour discuter les propositions gouvernementales, ils peuvent tout de même le faire. Il reste que, dans le cadre des débats, leur marge de manœuvre pour modifier le texte qui leur est soumis a été fortement réduite par le droit. La rationalisation limite ainsi l'ensemble des prérogatives parlementaires, temporellement mais aussi et surtout matériellement.

¹²⁰⁰ M. Gicquel rappelle qu'elle avait « suscité des appréhensions » et « l'intérêt de son étude a été relancé, en mars 1993, avec le dépôt d'un projet de révision décidant son abrogation. GICQUEL (J.), *Droit constitutionnel et institutions politiques*, op. cit., p. 564 et 566.

SECTION II

LA LIMITATION MATERIELLE DES PREROGATIVES PARLEMENTAIRES.

423 - Dans le peu de temps imparti aux représentants pour discuter le texte, de quelle marge de manœuvre disposent-ils pour participer à sa confection ? Si l'on en croit les textes révolutionnaires qui ont été arrachés au Roi, rien ne devrait s'opposer à ce que les représentants de la Nation puissent modifier à leur guise le texte budgétaire. Pourtant, la rationalisation de la procédure a été telle que des règles techniques ont progressivement encadré les pouvoirs dont ils disposaient sur les textes budgétaires eux-mêmes. La réglementation s'est d'abord développée en Angleterre en réaction aux comportements abusifs des parlementaires. En France, les mêmes causes ont entraîné les mêmes effets. Dès 1713 en Angleterre et essentiellement à partir de 1958 en France, le pouvoir d'amendement des parlementaires a été rigoureusement encadré d'un point de vue financier (§1.). La réglementation a été si rigoureuse à l'encontre des parlementaires que l'hypothèse d'un refus du budget, qui pouvait apparaître comme leur ultime prérogative, paraît désormais impossible (§2.)

§ 1. L'encadrement financier des amendements parlementaires.

424 - A propos du pouvoir d'initiative des parlementaires anglais, Bagehot écrit la chose suivante en 1867 : « *on common subjects any member can propose anything, but not on money* »¹²⁰¹ (sur les sujets ordinaires n'importe quel membre peut proposer ce qu'il veut, mais pas sur les finances). Alors que la France était encore dirigée par Napoléon III, les prérogatives des parlementaires anglais avaient déjà été considérablement restreintes depuis longtemps d'un point de vue matériel, c'est-à-dire par l'encadrement financier des

¹²⁰¹ BAGEHOT (W.), *The English Constitution*, op. cit., p. 103.

« propositions de modification du texte soumis à la délibération d'une assemblée »¹²⁰² (amendements). Ce n'est qu'après des décennies de domination des assemblées sous les III^{ème} et IV^{ème} Républiques qu'une réaction similaire est intervenue pour mettre un terme au désordre qui régnait au sein de l'organe législatif, en raison de la « démagogie » des parlementaires (A.). Une telle réaction était déjà intervenue en Angleterre au tout début du XVIII^{ème} siècle. Elle s'est principalement manifestée par un encadrement financier des amendements parlementaires au cours de la procédure du vote du budget, et les modalités de cette réglementation sont comparables dans les deux Etats (B.).

A. La réaction juridique à la « démagogie » des parlementaires.

425 - Les raisons qui ont incité le Constituant à rédiger l'article 40 de la Constitution de 1958 semblent inscrites dans l'histoire. Mais les mêmes raisons ont justifié une réaction juridique semblable en Angleterre près de deux siècles plus tôt. M. Séguin commence sa préface au rapport d'information de la commission des finances, de l'économie générale et du plan sur la recevabilité financière des amendements par un tel constat : « la limitation de l'initiative financière du Parlement correspond, chez nous, à une exigence déjà ancienne, mais moins qu'en Grande-Bretagne où les premières mesures restrictives datent de 1713 »¹²⁰³. A bien y regarder, la restriction en Angleterre est beaucoup plus ancienne encore, « aussi ancienne que la Chambre des Communes elle-même »¹²⁰⁴. L'indiscipline des parlementaires caractéristique des III^{ème} et IV^{ème} Républiques est un phénomène qui a commencé à se produire en Angleterre peu de temps après la Glorieuse révolution (1.). De la même manière dans les deux Etats, cela a entraîné un recours au droit écrit pour encadrer les amendements, avec pour objectif de restreindre la liberté financière des parlementaires (2.).

¹²⁰² AVRIL (P.), GICQUEL (J.), *Lexique, Droit constitutionnel, op. cit.*, p. 9.

¹²⁰³ Préface du rapport d'information n°1273 déposé en application de l'article 145 du Règlement par la commission des finances, de l'économie générale et du plan sur la recevabilité financière des amendements, Article 40 de la Constitution, Paris, Documents d'information de l'Assemblée nationale, 1994, p. 1.

¹²⁰⁴ MOLINIER (J.), *La procédure budgétaire en Grande-Bretagne, op. cit.*, p. 192. Ce sont aussi les mots de Reid, « *as old as the House of Commons itself* ». REID (G.), *The politics of financial control, op. cit.*, p.35. On retrouve la même affirmation dans le traité de May : « *the rule [...] seems to rest upon practice which had become established long before the passing of that order* » (la règle semble reposer sur une pratique qui s'est établi longtemps avant l'adoption de ce SO). *Erskine May's treatise on the law, privileges, proceedings and usage of Parliament, op. cit.*, 23^{ème} éd., 2004, p. 854.

1. L'indiscipline des parlementaires au XVIII^{ème} siècle en Angleterre et sous les III^{ème} et IV^{ème} Républiques en France.

426 - Au lendemain de la révolution de 1688, avec le *Bill of Rights* restreignant la prérogative royale, les parlementaires jouissent d'un pouvoir qui avait tardé à leur être reconnu. Il n'est alors absolument pas envisagé que leur marge de manœuvre puisse subir la moindre restriction. L'équilibre entre les institutions politiques était fixé de longue date. May l'énonçait en 1844 « *the Crown demands, the Commons grant and the Lords assent to the grant* »¹²⁰⁵. Traduit en matière financière, cela réserve exclusivement l'initiative des recettes et des dépenses à la Couronne. Cette pratique très ancienne ne semblait en rien nuire aux prérogatives des représentants.

Pourtant, au cours des premières années du XVIII^{ème} siècle, « les Communes furent troublées par l'une des conséquences de la structure de leur nouveau pouvoir de contrôle par l'*appropriation*. Certaines des taxes octroyées à la Couronne produisirent plus de revenu que ce que les Communes avaient accordé pour les dépenses. Mais l'usage du surplus par la Couronne était prohibé par les dispositions d'*appropriation* attachées aux actes d'octroi »¹²⁰⁶. Cette situation absurde obligea la Chambre Basse à décider elle-même de cet usage. La description de son comportement par May ressemble à s'y méprendre au reproche qui a été fait aux Chambres françaises sous les III^{ème} et IV^{ème} Républiques : « dépourvues de toute responsabilité exécutive, les Communes ne purent trouver elle-même d'autre usage de cet argent que de l'employer à satisfaire les revendications individuelles. Les pétitions en vue d'exonérations pécuniaires se multiplièrent considérablement »¹²⁰⁷. M. Molinier cite d'éloquents documents parlementaires de l'époque montrant que les membres du Parlement « persistaient à entraver la discussion du programme annuel de dépenses par des propositions irréflechies, des ambitieux qui désiraient se faire valoir dans leur circonscription en

¹²⁰⁵ MAY (E.), *Treatise on the law, privileges, proceedings and usage of Parliament*, Londres, Butterworths, 1^{ère} éd., 1844, p. 324.

¹²⁰⁶ « *The Commons were being troubled by one of the consequences of the structures of their new appropriation control. Some of the taxes granted to the Crown provided more revenue than the Commons had allocated for expenditure. But the Crown's use of the surplus was prohibited by the appropriation provisions attached to the grants* ». REID (G.), *The politics of financial control*, op. cit., p.36.

¹²⁰⁷ « *Lacking any executive responsibility, the Commons could find no use of their own for this money except to apply it to the satisfaction of the claims of individuals. Petitions for pecuniary relief multiplied enormously* ». *Erskine May's treatise on the law, privileges, proceedings and usage of Parliament*, Londres, Butterworths, 17^{ème} éd. de COCKS (T. G. B.), 1964, p. 721.

multipliant des demandes de crédits extravagantes pour des buts chers à leurs électeurs »¹²⁰⁸. Cette « démagogie des parlementaires », pour reprendre ses termes¹²⁰⁹, devait entraîner une réaction. Pour Jèze, elle se justifie « par les abus commis par l'initiative parlementaire au début du XVIII^{ème} siècle »¹²¹⁰. La Chambre réagit elle-même par une résolution le 11 décembre 1706. Ce fut le commencement de la codification des règles limitant le pouvoir d'amendement des parlementaires en matière financière.

Comme en France cependant, la discipline parlementaire ne devint pas une réalité au XVIII^{ème} siècle. La « pression des représentants » s'intensifia sous Disraeli. « Les membres trouvèrent des moyens simples pour frauder »¹²¹¹. Au cours de la seconde moitié du XIX^{ème} siècle, la Chambre dut encore affronter « plusieurs semaines de confusion à propos d'amendements financiers liés à des dispositions de compensation pour des agriculteurs dans le *Cattle Diseases Protection Bill* »¹²¹².

De manière générale, il existait en Angleterre une crainte, que Einzig rappelle avec force détails, selon laquelle si la Chambre modifiait une proposition budgétaire de dépenses, elle infligeait au Gouvernement une défaite impliquant nécessairement son départ ou une dissolution¹²¹³. Un amendement visant à remettre en cause une proposition, alors qu'une longue période s'était écoulée sans modification de ce genre, pouvait avoir des conséquences brutales sur la majorité en place. Si certaines circonstances ont confirmé une telle crainte, Einzig a cependant montré, en énumérant des cas entre 1858 et 1919¹²¹⁴, qu'elle n'était pas fondée. Elle n'est pourtant pas sans rappeler les pouvoirs exorbitants dont ont disposé les Chambres législatives françaises à partir de la III^{ème} République.

427 - Si l'expression « régime d'assemblée » est souvent associée aux III^{ème} et IV^{ème} Républiques françaises, on pourrait également leur associer l'indiscipline des parlementaires.

¹²⁰⁸ MOLINIER (J.), *La procédure budgétaire en Grande-Bretagne*, op. cit., p. 191. M. Beauté évoque également les « manœuvres innombrables d'obstruction » et la propension des parlementaires à « entraver ainsi la bonne marche des travaux de la Chambre ». BEAUTE (J.), *Le Règlement intérieur de la Chambre des Communes britannique d'hier à aujourd'hui*, op. cit., p. 1566.

¹²⁰⁹ MOLINIER (J.), *La procédure budgétaire en Grande-Bretagne*, op. cit., p. 192.

¹²¹⁰ JEZE (G.), *Traité de science des finances, Le budget*, op. cit., p. 195.

¹²¹¹ « *Members found simple means for evasion* ». REID (G.), *The politics of financial control*, op. cit., p.40.

¹²¹² *Ibid.*, p. 40.

¹²¹³ EINZIG (P.), *The control of the Purse : progress and decline of Parliament's financial control*, op. cit., p. 264.

¹²¹⁴ *Ibid.*, pp. 264 à 276.

Mais contrairement à l'Angleterre, ce phénomène rigoureusement identique a été retardé en France en raison des nombreux changements de régime qui n'ont pu offrir de stabilité suffisante aux représentants pour développer à l'extrême les prérogatives qu'ils avaient obtenues lors de la Révolution. Le décalage est le même que celui qui caractérise la naissance du droit parlementaire. La première grande synthèse anglaise date de 1844¹²¹⁵, au moment où les règles procédurales commencent à être codifiées. Il n'était pas possible de faire de même pour le droit parlementaire français à une époque où le régime lui-même n'était pas encore fixé. C'est ainsi que la première édition du traité de Pierre n'est paru qu'en 1893¹²¹⁶.

Dans la cinquième édition datant de 1924, avant de rappeler les quelques dispositions récentes, Pierre annonce que « le droit d'initiative des députés n'est point limité par la Constitution »¹²¹⁷. Cette situation est comparable à celle qu'ont connue les parlementaires anglais avant 1706. Rien ne les empêchait en effet de proposer ce que bon leur semblait et surtout, avec n'importe quelle conséquence financière. Mais cela les conduisit à la même démagogie qu'en Angleterre. Le terme est couramment utilisé par les spécialistes français pour désigner la période. M. Douat écrit ainsi que la première restriction en 1900 avait pour but d'« éviter que, par démagogie, ils n'influent dangereusement sur le budget »¹²¹⁸. Laferrière et Waline rappellent: « le vote du budget par les représentants du peuple, c'est-à-dire des contribuables, n'a-t-il pas été institué précisément pour prévenir, pour empêcher les gaspillages financiers ? Au début du XIX^{ème} siècle, on pensait (parce qu'on se souvenait de l'ancienne monarchie) que c'étaient le roi et ses ministres qui avaient tendance à gaspiller et que le vote du budget par les représentants d'une bourgeoisie économe par définition freinerait leurs gaspillages. Or, aujourd'hui, et cela depuis le début du siècle environ, il apparaît que, tout au contraire, ce sont les assemblées qui sont portées à voter des dépenses démagogiques risquant de compromettre l'équilibre budgétaire »¹²¹⁹. En 1958, qui mieux que

¹²¹⁵ MAY (E.), *Treatise on the law, privileges, proceedings and usage of Parliament*, op. cit., Londres, Butterworths, 1^{ère} éd., 1844.

¹²¹⁶ PIERRE (E.), *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, Paris, Motteroz, 1^{ère} éd., 1893, 1230 p. Voir *supra*, n°341.

¹²¹⁷ PIERRE (E.), *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, op. cit., 5^{ème} éd., 1924, tome 1, p 70, n°66.

¹²¹⁸ DOUAT (E.), *Finances Publiques, Finances communautaires, nationales, sociales et locales*, op. cit., p. 269. ORSONI (G.), *Finances Publiques*, Paris, Publisud, 1989, p. 162. « Trop de parlementaires [...] cédant à la tentation de dépenses démagogiques ». On trouve aussi le terme sous la plume de Laferrière et Waline. « Depuis le début du siècle environ, les assemblées sont portées à voter des dépenses démagogiques ». « Comment une dépense, c'est-à-dire une charge supplémentaire pour les contribuables, peut-elle être démagogique ? ». LAFERRIERE (J.), WALINE (M.), *Traité élémentaire de science et de législation financières*, op. cit., p. 124.

¹²¹⁹ LAFERRIERE (J.), WALINE (M.), *Traité élémentaire de science et de législation financières*, op. cit., p. 124.

Debré avait en tête les dérives des III^{ème} et IV^{ème} Républiques ? Dans sa déclaration au Conseil d'Etat, il exposa la volonté du Constituant de « briser de mauvaises habitudes » afin « d'assurer la bonne marche des institutions parlementaires »¹²²⁰. M. Séguin rappelle également que le souci de l'économie a peu à peu quitté les représentants du peuple¹²²¹. « Il a donc fallu prévoir une restriction au droit d'amendement des parlementaires »¹²²², comme en Angleterre deux siècles plus tôt.

2. Le recours au droit écrit pour encadrer les amendements à partir de 1706 en Angleterre et à partir de 1900 en France.

428 - En France et en Angleterre, les premières restrictions au pouvoir d'amendement sont intervenues par l'intermédiaire de la Chambre elle-même, c'est-à-dire par son règlement intérieur. Ensuite, les instances exécutives au sens large ont repris la limitation à leur compte pour achever le processus de codification, en modifiant le SO à deux reprises en Angleterre et en inscrivant la disposition dans la Constitution en France.

Comme nous l'avons remarqué, la restriction de l'initiative financière du Parlement était initialement une pratique, justifiée par une raison étrangère à la limitation de ses prérogatives. Le principe était que « la Couronne avait toujours demandé des fonds à son Parlement, et les Communes, depuis qu'elles avaient obtenu la prééminence en matière financière, n'ont donné qu'en réponse à sa demande »¹²²³. Il ne s'agissait pas d'octroyer plus que ce que l'Exécutif avait requis. Mais en 1706, une vingtaine d'année seulement après la Révolution, une intervention était nécessaire pour mettre un terme à la démagogie des parlementaires. Aussi, la Chambre des Communes adopta une résolution le 11 décembre : « Que cette Chambre ne prendra connaissance d'aucune proposition de dépenses afférentes à

¹²²⁰ DEBRE (M.), Discours devant le Conseil d'Etat du 27 août 1958, *op. cit.*, p. 17 et 18.

¹²²¹ « Il fut un temps, lointain il est vrai, où les représentants du peuple, réticents devant l'impôt, se montraient regardant sur la dépense publique. Puis, au fil de l'histoire, les choses ont peu à peu changé et les élus se sont souvent montrés moins économes ». Préface du rapport d'information n°1273, Article 40 de la Constitution, *op. cit.*, p. 1.

¹²²² LAFERRIERE (J.), WALINE (M.), *Traité élémentaire de science et de législation financières*, *op. cit.*, p. 124.

¹²²³ « *The Crown has always demanded finance of its Parliament, and the Commons, since winning their predominance in financial issues, have granted only in response to that demand* ». REID (G.), *The politics of financial control*, *op. cit.*, p. 35.

l'administration de l'Etat, sauf par recommandation de la Couronne »¹²²⁴. Six années plus tard, elle prit la forme d'un SO, le 11 juin 1713¹²²⁵. Reid définit le principe de la manière suivante : « cela réserve aux ministres de la Couronne un monopole virtuel de l'initiative parlementaire par la proposition d'augmentations de dépenses ou de recettes »¹²²⁶, et il s'est maintenu jusqu'à aujourd'hui. Mais le sens de la règle avait évolué : « instrument de protection contre la prodigalité des monarques, il sert désormais de procédé de défense contre la prodigalité des parlementaires »¹²²⁷, ou encore « une fin entièrement nouvelle et spécifique », autrefois « défense contre l'extravagance du monarque, désormais défense contre l'extravagance de la Chambre »¹²²⁸. Il faut préciser que le texte du SO, confirmé par la suite, ne prévoit rien en ce qui concerne les recettes. Leur réglementation est pourtant la même. Sa codification n'a pas été nécessaire car les agissements des parlementaires portaient davantage sur les crédits. Comme le SO repose également sur une restriction d'origine coutumière, il peut être en tout cas lu comme s'appliquant à toutes les charges¹²²⁹.

Avec le temps, l'initiative passa de la Couronne aux ministres. En expliquant que n'importe quel parlementaire pouvait proposer ce que bon lui semblait, sauf en matière financière, Bagehot ajoutait en 1867 « *the minister only can propose to tax the people* »¹²³⁰ (le ministre seul peut taxer le peuple). Ainsi, « à mesure que le dix-huitième siècle progressa, ce droit (l'initiative financière) se concentra chez les ministres de la Couronne »¹²³¹. Pourtant, la restriction ne mit pas définitivement fin aux agissements des parlementaires. Certains

¹²²⁴ « *That this House will receive no Petition for any sum of Money relating to public Service, but what is recommended from the Crown* ». REID (G.), *Ibid.*, p. 36. Pour la traduction française et pour des raisons de cohérence, nous utilisons les termes employés par M. Molinier, *La procédure budgétaire en Grande-Bretagne*, *op. cit.*, p. 191.

¹²²⁵ Dans son traité, Jèze fait l'erreur de dater le SO du 11 juillet. JEZE (G.), *Traité de science des finances, Le budget*, *op. cit.*, p. 195.

¹²²⁶ « *It preserves to Ministers of the Crown a virtual monopoly of the Parliamentary initiative in proposing increases in public expenditure or in taxation* ». REID (G.), *The politics of financial control*, *op. cit.*, p. 35.

¹²²⁷ MOLINIER (J.), *La procédure budgétaire en Grande-Bretagne*, *op. cit.*, p. 193.

¹²²⁸ « *It extended a practice that was evolved as a defence against the extravagance of the monarch to become also a defence against the extravagance of the House* ». REID (G.), *The politics of financial control*, *op. cit.*, p. 37.

¹²²⁹ « Il ne traite que des projets de dépenses. Or, de tout temps, l'exclusivité de l'initiative financière a été octroyée à la Couronne en matière de ressources comme en matière de charges publiques ». MOLINIER (J.), *La procédure budgétaire en Grande-Bretagne*, *op. cit.*, p. 193. Voir aussi : *Erskine May's treatise on the law, privileges, proceedings and usage of Parliament*, *op. cit.*, 23^{ème} éd., 2004, p. 854, 856 et 857.

¹²³⁰ BAGEHOT (W.), *The English Constitution*, *op. cit.*, p. 103.

¹²³¹ « *As the eighteenth century progressed, that right became vested in the Crown's Ministers* ». REID (G.), *The politics of financial control*, *op. cit.*, p. 37. Cette évolution est tout à fait caractéristique de la substitution du Gouvernement au Roi.

députés, comme Hume qui exprima son incrédulité en 1840¹²³², ne pouvaient pas concevoir que le pouvoir absolu que le *Bill of Rights* leur avait accordé était à ce point réduit.

429 - Si ce SO a traversé les siècles, il a aussi été amendé en 1852 et 1866 « dans le sens d'une rigueur croissante »¹²³³. La première modification est intervenue le 25 juin 1852¹²³⁴. Reid compte les difficultés auxquelles le Gouvernement de Lord Derby (Disraeli était alors Chancelier de l'Echiquier) faisait alors face¹²³⁵. Une commission de révision des *standing orders*, dans laquelle figurait Gladstone, rappela l'importance du SO de 1713 et la Chambre, s'appuyant sur le rapport qu'elle lui remit, adopta une nouvelle rédaction du texte : « Que cette Chambre ne prendra connaissance d'aucune proposition de dépenses afférentes à l'administration de l'Etat, ou ne donnera suite à aucun projet en vue d'accorder de l'argent sauf par recommandation de la Couronne »¹²³⁶. Cette première modification qui accentue la limitation des prérogatives parlementaires, bien qu'adoptée par la Chambre, résulte d'une volonté gouvernementale. Reid parle du « changement Derby-Disraeli »¹²³⁷, soit le Premier ministre et le Chancelier de l'Echiquier de l'époque.

Curieusement toutefois, ce nouveau recours à la réglementation écrite ne suffit pas, et la pression des représentants repris dès les années suivantes. Cette fois-ci, l'amendement émane d'un MP du nom de Ayrton. Les agissements parlementaires s'étaient intensifiés après l'introduction du *Reform Bill* de Gladstone, plus particulièrement au cours de la discussion du *Cattle Diseases Protection Bill*. Mais le Premier ministre, Gladstone, soutint vigoureusement l'amendement qui fut adopté le 20 mars 1866¹²³⁸. Le SO fut amendé de la manière suivante : « Que la Chambre ne prendra connaissance d'aucune proposition de dépenses afférentes à

¹²³² « Does the Chancellor of the Exchequer mean to say that no man can propose a new tax in this Committee but the Chancellor of the Exchequer ? » (Le Chancelier de l'Echiquier veut-il dire que personne ne peut proposer une taxe nouvelle dans cette commission si ce n'est le Chancelier de l'Echiquier ?). REID (G.), *Ibid.*, p. 38. La question se voulait provocante et Hume n'obtint pas gain de cause.

¹²³³ MOLINIER (J.), *La procédure budgétaire en Grande-Bretagne*, *op. cit.*, p. 191.

¹²³⁴ Comme pour l'adoption du SO en 1713, Jèze fait l'erreur de dater la première modification du 15 juin au lieu du 25 juin. JEZE (G.), *Traité de science des finances, Le budget*, *op. cit.*, p. 195.

¹²³⁵ REID (G.), *The politics of financial control*, *op. cit.*, p. 39. Il évoque la « peur d'une révolution sociale présente dans l'esprit des aristocrates » et la propension de certains parlementaires à proposer des « motions initiant de nouvelles taxes douanières ».

¹²³⁶ « That this House will receive no Petition for any Sum of Money, relating to public Service, or proceed upon any Motion for granting any Money but what is recommended from the Crown ». La formulation est rapportée par Reid. *Ibid.* Si l'on compare la rédaction avec celle de 1706, on voit que quelques mots ont été ajoutés (mots soulignés).

¹²³⁷ *Ibid.*, p. 40.

¹²³⁸ Cette fois-ci, on trouve la même date dans les ouvrages de Jèze (*Traité de science des finances, Le budget*, *op. cit.*, p. 195) et de Reid (*The politics of financial control*, *op. cit.*, p. 41).

l'administration de l'Etat, et ne donnera suite à aucun projet de charge sur les revenus publics, que celle-ci soit imputable sur le Fonds Consolidé ou sur les fonds accordés par le Parlement, en dehors d'une recommandation de la Couronne »¹²³⁹. Le SO a ensuite été sensiblement modifié à deux reprises : le 14 décembre 1966 et le 8 mars 1971. En 2005, il porte le n°48¹²⁴⁰ : « La Chambre ne prendra connaissance d'aucune proposition de dépenses afférentes à l'administration de l'Etat, et ne donnera suite à aucun projet de charge sur les revenus publics, que celle-ci soit imputable sur le Fonds Consolidé ou sur les fonds des prêts nationaux ou sur les fonds accordés par le Parlement, ou pour libérer ou régler à l'amiable des sommes dues à la Couronne, en dehors d'une recommandation de la Couronne »¹²⁴¹.

430 - En France, le début de la réglementation des amendements parlementaires en matière financière est beaucoup plus récent. « Dans son projet de révision constitutionnelle de 1881, Gambetta avait prévu de supprimer l'initiative en matière d'ouverture de crédits »¹²⁴². Mais ce n'est qu'à partir de 1900 que des retouches successives ont, de la même manière qu'en Angleterre, contribué à accentuer la première restriction. La première réglementation écrite rappelle le processus anglais puisqu'il s'agit du vote d'une résolution par la Chambre le 16 mars 1900 (articles 101 et 102 du règlement intérieur) : « aucune proposition tendant soit à l'augmentation de traitements, d'indemnités ou de pensions, soit à des créations de services, d'emplois ou de pensions ou à leur extension en dehors des limites prévues par les lois en

¹²³⁹ « *That this House will receive no Petition for any sum relating to Public service, or proceed upon any Motion for a grant or charge upon Public Revenue, wether payable out of the Consolidated Fund or out of monies to be provided by the Parliament, unless recommended from the Crown* ». REID (G.), *The politics of financial control, op. cit., Ibid.*, p. 41. Les modifications sont soulignées dans le texte. La traduction française que nous utilisons pour le SO tel que modifié le 20 mars 1866 est la même que celle proposée par M. Molinier en 1969, au sujet du SO qui portait alors le n°82. MOLINIER (J.), *La procédure budgétaire en Grande-Bretagne, op. cit.*, p. 191. Il est néanmoins intéressant de comparer cette traduction avec celle que donne Jèze en 1910 du SO qui porte alors le n°66 : « Cette Chambre ne recevra aucune demande pour une somme relative aux service publics, et ne s'occupera d'aucune motion pour une allocation ou charge sur le revenu public, payable soit sur le fonds consolidé, soit au moyen de fonds à allouer par le Parlement à moins qu'il n'y ait une recommandation de la Couronne ». JEZE (G.), *Traité de science des finances, Le budget, op. cit.*, p. 195. La traduction rapportée par Jèze nous paraît plus littérale. C'est aussi le cas des traductions rapportées par Stourm. *Cours de finances, Le budget, op. cit.*, p. 56 et 57. Toutes nous semblent naturellement correctes et donnent des approches complémentaires des termes employés par la Chambre des Communes, qui ne connaissent sans doute que des équivalents approchant dans notre langue.

¹²⁴⁰ *Erskine May's treatise on the law, privileges, proceedings and usage of Parliament, op. cit.*, 23^{ème} éd., 2004, p. 854.

¹²⁴¹ « *This House will receive no petition for any sum relating to public service or proceed upon any motion for a grant or charge upon the public revenue, wether payable out of the Consolidated Fund or the National Loans Fund or out of money to be provided by Parliament, or for releasing or compounding any sum of money owing to the Crown, unless recommended from the Crown* ». Les dernières modifications sont soulignées.

¹²⁴² CAMBY (J.-P.), MEUNIER (D.), Les irrecevabilités financières, *Dictionnaire encyclopédique de finances publiques, op. cit.*, tome 2, p. 982.

vigueur, ne peut être fait sous forme d'amendement ou d'article additionnel au budget »¹²⁴³. Cette disposition est une réaction au vote d'ouverture de crédits dont les députés avaient notamment abusé le 4 décembre 1877 et le 6 juin 1878¹²⁴⁴. Mais cette disposition n'atteint pas son objectif, d'abord parce qu'elle fut réservée au vote de crédits supplémentaires et non aux augmentations de dépenses par reprise du chiffre du Gouvernement, ensuite parce qu'il ne parut pas interdit de demander la diminution d'une recette. Par dessus tout, les tentatives se heurtèrent à « la répugnance des députés à se dessaisir d'un privilège qu'ils tenaient pour essentiel »¹²⁴⁵. En 1920, c'est encore par le règlement intérieur que la restriction est accentuée. L'article 86 du règlement de la Chambre des députés permet « d'écarter les amendements aggravant les charges »¹²⁴⁶.

431 - En 1946, le premier projet de Constitution ne prévoit aucune interdiction¹²⁴⁷. Le second retient une formulation prudente mais néanmoins restrictive à l'article 17 : « Les députés à l'Assemblée nationale possèdent l'initiative des dépenses. Toutefois, aucune proposition tendant à augmenter les dépenses prévues ou à créer des dépenses nouvelles ne pourra être présentée lors de la discussion du budget, des crédits prévisionnels et supplémentaires ». Il ne s'agissait donc pas d'imposer une interdiction générale. Pourtant, en 1948, la « loi des maxima interdisait d'augmenter des plafonds de charges par catégories de dépenses sauf si sont dégagées pour un montant équivalent des ressources nouvelles ou des économies »¹²⁴⁸.

Vers la fin de la IV^{ème} République, l'heure est à un changement plus profond. Le décret organique du 19 juin 1956 régit strictement les amendements en son article 58 alinéa 2 : « aucun article additionnel et aucun amendement à ces projets de loi (loi de finances) ne peuvent être présentés, sauf s'ils tendent à supprimer ou à réduire effectivement une dépense, à créer ou à accroître une recette ou à assurer le contrôle des dépenses

¹²⁴³ PIERRE (E.), *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, op. cit., 5^{ème} éd., 1924, tome 1, p 71, n°66. Voir aussi sur ce point : PERREAU (C.), Des restrictions au droit d'initiative parlementaire en ce qui concerne les lois de finances, *RSLF*, 1903, pp. 23 à 74.

¹²⁴⁴ *Ibid.*

¹²⁴⁵ LASSALE (J.-P.), Le Parlement et l'autorisation des dépenses publiques, *RSF*, 1963, p. 590.

¹²⁴⁶ ORSONI (G.), *Finances publiques*, op. cit., p. 162.

¹²⁴⁷ Il prévoit expressément que « les membres de l'Assemblée nationale possédaient l'initiative des dépenses ». LAFERRIERE (J.), WALINE (M.), *Traité élémentaire de science et de législation financières*, op. cit., p. 125.

¹²⁴⁸ ORSONI (G.), *Finances publiques*, op. cit., p. 162.

publiques »¹²⁴⁹. Après avoir présenté le célèbre SO de 1713, M. Beauté déplore le retard de la France en la matière : « on sait qu'en France il a fallu attendre le décret de 1956 et l'article 40 de la Constitution de 1958, pour voir enfin restreindre le pouvoir d'initiative financière du Législatif, et malgré quelles résistances ! »¹²⁵⁰

La limitation la plus nette des prérogatives parlementaires en matière d'amendements est intervenue en 1958. Le parallèle avec l'Angleterre est éloquent sous la plume de Reid : « *President De Gaulle, for example, by having it expressed in the Constitution of the Fifth Republic, made it a basic part of his plan for the subordination of the French National Assembly* »¹²⁵¹ (le Président De Gaulle, en l'ayant inscrite dans la Constitution de la V^{ème} République, en fit un élément essentiel de son plan de subordination de l'Assemblée nationale française). Cette disposition se trouve à l'article 40 de la Constitution dans le cadre de la procédure législative : « 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 ». La constitutionnalisation de la restriction a été complétée quelques mois plus tard par l'article 42 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 : « Aucun article additionnel, aucun amendement à un projet de loi de finances ne peut être présenté, sauf s'il tend à supprimer ou à réduire effectivement une dépense, à créer ou à accroître une recette ou à assurer le contrôle des dépenses publiques ». Pendant plus de quarante années, le système d'encadrement financier des amendements parlementaires a résulté de l'interprétation combinée de ces deux dispositions. Dans la mesure où un nouveau texte a remplacé celui de 1959 qui ne concernait que les lois de finances, une nouvelle disposition est venue se substituer à l'article 42 de l'ordonnance. Il s'agit de l'article 47 de la loi organique du 1^{er} août 2001, mais il ne comporte pas de semblable prescription. Il ne complète le texte constitutionnel qu'en précisant que « la charge s'entend de la mission »¹²⁵². Selon l'article 7

¹²⁴⁹ Cette disposition préfigure l'article 42 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959. Sur les tentatives de réglementation du droit d'amendement sous la III^{ème} République, voir TROTABAS (L.), *Le droit d'initiative en matière de dépenses et la pratique du régime parlementaire français, Annales de Finances Publiques*, 1936, n°III, p. 100 et 101.

¹²⁵⁰ BEAUTE (J.), *Le Règlement intérieur de la Chambre des Communes britannique d'hier à aujourd'hui*, *op. cit.*, p.1566.

¹²⁵¹ REID (G.), *The politics of financial control*, *op. cit.*, p.45. L'auteur met aussi en évidence l'influence du dispositif anglais sur de nombreux autres Etats.

¹²⁵² « Au sens des articles 34 et 40 de la Constitution, la charge s'entend, s'agissant des amendements s'appliquant aux crédits, de la mission ». Article 47 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances n°2001-692, *JO* n°177 du 2 août 2001, p. 12480.

de la LOLF, « les crédits ouverts par les lois de finances pour couvrir chacune des charges budgétaires de l'Etat sont regroupés par mission relevant d'un ou plusieurs ministères », et « une mission comprend un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie. Seule une disposition de loi de finances d'initiative gouvernementale peut créer une mission ». Puisque la Constitution utilise le mot « charge » au singulier, cela correspond au chiffre global de la mission. Des compensations sont donc possibles au sein de chaque mission, entre les programmes et les titres. Un amendement parlementaire peut donc venir modifier la répartition des crédits entre les programmes d'une même mission. Cela constitue une amélioration des prérogatives parlementaires par rapport à l'ordonnance de 1959 mais le cadre constitutionnel est maintenu.

Au terme d'une évolution amorcée en 1706 en Angleterre et en 1900 en France, le pouvoir parlementaire d'amendement est strictement réglementé. Les modalités techniques des dispositifs en vigueur laissent peu de marge de manœuvre aux parlementaires, même si la pratique a assoupli la rigueur des textes.

B. Les modalités techniques de l'encadrement financier des amendements : le SO n°48 de 1713 et l'article 40 de la Constitution de 1958.

432 - Justifié par des raisons identiques, l'encadrement financier des amendements parlementaires en Angleterre et en France varie sensiblement dans ses modalités techniques. Paradoxalement, le SO n°48 et l'article 40 de la Constitution de 1958 comportent des prescriptions opposées en matière de recettes. Constatant que « le principe britannique de l'initiative financière de la Couronne ne coïncide pas exactement avec les dispositions françaises en la matière », M. Molinier établit la comparaison suivante : « dans le domaine des dépenses, les pouvoirs des parlementaires britanniques et français sont identiques : ils ont la possibilité de réduire les charges publiques ; ils se heurtent à une même restriction : l'interdiction qui leur est faite d'augmenter les charges publiques » (1.). « Par contre, dans le

domaine des recettes, les parlementaires britanniques possèdent certains pouvoirs que les parlementaires ne possèdent pas et vice-versa »¹²⁵³ (2.).

1. L'interdiction commune de l'augmentation des dépenses.

433 - Les parlementaires anglais et français connaissent la même interdiction en matière de dépenses, ou de charge entendue en anglais sur le revenu public. Ils ne leur est pas possible de proposer des augmentations, en Angleterre parce qu'il s'agit d'une prérogative réservée à la Couronne, et en France parce que l'article 40 déclare irrecevables les amendements qui auraient pour conséquence « la création ou l'aggravation d'une charge publique ». Pour M. Molinier, les constituants de 1958 ont « purement et simplement transposé le principe britannique [...] en matière de dépenses »¹²⁵⁴. Il n'est pas sûr que les constituants de 1958 aient eu la volonté d'imiter le système britannique sur ce point. Toujours est-il que la réglementation adoptée est identique et qu'elle laisse au Gouvernement le soin d'émettre des propositions de dépenses en fonction des demandes des ministères dépensiers. Toutefois, la pratique qui s'est développée dans les deux Etats est caractérisée par une certaine souplesse dans l'application de la réglementation.

434 - En Angleterre, le principe en matière de recettes et de dépenses est pourtant très strict. Voici ce que l'on peut lire dans le traité de May : « *the royal recommendation fixes the upper limits of a charge* »¹²⁵⁵. Cela signifie que ce qui est proposé par la Couronne constitue un maximum au-delà duquel les parlementaires ne peuvent faire aucune proposition. « Sont considérées comme enfreignant cette règle et de ce fait sont irrecevables non seulement les propositions d'amendement qui auraient directement pour but d'accroître une dépense ou une recette mais aussi les propositions d'amendement qui auraient indirectement le même effet, par exemple en modifiant l'objet d'un projet de loi ou ses conditions d'application »¹²⁵⁶. Il ne

¹²⁵³ MOLINIER (J.), *La procédure budgétaire en Grande-Bretagne*, op. cit., p. 196. On peut également consulter l'article du même auteur Aspects juridiques et signification politique de la procédure budgétaire britannique, *RDP*, 1970, p. 976 et 977.

¹²⁵⁴ *Ibid.*

¹²⁵⁵ *Erskine May's treatise on the law, privileges, proceedings and usage of Parliament*, op. cit., 23^{ème} éd., 2004, p. 857.

¹²⁵⁶ MOLINIER (J.), *La procédure budgétaire en Grande-Bretagne*, op. cit., p. 194. On trouve exactement la même formulation dans la 23^{ème} éd. du traité de May : « *an amendment infringes the financial initiative of the Crown not only if it increases the amount, but also if it extends the objects and purposes, or relaxes the conditions and qualifications expressed in the communication by which the Crown has recommended a*

reste alors que la possibilité de proposer la réduction d'une proposition de dépenses. Parfois, des réductions indicatives sont utilisées par les parlementaires afin de suggérer au Gouvernement d'augmenter la dépense considérée.

Contrairement aux propositions portant sur les recettes, quelques atténuations sont apparues à l'égard des dépenses, mais seulement de manière marginale. « Un amendement peut modifier les modalités de paiement d'une dépenses publique, à la condition que ce changement n'entraîne pas de charge supplémentaire pour le Trésor [...], la Chambre des Communes peut discuter et voter des motions relatives à des dépenses, à la condition que ces motions soient rédigées en termes généraux et abstraits, de telle sorte que leur adoption n'entraîne aucune dépense effective »¹²⁵⁷. Il existe aussi « une procédure spéciale » applicable lorsqu'une Chambre désire, par exemple, « honorer l'un de ses membres éminents à l'occasion de son départ de la vie politique ou bien encore souhaite qu'un monument soit érigé à la mémoire d'un grand parlementaire du passé ». Dans une telle situation, la Chambre peut en avoir l'initiative, même contre la volonté du Gouvernement. Elle vote une motion « indiquant qu'elle se réunira en Commission de la Chambre Entière, à une date déterminée, afin d'examiner un projet d'adresse à la Couronne par lequel la Chambre demandera qu'une dépense soit faite pour un objet déterminé et donnera l'assurance que, en contrepartie, les crédits nécessaires seront accordés »¹²⁵⁸.

Les pouvoirs parlementaires sont donc en Angleterre très limités à l'égard de la discussion des dépenses. Il reste une dernière possibilité aisément concevable mais dont l'issue ne dépend pas de la Chambre. Il s'agit d'émettre des propositions enfreignant la règle mais en laissant « les clauses pécuniaires » imprimées en italique, dans l'espoir que le Gouvernement les reprennent à son compte¹²⁵⁹. En somme, les moyens de passer outre sont peu nombreux et d'un usage pratiquement subordonné.

435 - En France, la réglementation est tout aussi sévère¹²⁶⁰. « L'interdiction s'applique, que la charge soit, ou non, compensée par la diminution d'une autre charge, ou

charge ». *Erskine May's treatise on the law, privileges, proceedings and usage of Parliament, op. cit.*, 23^{ème} éd., 2004, p. 857.

¹²⁵⁷ MOLINIER (J.), *La procédure budgétaire en Grande-Bretagne, op. cit.*, p. 194 et 195.

¹²⁵⁸ *Ibid.*

¹²⁵⁹ *Ibid.*

¹²⁶⁰ L'interdiction contenue à l'article 40 de la Constitution de 1958 est générale, c'est-à-dire qu'elle s'applique tant aux amendements qu'aux propositions de lois. Burdeau cite la séance du 9 avril 1959 : « le bureau de

par la création de ressources destinées à la financer [...] la création d'une charge aléatoire ou facultative est également prohibée »¹²⁶¹. Cependant, l'interprétation de l'article 40 de la Constitution varie selon l'organe qui l'applique¹²⁶². C'est ce qu'illustre la célèbre remarque de Pleven (bien avant 1981) selon qui la commission des finances « pourrait par exemple s'opposer à une proposition d'abolition de la peine de mort, motif pris de ce qu'il est plus onéreux de garder les criminels en prison que de les exécuter ! »¹²⁶³

Appliqué à la lettre, l'article 40 de la Constitution pourrait effectivement paralyser le Parlement en matière de dépenses. Mais la pratique montre que tel n'est pas le cas¹²⁶⁴. Conformément au tableau synthétisant la marge de manœuvre des parlementaires au regard de l'article 40 proposé par M. Goux en 1984¹²⁶⁵, on peut dire que deux cas de figure sont à prendre en considération. Le premier est l'hypothèse dans laquelle le projet de loi de finances diminue une charge de 100 à 80. La base de référence est le droit existant. L'amendement ne peut pas augmenter la prestation au-delà de 100¹²⁶⁶ mais il peut la maintenir entre 80 et 100 ou la diminuer en deçà de 80¹²⁶⁷. Le second cas de figure est l'hypothèse d'un projet augmentant une charge de 100 à 120. La base de référence est alors le texte en discussion. L'amendement ne peut pas augmenter la prestation au-delà de 120¹²⁶⁸. Il peut la maintenir entre 100 et 120 ou la diminuer en deçà de 100¹²⁶⁹. L'interprétation de l'article 40 de la Constitution apparaît favorable aux parlementaires car, si l'on inversait la règle de base de référence entre les deux cas de figure, alors la marge de manœuvre serait beaucoup plus étroite.

l'Assemblée nationale a déclaré irrecevables par application de l'article 40, 15 propositions de loi sur 16 qui lui étaient soumises ». BURDEAU (G.), *Droit constitutionnel et institutions politiques, op. cit.*, p. 603.

¹²⁶¹ CAMBY (J.-P.), MEUNIER (D.), Irrecevabilités financières, *Dictionnaire encyclopédique de finances publiques, op. cit.*, tome 2, p. 983.

¹²⁶² Voir en ce sens MABILEAU (A.), La compétence financière du Parlement, *RSF*, 1961, p. 56.

¹²⁶³ BURDEAU (G.), *Droit constitutionnel et institutions politiques, op. cit.*, p. 603.

¹²⁶⁴ ORSONI (G.), *Finances publiques, op. cit.*, p. 165.

¹²⁶⁵ GOUX (G.), La Constitution et l'initiative financière des députés, Notes et Etudes Documentaires, n°4753, 1984, p. 131. Les 12 catégories de l'initiative financière au regard de l'article 40.

¹²⁶⁶ Cela s'analyserait en une aggravation de la charge tant à l'égard du droit existant que du texte en discussion.

¹²⁶⁷ Il y a certes une aggravation de la charge par rapport au texte en discussion mais non par rapport au droit existant

¹²⁶⁸ La charge serait aggravée tant par rapport au texte de discussion que par rapport au droit existant.

¹²⁶⁹ Il y a certes aggravation de la charge par rapport au droit existant mais non par rapport au texte en discussion.

436 - L'article 42 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959, « applicable aux seuls débats relatifs aux lois de finances »¹²⁷⁰, était encore plus restrictif que l'article 40 de la Constitution puisqu'il accentuait la réglementation constitutionnelle. Les amendements n'étaient recevables que s'ils tendaient à supprimer ou réduire effectivement une dépense et la pratique imposait que la suppression ou la réduction soit effective. Désormais, l'article 47 de la loi organique du 1^{er} août 2001 ne reprend pas la même logique. Il ne se situe pas sur le même plan que l'article 40 de la Constitution de 1958. Il vient seulement préciser que le principe constitutionnel n'est applicable que dans le cadre de la mission¹²⁷¹. Ainsi, les restrictions ne s'appliquent pas aux programmes qui la composent. Cette disposition ne doit pas être comprise comme rétablissant la liberté des parlementaires en la matière mais comme atténuant une restriction qui demeure : l'article 40 de la Constitution.

En matière de dépenses, la limitation des prérogatives parlementaires est donc très comparable en France et en Angleterre. Mais tel n'est pas le cas pour les recettes. Si les deux systèmes aboutissent également à une limitation de pouvoir, c'est au terme d'une réglementation opposée.

2. L'interdiction différenciée en matière de recettes.

437 - Les restrictions aux amendements parlementaires ne peuvent pas être *a priori* plus opposées en France et en Angleterre. Elles répondent toutefois à une même logique de limitation des prérogatives des représentants. Elles se traduisent toutes deux par des interdictions. En Angleterre, elle porte sur toute proposition d'augmentation d'une ressource (charge sur le peuple). En France, elle porte sur toute proposition de diminution d'une ressource.

438 - En Angleterre, la logique de restriction du pouvoir parlementaire d'amendement en matière de recettes est indissociable de celle qui a cours pour les dépenses puisqu'elles relèvent du même principe. Toute proposition dans le sens d'une augmentation de charge¹²⁷² est prohibée. Ainsi, comme en matière de dépenses, il n'est pas possible pour un

¹²⁷⁰ CAMBY (J.-P.), MEUNIER (D.), Irrecevabilités financières, *op. cit.*, p. 984.

¹²⁷¹ Le texte prévoit que « la charge s'entend de la mission ».

¹²⁷² On sait qu'en Angleterre les recettes et les dépenses sont toutes deux des charges, respectivement des charges sur le peuple et des charges sur le revenu public.

parlementaire de proposer une recette nouvelle ou une augmentation de ressource. Il ne leur reste que la possibilité de rejeter les propositions émanant du Gouvernement. Comme pour les dépenses, il est possible d'attirer son attention par une réduction symbolique, même non souhaitée, afin qu'il décide d'augmenter la recette considérée. En dehors de cette technique devenue courante dans la pratique, il existe peu d'atténuations concernant les recettes. Comme le principe est que les initiatives ne peuvent relever que du Gouvernement, il ne reste plus qu'aux parlementaires l'espoir qu'il daigne bien reprendre l'une de leurs propositions.

439 - En France, la restriction semble être plus orientée vers un but d'économie que la disposition anglaise. Cette dernière permet aux parlementaires de proposer des suppressions et des réductions de ressources. Elle paraît plus justifiée par un souhait de les maintenir dans une position secondaire, ou d'attente à l'égard d'un Exécutif, seul compétent pour proposer des dispositions. De son côté, le dispositif de l'article 40 de la Constitution de 1958 se présente de manière relativement restrictive, aucun amendement ayant pour conséquence une diminution de ressources ne peut être proposé par un parlementaire. La pratique et surtout la jurisprudence du Conseil constitutionnel, par une décision du 2 juin 1976, sont venues tempérer l'interdiction. Celle-ci ne porte que sur une diminution du niveau d'ensemble. Le terme « ressources » est au pluriel dans l'article 40 contrairement au terme « charge ». Il a été considéré qu'il désignait le volume global des ressources, ce qui rend la compensation entre ressources possible. Une initiative parlementaire tendant à diminuer les ressources publiques est admise si elle est compensée par une initiative tendant à créer une ressource de substitution équivalente. Le Conseil constitutionnel a précisé les caractères de cette ressource compensatoire : il faut qu'elle « soit réelle, qu'elle bénéficie aux mêmes collectivités ou organismes que ceux au profit desquels est perçue la ressource qui fait l'objet d'une diminution et que la compensation soit immédiate »¹²⁷³. L'initiative qui entraîne « une perte de ressource, gagée par une ressource de substitution équivalente est donc possible » à ces conditions¹²⁷⁴.

De la même manière que pour les dépenses, on peut envisager deux cas de figure afin de représenter la marge de manœuvre des parlementaires à l'égard des ressources¹²⁷⁵. Le premier est l'hypothèse dans laquelle un projet de loi diminue un impôt de 100 à 80. La base

¹²⁷³ Décision n°76-64 DC, 2 juin 1976, *Rec.* p. 21.

¹²⁷⁴ CAMBY (J.-P.), MEUNIER (D.), *Irrecevabilités financières*, *op. cit.*, p. 983. La décision du Conseil constitutionnelle date de 1976.

¹²⁷⁵ Les observations que nous proposons sont issues du tableau de M. Goux *in* *La Constitution et l'initiative financière des députés*, *op. cit.*, p. 131. Les 12 catégories de l'initiative financière au regard de l'article 40.

de référence est le texte en discussion. L'amendement ne peut pas diminuer l'impôt en deçà de 80¹²⁷⁶ mais il peut le maintenir entre 100 et 80 ou l'augmenter au-delà de 100. Le second cas de figure est l'hypothèse dans laquelle un projet augmente un impôt de 100 à 120. La base de référence est le droit existant. L'amendement ne peut pas augmenter la prestation au-delà de 100. Il peut ne la diminuer qu'à un niveau intermédiaire entre 100 et 80 et la diminuer en deçà de 80. Comme pour les dépenses, l'interprétation de l'article 40 est favorable aux parlementaires car si l'on inverse la règle de base de référence entre les deux cas de figure, leurs pouvoirs seraient considérablement restreints.

Dans le cadre de l'article 42 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959, il n'était permis aux parlementaires que de créer ou d'augmenter une recette. La loi organique du 1^{er} août 2001, par ses articles 7 et 47, ne complète pas de manière restrictive le texte constitutionnel mais confirme la souplesse inaugurée par le Conseil constitutionnel, les parlementaires n'étant limités qu'à l'égard des missions.

L'ensemble de la réglementation qui s'est développée en France et en Angleterre a pour but de limiter les possibilités des parlementaires dans le cadre du vote du budget. *A priori* pourtant, le SO n°48 et l'article 40 de la Constitution de 1958 laissent intact leur ultime recours : refuser les dispositions budgétaires, voire le budget tout entier. Pourtant, tel n'est pas le cas dans les régimes parlementaires français et anglais, ce qui achève de limiter matériellement les prérogatives de la représentation et complète le processus de rationalisation en matière budgétaire.

§ 2. L'impossible refus du budget.

440 - A la fin du XX^{ème} et au début du XXI^{ème} siècle, il n'apparaît plus possible à la représentation nationale de refuser le budget proposé par le Gouvernement. Le dessaisissement des assemblées est intervenu de manière progressive et néanmoins certaine depuis plusieurs siècles, entamant les prérogatives de la Chambre Haute en vue de sa mise à l'écart du pouvoir budgétaire.

¹²⁷⁶ Cela reviendrait à diminuer une ressource.

Si un certain équilibre caractérisait le modèle parlementaire anglais entre 1688 et 1832¹²⁷⁷, à tel point que la doctrine constitutionnelle française (Esmein, Duguit et Hauriou) crut pouvoir théoriser le régime parlementaire à partir de cette notion¹²⁷⁸, la situation ne put cependant se pérenniser¹²⁷⁹. Sans doute les poids et contrepoids qui caractérisaient les rapports entre les organes exécutif et législatif se sont-ils maintenus en théorie. Mais tel n'est pas le cas de l'équilibre organique, essentiellement celui qui s'était établi entre les Chambres. Le processus de rationalisation a ainsi contribué à dessaisir la Chambre Haute de ses attributions (A.). Bien qu'aucun texte ne témoigne clairement du dessaisissement ultérieur de la Chambre Basse elle-même, l'ensemble des règles encadrant l'activité budgétaire de ses membres a rendu purement hypothétique la possibilité de refuser le budget (B.).

A. Le dessaisissement de la Chambre Haute.

Depuis l'avènement d'un Parlement bicaméral, un fossé s'est creusé entre les deux assemblées. La Chambre Basse a approfondi sa légitimité par l'extension de son assise électorale, tant en Angleterre¹²⁸⁰ qu'en France¹²⁸¹. Mais dans le même temps, la Chambre

¹²⁷⁷ Les Chambres législatives faisaient jeu égal tandis qu'un équilibre comparable existait entre le Roi et le Gouvernement. Entre les organes, il s'agissait naturellement des moyens d'action réciproques, dissolution et responsabilité politique.

¹²⁷⁸ Ces auteurs sont à l'initiative de la théorie dite « de l'équilibre » qui inspira fortement la III^{ème} République.

¹²⁷⁹ Cela conduit à une remise en cause de la théorie de l'équilibre que Lalumière et Demichel ont mis en évidence à partir de différents exemples. La Norvège est ainsi citée car, ne connaissant que le droit de dissolution et non la responsabilité politique du Gouvernement, son régime politique n'en est pas moins parlementaire, qui plus est stable. LALUMIERE (P.), DEMICHEL (A.), *Les régimes parlementaires européens*, Paris, PUF, 2^{ème} éd., 1978, p. 38.

¹²⁸⁰ En Angleterre, le processus s'amorça avec la grande loi électorale du 17 juin 1832. Avant ce texte, 4 % de la population était électeur. L'augmentation opérée est de près de 50 %. Mais après la réforme, le chiffre est resté tout de même faible puisqu'il concerne 7 % de la population. Le mouvement se prolongea par les réformes 1867, 1872 et 1884 qui permirent l'élargissement du corps électoral jusqu'au suffrage universel masculin en 1918 et féminin en 1928. Selon M. Baranger, la Chambre Basse « a constitué le médiateur par lequel la réalité parvenait dans la sphère du gouvernement ; [...] le caractère dérivé de la représentation par les Communes les rattachait à la réalité de la nation par un lien effectif ». Tel n'était plus le cas pour la Chambre des Lords. BARANGER (D.), *Parlementarisme des origines*, op. cit., p. 203.

¹²⁸¹ En France, le suffrage universel masculin résulte de la Constitution du 4 novembre 1848 après que le refus par Louis Philippe d'Orléans du suffrage universel a fait chuter la Monarchie de Juillet. L'article 1^{er} du Chapitre premier intitulé : « De la souveraineté » donne le ton : « La souveraineté réside dans l'universalité des citoyens français ». L'article 23 ajoute que « l'élection a pour base la population », et l'article 24 que « le suffrage est direct et universel ». Quant à l'article 25, il exclut explicitement le système censitaire antérieur : « Sont électeurs, sans condition de cens, tous les Français âgés de vingt et un ans, et jouissant de leurs droits civils et politiques ». Les femmes n'ont ensuite obtenu le droit de vote qu'au sortir de la seconde Guerre mondiale. Désormais, selon l'article 3 alinéa 3 de la Constitution du 4 octobre 1958, le suffrage « est toujours universel,

Haute a perdu sa représentativité. La crise de légitimité qui l'a atteinte a entraîné sa mise à l'écart progressive de la procédure, dès le XV^{ème} siècle en Angleterre et à partir de 1814 en France.

Le dessaisissement a toutefois été plus décisif en ce qui concerne la Chambre des Lords que le Sénat. La Chambre Haute britannique s'est trouvée complètement mise à l'écart de la procédure (1.) tandis que son homologue français, au prix d'une farouche résistance, n'a subi qu'un dessaisissement partiel (2.).

1. Le dessaisissement total de la Chambre des Lords.

441 - Alors que la représentativité de la Chambre des Communes n'a cessé de s'étendre, le processus inverse a atteint la Chambre des Lords. La qualité de Lord¹²⁸², originairement liée à la tenure¹²⁸³, était pourtant autrefois un gage de pouvoir. Ce n'est que sous le règne d'Edouard I^{er} (1237–1307) qu'elle changea pour dépendre de la volonté royale¹²⁸⁴. Longtemps, la Chambre Haute a fait jeu égal avec les Communes mais après la Révolution de 1688, elle connut progressivement le même déclin que le monarque. Ils forment ensemble, selon Bagehot, les *dignified parts*, l'aspect historique, traditionnel et symbolique de la nation anglaise tandis que le Cabinet et la Chambre des Communes en

égal et secret » et l'article 24 alinéa 2 ajoute que « les députés à l'Assemblée Nationale sont élus au suffrage direct ».

¹²⁸² Pike donne des explications sur l'origine du mot « *peer* » qui se traduit en français par le mot « pair ». Il relève ainsi l'utilisation de l'expression « *Peer of the Realm* » (Pair du Royaume) ou « *Peer de la Terre* » dans un document daté de 1322 : « *For the honour of God and of Holy Church, and of our Lord the King, and for his profit and that of the realm, and for the maintenance of peace and tranquility among his people, and for maintenance of the estate of the Crown, show unto the King, the Prelates, Earls, and Barons, and the other Peers of the Land, and the Commons of the Realm* » (« Pour l'honneur de Dieu et de la Sainte Eglise, et notre seigneur le Roi, et pour son intérêt et celui du Royaume, et pour le maintien de la paix et la tranquillité au sein de son peuple, et pour le maintien de l'état de la Couronne, fait état devant le Roi, les Prélats, les Comtes, et les Barons, et les autres Pairs de la Terre, et des Communes du Royaume »). Suit l'accusation de Hugh the Despenser présenté à l'ensemble d'entre eux. Ce passage présente l'intérêt de distinguer clairement les « Pairs de la Terre » des « Communes du Royaume » ce qui préfigurait la division en deux du Parlement. Pike donne d'autres exemples de l'usage de cette expression. PIKE (L. O.), *A Constitutional History of the House of Lords*, *op. cit.*, pp.157 et 158. De manière plus générale, l'ensemble de son ouvrage consacré à l'histoire constitutionnelle de la Chambre des Lords donne de nombreuses précisions sur les spécificités de la Chambre Haute britannique.

¹²⁸³ La tenure désigne, au Moyen-Age, l'exploitation agricole concédée par un seigneur à un tenancier, en échange de redevances et de services.

¹²⁸⁴ C'est une sorte de jurisprudence qui s'établit en ce sens au XIV^{ème} siècle. Mais ce pouvoir fut limité par le principe d'hérédité même si certains pairs faisaient figure d'exception : l'Ecosse et l'Irlande disposaient en effet de leur propre collège de pairs et certains étaient élus pour siéger au Parlement britannique.

constituent les *efficient parts*¹²⁸⁵. Les deux catégories apparaissent nécessaires à la bonne marche du régime en dépit de fonctions distinctes¹²⁸⁶. Or, en relevant des *dignified parts*, la Chambre Haute apparaît plus caractérisée par son aspect ancestral que son aspect démocratique.

Parallèlement à un tel déclin, les règles juridiques ont tendu à sa mise à l'écart de la procédure du vote du budget.

442 - Les Communes obtinrent ainsi rapidement la priorité en matière budgétaire au détriment des Lords. Dès que le Roi a commencé à avoir besoin de subsides, il préféra requérir le consentement des communautés qui étaient représentées par les membres des Communes plutôt que celui des barons et des prélats. Les Communes obtinrent d'Henry IV la priorité dans la discussion dès 1407 et l'usage s'établit fermement dans le droit constitutionnel britannique, qui ne fit que le confirmer et l'approfondir par la suite. A l'ouverture de la session du Parlement, la reine « s'adresse à l'ensemble des parlementaires, les désignant par l'expression *My Lords and Gentlemen* mais lorsque viennent à être évoquées, dans ce discours, les mesures financières que le Parlement aura l'occasion de débattre durant la session, c'est aux *Gentlemen of the Commons* que le monarque s'adresse exclusivement »¹²⁸⁷. Cela est tout à fait symbolique du dessaisissement de la Chambre Haute.

¹²⁸⁵ Bagehot considère que les *dignified parts* inspirent et maintiennent une certaine vénération ou en tout cas le respect de la population tandis que les *efficient parts* font fonctionner le système (page 7: « *In such constitutions there are two parts (not indeed seperable with microscopic accuracy, for the genius of great affairs abhors nicety of division) : first, those which excite and preserve the reverence of the population, - the dignified parts, if I may so call them ; and next, the efficient parts, - those by which it, in fact works and rules* »). Il poursuit page 11 en précisant que la reine (Bagehot écrit en 1867) est à la tête de la première catégorie et le Premier ministre de la seconde : « *The Queen is only at the head of the dignified part of the constitution. The prime minister is at the head of the efficient part. The Crown is, according to the saying, the 'fountain of humour' ; but the Treasury is the spring of business* ». Pour cet auteur, les *dignified parts* du Gouvernement sont ceux qui lui donnent sa force et sa puissance. Les *efficient parts* sont ceux qui l'utilisent (toujours page 7 : « *The dignified parts of government are those which bring it force, - which attract its motive power. The efficient parts only employ that power* »). BAGEHOT (W.), *The English Constitution, op. cit.*, p. 7. Certains auteurs de droit constitutionnel français ont pu traduire *dignified parts* par « organes pleins de dignité » et *efficient parts* par « organes effectifs ».

¹²⁸⁶ Il écrit même en 1867 que l'utilité de la reine est inestimable et que sans elle le Gouvernement anglais échouerait et disparaîtrait (« *The use of the Queen, in a dignitaire capacity, is incalculable . Without her in England, the present English Government would fail and pass away* »). BAGEHOT (W.), *Ibid.*, p. 38. L'histoire n'a pas mis en échec l'ensemble de son analyse sur l'utilité de l'aspect traditionnel de la Constitution anglaise. Quoique affaiblis, le monarque et la Chambre des Lords existent encore de nos jours et si leur utilité est parfois remise en cause, les explications de Bagehot pourraient convaincre le plus âpre adversaire de la Monarchie anglaise de ne pas les supprimer. Il est difficile de prévoir ce qui pourrait advenir en pareille hypothèse de la Constitution anglaise. Mais il est certain que son économie en serait bouleversée.

¹²⁸⁷ MOLINIER (J.), *La procédure budgétaire en Grande-Bretagne, op. cit.*, p. 293. L'essentiel de nos observations sur le dessaisissement de la Chambre des Lords s'appuie sur les développements de cet auteur. On trouve dans la plupart des ouvrages un chapitre consacré à cette question. Pour un exposé complet et en anglais,

443 - Mais le plus grand signe de son déclin consiste en sa perte de prérogatives dans le cadre de la discussion. Lorsque les Communes obtiennent la primauté en 1407, elles obtiennent en même temps que le rôle des Lords soit limité à l'approbation ou au rejet seulement des projets. Dès 1671, la Chambre des Communes a adopté une résolution tendant à ce que les Lords ne puissent pas modifier les aides accordées par elle au Roi¹²⁸⁸. En 1678, une résolution encore plus explicite écarte véritablement les Lords¹²⁸⁹. La Révolution de 1688 confirme ces avancées et l'usage s'établit que le discours du Trône ne doit plus s'adresser qu'aux Communes en matière financière¹²⁹⁰. En somme, à quelques exceptions près, les Lords ne pouvaient alors plus que voter ou rejeter en bloc les projets de loi ayant des implications financières.

Une distinction coutumière est apparue au XVII^{ème} siècle entre les *bills of aids and supplies* (les projets de loi de finances, c'est-à-dire le *Consolidated Fund Bill*, l'*Appropriation Bill* et le *Finance Bill*) et les autres *bills*. Pour les premiers, les Lords ne disposaient d'aucune possibilité de proposer des amendements, qu'ils aient ou non des incidences financières. Pour les seconds, les amendements étaient possibles mais leur recevabilité dépendait du bon vouloir des Communes. La possibilité de refuser en bloc les *Bills* qui leur étaient soumis demeure un pouvoir fort que les Lords n'hésitèrent pas à exercer à dix-huit reprises entre 1708 et 1854. Après 1860, « un accord tacite semblait être intervenu entre les deux Chambres ». Mais les Lords usèrent de nouveau de leur pouvoir, ce qui irrita

voir *Erskine May's treatise on the law, privileges, proceedings and usage of Parliament, op. cit.*, 23^{ème} éd., 2004, pp. 917 à 931.

¹²⁸⁸ Cette résolution était courte et très vindicative à l'égard de la Chambre des Lords : « Que dans toutes les aides accordées au roi par les Communes, les impôts ou les taxes ne doivent pas être modifiés par les Lords ». MOLINIER (J.), *La procédure budgétaire en Grande-Bretagne, op. cit.*, p. 295.

¹²⁸⁹ « Que tous les subsides et aides accordés à Sa Majesté en Parlement sont le don exclusif des Communes ; et que tous les projets de loi ayant pour but d'accorder de tels subsides et aides doivent être introduits devant les Communes ; et que c'est le droit indéniable et exclusif des Communes de déterminer, de définir et d'arrêter en de tels projets de loi les fins, les destinations, les considérations, les conditions, les limites et les qualifications de ces subsides, qui ne doivent pas être changés ou modifiés par la Chambre des Lords ». MOLINIER (J.), *Ibid.*

¹²⁹⁰ Le principe porte sur les projets de loi relatifs aux dépenses de l'Etat (charges sur les revenus publics) et aux ressources de l'Etat (charges sur le peuple). Seules quelques exceptions demeurent en matière financière comme les projets relatifs à des fonds administrés publiquement mais qui ne sont pas publics et lorsque les Communes renoncent par un *Standing Order* à leurs privilèges.

les Communes et le Gouvernement qui s'appuyait sur elles¹²⁹¹. Après une courte trêve, les Lords recommencèrent par le rejet en bloc, le 30 novembre 1909, du *Finance Bill*¹²⁹².

C'est la présentation par Lloyd George, Chancelier de l'Echiquier du Gouvernement libéral Asquith, d'un budget dit « du peuple » qui provoqua leur réaction¹²⁹³ et l'adoption du célèbre *Parliament Act* de 1911¹²⁹⁴. Cette loi d'une importance considérable ne confère plus à la Chambre des Lords, en dehors du domaine financier, qu'un droit de veto temporaire limité à deux ans puis ramené à un an par le *Parliament Act* de 1949. Pour les finances, le texte de 1911 introduit la notion de « *money bills* »¹²⁹⁵ et les soumet à une réglementation particulière. Lorsqu'un texte est déclaré *money bill*, il peut être promulgué quel que soit l'avis des Lords. Leurs amendements ne sont pris en compte que si les Communes le veulent bien. La transmission du texte intervient un mois avant la fin de la session parlementaire. « Si, à l'expiration d'un délai de un mois, un *money bill* n'a pas été voté sans amendement par la Chambre des Lords, il est, sauf instruction contraire de la Chambre des Communes, présenté au souverain afin d'être promulgué, en dépit de l'absence de consentement des Lords¹²⁹⁶ ». Sans doute, une telle réglementation n'aurait pas été nécessaire si les Lords n'avaient pas tenté de rejeter des projets. Mais ne pas user de leurs prérogatives délibérément ou sous interdiction serait revenu au même. Le Manuel de Procédure de la Chambre des Communes de 1951 résume bien le rapport de force institué : « Le droit d'accorder de l'argent appartient exclusivement, dans le Parlement, à la Chambre des Communes »¹²⁹⁷. Ainsi, « peu importe désormais que les Lords, dans le délai d'un mois qui leur est imparti, approuvent, amendent

¹²⁹¹ La Chambre des Lords rejeta le *Home rule bill* irlandais en 1893. Et « une immense agitation fut organisée par le parti libéral contre la Chambre non représentative ». « On disait que la Chambre des Lords devait « *to mend or to end* » ; quelques-uns ajoutaient « *or to bend* ». ESMEIN (A.), *Eléments de droit constitutionnel français et comparé, op. cit.*, p. 180.

¹²⁹² Une importante crise dite du « *Home Rule Act* » était déjà intervenue en 1893. JEZE (G.), *Traité de science des finances, Le budget, op. cit.*, p. 501.

¹²⁹³ Le rejet du *Finance Bill* fut suivi de la dissolution de la Chambre des Communes. Mais les élections affaiblirent les libéraux qui ne purent continuer à gouverner qu'avec l'appui des députés irlandais. Aussi, ces derniers n'acceptèrent de voter le *Finance Bill* qu'à la condition qu'en contrepartie, le Cabinet satisfasse leurs revendications autonomistes. Cela fut fait par le « *Home Rule Bill* ». Mais les Lords eurent la malice d'accepter le budget « du peuple » tout en refusant ce projet, ce qui paralysa le compromis gouvernemental. La crise entraîna l'organisation de nouvelles élections qui confirmèrent les précédentes. Et c'est sous la menace d'une fournée de pairs que la Chambre des Lords dut voter le célèbre *Parliament Act* de 1911.

¹²⁹⁴ Pour un récit plus détaillé de la crise qui s'est étendue de 1909 à 1911, voir EINZIG (P.), *The control of the Purse : progress and decline of Parliament's financial control, op. cit.*, pp. 308 à 317.

¹²⁹⁵ Ces *money bills* ne doivent contenir que des dispositions financières. En cas d'adjonction d'un « cavalier budgétaire », les Lords retrouvent le droit de rejeter ou amender le texte.

¹²⁹⁶ MOLINIER (J.), *La procédure budgétaire en Grande-Bretagne, op. cit.*, p. 303.

¹²⁹⁷ « *The right of granting money in Parliament belongs exclusively to the House of Commons* ». BRITAIN (H.), *The british budgetary system*, Londres, George Allen and Unwin, 1959, p. 29.

ou rejettent les *money bills* qui leur sont transmis ou même ne les examinent pas. A l'issue de ce délai, le projet de loi sera de toute manière promulgué par le souverain »¹²⁹⁸. Tout dépend de la bonne volonté des membres des Communes, à cela près que les Lords ne peuvent même pas, en vertu des usages constitutionnels, amender les *money bills d'aids and supplies*. Seul un vote global intervient après un débat général. Depuis la crise de 1909 et l'adoption du premier *Parliament Act* en 1911, on ne compte plus guère de conflits entre les Chambres, les Lords se contentant de leurs moyens d'information, comme la constitution des commissions d'enquête en matière financière.

444 - En définitive, la Chambre Haute anglaise apparaît très affaiblie, tant par son aspect ancestral et peu représentatif que par les règles contraignantes qui lui ont été imposées. En outre, son statut est régulièrement critiqué¹²⁹⁹ et au lieu d'être un avantage, le fait pour elle d'être, depuis ses origines, la Cour suprême du royaume suggère de nombreuses idées de réformes. Ainsi, la crise dite du *Home rule Bill* a entraîné une véritable campagne de la part du parti libéral à son encontre. Il était alors péjorativement question de « la Chambre non représentative ». Plus récemment, le *House of Lords Act* de 1999 a transformé sa composition en supprimant la pairie héréditaire même si 92 d'entre eux continuent à siéger. La Chambre perd ainsi la moitié de ses effectifs puisqu'elle ne compte plus que 679 membres. Outre les 92 pairs héréditaires, il s'agit de 561 pairs viagers et 26 Lords spirituels. Et en dépit de ce bouleversement, son avenir reste encore incertain¹³⁰⁰.

En France, la Chambre Haute s'est essentiellement construite sur le modèle de son homologue britannique. Mais sa part dans le système politique est sensiblement différente, ce qui lui a permis, certes difficilement, de résister à certaines attaques et de ne concéder qu'un dessaisissement partiel de son pouvoir budgétaire.

2. Le dessaisissement partiel du Sénat.

¹²⁹⁸ MOLINIER (J.), *La procédure budgétaire en Grande-Bretagne*, op. cit., p. 306.

¹²⁹⁹ En même temps qu'il vante les mérites de la représentativité de la Chambre des Communes, M. Baranger explique, en se plaçant dans le même ordre d'idées que Bagehot, que « dans la conception classique du gouvernement anglais, ni le Roi et les Lords – enfermés par le caractère abstrait de la représentation virtuelle pure – n'ont joué » le rôle de la Chambre des Communes. BARANGER (D.), *Parlementarisme des origines*, op. cit., p. 203. On peut comprendre comment ce caractère virtuel de la représentation des Lords a pu attiser de nombreuses critiques.

¹³⁰⁰ Une commission présidée par Lord Wakeham a remis un rapport en janvier 2000 et proposé plusieurs pistes tendant à l'institution d'une assemblée originale. En attendant une nouvelle réforme, celle de 1999 a permis un rééquilibrage des forces politiques au sein de la Chambre.

445 - Depuis l'instauration définitive de la République, la Chambre Haute ne ressemble plus guère à son homologue britannique, si bien que la question ne se pose pas dans les mêmes termes. Ainsi, depuis la III^{ème} République, elle dépend du suffrage. Quoique indirect, cela donne une importance au Sénat que la Chambre des Lords ne peut avoir en dépit de ses autres fonctions, notamment juridictionnelles. En réalité, après avoir été construite sur le modèle anglais par la Charte de 1814, la Chambre Haute a développé plus de ressemblances avec le Sénat américain. Comme la France a choisi la République, elle ne pouvait plus guère s'inspirer de l'une des institutions les plus monarchiques d'Angleterre. Aussi, si le Sénat représente aux Etats-Unis les Etats fédérés, l'idée point en 1875 que le Sénat français est le « Grand conseil des communes françaises »¹³⁰¹. Mais si la France n'est plus une monarchie, elle n'est pas non plus un Etat fédéral et c'est ce qui vaut au Sénat des critiques croissantes. Pourtant, au terme d'une résistance farouche, elle parvint à sortir vainqueur de deux référendums qui visaient sa disparition¹³⁰².

446 - Lorsque le bicaméralisme fait son apparition en France sous le Directoire, la Constitution du 22 août 1795 prévoit que le Corps législatif tout entier doit consentir aux contributions publiques¹³⁰³. Ce n'est qu'en 1814 que le premier déséquilibre est apparu. Et il n'est pas étonnant que la Charte octroyée par Louis XVIII prévoit la priorité de la Chambre des députés sur la Chambre des Pairs pour la loi de l'impôt¹³⁰⁴. Cette règle était tout simplement l'importation en France de l'usage constitutionnel anglais déjà bien établi et il ne quitta plus les textes constitutionnels par la suite comme en témoignent l'acte additionnel aux

¹³⁰¹ Ce sont les termes choisis par Gambetta le 22 avril 1875 pour définir la nouvelle Chambre Haute instituée par les lois constitutionnelles de la V^{ème} République.

¹³⁰² Le 5 mai 1946, un projet de Constitution monocamérale est rejeté par les citoyens qui acceptent quelques mois plus tard un projet de Constitution bicamérale. Il est probable que l'absence d'une seconde Chambre ait pesé dans cet échec. Le projet de loi du Général de Gaulle relatif à la création de régions et à la « rénovation du Sénat » n'entendait pas rompre avec le bicaméralisme. Mais il était proposé une fusion du Sénat et du Conseil économique et social en une seule assemblée. Le nouveau Sénat devait également perdre tout pouvoir décisionnel et devenir un organe consultatif. Le rejet du projet par référendum le 27 avril 1969 entraîna la démission du Général de Gaulle et marqua profondément la V^{ème} République en faisant penser à beaucoup qu'il était pratiquement impossible de réformer la Chambre Haute. Pourtant, le Gouvernement Jospin obtint le vote d'un projet de loi le 10 juillet 2000. En réduisant l'application du scrutin majoritaire aux départements qui n'ont droit qu'à deux sièges de sénateurs, ce texte réduisait le poids des communes rurales et renforçait celui des centres urbanisés. Toutefois, la censure du Conseil constitutionnel empêcha la réforme d'atteindre pleinement son objectif.

¹³⁰³ Cela était prévu par la Constitution du 22 août 1795 dans le Titre XI consacré aux « Finances », aux articles 302 et suivants.

¹³⁰⁴ L'article 17 de la Charte constitutionnelle du 4 juin 1814 est ainsi rédigé : « La proposition de la loi est portée, au gré du roi, à la Chambre des pairs ou à celle des députés, excepté la loi de l'impôt, qui doit être adressée d'abord à la Chambre des députés ».

constitutions de l'Empire¹³⁰⁵, ainsi que la Charte constitutionnelle du 14 août 1830¹³⁰⁶. L'article 8 de la loi constitutionnelle du 24 février 1875 est tout aussi éloquent : « Le Sénat, concurremment avec la Chambre des députés, l'initiative de la confection des lois. Toutefois, les lois de finances doivent être, en premier lieu, présentées à la Chambre des députés et votées par elles » ; tout comme l'alinéa 2 de l'article 39 de la Constitution du 4 octobre 1958 : « Les projets de loi de finances et de loi de financement de la sécurité sociale sont soumis en premier lieu à l'Assemblée nationale »¹³⁰⁷.

447 - Si la priorité échappe au Sénat entre la première Monarchie parlementaire et la III^{ème} République, rien ne laissait présager un affaiblissement de la Chambre Haute dans le cadre de la procédure du vote du budget¹³⁰⁸. Mais le texte de la Constitution du 27 octobre 1946 instaure un déséquilibre entre les deux Chambres puisque le Conseil de la République ne peut plus amender le projet mais simplement formuler des avis. La faculté d'obstruction dont il dispose en exprimant son désaccord à la majorité absolue ne peut être surmontée par l'Assemblée nationale que si elle rejette les amendements proposés par le Conseil de la République¹³⁰⁹. Comme en Angleterre, la Chambre Haute ne participe au vote que tant que l'Assemblée nationale admet sa coopération. Cette situation s'est maintenue sous la V^{ème} République. Certes, il est prévu une lecture du projet de loi de finances initiale dans chaque Chambre et en cas de désaccord, le compromis est recherché par une commission mixte paritaire à la demande du Gouvernement. Mais en cas d'échec, l'article 45 alinéa 4 de la Constitution du 4 octobre 1958 prévoit que le Gouvernement peut demander « à l'Assemblée nationale de statuer définitivement ». En pareil cas, elle « peut reprendre soit le texte élaboré par la commission mixte, soit le dernier texte voté par elle, modifié le cas échéant par un ou plusieurs des amendements adoptés par le Sénat ». Ainsi, les propositions de modification de la Chambre Haute n'ont qu'une faible espérance de vie si le Gouvernement demande à

¹³⁰⁵ Article 37 : « C'est aussi à la Chambre des représentants qu'est porté d'abord, 1^o le budget général de l'Etat, contenant l'aperçu des recettes et la proposition des fonds assignés pour l'année à chaque département du ministère ».

¹³⁰⁶ Article 15 : « Néanmoins toute loi d'impôt doit être d'abord votée par la Chambre des députés ».

¹³⁰⁷ Pour plus de développements sur la priorité de la Chambre Haute en matière de lois de finances, voir PEISER (G.), La priorité de l'Assemblée nationale sur le Sénat en matière de lois de finances, *Etudes de finances publiques, Mélanges en l'honneur de Monsieur le Professeur Paul Marie Gaudemet, op. cit.*, pp. 207 à 221.

¹³⁰⁸ Sous la III^{ème} République, l'équilibre est presque atteint entre les deux Chambres, la seule différence résidant dans l'ordre de discussion des lois financières.

¹³⁰⁹ Ces dispositions figurent dans les quatre alinéas de l'article 20 de la Constitution de 1946.

l'Assemblée de trancher. Comme en Angleterre, cela dépend de sa bonne volonté. La seule différence est que l'exclusion du Sénat ne constitue pas un principe mais une exception.

Le dessaisissement de la Chambre Haute a pour finalité de réserver les prérogatives budgétaires à la Chambre Basse. Mais si une seule Chambre dispose de tous les pouvoirs lors du vote du budget, on a pu observer qu'ils ont été, eux aussi, considérablement limités par des règles juridiques restrictives. La conséquence est que le refus du budget par la Chambre Basse, prérogative pourtant ultime, est progressivement devenu purement hypothétique en France et en Angleterre.

B. Le caractère hypothétique du refus du budget par la Chambre Basse.

448 - Au terme de son analyse des « compétences financières de la Chambre des Lords », M. Molinier rappelle que son affaiblissement n'a pas mécaniquement entraîné le renforcement de la Chambre Basse. Si le Gouvernement a réduit la Chambre Haute à une « Chambre d'enregistrement », il a aussi transformé la Chambre Basse en « Chambre d'enregistrement »¹³¹⁰. On ne peut que reprendre cette analyse et considérer que la rationalisation de la procédure du vote du budget a eu pour conséquence de dépouiller les représentants de la Nation de leur ultime prérogative.

Pourtant, quand il s'est agi lors des révolutions de consacrer définitivement leur compétence en matière de recettes comme de dépenses, jamais leur pouvoir de refuser le budget n'a été mis en question. Le raisonnement est parfaitement retranscrit par Stourm : « du moment que le droit de voter les recettes et les dépenses publiques appartient aux représentants du pays, ceux-ci se trouvent investis, par une conséquence nécessaire, du droit de ne pas les voter. On ne saurait concevoir le droit d'autoriser, sans sa contre-partie logique, le droit de ne pas autoriser. L'un, à défaut de l'autre, perd toute sa valeur, toute signification même »¹³¹¹. Ou encore, sous la plume d'Allix : « puisque le budget implique un acte d'autorisation donné par les Chambres, la conséquence logique qui semble en découler c'est que [...] celui-ci a le droit [...] de refuser purement et simplement son autorisation, c'est-à-

¹³¹⁰ MOLINIER (J.), *La procédure budgétaire en Grande-Bretagne*, op. cit., p. 309.

¹³¹¹ STOURM (R.), *Cours de finances, Le budget*, op. cit., p. 386.

dire de rejeter en bloc le budget »¹³¹². Pourtant, plusieurs siècles plus tard, le dessaisissement est achevé. D'un point de vue historique, les tentatives restent marginales. Il n'y en a eu qu'une seule en Angleterre et en France (1.), et il n'est plus guère envisageable pour les parlementaires de rejeter purement et simplement le projet gouvernemental (2.).

1. La marginalité des tentatives.

449 - Pourquoi parler de « tentative » pour désigner l'occurrence d'un refus en bloc du budget en Angleterre ? En effet, pour les juristes anglais, il s'agit d'un droit qui n'a rien d'exceptionnel. Pour Todd « la Chambre des Communes conserve toujours le droit indiscuté de refuser complètement les subsides demandés par la Couronne »¹³¹³. Mais Jèze nuance l'affirmation : « il s'en faut de beaucoup que l'arme ait autant d'efficacité juridique qu'on le prétend. [...] L'histoire de l'Angleterre nous montre la portée et la signification pratique d'un refus de budget »¹³¹⁴. En fait, l'histoire nous montre qu'une seule fois, les Communes ont manifesté un refus. On peut donc parler de tentative et même d'une seule.

Cette occurrence est le refus par les Communes d'un *Appropriation Bill*. Le 28 décembre 1783, George III appela Pitt au Gouvernement après avoir renvoyé le ministère de coalition Portland, North et Fox qui bénéficiait pourtant du soutien des Communes. La situation se détériora en même temps qu'une tension se développa entre le Cabinet et la Chambre. Cette nomination « provoqua diverses velléités de refus de budget »¹³¹⁵. Fox fit voter la résolution suivante le 12 janvier 1784 après avoir défendu le droit de refuser le budget¹³¹⁶ : « tout fonctionnaire public qui, s'appuyant sur les votes du Committee of Supply, croirait devoir payer une dépense quelconque pour le service public après la prorogation du

¹³¹² ALLIX (E.), *Traité élémentaire de science des finances et de législation financière française*, op. cit., p. 253.

¹³¹³ TODD (A.), *Le Gouvernement parlementaire en Angleterre*, op. cit., tome 2, 1900, p. 332.

¹³¹⁴ JEZE (G.), *Traité de science des finances, Le budget*, op. cit., p. 123.

¹³¹⁵ STOURM (R.), *Cours de finances, Le budget*, op. cit., p. 386.

¹³¹⁶ Stourm rapporte des extraits de sa déclaration à la Chambre des Communes le 20 février 1784 : « il est incontestable que la Constitution donne à la Chambre le droit de refuser les fonds ; mais c'est une arme qu'elle ne doit employer qu'avec précaution et que quand la chose publique l'exige impérieusement. Ce droit, je le soutiendrai toujours... C'est une lutte entre les prérogatives de la Couronne et les prérogatives du peuple. La Chambre doit employer tous les moyens en son pouvoir pour défendre ses privilèges : c'est un devoir que lui impose la Constitution. Le moyen qui consiste à retenir les sommes demandées est le plus puissant de tous et doit, j'en conviens être le dernier à employer. Si les ministres persistaient dans leur obstination et poussaient les choses à l'extrême, il serait juste d'user de ce moyen, comme d'un droit qui fixe la distinction qui existe entre un peuple libre et les esclaves d'une monarchie absolue ». STOURM (R.), *Ibid.*, p. 388.

Parlement et sans l'autorisation expresse d'un Act of Appropriation, se rendrait coupable de crime et de délit, d'un abus de confiance publique, d'une violation des privilèges fondamentaux du Parlement et de la Constitution »¹³¹⁷. Le roi et son premier ministre Pitt sortirent vainqueurs du conflit. D'abord, le vote du *Land tax* permit le paiement des intérêts de la dette et les ressources permanentes du fonds consolidé de vivre au jour le jour. Ensuite, les ressources furent votées intégralement le 25 mars 1784 à mesure que la popularité de Pitt grandissait. Enfin, les élections législatives qui suivirent une dissolution de la Chambre furent très favorables au « jeune » Pitt¹³¹⁸.

Après cette crise, l'arme des représentants tomba en désuétude. Il y eut encore quelques escarmouches entre la Chambre et le Gouvernement mais il ne fut plus envisagé de refuser en bloc le budget. Cette hypothèse apparaissait trop grave à la bonne marche du pays. Dès lors qu'un conflit de cet ordre apparaît, la question quitte le terrain juridique pour se résoudre politiquement. On peut citer ainsi le départ du cabinet Gladstone en 1885 après sa proposition de « relèvement des droits sur la bière et sur les spiritueux »¹³¹⁹.

450 - Le parallèle avec la France est remarquable quant à l'éventualité du refus du budget. D'abord, il n'y eut aussi qu'une seule tentative. Ensuite, elle fut également l'occasion d'une importante crise politique. Bien que selon Lafferrière et Waline, « le refus total du budget est une arme extrême que les assemblées n'ont jamais utilisée en France »¹³²⁰, il nous semble que la crise de 1877 ressemble à s'y méprendre à celle qui est survenue en Angleterre en 1783-1784¹³²¹. A la fin de l'année 1877, le maréchal Mac Mahon persiste à accorder sa confiance à un Gouvernement qui n'a pas celle de l'Assemblée. Les députés réagissent en refusant de mettre les rapports de la Commission du budget pour la loi de finances de 1878 à l'ordre du jour. Stourm rapporte les termes employés par le rapport de la Commission du budget présenté par Ferry : « nous ne nous dessaisirons pas de ce qui constitue le dernier

¹³¹⁷ *Traité des lois, privilèges, procédures et usages du Parlement, op. cit.*, 11^{ème} éd., 1909, tome 2, p. 552, note 1.

¹³¹⁸ Il est souvent question du « jeune » Pitt car il fut appelé par George III alors qu'il n'avait que vingt-quatre ans.

¹³¹⁹ STOURM (R.), *Cours de finances, Le budget, op. cit.*, p. 390.

¹³²⁰ LAFERRIERE (J.), WALINE (M.), *Traité élémentaire de science et de législation financières, op. cit.*, p. 122. Il est vrai que la question avait beaucoup été évoquée sous la Restauration, notamment en 1816, mais il ne fut pas alors envisagé de refuser en bloc les crédits. JEZE (G.), *Traité de science des finances, Le budget, op. cit.*, p. 153.

¹³²¹ La comparaison entre les deux crises est établie par plusieurs auteurs. Voir STOURM (R.), *Cours de finances, Le budget, op. cit.*, pp. 383 à 393 et JOUVE (A.), *Le vote du budget en France et en Angleterre, op. cit.*, pp. 183 à 190.

recours, la dernière garantie des peuples libres. Nous ne donnerons le vote des quatre contributions directes qu'à un ministère vraiment parlementaire »¹³²². Comme on peut le constater, le refus du budget est employé comme moyen de pression dans une crise constitutionnelle. Contrairement à ce qui s'est passé en Angleterre au cours de l'épisode analogue, le chef de l'Exécutif n'eut pas gain de cause. Mac Mahon ne pouvait pas, comme George III l'avait décidé un siècle auparavant, procéder à la dissolution de la Chambre des députés puisqu'elle venait d'être élue après une première dissolution. Il parut en tout cas préférable de se soumettre et un nouveau ministère fut nommé le 15 décembre 1877. Sa première initiative fut de faire immédiatement voter « la loi des contributions directes retenue jusque-là, ainsi que les douzièmes provisoires destinés à l'exécution des services jusqu'au vote définitif de la loi de finances de 1878 »¹³²³. Il semble que, depuis, l'impératif de continuité de la vie nationale ait primé sur les prérogatives budgétaires des représentants.

2. La disparition de l'hypothèse.

451 - Comment interpréter l'extraordinaire décalage entre des assemblées toutes puissantes après les révolutions de 1688 et 1789 et celles qui, de nos jours, ne semblent plus pouvoir refuser un budget ? La raison tient à ce que, depuis que leurs revendications ont été satisfaites, un processus de rationalisation de la procédure du vote du budget a amorcé un mouvement inverse. Le pouvoir de refuser le budget n'a jamais été autant considéré comme un droit inaliénable des représentants que lorsqu'ils disposaient d'un large pouvoir dans le cadre de la procédure. Avant le XIX^{ème} siècle en Angleterre et avant la III^{ème} République en France, les prérogatives parlementaires sont encore considérables. Mais depuis, le processus de rationalisation les a tellement réduits qu'une telle perspective n'est plus de mise, d'un point de vue juridique. Dans des termes très théoriques, Kelsen n'affirme-t-il pas qu'une règle juridique qui ne reçoit pas d'application finit par tomber en désuétude et est progressivement écartée de l'ordre juridique, en dépit de sa validité formelle ?¹³²⁴

452 - Sous la V^{ème} République, c'est pourtant le droit qui empêche les parlementaires de refuser le budget dans l'hypothèse où ils renonceraient à procéder au vote. L'article 47

¹³²² STOURM (R.), *Cours de finances, Le budget, op. cit.*, p. 391.

¹³²³ *Ibid.*, p. 391 et 392.

¹³²⁴ KELSEN (H.), *Théorie pure du droit*, Paris, LGDJ, Bruylant, trad. C. Eisenmann, 1999, 2^{ème} éd., 1962, p. 216.

alinéa 3 de la Constitution de 1958 prévoit que le Gouvernement peut mettre en œuvre les dispositions du projet de loi de finances initiale par ordonnance si le Parlement ne s'est pas prononcé dans un délai de soixante-dix jours. S'ils souhaitent refuser, ils doivent le faire expressément, c'est-à-dire par un vote. L'article 47 alinéa 3 ne pourrait trouver application en pareille hypothèse¹³²⁵. Quand bien même, s'il s'est trouvé une majorité pour refuser le projet, cette même majorité devrait également être en mesure de renverser un Gouvernement qui tenterait de mettre en œuvre le projet par ordonnances. Il n'existe pas de solution juridique au refus exprès des parlementaires, qui constitue avant tout une crise politique.

Pour la surmonter, une dissolution est envisageable. Quant à la mise en jeu de la responsabilité politique du Gouvernement, le phénomène majoritaire a achevé de faire disparaître l'hypothèse, du moins en pratique. A ce titre, lors des tentatives de 1784 en Angleterre et 1877 en France, la crise était avant tout politique, la cause financière apparaissant au second plan simplement comme un moyen pour les représentants d'exprimer leur défiance à l'égard du Gouvernement. Leur objectif n'était donc pas d'arrêter net la vie économique de l'Etat. Les députés français ont été satisfaits par la nomination d'un autre ministère. Pour Boucard et Jèze, « le Parlement n'use de ce droit que comme une menace destinée à faire plier devant lui les résistances de l'Exécutif. Par là, il l'oblige, comme il l'a fait en 1877, à se soumettre ou à se démettre »¹³²⁶. C'est ce que firent les parlementaires anglais avant d'accepter de soutenir le nouveau Gouvernement. Le nerf de la crise n'avait donc rien de strictement financier. Surtout, le jeu ne semblait pas en « valoir la chandelle ». Voici en quels termes Stourm décrit les conséquences d'un éventuel refus : « Refuser le budget ! On a peine à concevoir les conséquences d'une telle éventualité. Si l'année s'ouvre sans que le budget ait été voté, les rentiers ne touchent plus leurs rentes, ni les pensionnaires leurs pensions ; les fournisseurs frappent en vain aux guichets du Trésor, les fonctionnaires ne reçoivent pas leur salaire ; les écoles sont fermées ; l'armée est privée de sa solde, de son entretien même, en un mot, tous les tributaires de l'Etat, c'est-à-dire à peu près tout le monde aujourd'hui, se trouvent atteints ; la vie du pays s'arrête »¹³²⁷.

¹³²⁵ BOUVIER (M.), ESCLASSAN (M-C.), LASSALE (J.-P.), *Finances Publiques, op. cit.*, p. 327 ; SAÏDJ (L.), *Finances Publiques, op. cit.*, 4^{ème} éd., 2003, p. 298, n°422.

¹³²⁶ BOUCARD (M.), JEZE (G.), *Eléments de la science des finances et de la législation financière française*, Paris, Giard et Brière, 1896, p. 29.

¹³²⁷ STOURM (R.), *Cours de finances, Le budget, op. cit.*, p. 383.

453 - On peut reprendre l'explication de la mutation profonde de la signification du vote du budget à partir de celle qu'a connue le régime politique. Sans doute apparaît-il, de ce point de vue, que la manière par laquelle le régime parlementaire est compris en Angleterre devait toujours exclure la reconnaissance d'un tel pouvoir aux assemblées. En 1934, en mettant en évidence le caractère évolutif du régime parlementaire, Capitant évoque « les » régimes parlementaires. Il montra ainsi que la notion était au moins plurielle, voire littéralement insaisissable d'un point de vue théorique. Il constatait même que les auteurs anglais n'étaient pas d'accord sur l'analyse de leur propre régime¹³²⁸. Existe-t-il un critère ? La question n'est pas évidente mais l'histoire britannique montre au moins que la tentation de s'en tenir à des distinctions organiques du type Gouvernement / Parlement ne permet pas d'apercevoir distinctement les rapports de force qui s'exercent. Si on lui préfère la dichotomie majorité / opposition en admettant que le Gouvernement est le mandataire de l'Assemblée nouvellement élue, que les ministres représentent la majorité, alors on comprend pourquoi, en dehors de situations de crise extrêmement rares, il ne paraît pas opportun aux représentants d'user de leurs prérogatives au point de refuser le budget. Le Gouvernement propose des directives budgétaires avec l'appui des parlementaires et non contre eux. C'est l'image que donne Laband : le budget constitue son programme politique¹³²⁹. Il n'y a pas lieu qu'il soit jugé en amont par les parlementaires.

454 - Sans doute une telle vision des choses, conforme à celle de Bagehot¹³³⁰, de Mirkin-Guetzévitch¹³³¹ et sans doute de Capitant lui-même¹³³², ne réjouit pas les nostalgiques du temps où les représentants disposaient d'un véritable pouvoir de décision en matière budgétaire. Mais en Angleterre, toujours d'après Capitant, les électeurs ont le sentiment de se prononcer directement sur l'identité du Premier ministre lors des législatives, parce qu'ils connaissent celui qui a les faveurs du parti pour qui ils entendent se déterminer. N'est-ce pas une situation comparable à la cohabitation française ? Le phénomène majoritaire n'en est pas non plus éloigné, depuis la réforme de 1962 qui a introduit l'élection du Président de la République au suffrage universel direct.

¹³²⁸ Pour s'en convaincre, il suffit de lire les passages où Capitant montre que le critère du régime varie sous la plume de Bagehot ou Ramsay. CAPITANT (R.), Régimes parlementaires, in *Mélanges Raymond Carré de Malberg*, op. cit., p. 55.

¹³²⁹ LABAND (P.), *Le droit public de l'Empire allemand*, op. cit., p. 295.

¹³³⁰ BAGEHOT (W.), *The English Constitution*, op. cit., p. 10.

¹³³¹ MIRKINE-GUETZEVITCH (B.), *Les Constitutions de l'Europe nouvelle*, op. cit., p. 21.

Il reste que, si d'un point de vue juridique la représentation nationale a été déchu de son pouvoir de décision en matière budgétaire au terme d'un processus de rationalisation, la question se pose de savoir quel pouvoir il lui reste. Peut-il exercer une quelconque fonction qui préserverait l'intérêt du vote ?

Conclusion du Titre 1

Lorsque les parlementaires crurent disposer du pouvoir de décision budgétaire dont ils n'avaient sans doute pas revendiqué l'ensemble des aspects, la situation ne perdura pas. Dans un contexte qui vit l'institution gouvernementale remplacer le monarque dans sa fonction exécutive, le pouvoir décisionnel du Parlement ne put avoir qu'une portée transitoire. La réaction juridique que l'on constate à l'échelle constitutionnelle inaugure l'altération du pouvoir parlementaire. Ainsi, la rationalisation, qui s'analyse en une recrudescence de règles techniques (critère technique) dans le but de favoriser les pouvoirs de l'organe exécutif ou législatif au détriment de l'autre (critère finaliste) a eu des incidences profondes sur la fonction budgétaire du Parlement, tant en France qu'en Grande-Bretagne. L'encadrement du pouvoir parlementaire de décision budgétaire s'est exprimé dans toute son amplitude, c'est-à-dire temporellement et matériellement. D'abord, le temps imparti aux parlementaires pour s'exprimer lors du vote du budget a été considérablement restreint, certaines procédures permettant même au Gouvernement de se passer de leurs amendements. Ensuite, un cadre matériel très rigoureux restreint leur marge de manœuvre. La possibilité d'amender les projets financiers s'est trouvée limitée tant pour les dépenses que pour les ressources. La rationalisation de la procédure a été telle dans les deux pays que l'hypothèse du refus du budget, qui apparaissait pourtant comme la contrepartie logique du pouvoir décisionnel conquis par les assemblées, semble avoir totalement disparu des régimes parlementaires français et britannique. L'altération du pouvoir budgétaire du Parlement pose la question de la fonction que le vote du budget lui permet d'exercer. A ce titre, l'information budgétaire fournit des éléments de réponse au terme desquels, cependant, le vote semble réduit à un moment d'information.

¹³³² Après avoir présenté les divergences entre Bagehot et Ramsay, Capitant montre que leurs positions sont conciliables. CAPITANT (R.), Régimes parlementaires, in *Mélanges Raymond Carré de Malberg*, op. cit., p. 55.

TITRE 2

LA REDUCTION DU VOTE DU BUDGET A UN MOMENT D'INFORMATION.

455 - Alors que les révolutions avaient octroyé des prérogatives étendues aux parlementaires, la rationalisation de la procédure du vote du budget qui est intervenue ensuite pose la question de la fonction des parlementaires en matière budgétaire. Dépossédé du pouvoir de décision, désormais dévolu à l'organe exécutif, le Parlement ne dispose plus que d'une fonction d'information. Il s'agit d'abord d'exprimer des revendications au nom du souverain et d'informer ensuite la Nation des choix effectués par le Gouvernement.

Au sujet du contrôle de l'exécution du budget, M. Saïdj évoque l'avènement d'un droit d'information au profit du Parlement¹³³³. Au XX^{ème} siècle, il semble qu'un principe d'information tend à dominer l'ensemble du droit budgétaire, c'est-à-dire aussi bien le moment du vote que celui de l'exécution. Point d'orgue de cette préoccupation d'information, la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances en témoigne notamment en son titre V intitulé « De l'information et du contrôle sur les finances publiques ». Les articles se répartissent ensuite en deux chapitres, le premier pour l'information, le second pour le contrôle¹³³⁴. Alors que l'information tend à devenir un principe budgétaire à part entière, voire constitutionnel, ses implications sont particulièrement significatives à l'égard des rapports entre les organes exécutif et législatif.

456 - En Angleterre, l'infléchissement de la fonction budgétaire que le Parlement avait conquise lors de la Glorieuse Révolution a ouvert la voie à l'information dès l'époque du premier ministre Pitt qui introduisit à la fin du XVIII^{ème} siècle la pratique consistant à

¹³³³ SAÏDJ (L.), *Finances Publiques*, *op. cit.*, 4^{ème} éd., 2003, p. 328, n°469. Ce droit est formellement mentionné aux articles 1^{er} et 42 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 et découle de l'article 47 de la loi organique du 1^{er} août 2001.

¹³³⁴ Loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances n°2001-692, *JO* n°177 du 2 août 2001, p. 12480.

présenter au Parlement « l'ensemble du programme financier pour l'année suivante, c'est-à-dire d'un côté la masse des « *estimates* » émanant de tous les ministères et de l'autre les recettes jugées nécessaires »¹³³⁵. A partir de cette époque, l'information du Parlement a sans cesse été améliorée. En France, Jèze observe en 1922 la propension du Gouvernement à fournir spontanément des documents aux parlementaires mais aussi la multiplication des dispositions législatives le prévoyant¹³³⁶. Le décret du 19 juin 1956, l'ordonnance du 2 janvier 1959 et enfin la loi organique du 1^{er} août 2001 s'engagèrent résolument dans le sens d'une amélioration de l'information budgétaire destinée aux parlementaires. Nouveau principe caractéristique du vote du budget, l'information a connu un développement comparable en France et en Angleterre (**Chapitre 1**). Le phénomène occupe une telle place lors du vote du budget que la fonction budgétaire du Parlement tout entière semble redéfinie à l'aune de ce principe (**Chapitre 2**).

¹³³⁵ MOLINIER (J.), *La procédure budgétaire en Grande-Bretagne*, *op. cit.*, p. 184.

¹³³⁶ JEZE (G.), *Cours de science des finances et de législation financière française*, *op. cit.*, 1922, p. 229.

CHAPITRE 1

LE DEVELOPPEMENT DE L'INFORMATION NECESSAIRE AU VOTE DU BUDGET

457 - Avant d'analyser les implications du phénomène informatif, il importe de dresser le constat du développement de l'information budgétaire dont disposent les parlementaires au moment du vote du budget (**Section I**). Destinée à éclairer leur consentement, l'information, qu'elle soit spontanément transmise comme c'est principalement le cas en Angleterre, ou qu'elle soit juridiquement exigée, comme c'est le cas en France depuis 1956, est révélatrice de la transformation de leur fonction budgétaire. (**Section II**).

SECTION I

LE CONSTAT DU DEVELOPPEMENT DE L'INFORMATION BUDGETAIRE

458 - Dans son *Cours de science et de législation financière* de 1922, Jèze indique que « l'obligation de fournir des renseignements est de date très récente ; la plupart des lois qui les exigent sont postérieures à 1910 ». Mais il précise aussi qu'« un certain nombre de documents justificatifs [étaient déjà] présentés spontanément »¹³³⁷. Pour Leroy-Beaulieu, « il est évident qu'un budget ne doit pas être un simple tableau de chiffres », et si « la législation s'est beaucoup occupée en France des documents financiers à fournir chaque année de manière à éclairer la discussion du budget »¹³³⁸, Jèze précise que « l'Angleterre est le pays qui a poussé le plus loin l'information économique et financière »¹³³⁹. Le constat est donc identique dans les deux pays et le développement de l'information observable durant toute l'année financière. Pour que le budget soit, selon ses termes, « clair, facile à lire et à comprendre », « il importe que ce soit à l'occasion de la présentation du budget que le plus grand nombre de pièces [justificatives des propositions budgétaires] soient produites »¹³⁴⁰. A charge donc pour le Gouvernement de fournir une grande quantité d'information lors de la discussion budgétaire (§1.). Mais ce n'est pas tout, l'information s'est aussi diversifiée en ne se limitant ni au cadre de la procédure du vote du budget ni à la seule obligation pesant sur le Gouvernement (§2.).

¹³³⁷ JEZE (G.), *Cours de science des finances et de législation financière française*, op. cit., 1922, p. 229.

¹³³⁸ LEROY-BEAULIEU (P.), *Traité de la science des finances*, Paris, Guillaumin et Cie, tome 2, 1879, p. 33.

¹³³⁹ JEZE (G.), *Cours de science des finances et de législation financière française*, op. cit., 1922, p. 226.

¹³⁴⁰ *Ibid.*, p. 225.

§ 1. L'information transmise lors de la discussion budgétaire.

459 - Si les parlementaires reçoivent une grande quantité d'information lors de la discussion budgétaire, celle-ci diffère en France et en Angleterre. Un remarquable développement est observable dans les deux cas, essentiellement d'un point de vue quantitatif. Mais alors que l'information était en expansion, les documents annexés au projet de loi de finances initiale ont été strictement réglementés en France par décret puis par une ordonnance organique. Le décret du 19 juin 1956 a ainsi rendu obligatoire l'accompagnement du projet de loi par un certain nombre de documents en même temps qu'il a ajouté « une obligation supplémentaire concernant la date du dépôt »¹³⁴¹. En Angleterre, un grand nombre de documents sont également communiqués aux parlementaires mais c'est l'aspect coutumier du droit budgétaire qui le rend obligatoire et non des textes contraignants. En outre, si l'information budgétaire est liée au projet de loi de finances initiale en France (**A.**), elle accompagne en Angleterre les deux principaux projets de loi financière (**B.**).

A. L'information budgétaire liée au projet en France.

460 - La pratique consistant à transmettre des documents d'information avec le projet de loi de finances est apparue dès les débuts de la Restauration en France. Certains étaient présentés spontanément par le Gouvernement tandis que d'autres l'étaient en vertu de dispositions législatives. Mais la quantité de documents et l'absence de réglementation les concernant ont justifié l'intervention du législateur. Lors de la rationalisation de la procédure du vote du budget, de l'ordre a été mis dans les documents accompagnant le projet de loi de finances. Les textes de 1956 et 1959 constituent une rupture par rapport à la législation antérieure (**1.**). La pratique a ensuite progressivement amélioré l'utilisation de cette information, laquelle a d'ailleurs en grande partie été codifiée par la loi organique du 1^{er} août 2001 (**2.**).

¹³⁴¹ TALLINEAU (L.), Annexes budgétaires (documents annexes), *Dictionnaire encyclopédique de finances publiques*, dir. L. Philip, *op. cit.*, tome 1, p. 71.

1. L'encadrement juridique des documents d'accompagnement de la loi de finances par le décret du 19 juin 1956 et l'ordonnance organique du 2 janvier 1959.

461 - Lorsque Leroy-Beaulieu aborde la question de l'information des parlementaires quant aux propositions financières du Gouvernement, il commence son propos par indiquer que l'on « joint [au budget], d'ordinaire, un exposé des motifs faisant connaître principalement les causes des modifications des recettes et des dépenses »¹³⁴². La chose lui paraît « évidente » et aussi très ancienne puisqu'il écrit que le budget « était jadis un énorme volume qui chaque jour prenait des dimensions plus grandes »¹³⁴³. C'est peu dire que le phénomène n'était pas récent, Leroy-Beaulieu écrivait en 1879. Alors, lorsqu'il est question d'évoquer les « documents destinés à l'information du parlement » en 1991, Mme Tallineau introduit sa partie historique au *Dictionnaire encyclopédique de Finances Publiques* en remarquant que « le projet de loi de finances de l'année est traditionnellement accompagné d'un certain nombre »¹³⁴⁴ d'entre eux. Le problème a historiquement été de canaliser le développement quantitatif de la documentation budgétaire mise à disposition du Parlement. Leroy-Beaulieu rappelle que le « projet de loi pour la fixation des recettes et des dépenses de l'exercice [...] atteignait 1300 pages » lorsque Say « eut l'heureuse idée de scinder ce document mastodontique en quatre volumes plus maniables, mais dont chacun [pourrait] bientôt devenir presque aussi gros que le volume unique d'autrefois »¹³⁴⁵. Mme Tallineau¹³⁴⁶ compare le constat établi par Leroy-Beaulieu en 1888 à la célèbre formule des professeurs Gaudemet et Molinier en 1983 décrivant « l'envahissement de la documentation budgétaire » : « 300 fascicules et près de 3000 pages qui empilés, atteindraient le troisième étage d'un immeuble »¹³⁴⁷.

¹³⁴² LEROY-BEAULIEU (P.), *Traité de la science des finances, op. cit.*, tome 2, p. 33.

¹³⁴³ *Ibid.*

¹³⁴⁴ TALLINEAU (L.), Annexes budgétaires (documents annexes), *Dictionnaire encyclopédique de finances publiques, dir. L. Philip, op. cit.*, tome 1, p. 71.

¹³⁴⁵ LEROY-BEAULIEU (P.), *Traité de la science des finances, op. cit.*, tome 2, p. 35. Jusqu'à la page 40, il donne une description détaillée de la structure du projet de l'époque.

¹³⁴⁶ TALLINEAU (L.), Les distinctions liées au caractère obligatoire des documents accompagnant le projet de loi de finances de l'année, *Etudes de finances publiques, Mélanges en l'honneur de Monsieur le Professeur Paul Marie Gaudemet, op. cit.*, p. 154. Les développements qui suivent sont inspirés de la synthèse de l'évolution historique des documents accompagnant le projet contenue dans cette introduction.

¹³⁴⁷ GAUDEMET (P. M.), MOLINIER (J.), *Finances Publiques*, Paris, Montchrestien, 1983, p. 313.

Mais cette difficulté n'est pas isolée. Les parlementaires n'ont pas seulement eu à affronter un document « mastodontique », mais aussi à faire face à la résistance de l'administration. Quelques années après Leroy-Beaulieu, Jèze constate qu'elle avait « jusqu'ici manifesté la plus mauvaise volonté à dresser des documents justificatifs et à les publier. Les commissions des finances des deux Chambres doivent constamment intervenir pour la rappeler à l'ordre. Bien plus, sous prétexte de surcroît de besogne et d'inutilité des documents justificatifs, les administrations essaient de faire abroger les lois qui en ont prescrit certains »¹³⁴⁸. On peut certes signaler une tentative de codification des principaux documents exigés par voie législative, par le décret portant règlement de la comptabilité publique du 31 mai 1862. Mais le développement de l'information n'en a pas été ralenti pour autant. Il faut attendre la tendance à la rationalisation qui a imprégné la IV^{ème} République pour qu'une réglementation stricte et précise ne soit mise en place.

462 - A la fin de la IV^{ème} République, les documents budgétaires voient leur intérêt renouvelé. Leur vertu informative devient capitale et il est question de rendre obligatoire la transmission par le Gouvernement d'un certain nombre d'entre eux. Le *Traité élémentaire de science et de législation financières* de Laferrière et Waline de 1952 est sans doute la dernière étude qui se contente de quelques lignes seulement pour présenter les « documents justificatifs » accompagnant le projet de budget. Ils en donnent eux-mêmes l'explication : « la Constitution de 1946, dans son article 16, prévoit qu'une loi organique règlera le mode de présentation du budget. Cette loi n'est pas encore intervenue »¹³⁴⁹ ; et pour cause, le texte ne fut adopté qu'en 1956. A partir du décret du 19 juin, les textes ont organisé l'information budgétaire et imposé au Gouvernement la transmission de documents.

Le décret du 19 juin 1956 n'a pas accru la masse des documents d'information transmis aux parlementaires mais les a juridiquement encadrés en valorisant « les informations fournies à l'occasion de la discussion de la loi de finances ». L'article 52 alinéa 1^{er} du décret dispose : « Des annexes, distribuées en même temps que le projet de loi de finances, font connaître, par ministère, le coût des services votés tels qu'ils sont définis par

¹³⁴⁸ JEZE (G.), *Cours de science des finances et de législation financière française*, op. cit., 1922, p. 230 et 231. Il donne l'exemple du projet de budget pour 1921 qui « proposait aux Chambres la suppression de l'état, par ministère et par service, des fonctionnaires admis à la retraite au cours de l'année précédente, ainsi que de la situation des dépenses engagées au 31 décembre de chaque année. La Chambre des députés, à l'heure actuelle, ne se défend guère contre ces dépenses des administrations publiques. Le Sénat, au contraire, est très énergique et refuse ».

¹³⁴⁹ LAFERRIERE (J.), WALINE (M.), *Traité élémentaire de science et de législation financières*, op. cit., p. 114.

les articles 53 et 54 ci-après et décrivent les mesures qui justifient les modifications proposées par rapport au montant des services votés ». Selon Mme Tallineau, « la volonté de situer les choix budgétaires dans l'ensemble de l'activité économique et sociale, de lier la politique d'investissement à la programmation à moyen terme et de connaître le coût des différentes actions entreprises par l'Etat, s'est traduite par une plus grande formalisation des documents d'information ». C'est ainsi que le décret de 1956 a rendu « obligatoire la présentation d'un rapport économique et financier, celle d'un budget social ou encore d'un budget fonctionnel. A l'obligation d'accompagnement du projet de loi s'ajoutait, pour les annexes les plus importantes, une obligation supplémentaire concernant la date du dépôt. Le rapport économique et le rapport financier devaient ainsi être déposés en même temps que le projet de loi de finances »¹³⁵⁰. Non sans quelque ironie, elle donne des exemples éloquentes de la rupture opérée en 1956 : « le rapport économique et financier ; le budget fonctionnel ; le budget social ont pris la place de la liste des élèves gratuites admises dans les maisons d'éducation de la Légion d'Honneur pendant l'année scolaire précédente¹³⁵¹, ou encore de la situation des réseaux téléphoniques construits à l'aide d'avances faites par les villes, Chambres de Commerce, Syndicats,¹³⁵² ... »¹³⁵³. La mise en ordre est donc double. Le Gouvernement se voit dans l'obligation de transmettre des documents informatifs aux parlementaires mais pas n'importe lesquels. Ils sont détaillés par la législation organique.

463 - Quant à la Constitution de 1958, elle prévoyait qu'une loi organique devait compléter les dispositions de son article 34. Le premier texte adopté en ce sens fut l'ordonnance du 2 janvier 1959 dont les articles 32 et 38 fixent un cadre strict aux documents budgétaires annexés au projet de loi de finances initiale. Le premier en fournit la liste¹³⁵⁴ et le

¹³⁵⁰ TALLINEAU (L.), Annexes budgétaires (documents annexes), Dictionnaire encyclopédique de finances publiques, dir. L. Philip, *op. cit.*, tome 1, p. 71.

¹³⁵¹ Loi de finances pour 1909, Loi du 27 décembre 1908, et état L.

¹³⁵² Loi de finances pour 1950, Loi n°50135 du 31 janvier 1950, état E.

¹³⁵³ TALLINEAU (L.), Les distinctions liées au caractère obligatoire des documents accompagnant le projet de loi de finances de l'année, *op. cit.*, p. 156.

¹³⁵⁴ « Le projet de loi de finances de l'année est accompagné : d'un rapport définissant l'équilibre économique et financier, les résultats connus et les perspectives d'avenir ; d'annexes explicatives faisant connaître notamment :

1° par chapitre le coût des services votés tels qu'ils sont définis à l'article 33 ci-après et les mesures nouvelles qui justifient les modifications proposées au montant antérieur des services votés, et notamment les crédits afférents aux créations, suppressions et transformations d'emplois ;

2° l'échelonnement sur les années futures des paiements résultant des autorisations de programme ;

3° la liste des comptes spéciaux du Trésor faisant apparaître le montant des recettes, des dépenses ou des découverts prévus pour ces comptes ;

second rend obligatoire le dépôt de certaines annexes en en faisant une condition pour le départ du délai de discussion¹³⁵⁵. Au cours des années 1970, les documents d'accompagnement de la loi de finances furent « classés en trois catégories qui ne correspondent pas toujours aux dispositions de l'ordonnance de 1959 »¹³⁵⁶ et qui furent approfondies par la loi organique du 1^{er} août 2001. Tant l'ordonnance du 2 janvier 1959 que la LOLF semblent établir une différence de valeur entre les documents budgétaires, puisque les deux premières catégories (le rapport et les annexes explicatives) doivent être déposées et distribuées en même temps que la loi de Finances.

2. Les documents d'accompagnement de la loi de finances et la loi organique du 1^{er} août 2001.

464 - Dans le cadre du Chapitre I^{er} du Titre V consacré à l'information sur les finances publiques, la loi organique du 1^{er} août 2001 prévoit que trois types de documents doivent accompagner les projets de loi de finances : « un rapport sur la situation et les perspectives économiques, sociales et financières de la Nation », des « annexes explicatives » envisageant les recettes et les dépenses de manière détaillée et des « annexes générales prévues par les lois et règlements destinées à l'information et au contrôle du Parlement ». Mais le classement par couleurs né dans les années 1970 s'est maintenu, les bleus budgétaires correspondant aux annexes explicatives imposées et les jaunes budgétaires correspondant aux annexes générales.

4° la liste complète des taxes parafiscales ;

d'annexes générales destinées à l'information et au contrôle du Parlement ». Article 32. Ordonnance organique du 2 janvier 1959.

¹³⁵⁵ « Le projet de loi de finances de l'année y compris le rapport et les annexes explicatives prévues à l'article 32 est déposé et distribué au plus tard le premier mardi d'octobre de l'année qui précède l'année d'exécution du budget. Il est immédiatement renvoyé à l'examen d'une commission parlementaire ». Article 38. Ordonnance organique du 2 janvier 1959.

¹³⁵⁶ SAÏDJ (L.), *Finances Publiques*, Paris, Dalloz, 3^{ème} éd., 2000, p. 215, n°453. En pratique, il est apparu difficile de discerner les annexes explicatives des annexes générales. C'est la raison pour laquelle a été retenue une distinction fondée sur la couleur de la couverture des documents : les bleus, les jaunes, les verts et les blancs budgétaires. La LOLF conserve ces couleurs.

- les bleus budgétaires.

Ce sont les « documents juridiquement indispensables à la discussion du budget »¹³⁵⁷. D'une part, en effet, ils conditionnent l'exercice du droit d'amendement des parlementaires, « puisqu'ils sont absolument nécessaires aux parlementaires pour que ceux-ci puissent proposer des modifications dans la répartition des crédits du projet de loi de finances ». Ensuite, ils sont obligatoirement joints au projet de loi de finances, « sinon théoriquement, le délai de quarante jours dont disposent les députés pour se prononcer en première lecture ne prend effet que le jour du dépôt du dernier bleu budgétaire, même si la loi elle-même a déjà été distribuée ». Enfin, les décrets de répartition qui permettent d'exécuter le budget une fois adopté, doivent respecter la répartition par programme contenue dans les bleus budgétaires. Le Conseil constitutionnel a renforcé leur importance puisqu'ils sont susceptibles de faire l'objet d'un contrôle de constitutionnalité. Ils ont ainsi une valeur législative¹³⁵⁸. Les bleus sont composés d'annexes explicatives et du « rapport sur la situation et les perspectives économiques, sociales et financières de la nation ».

Selon l'article 51, 1° de la LOLF, les annexes explicatives sont jointes au projet de loi de finances de l'année. L'article 39 alinéa 1 indique que le projet « est déposé et distribué au plus tard le premier mardi d'octobre de l'année qui précède celle de l'exécution du budget ». Le caractère impératif des délais est relativisé par la décision n°2001-448 DC du Conseil constitutionnel du 25 juillet 2001 relative à la loi organique qui pose une réserve d'interprétation : en cas de retard dans la transmission des documents, la loi de finances n'est pas inconstitutionnelle de fait. Le Conseil constitutionnel évalue si le retard a été préjudiciable au travail parlementaire¹³⁵⁹. Cette réserve a été réitérée le 7 juillet 2005 à

¹³⁵⁷ *Ibid.*, p. 215, n°454.

¹³⁵⁸ Décision n°83-164 DC, 29 décembre 1983, *Rec.* p. 67.

¹³⁵⁹ « Considérant que l'article 39 prévoit le dépôt et la mise en distribution, « au plus tard le premier mardi d'octobre de l'année qui précède celle de l'exécution du budget », du projet de loi de finances de l'année, y compris les rapports prévus à l'article 50 et les annexes mentionnées aux 1° à 6° de l'article 51 ;

Considérant que ces dispositions comportent un double objet ; qu'en premier lieu, elles précisent le point de départ des délais fixés par les deuxième et troisième alinéas de l'article 47 de la Constitution, afin de permettre l'intervention des mesures d'ordre financier en temps utile pour assurer la continuité de la vie nationale ; qu'en second lieu, elles ont pour objet d'assurer, dans le respect de ces délais, que l'information nécessaire sera fournie aux membres du Parlement pour se prononcer en connaissance de cause sur le projet de loi de finances ;

Considérant que si, par suite des circonstances, tout ou partie d'un document soumis à l'obligation de distribution susmentionnée venait à être mis à la disposition des parlementaires après la date prévue, les dispositions de l'article 39 ne sauraient être comprises comme faisant obstacle à l'examen du projet de loi de finances ; que la conformité de la loi de finances à la Constitution serait alors appréciée au regard tant des exigences de la continuité de la vie nationale que de l'impératif de sincérité qui s'attache à l'examen de la loi de finances pendant toute la durée de celui-ci ;

l'égard des jaunes budgétaires et des documents joints à la loi de règlement et aux lois de finances rectificatives¹³⁶⁰. En premier lieu, des annexes portent sur les évaluations de ressources. Elles remplacent l'annexe appelée « voies et moyens » qui n'avait pas de valeur juridique, faute d'être reconnue par l'ordonnance de 1959. En second lieu, une annexe présente les « recettes et dépenses budgétaires en une section de fonctionnement et une section d'investissement »¹³⁶¹. Elle permet aux parlementaires de faire une autre lecture des crédits selon la spécialisation investissement/fonctionnement, qui est celle imposée aux collectivités décentralisées. En troisième lieu, (article 51, 5° LOLF), des annexes détaillent, « par programme ou par dotation, le montant des crédits présentés par titre », à la fois pour le budget général mais aussi pour les budgets annexes, les comptes spéciaux et les fonds de concours. Elles « sont accompagnées du projet annuel de performances de chaque programme »¹³⁶² désormais indispensable pour procéder à l'évaluation des crédits après l'exécution du budget selon la nouvelle approche budgétaire de la LOLF. En quatrième lieu, la loi organique du 12 juillet 2005 a ajouté une annexe d'information sur les mises en réserve de crédits¹³⁶³ prévus en exécution par le Gouvernement afin de pouvoir mieux faire respecter le plafond global des dépenses voté par le Parlement. Le Conseil constitutionnel a précisé ce point. Dans sa décision du 7 juillet 2005, il a indiqué « qu'il est loisible au Gouvernement d'envisager, dès le dépôt du projet de loi de finances de l'année, la mise en réserve d'une faible fraction des crédits ouverts afin de prévenir une détérioration éventuelle de l'équilibre budgétaire ; que, toutefois, les nouvelles dispositions prévues par cet article ne sauraient être entendues comme imposant au Gouvernement de mettre des crédits en réserve ; qu'elles ne sauraient davantage porter atteinte aux prérogatives qu'il tient des articles 20 et 21 de la Constitution en matière d'exécution des lois de finances »¹³⁶⁴. Cela empêche un contrôle trop strict du Gouvernement par le Parlement qui pourrait paralyser sa marge de manœuvre, pourtant nécessaire à une bonne régulation budgétaire en cours d'exercice. En dernier lieu,

Considérant que, sous cette réserve, la première phrase du premier alinéa de l'article 39 est conforme à la Constitution ». Décision n°2001-448 DC, 25 juillet 2001, *Rec.* p. 99.

¹³⁶⁰ Décision n°2005-517 DC du 7 juillet 2005, *JO* du 13 juillet 2005, p. 11444.

¹³⁶¹ Article 51, 3° de la LOLF.

¹³⁶² L'article 51 dresse une liste allant de a) à e). La loi organique du 12 juillet 2005 a ajouté un f) prévoyant « une présentation indicative des emplois rémunérés par les organismes bénéficiaires d'une subvention pour charges de service public ».

¹³⁶³ La loi prévoit « une présentation des mesures envisagées pour assurer en exécution le respect du plafond global des dépenses du budget général voté par le Parlement, indiquant en particulier, pour les programmes dotés de crédits limitatifs, le taux de mise en réserve prévu pour les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel et celui prévu pour les crédits ouverts sur les autres titres ».

¹³⁶⁴ Décision n°2005-517 DC, 7 juillet 2005, *JO* du 13 juillet 2005, p. 11444.

l'article 51 prévoit « des annexes explicatives développant, pour chaque budget annexe et chaque compte spécial, le montant du découvert ou des recettes et des crédits proposés par programme ou par dotation. Ces annexes sont accompagnées du projet annuel de performances de chacun d'entre eux, dans les conditions prévues au 50 en justifiant les prévisions de recettes et, le cas échéant, son découvert ».

Le rapport économique, social et financier, prévu par l'article 50 de la LOLF constitue un bleu à part. Ce rapport, intitulé « rapport sur la situation et les perspectives économiques, sociales et financières de la Nation », contient les informations autrefois présentées par deux rapports exigés par le décret du 19 juin 1956. Entre temps, l'ordonnance de 1959 avait fusionné ces deux anciens rapports en un rapport unique qui devait définir, aux termes de l'article 32, « l'équilibre économique et financier, les résultats connus et les perspectives d'avenir ».

Désormais enrichi, il présente de manière détaillée les « hypothèses », les « résultats des projections sur la base desquelles est établi le projet de loi de finances de l'année ». « Il présente et explicite les perspectives d'évolution, pour au moins les quatre années suivant celle du dépôt du projet de loi de finances, des recettes, des dépenses et du solde de l'ensemble des administrations publiques détaillées par sous-secteurs et exprimées selon les conventions de la comptabilité nationale, au regard des engagements européens de la France, ainsi que, le cas échéant, des recommandations adressées à elle sur le fondement du traité instituant la Communauté européenne ». L'article 50 de la LOLF exige donc que ce rapport tienne compte du contexte européen et de ses incidences sur les finances publiques nationales¹³⁶⁵. A ce titre, l'article 8 de la loi n°2005-779 du 12 juillet 2005 a modifié l'article 50 de la LOLF. « Après la deuxième phrase du premier alinéa de l'article 50 [de la LOLF], il est inséré une phrase ainsi rédigée : il explicite le passage, pour l'année considérée et celle qui précède, du solde budgétaire à la capacité ou au besoin de financement de l'Etat tel qu'il est mesuré pour permettre la vérification du respect des engagements européens de la France, en indiquant notamment l'impact des opérations mentionnées au deuxième alinéa de l'article 8 ». Depuis la loi du 12 juillet 2005, le rapport comporte en outre une explication de la « clé de passage » entre le solde budgétaire de l'État et la capacité ou le besoin de financement de l'État au sens des engagements européens de la France, en indiquant notamment l'impact des

¹³⁶⁵ Il importe de préciser qu'il devra s'articuler étroitement avec le programme national pluriannuel de finances publiques, lui-même théoriquement fixé dans le respect du pacte de stabilité européen.

partenariats publics-privés¹³⁶⁶. La question se pose de savoir quel est leur impact sur la capacité ou le besoin de financement public et sur la dette publique au sens du traité de Maastricht. Pour avoir une image fidèle de l'endettement de l'État, les parlementaires ont souhaité voir inscrire dans les dettes de l'État celles qui correspondent à des portages d'opérations par des tiers. En effet, lorsque l'État confie à des opérateurs privés le soin de construire une prison ou une gendarmerie, l'objectif poursuivi est le même que celui que pourrait poursuivre l'État conduisant en tant que maître d'ouvrage.

Les ajouts réalisés par la loi du 12 juillet 2005 qui modifie la LOLF quatre années seulement après son adoption et avant même qu'elle ait pu recevoir une pleine application sont significatifs du besoin des parlementaires en matière d'information budgétaire. Concernant les bleus budgétaires, à titre d'exemple, le projet de loi de finances initiale pour 2006 comporte 34 bleus par mission du budget général et trois bleus pour les budgets annexes.

- les jaunes budgétaires.

La LOLF n'énumère pas les annexes générales de manière exhaustive et permet que certaines soient ajoutées¹³⁶⁷. Ce sont des rapports sur des questions très diverses qu'une loi de finances ou une loi ordinaire (souvent une loi de programme) a fait obligation au Gouvernement de présenter au Parlement sur un sujet donné. La différence est que, contrairement aux bleus, ces annexes ne doivent pas nécessairement être déposées en même temps que le projet de loi de finances. L'article 39 alinéa 2 de la LOLF fixe toutefois une condition de délai¹³⁶⁸ : « chaque annexe générale destinée à l'information et au contrôle du Parlement est déposée sur le bureau des assemblées et distribuée au moins cinq jours francs avant l'examen, par l'Assemblée nationale en première lecture, des recettes ou des crédits auxquels elle se rapporte ». Sur ce délai aussi, le Conseil constitutionnel émet une

¹³⁶⁶ Selon l'ordonnance du 17 juin 2004, « les contrats de partenariat sont des contrats administratifs par lesquels l'État ou un établissement public de l'État confie à un tiers, pour une période déterminée en fonction de la durée d'amortissement des investissements ou des modalités de financement retenues, une mission globale relative au financement d'investissements immatériels, d'ouvrages ou d'équipements nécessaires au service public, à la construction ou transformation des ouvrages ou équipements, ainsi qu'à leur entretien, leur maintenance, leur exploitation ou leur gestion, et, le cas échéant, à d'autres prestations de services concourant à l'exercice, par la personne publique, de la mission de service public dont elle est chargée ».

¹³⁶⁷ Article 51, 7° : « Des annexes générales prévues par les lois et règlements destinées à l'information et au contrôle du Parlement ».

¹³⁶⁸ Ce qui n'était pas le cas sous l'empire de l'ordonnance de 1959.

réserve d'interprétation¹³⁶⁹. En 2003, ces annexes étaient au nombre de 30¹³⁷⁰. Dans le projet de loi de finances pour 2006, 26 jaunes sont prévus.

465 - Certaines annexes sont aussi destinées à améliorer l'information des parlementaires mais ne peuvent faire l'objet d'une classification satisfaisante selon les « couleurs » précédentes du fait de leur objet. A ce titre, citons simplement l'article 52 de la LOLF qui prévoit qu'« en vue de l'examen et du vote du projet de loi de finances et du projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année suivante par le Parlement, le Gouvernement présente à l'ouverture de la session ordinaire un rapport retraçant l'ensemble des prélèvements obligatoires ainsi que leur évolution ». Ce rapport peut faire l'objet d'un débat à l'Assemblée nationale et au Sénat.

466 - En dehors de ces documents d'information nécessaires à la discussion du projet de loi de finances initiale¹³⁷¹, certains documents doivent aussi, selon l'article 53 de la LOLF, être joints à tout projet de loi de finances rectificative. Il s'agit d'un « rapport présentant les évolutions de la situation économique et budgétaire justifiant les dispositions qu'il comporte (1°) » ; d'une « annexe explicative détaillant les modifications de crédits proposées » (2°) ; « des tableaux récapitulant les mouvements intervenus par voie réglementaire et relatifs aux crédits de l'année en cours (3°) ».

Ainsi, alors que les documents d'information fournis aux parlementaires étaient déjà nombreux, la législation a accentué leur développement, d'abord en 1956 et 1959 puis en 2001. En Angleterre, le besoin de réglementer de manière aussi stricte l'information destinée aux parlementaires n'a pas été ressenti, sauf pour ce qui concerne l'exécution du budget. Mais elle apparaît pourtant tout aussi dense.

¹³⁶⁹ Décision n°2001-448 DC, 25 juillet 2001, *Rec.* p. 99.

¹³⁷⁰ Imposées notamment par des lois de programme, elles touchent des secteurs divers : l'état de la recherche et du développement technologique, l'état de la formation professionnelle, les concours de l'Etat aux collectivités locales, l'effort financier consacré à la politique de la ville, à la culture, aux Petites et Moyennes Entreprises, aux droits des femmes, à la protection sociale, à l'état des relations financières avec l'Union Européenne, l'effort social de la Nation. Cette liste est non exhaustive et surtout susceptible de s'allonger au gré de la volonté du législateur.

¹³⁷¹ On peut également citer les blancs qui ont disparu avec la réforme des bleus, et les verts qui portent sur l'exécution. Quant à la loi de règlement, elle a également été enrichie de documents informatifs par la LOLF (article 54) et par la loi du 12 juillet 2005.

B. L'information budgétaire liée aux projets en Angleterre.

467 - L'information budgétaire prend toute son importance dès l'ouverture de la discussion en Angleterre. « Une masse d'informations est fournie aux parlementaires et au public » au début du processus d'examen des propositions budgétaires de recettes¹³⁷². Le *Budget Day* est le moment le plus attendu de l'année pour l'ensemble des personnes intéressées par la matière budgétaire. Lors du *Budget Speech*, le Chancelier de l'Echiquier dévoile ses projets à l'égard des recettes mais aussi à l'égard des dépenses qu'il s'agit de couvrir (1.). Les parlementaires reçoivent ensuite le *Financial Statement* qui développe le discours, ainsi que des documents d'information portant notamment sur les prévisions économiques. Les propositions budgétaires de dépenses, les *estimates*, sont également accompagnées de documents d'information (2.). L'ensemble de ces mesures informatives datent de la Révolution¹³⁷³, l'expression « ouvrir le budget » remontant pour sa part aux années qui suivirent 1750¹³⁷⁴.

1. Le *budget speech*.

468 - Historiquement, le mot « budget » est d'origine française. Lorsqu'il prit un sens financier en Angleterre, il désigna « le sac qui contenait les propositions du Chancelier de l'Echiquier ayant pour objet le financement des dépenses du gouvernement : lorsque le Chancelier de l'Echiquier se présentait devant le Parlement pour solliciter l'octroi de subsides, il ouvrait son budget et en retirait ces propositions »¹³⁷⁵. L'expression « ouvrir le budget » fut utilisée pour la première fois en 1733 « dans un pamphlet représentant satiriquement Sir Peel, Premier ministre et Chancelier de l'Echiquier, comme un docteur

¹³⁷² « Au discours du Chancelier de l'Echiquier s'ajoutent la publication du *Financial Statement* et la parution de divers documents à caractère économique ». MOLINIER (J.), *La procédure budgétaire en Grande-Bretagne*, op. cit., p. 257.

¹³⁷³ *It « has been made in the House of Commons yearly since the Revolution (1688) »*. WILLOUGHBY (W. F.), WILLOUGHBY (W. W.), MACCUNE LINDSAY (S.), *The system of financial administration of Great Britain*, Washington, The Brookings Institution, 2^{ème} impression, 1929, p. 256.

¹³⁷⁴ « *The phrase mentioned above that the Chancellor of th Exchequer opens the budget was in force soon after 1750* ». *Ibid.*, p. 257.

¹³⁷⁵ MOLINIER (J.), *La procédure budgétaire en Grande-Bretagne*, op. cit., p. 184.

charlatan ouvrant son sac (ou budget) de pilules et de potions »¹³⁷⁶. Si l'expression désigne moins aujourd'hui la sacoche que les propositions du Chancelier, lors du *Budget Day*, il quitte tout de même Downing Street avec la sacoche à la main et les photographes autour de lui¹³⁷⁷. M. Molinier commente le « cérémonial particulier » auquel obéit le *Budget Day* : « le Chancelier de l'Echiquier est abondamment photographié lorsqu'il quitte sa résidence du 11, Downing Street, tenant à la main la petite valise de cuir rouge qui contient les feuillets de son discours. La Chambre des Communes est comble et les galeries sont occupées par des diplomates étrangers, des représentants de la presse et un public nombreux »¹³⁷⁸. Très attachés à la tradition, les Anglais accordent une importance particulière à la boîte contenant les propositions du ministre. « Le budget était porté dans une boîte de couleur rouge utilisée pour la première fois par Gladstone en 1860. Callaghan n'utilisa pas la boîte rouge quand il fut Chancelier (1965-67) ; il utilisa une large boîte de couleur marron. Le Chancelier Brown utilisa une nouvelle boîte pour son premier budget en 1997, qui avait été confectionnée par les stagiaires de sa circonscription de *Dumfermline East* »¹³⁷⁹. L'ensemble de ces détails ne manquent pas d'intéresser les commentateurs financiers attentifs au respect scrupuleux de la tradition.

469 - La date du *Budget Day* est variable mais antérieure au 4 mai. Avant le changement du calendrier en 1754, il s'agissait du 25 mars, *Lady Day*. Par la suite la date s'est fixée autour du 6 avril¹³⁸⁰. Pendant tout le XX^{ème} siècle, le discours eut lieu au printemps, sauf entre 1993 et 1996. Dans son *Budget Speech* du 10 mars 1992, le Chancelier Lamont annonça qu'il avait l'intention de réviser la chronologie du Budget annuel afin que les impositions et les propositions de dépenses soient présentées au Parlement en même temps : le *Unified Budget*. Il publia un papier blanc (*White Paper*) résumant ses propositions. Le discours devait intervenir au mois de décembre mais fut ramené à novembre. La réforme impliquait que le discours couvre les propositions budgétaires de recettes pour l'année financière à venir et les projets gouvernementaux en terme de dépenses pour les trois années à venir, ce qui combinait le discours d'automne et le Budget. « Il incluait un résumé des

¹³⁷⁶ *Budgets and Financial Documents*, Factsheet P5, *op. cit.*, p. 3.

¹³⁷⁷ La couverture de l'ouvrage de Reid, édition Hutchinson University Library, représente le Chancelier avec la fameuse sacoche. REID (G.), *The politics of financial control*, *op. cit.*

¹³⁷⁸ MOLINIER (J.), *La procédure budgétaire en Grande-Bretagne*, *op. cit.*, p. 258.

¹³⁷⁹ *Budgets and Financial Documents*, Factsheet P5, *op. cit.*, p. 3.

impositions principales, une analyse des projets de dépenses ministérielles pour les trois années à venir, une présentation de la stratégie financière à moyen terme du Gouvernement, les prévisions économiques pour l'avenir immédiat et de l'information concernant le coût des allègements fiscaux. Le premier Budget qui a été présenté conformément à cette nouvelle procédure intervint le 30 novembre 1993 ; le dernier le 26 novembre 1996 »¹³⁸¹.

Lorsque le Gouvernement travailliste fut investi en mai 1997, la pratique « retourna aux budgets de printemps après que le Chancelier Brown délivra son premier budget en juillet 1997 »¹³⁸². Cependant, lorsque de nouvelles élections entraînent une alternance en cours d'année, le nouveau Chancelier présente un budget qu'il y en ait déjà eu un ou non. Parfois, un mini-budget est nécessaire pour ajuster les détails des impositions. Ce fut le cas en 1947, 1955, 1964, 1974 et 1976¹³⁸³.

470 - Le *Budget speech* est le premier élément d'information nécessaire au Parlement en vue de la discussion du projet et revêt une importance fondamentale en matière budgétaire: « c'est sans doute le point culminant de la longue procédure de discussion parlementaire du budget qui s'étale de février à août. Il est impatientement attendu par les hommes politiques, le monde des affaires et, plus généralement, par le grand public, en raison du secret traditionnel qui entoure les projets fiscaux du Chancelier de l'Echiquier »¹³⁸⁴.

Depuis le 25 novembre 1997 et la victoire des travaillistes, le discours est publié, et commence par cette phrase : « *to report the government's assessment of the economy, to outline the Government' Budget aims and to encourage an informed debate on the issues* » (pour présenter les vues gouvernementales en matière économique, pour décrire les objectifs du budget gouvernemental et pour encourager un débat éclairé sur les thèmes principaux)¹³⁸⁵. Le *Budget Speech* est généralement composé de deux parties : « un résumé de la situation économique et le compte détaillé des mesures nécessaires pour prélever l'argent nécessaire ». Quant aux « changements fiscaux, [ils] sont présentés tard dans le discours ».

¹³⁸⁰ *Budgets and Financial Documents*, Factsheet P5, *op. cit.*, p. 3. M. Molinier donne l'exemple de 1952, le discours étant intervenu le 11 mars. En 1968, ce fut le 19 mars. MOLINIER (J.), *La procédure budgétaire en Grande-Bretagne*, *op. cit.*, p. 258.

¹³⁸¹ *Budgets and Financial Documents*, Factsheet P5, *op. cit.*, p. 4.

¹³⁸² *Ibid.*

¹³⁸³ *Ibid.*, p. 3.

¹³⁸⁴ MOLINIER (J.), *La procédure budgétaire en Grande-Bretagne*, *op. cit.*, p. 257.

¹³⁸⁵ *Budgets and Financial Documents*, Factsheet P5, *op. cit.*, p. 2.

Si la durée du *Budget Speech* a varié, récemment il a eu tendance à devenir de plus en plus court : la moyenne étant de une heure à une heure et demie. Traditionnellement, le Chancelier n'est pas interrompu. Le plus long discours fut donné par Gladstone en 1853 : 4 heures et 45 minutes. Celui de Disraeli de 1852 dura 5 heures mais il y eut une pause. Le même Disraeli tient aussi le record du discours le plus court : en 1867, il ne dura que 45 minutes¹³⁸⁶.

L'un des intérêts du *Budget Speech* est qu'il contient « à la fois un bilan de l'année financière écoulée et un programme pour l'exercice suivant »¹³⁸⁷. Cela n'est pas sans rappeler le chaînage vertueux que la loi organique du 1^{er} août 2001 est censé réaliser entre la loi de règlement de l'année « n » et la loi de finances initiale pour l'année « n+2 ». Le *Budget Speech* constitue non seulement une information déterminante pour les parlementaires mais aussi pour l'ensemble de la vie économique du pays. Il est suivi par la publication du *Financial Statement* qui développe les aspects abordés lors du *Budget Speech*.

2. Le FSBR (*Financial Statement* et *Budget Report*) et les documents annexés aux *estimates*.

471 - « Le *Financial Statement* annuel et le *Budget Report* sont rendus disponibles immédiatement au terme du discours budgétaire tout comme les dispositions des résolutions budgétaires »¹³⁸⁸. En plus de présenter les positions du Gouvernement à l'égard des perspectives économiques générales, ce document ainsi que le rapport budgétaire qui accompagne le budget « contiennent des propositions détaillées d'imposition (qui doivent prendre effet dans le *Finance Bill*) et des prévisions de dépenses révisées, parfois reflétant des annonces de dépenses additionnelles faites dans le budget. Le débat sur le budget, qui prend place généralement sur quatre journées de la session, couvre les éléments d'imposition des propositions gouvernementales et des politiques fiscales globales, incluant les dépenses »¹³⁸⁹.

¹³⁸⁶ *Ibid.*

¹³⁸⁷ MOLINIER (J.), *La procédure budgétaire en Grande-Bretagne*, *op. cit.*, p. 258.

¹³⁸⁸ *Budgets and Financial Documents*, Factsheet P5, *op. cit.*, p. 4.

¹³⁸⁹ « *The Chancellor of the Exchequer's Budget statement itself is usually delivered in March or April. In addition to setting out the government's assessment of general economic prospects, the Financial Statement and Budget Report accompanying the Budget contains detailed proposals for taxation (to be given effect in the Finance Bill) and revised spending forecasts, sometimes reflecting additional expenditure announcements made in the Budget. The debate on the Budget, which usually takes place over four sitting days, covers both taxation*

472 - Il s'agit du plus important des documents budgétaires britanniques. Il comporte « un exposé détaillé des mesures fiscales nouvelles proposées par le Chancelier de l'Echiquier, un état récapitulatif – pour l'année financière écoulée – et estimatif – pour l'année financière qui débute – de toute les recettes et de toutes les dépenses de l'Etat »¹³⁹⁰. Pour certains, le *financial statement* constitue même le véritable *budget*¹³⁹¹.

Une classification traditionnelle dite du dessus de la ligne et du dessous de la ligne (*above the line and below the line*) caractérisait le document depuis la seconde moitié du XIX^{ème} siècle¹³⁹² et se maintint malgré de nombreuses critiques après la seconde Guerre Mondiale. Ce système peut être rapproché de la distinction dans les lois de finances françaises entre « opérations à caractère définitif et opérations caractère temporaire »¹³⁹³.

473 - Selon le traité de May, « l'examen du *financial statement* annuel conçu par le Chancelier de l'Echiquier et des résolutions qui s'ensuivent est le travail le plus important concernant les *Ways and Means* »¹³⁹⁴, mais cet examen donne également une vision d'ensemble de la matière budgétaire. En effet, l'introduction du « budget unifié » (*unified*

elements of the government's proposals and overall fiscal policy, including expenditure ». Erskine May's treatise on the law, privileges, proceedings and usage of Parliament, op. cit., 23^{ème} éd., 2004, p. 860.

¹³⁹⁰ MOLINIER (J.), *La procédure budgétaire en Grande-Bretagne*, op. cit., p. 260. M. Molinier détaille les trois parties composant le *Financial Statement* (pp. 260 à 276). La première partie intitulée *Consolidated Fund and National Loans Fund* « s'ouvre par l'exposé technique des propositions de modification de la fiscalité – *Proposed Changes in Taxation* – annoncées par le Chancelier de l'Echiquier dans son *budget speech* » (p. 260). La deuxième partie du *Financial Statement* a été introduite en 1965. Elle fournit une série de classifications qui obéissent aux principes de la comptabilité nationale (p. 275). La troisième partie n'est produite que depuis 1968. « Elle consiste en une prévision à court terme de la situation économique du pays ». « Cet exposé a pour but de replacer la politique budgétaire du Chancelier de l'Echiquier dans son contexte économique et de définir les effets attendus de cette politique sur l'économie nationale » (p. 276).

¹³⁹¹ « *Though not so designated popularly, this statement constitutes in effect the real budget* ». WILLOUGHBY (W. F.), WILLOUGHBY (W. W.), MACCUNE LINDSAY (S.), *The system of financial administration of Great Britain*, Washington, The Brookings Institution, 2^{ème} impression, 1929, p. 256.

¹³⁹² « A l'époque des réformes financières entreprises par Gladstone dans les années 1860-1870, le budget – entendu au sens le plus large – ne totalisait que les recettes et les dépenses courantes de l'Etat, strictement équilibrées ou bien avec un léger excédent de recettes destiné à l'amortissement de la dette publique. Quant aux prêts et à leur remboursement, ils n'étaient pas considérés comme faisant partie intégrante du budget, leur montant étant d'ailleurs minime en ce temps ; simplement à titre d'information des parlementaires, les chiffres de ces opérations étaient indiqués en une note de bas de page, après qu'une ligne ait été tirée au dessous de la présentation du budget ». MOLINIER (J.), *ibid.*, p. 262. Voir pour sa transposition en France sous forme d'opérations définitives et d'opérations provisoires : DOUAT (E.), *Finances Publiques, Finances communautaires, nationales, sociales et locales*, op. cit., p. 201.

¹³⁹³ *Ibid.*, p. 263. En 1948, une classification alternative fut proposée par le Chancelier de l'Echiquier du gouvernement travailliste, Cripps. Une réforme intervint en 1965 et une nouvelle classification remplaça l'ancienne. Enfin, un nouvel aménagement intervint pour la première fois dans le *Financial Statement* pour 1968-1969.

¹³⁹⁴ « *The consideration of the annual financial statement made by the Chancellor of the Exchequer and of the ensuing resolutions is the most important business of Ways and Means* ». Erskine May's treatise on the law, privileges, proceedings and usage of Parliament, op. cit., 23^{ème} éd., 2004, p. 909.

budget) en 1993 consacra la pratique selon laquelle le Chancelier communique également des détails des plans gouvernementaux en matière de dépenses publiques en même temps que d'imposition : il s'agissait pour lui de développer « sa vision des ressources du pays, communiquer ses calculs des ressources et des dépenses probables et les besoins en terme d'emprunt public, et dévoiler si le fardeau pesant sur le peuple (imposition) doit être augmenté ou diminué »¹³⁹⁵. Le retour aux budgets de printemps n'enleva pas cette ambivalence qui caractérise le discours du Chancelier.

474 - En plus des papiers budgétaires contenant le *Financial statement* et le *Budget Report* (FSBR), un Papier de la Chambre des Communes connu sous le nom de *Red Box* (couverture rouge) est transmis aux parlementaires¹³⁹⁶. Ce livre rouge « présente un tableau général de l'économie britannique et fournit les prévisions sur son évolution probable »¹³⁹⁷. L'ensemble du FSBR fournit ainsi une analyse de la stratégie financière et des développements récents en matière économique en même temps qu'un résumé des mesures fiscale du Budget. « Avec le *Budget Report*, un grand nombre de notices informatives sont délivrées par le Trésor, *Inland Revenue*, *House of Commons customs and Excise* et d'autres départements ministériels. Cela ajoute des détails aux propositions budgétaires, à la fois sur les recettes et sur les dépenses, et explique leur contexte avec beaucoup de détails »¹³⁹⁸.

475 - Les propositions budgétaires de dépenses sont également accompagnées de documents destinées à informer les MPs. Un *Spending review* est publié tous les deux ans et présente les plans gouvernementaux de dépenses sur le long terme¹³⁹⁹. En ce qui concerne les *estimates*, « avant 1962, plus de 1500 pages étaient nécessaires pour [les] retracer (plus de 2000 en 1958-1959). Une réforme fut alors entreprise, dans le sens d'une simplification et d'une amélioration de la présentation de ces documents, qui permit de réduire des deux tiers

¹³⁹⁵ « *In his statement, the Chancellor develops his views of the resources of the country, communicates his calculations of probable income and expenditure and the requirement for public borrowing, and declares whether the burdens upon the people are to be increased or diminished* ». *Erskine May's treatise, ibid.*, p. 909.

¹³⁹⁶ Pour une présentation des documents d'information tels qu'ils se présentaient en 1969, voir MOLINIER (J.), *La procédure budgétaire en Grande-Bretagne, op. cit.*, p. 277 et 278.

¹³⁹⁷ « Ce document est préparé par l'administration du Trésor à la suite, en particulier, de consultation d'institutions privées et ses conclusions sont rédigées avec le souci de rechercher un consensus ». Mission d'information commune sur les moyens d'information des Parlements étrangers en matière économique et sociale, Rapport d'information, Paris, Les Documents d'information de l'Assemblée Nationale, n°2065, 1995, p. 23.

¹³⁹⁸ *Budgets and Financial Documents*, Factsheet P5, *op. cit.*, p. 4.

¹³⁹⁹ *Erskine May's treatise on the law, privileges, proceedings and usage of Parliament, op. cit.*, 23^{ème} éd., 2004, p. 858 et 859.

le nombre de pages imprimées, sans pour autant priver le Parlement d'informations essentielles »¹⁴⁰⁰. Une brochure établie par le Secrétaire Financier de la Trésorerie relative aux *estimates* des départements civils est publiée avec « pour fonction d'expliquer les différences qui apparaissent entre les crédits demandés pour l'année financière suivante et les crédits accordés l'année financière précédente ; elle contient de très nombreux tableaux analytiques ainsi qu'un état récapitulatif des dépenses publiques durant les neuf dernières années financières »¹⁴⁰¹. De la même manière, le ministre de la défense établit un *Statement on defence* en collaboration avec la Trésorerie. Il s'agit d'un « état chiffré global des dépenses militaires, des états chiffrés détaillés des différents services de la défense nationale et un exposé des implications financières de la politique de défense définie par le Cabinet, complété par des statistiques concernant les coûts en personnel et en matériel des trois armées »¹⁴⁰². L'ensemble de ces documents a pour but de fournir « une information détaillée sur la manière dont l'argent va être dépensée, et sur les personnes qui doivent garantir qu'il est dépensé comme prévu »¹⁴⁰³. « Le Trésor publie aussi en même temps un document résumé intitulé Dépenses publiques : Analyses statistiques [qui] comporte des tableaux sur les orientations des dépenses publiques, des analyses des différents plans précédents, des tableaux sur les dépenses du Gouvernement central et des autorités locales, et des analyses du *Total Managed Expenditure*¹⁴⁰⁴ par comté et par région. Des appendices techniques expliquent des conventions de mesure et des suppositions économiques et fournissent et des analyses détaillées des éléments composant le *Total Managed Expenditure* »¹⁴⁰⁵.

476 - Le traité de May présente une autre catégorie de documents informatifs qui s'ajoute aux « procédures formelles d'autorisation des *Estimates* ». Il s'agit d'une série

¹⁴⁰⁰ MOLINIER (J.), *La procédure budgétaire en Grande-Bretagne*, *op. cit.*, p. 216, note 1.

¹⁴⁰¹ *Ibid.*, p. 224.

¹⁴⁰² *Ibid.*, p. 224 et 225.

¹⁴⁰³ « *To support each request, the Government provides detailed information about what the money will be spent on, and who will be responsible for ensuring that it will be spent properly* ». *Financial Procedure*, Factsheet P6, *op. cit.*, p. 2.

¹⁴⁰⁴ Il s'agit des dépenses incluses dans les limites de celles qui sont allouées aux ministères et présentées dans le *Spending review*.

¹⁴⁰⁵ « *In order to provide a coherent overview of decisions which have been taken in the Spending Review and their relationship to the Main Estimates and to departmental reports, the Treasury also publishes at the same time a summary document entitled Public Expenditure : Statistical Analyses. This provides tables on trends in public expenditure, analyses of differences from previous plans, tables on central government and local authority expenditure, and analyses of Total Managed Expenditure by country and region. Technical appendices explain measurement conventions and economic assumptions, and provide detailed breakdowns of the component elements of Total Managed Expenditure* ». *Erskine May's treatise on the law, privileges, proceedings and usage of Parliament*, *op. cit.*, 23^{ème} éd., 2004, p. 861.

d'informations financières publié par chaque département ministériel au terme d'une pratique introduite en 1991. Généralement à la fin du printemps ou au début de l'été, ils communiquent un « rapport sur leurs plans de dépenses et les objectifs politiques précis qu'ils doivent atteindre ». Selon le traité de May, l'aperçu et le contenu de ces rapports ont été améliorés au fil des années à l'aide de consultation avec le *Treasury Committee* et avec d'autres *select committees* reliés à des départements ministériels. Le Trésor attend de chaque rapport qu'il donne une image d'ensemble de l'organisation réelle des départements, de leurs buts et objectifs, leur performance et leur usage des ressources, mais dans le cadre des exigences fondamentales, le Trésor accorde plus de liberté aux départements pour produire des rapports rationalisés accessible à un public élargi. Une partie de l'information formellement contenue dans les rapports départementaux, facilitant la comparaison entre ces rapports et les *Main Estimates*, est couramment incluse dans un document intitulé *Information Budgétaire Supplémentaire*, qui est publiée en même temps que les *Main Estimates* »¹⁴⁰⁶.

477 - En France et en Angleterre, la discussion du programme budgétaire gouvernemental s'est étoffée d'une information budgétaire abondante instituant une véritable obligation pesant sur l'organe exécutif. Mais l'information budgétaire ne se cantonne pas aux documents transmis juste avant le vote. De nature très diverse, elle est puisée par les parlementaires à d'autres moments de l'année et par différents moyens.

§ 2. La diversification de l'information budgétaire.

478 - L'information transmise par le Gouvernement et nécessaire au vote du budget est essentiellement contenue dans les documents accompagnant les projets de loi financière. Elle peut aussi être obtenue en dehors de la procédure du vote du budget (A.). Il existe également d'autres possibilités pour les parlementaires d'obtenir l'information qui leur est nécessaire pour se prononcer en connaissance de cause. Il leur est ainsi parfaitement possible de rechercher eux-mêmes l'information dont ils ont besoin (B.).

¹⁴⁰⁶ *Erskine May's treatise on the law, privileges, proceedings and usage of Parliament, op. cit.*, 23^{ème} éd., 2004, p. 861.

A. L'information obtenue en dehors de la procédure du vote du budget.

479 - L'obligation pour le Gouvernement d'informer les parlementaires s'est approfondie au fil du temps. S'il doit fournir un grand nombre de documents ou d'annexes en même temps que le projet ou les projets de loi de finances, le Gouvernement a été aussi amené à fournir des informations avant le dépôt du projet. Cela permet aux parlementaires de n'être pas seulement informé au moment de la discussion et de se retrouver face à une documentation trop abondante pour être exploitée dans les délais impartis. En obtenant certaines informations en amont de la procédure, la discussion s'en trouve facilitée (**1.**). Mais il existe une étape budgétaire au cours de laquelle l'information a une fonction essentielle : l'exécution du budget. Selon la présentation du baron Louis, il s'agit de la phase postérieure au vote. L'information comptable ainsi obtenue a d'ailleurs un intérêt de plus en plus déterminant pour les parlementaires lorsqu'il s'agit de discuter le budget futur (**2.**).

1. L'information antérieure au dépôt du projet.

480 - La préparation du projet de budget est une exclusivité du Gouvernement en France et en Angleterre. Mais cela ne signifie pas que le Parlement doive attendre d'être sollicité en vue du vote pour engager sa réflexion budgétaire. D'abord, la préparation du budget de l'année suivante se superpose au contrôle de l'exécution du budget de l'année en cours. Mais dans la mesure où la phase de préparation du budget mobilise les ministères et surtout le ministère de l'économie et des finances ou le *Treasury*, il a été envisagé que des informations soient communiquées aux parlementaires à l'avance. Cela leur permet d'avoir un premier aperçu quelques temps avant le point de départ des délais constitutionnels impartis à la discussion.

481 - En France, les initiatives en la matière sont récentes. Un débat d'orientation budgétaire fit son apparition en 1990 juste avant la phase de négociation budgétaire propre à la préparation du projet. Il est « organisé à partir d'un rapport gouvernemental, d'une contribution de la Cour des comptes (rapport préliminaire sur l'exécution du budget de l'année précédant le débat), d'un rapport d'information établi par le rapporteur général du

budget de chaque chambre et d'une déclaration du gouvernement (prononcée par le ministre des finances) »¹⁴⁰⁷. Cette procédure a été reprise en 1996 et annuellement poursuivie depuis, même si elle n'a pu avoir lieu en 1997 en raison de la dissolution de l'Assemblée nationale. L'article 48 de la LOLF consacre cette pratique en prévoyant qu'« en vue de l'examen et du vote du projet de loi de finances de l'année suivante par le Parlement, le Gouvernement présente, au cours du dernier trimestre de la session ordinaire, un rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques ». Conformément au phénomène de développement de l'information, l'article 48 est très précis quant au contenu du rapport puisqu'il précise les quatre grandes séries d'éléments que le rapport doit contenir¹⁴⁰⁸. Il valide ensuite la pratique qui s'était institutionnalisée à partir de 1996 en prévoyant que « le rapport [puisse] donner lieu à débat à l'Assemblée nationale et au Sénat ». Un tel débat parlementaire pourrait en effet renforcer la portée des observations de la Cour des comptes, en accentuant le débat critique et sa médiatisation, et pourrait ainsi inciter le Gouvernement à donner une meilleure suite à ces rapports. En outre, depuis la loi organique n°2005-779 du 12 juillet 2005, l'article 58 prévoit que le rapport annuel de la Cour des comptes¹⁴⁰⁹ peut aussi faire l'objet d'un débat à l'Assemblée Nationale et au Sénat. Cependant, ces débats sont facultatifs et ne lient pas le Gouvernement.

482 - La loi organique de 2001 a, en outre, accentué l'obligation d'information du Gouvernement avant le début de la discussion de la loi de finances initiale par son article 52. « En vue de l'examen et du vote du projet de loi de finances et du projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année suivante par le Parlement, le Gouvernement présente à l'ouverture de la session ordinaire [soit peu de temps avant le début de la procédure] un rapport retraçant l'ensemble des prélèvements obligatoires ainsi que leur évolution ». De la même manière que pour les autres rapports, le texte est précis quant au contenu : il « comporte l'évaluation financière, pour l'année en cours et les deux années

¹⁴⁰⁷ SAÏDJ (L.), *Finances Publiques, op. cit.*, 3^{ème} éd., 2000, p. 171, n°364.

¹⁴⁰⁸ « 1° Une analyse des évolutions économiques constatées depuis l'établissement du rapport mentionné à l'article 50 ; 2° une description des grandes orientations de sa politique économique et budgétaire au regard des engagements européens de la France ; 3° une évaluation à moyen terme des ressources de l'Etat ainsi que de ses charges ventilées par grandes fonctions ; 4° la liste des missions, des programmes et des indicateurs de performances associées à chacun de ces programmes, envisagés pour le projet de loi de finances de l'année suivante ».

¹⁴⁰⁹ Ce rapport annuel est rendu en application de l'article L. 136-1 du code des juridictions financières qui dispose que la Cour des comptes adresse au Président de la République et « présente au Parlement » un rapport annuel, ce dernier donne lieu, dans les deux assemblées, à une remise solennelle en séance publique par son Premier Président suivie, au Sénat, par les interventions des présidents des commissions des finances et des affaires sociales.

suivantes, de chacune des dispositions, de nature législative ou réglementaire, envisagées par le Gouvernement ». Il pourrait donc permettre aux représentants d'établir le lien entre la loi de finances de l'Etat et la loi de financement de la sécurité sociale. De surcroît, ce rapport peut faire l'objet d'un débat à l'Assemblée nationale et au Sénat.

483 - En Angleterre, il est plus difficile de définir ce qui pourrait constituer la période antérieure au dépôt du projet étant donné l'étalement de la procédure dans le temps. L'apparition de certains outils rappelle néanmoins les documents d'information communiqués aux parlementaires français en amont de la discussion.

Ainsi, « le Gouvernement présente au Parlement un rapport appelé « *pre-budget report* » au moins trois mois avant le budget (la loi de recettes), et habituellement en novembre ». Ce rapport « contient des prévisions économiques et fiscales, incluant des prévisions modifiées pour les dépenses annuellement gérées. Le rapport « pré-budget » contient également, de manière informative, des propositions pour des changements significatifs dans la politique fiscale concernée par le budget »¹⁴¹⁰. Le pré-budget fait l'objet d'un rapport détaillé par le *Treasury committee* et est très utile aux parlementaires en vue de la discussion.

Dans la mesure où une grande partie des recettes et des dépenses ne nécessite pas le renouvellement annuel de l'autorisation parlementaire, des informations sont aussi communiquées aux parlementaires à leur sujet. Ainsi, les services permanents du Fonds Consolidé (*Consolidated Fund Standing Services*) sont présentés dans une loi dont les effets ne sont pas limités à une année. Si les parlementaires peuvent à tout moment abroger certaines dispositions, ils sont également « tenus informés de l'évolution de ces charges, qui ne représentent qu'entre 10 et 15 % de la masse globale des dépenses de l'Etat. Les dépenses effectives des *Consolidated Fund Standing Services* sont en effet retracées a posteriori dans un document intitulé *Consolidated Fund Abstract Account* (Compte abrégé du Fonds Consolidé), publié chaque année et transmis au Parlement »¹⁴¹¹.

Outre les nombreux documents informatifs distribués aux parlementaires français et anglais en amont de la discussion et avec les projets de loi financières, l'information

¹⁴¹⁰ « *At least three months before the budget, and usually in November, the government presents to Parliament a Pre-Budget Report. This contains economic and fiscal forecasts, including revised forecasts for Annually Managed Expenditure. The Pre-Budget Report also sets out, in a consultive manner, proposals for significant changes in fiscal policy under consideration in the Budget* ». *Erskine May's treatise on the law, privileges, proceedings and usage of Parliament, op. cit.*, 23^{ème} éd., 2004, p. 859 et 860.

¹⁴¹¹ MOLINIER (J.), *La procédure budgétaire en Grande-Bretagne, op. cit.*, p. 212.

comptable, c'est-à-dire l'ensemble de l'information portant sur un exercice écoulé ou en cours, est devenue une source d'information nécessaire aux parlementaires en vue de la discussion des projets budgétaires. L'exemple le plus éloquent est le lien établi par la LOLF entre la loi de règlement de l'année « n » et le projet de loi de finances initiale pour l'année « n+2 ».

2. L'usage de l'information comptable.

484 - Il n'y a pas lieu de procéder à un recensement exhaustif de l'information budgétaire obtenue par les parlementaires au cours de l'exécution budgétaire. S'il s'agit du domaine dans lequel l'information est la plus développée, elle porte directement sur l'exécution du budget antérieur et seulement indirectement sur la discussion du budget futur. Il reste que cette information peut être utilisée par les parlementaires dans le cadre de la discussion du nouveau projet. En 1879, Leroy-Beaulieu s'interrogeait sur les « documents à présenter avec le budget » et l'essentiel des exemples de documents qu'il donnait contenait de l'information comptable¹⁴¹². De la même manière, Jèze explique en 1922 à propos de l'Angleterre que « le principe fondamental reconnu depuis le début du XIX^{ème} siècle, sans cesse développé depuis cette époque, surtout depuis 1866, est que le Parlement et le peuple soient mis en possession de renseignements bien détaillés concernant la situation financière et les opérations du gouvernement »¹⁴¹³. Le texte de 1866 auquel il fait référence est l'*Exchequer and Audit Act* qui constitue un élément essentiel du contrôle de l'exécution du budget. La liste de documents qu'il cite porte aussi sur l'information comptable¹⁴¹⁴. En fait, le pouvoir budgétaire du Parlement est souvent présenté sous l'angle du contrôle de l'exécution seulement, reléguant la procédure du vote du budget à un rang de moindre importance¹⁴¹⁵.

485 - Deux exemples empruntés aux droits budgétaires français et britannique illustrent parfaitement le profit que les parlementaires tirent de l'information comptable qui

¹⁴¹² LEROY-BEAULIEU (P.), *Traité de la science des finances, op. cit.*, tome 2, p. 33. Le premier exemple est ancien : il s'agit de la loi du 25 mars 1817 qui impose aux ministres « de présenter, à chaque session, les comptes de leurs opérations pendant l'année précédente ».

¹⁴¹³ JEZE (G.), *Cours de science des finances et de législation financière française, op. cit.*, 1922, p. 226.

¹⁴¹⁴ *Ibid.*, p. 227.

¹⁴¹⁵ Voir à titre d'exemple la répartition des développements de Chubb concernant le vote et l'exécution. *The Control of Public Expenditure, op. cit.*, 291 p.

leur est fournie en vue du vote du budget. La LOLF a ainsi amélioré les modalités de présentation de la loi de règlement. Censée constituer un outil de contrôle au profit du Parlement, la loi de règlement a souvent été discutée en décalage par rapport à l'année budgétaire qu'elle doit clore. Le décalage était souvent tel que les informations comptables qu'elle contenait ne pouvaient servir à la discussion d'aucune loi de finances initiale, l'adoption de celle-ci étant trop éloignée dans le temps de l'exercice concerné par la loi de règlement¹⁴¹⁶. Alors qu'il avait atteint des proportions extravagantes au début du XX^{ème} siècle¹⁴¹⁷, le décalage s'est stabilisé autour de 2 ou 3 années sous la V^{ème} République.

L'article 46 de la LOLF est venu régler la date de dépôt. « Le projet de loi de règlement, y compris les documents prévus à l'article 54 et aux 4^o et 5^o de l'article 58, est déposé et distribué avant le 1^{er} juin de l'année suivant celle de l'exécution du budget auquel il se rapporte ». Sous l'empire de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959, il était prévu que « le projet de loi de règlement [devait être] déposé et distribué au plus tard à la fin de l'année qui suit l'année d'exécution » (article 38). Il a fallu douze années avant que cette disposition ne soit respectée. Le Conseil constitutionnel a d'ailleurs apporté des précisions sur ce point dans sa décision n°2001-448 DC¹⁴¹⁸. La LOLF consolide le dispositif puisque l'article 41 prévoit que « le projet de loi de finances de l'année ne peut être mis en discussion devant une assemblée avant le vote par celle-ci, en première lecture, sur le projet de loi de règlement afférent à l'année qui précède celle de la discussion dudit projet de loi de finances ». Cela permet aux parlementaires de disposer à coup sûr d'une information comptable en vue de la discussion de la loi de finances de l'année. Mais l'article 41 de la LOLF a une conséquence semblable à l'article 47 de la Constitution. La possibilité de mettre en œuvre le projet de loi

¹⁴¹⁶ M. Saïdj a illustré le décalage avec des indications chiffrées très détaillées et un tableau récapitulatif. SAÏDJ (L.), *La loi de règlement et le développement du contrôle parlementaire de la Restauration à nos jours*, *op. cit.*, pp. 171 à 187. Le tableau figure en annexe aux pages 183 à 186.

¹⁴¹⁷ Le décalage avec l'année budgétaire concerné était régulièrement de 2 à 3 années entre la Restauration et 1870. Sous la III^{ème} République, il a pris des proportions considérables avec régulièrement une différence de plus de 10 ans. Le record est tenu par la loi de règlement pour 1915, adoptée en 1936, soit 21 ans après. SAÏDJ (L.), *ibid.*

¹⁴¹⁸ « Considérant par ailleurs que le projet de loi de règlement est soumis par l'article 46 à l'obligation de dépôt et de distribution avant le 1^{er} juin de l'année qui suit la clôture de l'exercice concerné ; que doivent être joints dans le même délai l'ensemble des documents prévus à l'article 54, ainsi que le rapport et la certification des comptes confiés à la Cour des comptes par l'article 58 ;

Considérant que ces divers délais ont pour objet d'assurer l'information du Parlement en temps utile pour se prononcer en connaissance de cause sur les projets de lois de finances soumis à son approbation ; qu'un éventuel retard dans la mise en distribution de tout ou partie des documents exigés ne saurait faire obstacle à l'examen du projet concerné ; que la conformité de la loi de finances à la Constitution serait alors appréciée au regard tant des exigences de continuité de la vie nationale que de l'impératif de sincérité qui s'attache à l'examen des lois de finances pendant toute la durée de celui-ci ». Décision 2001-448 DC, 25 juillet 2001, *Rec.* p. 99.

de finances initiale par ordonnance en cas de retard des parlementaires oblige ces derniers à se prononcer dans un délai strict. Puisqu'il n'est possible de mettre en discussion la loi de finances initiale que si « la loi de règlement afférent à l'année qui précède celle de la discussion dudit projet de loi de finances » a été votée, la conséquence d'un tel dispositif est d'assurer une adoption rapide du texte.

486 - En Angleterre, la mise à profit de l'information comptable en vue de la discussion des projets budgétaires est réalisée grâce au *Budget Speech* lui-même. Sans qu'une telle règle ne soit expressément imposée au Chancelier de l'Echiquier, celui-ci présente « à la fois un bilan de l'année financière écoulée et un programme pour l'exercice suivant »¹⁴¹⁹. Cela a l'avantage de contraindre le Chancelier à rendre des comptes au moment où il s'apprête à faire de nouvelles propositions budgétaires de recettes pour couvrir les dépenses demandées par les ministères par le biais des *estimates*. Plus généralement, les parlementaires obtiennent des informations internes par le biais du *Committee of Public Accounts* (Commission des comptes publics) réglementés par le SO n°148 et du *House of Commons Members Estimate Committee* dont l'activité de contrôle porte sur les dépenses publiques. Le SO n°152 D organise son suivi des *estimates*.

Le contrôle de l'exécution du budget est sans doute indissociable du pouvoir des parlementaires à l'égard du vote du budget mais dans la présentation du baron Louis, il s'agit de deux phases distinctes. *A priori*, les parlementaires n'exercent pas la même fonction au moment du vote et lors de l'exécution. En vue de la discussion des projets budgétaires, les assemblées françaises et anglaises possèdent en outre des moyens propres pour obtenir de l'information.

B. L'information recherchée par les parlementaires.

487 - Les outils qui permettent aux parlementaires de rechercher eux-mêmes l'information budgétaire sont d'une grande importance puisque cela les rend moins dépendants de celle qu'ils obtiennent du Gouvernement. Les commissions financières jouent ainsi un rôle déterminant pour préparer la discussion en séance publique et elles sont

¹⁴¹⁹ MOLINIER (J.), *La procédure budgétaire en Grande-Bretagne*, op. cit., p. 258.

organisées de manière à pouvoir éclairer les parlementaires (1.). Mais, même si les informations sont alors obtenues indépendamment de l'organe exécutif, le Gouvernement qui a préparé le budget demeure une source privilégiée pour l'information des parlementaires. C'est la raison pour laquelle les droits budgétaires français et britannique permettent aux parlementaires de lui poser des questions (2.).

1. Le rôle des commissions financières.

488 - En France comme en Angleterre, les parlementaires disposent d'un ensemble d'outils pour faciliter leur travail. En 1995, le rapport d'information n°2065 rendu par la mission commune sur les moyens d'information des Parlements étrangers en matière économique et sociale constatait que « les députés allemands, britanniques ou italiens n'ont pas le sentiment d'être profondément désarmés, face au gouvernement, en matière d'information ». La mission donnait une explication au décalage observable par rapport à « la situation des députés français » : les Parlements de ces trois pays « se sont structurés dans le dessein d'exercer un contrôle pointu du gouvernement et de l'administration alors que l'organisation et le fonctionnement de l'Assemblée nationale restent essentiellement axés sur le vote de la loi »¹⁴²⁰.

489 - Les commissions françaises compétentes pour connaître des projets de loi de finances sont néanmoins organisées de manière à examiner le texte avant son passage en séance publique. Elles sont tout d'abord « informées de la teneur du projet le jour même du Conseil des ministres, par une audition du ministre de l'Economie, des Finances et du Budget »¹⁴²¹. La commission des finances désigne un rapporteur général « chargé de la coordination et de la synthèse »¹⁴²². Il rédige « un rapport en trois tomes : 1/ l'analyse globale du budget ; 2/ l'analyse de la première partie ; 3/ l'analyse de la deuxième partie »¹⁴²³. Une

¹⁴²⁰ Mission d'information commune sur les moyens d'information des Parlements étrangers en matière économique et sociale, Rapport d'information, *op. cit.*, p. 9.

¹⁴²¹ CAMBY (J.-P.), MEUNIER (D.), Commission des finances, in *Dictionnaire encyclopédique de finances publiques*, *op. cit.*, p. 322.

¹⁴²² SAÏDJ (L.), *Finances Publiques*, *op. cit.*, 4^{ème} éd., 2003, p. 293, n°416.

¹⁴²³ DOUAT (E.), *Finances Publiques, Finances communautaires, nationales, sociales et locales*, *op. cit.*, p. 266. Le rôle du rapporteur général est déterminant. Au Sénat, le rapporteur général de la commission des finances apparaît comme un élément actif du contrôle parlementaire. CHIROUX (R.), Un élément actif du contrôle parlementaire en matière budgétaire sous la V^{ème} République : le rapport général de la commission des

quarantaine de rapporteurs spéciaux est nommée pour assister le rapporteur général. Ils sont chargés d'examiner les crédits par mission depuis la LOLF. Depuis 1973, certains sont choisis dans l'opposition¹⁴²⁴. Il existe en outre des missions de contrôle qui ne sont pas directement liées aux lois de finances mais qui procurent une information budgétaire utile aux parlementaires¹⁴²⁵.

Les autres commissions permanentes de l'Assemblée nationale et aussi du Sénat désignent des rapporteurs pour avis¹⁴²⁶. Les rapports sont présentés en séance publique et relèvent de leur secteur respectif.

490 - D'autres commissions ou instances composées de parlementaires ont également été créées, par les parlementaires eux-mêmes, afin de recueillir de l'information en vue de la discussion des projets budgétaires, mais les résultats n'ont pas répondu aux attentes en terme d'expertise budgétaire. Par exemple, en tant que président de l'Assemblée nationale, M. Séguin fut à l'initiative de la création de l'Office parlementaire d'évaluation des politiques

finances au Sénat, *Etudes de finances publiques, Mélanges en l'honneur de Monsieur le Professeur Paul Marie Gaudemet, op. cit.*, pp. 223 à 245.

¹⁴²⁴ Sur le rôle des rapporteurs spéciaux, voir MAISONNEUVE (C.), *Le rôle des rapporteurs spéciaux, in L'exercice du pouvoir financier du Parlement, Théorie, Pratique et Evolution*, (dir. L. Philip), Paris, PUF, Economica, 1996, pp. 73 à 82.

¹⁴²⁵ L'article 57 de la LOLF précise que « les commissions de l'Assemblée Nationale et du Sénat chargées des finances suivent et contrôlent l'exécution des lois de finances et procèdent à l'évaluation de toute question relative aux finances publiques. Cette mission est confiée à leur président, à leur rapporteur général ainsi que, dans leurs domaines d'attributions, à leurs rapporteurs spéciaux. A cet effet, ils procèdent à toutes investigations sur pièces et sur place, et à toutes auditions qu'ils jugent utiles.

Tous les renseignements et documents d'ordre financier et administratif qu'ils demandent, y compris tout rapport établi par les organismes et services chargés du contrôle de l'administration, réserve faite des sujets à caractère secret concernant la défense nationale et la sécurité intérieure ou extérieure de l'Etat et du respect du secret de l'instruction et du secret médical, doivent leur être fournis.

Les personnes dont l'audition est jugée nécessaire par le président et le rapporteur général de la commission chargée des finances de chaque assemblée ont l'obligation de s'y soumettre. Elles sont déliées du secret professionnel sous les réserves prévues à l'alinéa précédent ». Pour exemple, voici les rapports rendus au Sénat : le rapport n°447 de Mme Bricq (2004-2005) sur « Le Commissariat général du Plan (CGP) », le rapport n°441 de M. Marc (2004-2005) sur « La direction générale de l'administration et de la fonction publique » (DGAFP), le rapport n°440 de M. Gaillard (2004-2005) « Pour une politique volontariste de l'archéologie préventive », le rapport n°417 de M. Belot (2004-2005) « Pour le développement des télévisions de proximité en France », le rapport n°264 de M. Masseret (2004-2005) sur l'« Etablissement Météo France », le rapport n°202 de MM. Charasse et Gouteyron, 2004-2005 sur « L'aide française aux victimes du tsunami en Asie, le rapport n°25 de MM. Bourdin et Massion, 2004-2005 « De nouvelles perspectives pour SOPEXA ».

¹⁴²⁶ A la Chambre basse, il s'agit de la commission des affaires, culturelles, familiales et sociales, la commission des affaires étrangères, la commission de la défense nationale et des forces armées, la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République et la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire. A la Chambre Haute, il s'agit de la commission des affaires culturelles, la commission des affaires étrangères, de la défense nationale et des forces armées, de la commission des affaires sociales, de la commission des affaires économiques et du Plan et la commission des lois constitutionnelles, de la législation, du suffrage universel, du règlement et de l'administration générale.

publiques par la loi du 14 juin 1996¹⁴²⁷. Cet organe avait l'avantage de regrouper tant des députés que des sénateurs mais il ne put jamais renforcer les pouvoirs du Parlement. Il intervenait sur saisine du bureau de chaque assemblée ou à l'initiative de la commission des finances. Mais des divergences trop nombreuses entre les sénateurs et les députés l'empêchèrent de fonctionner comme cela était prévu. Il fut supprimé par l'article 94 de la loi de finances initiale pour 2001¹⁴²⁸. Il existe aussi toujours des Offices parlementaires qui sont des instances d'évaluation communes aux deux assemblées. Composés à parité de députés et de sénateurs, ils sont chargés d'une mission d'expertise et d'information¹⁴²⁹.

De plus, la Mission d'Evaluation et de Contrôle « trouve son origine dans les travaux du groupe de travail sur l'efficacité de la dépense publique et le contrôle parlementaire constitué à la fin de 1998 sous l'impulsion et la direction du président de l'Assemblée nationale, Laurent Fabius »¹⁴³⁰. Créé le 3 février 1999, il s'agit d'une émanation de la commission des finances de l'Assemblée nationale¹⁴³¹ mais son avenir reste plutôt incertain dans le cadre de la réforme budgétaire de 2001 même si elle a été réactivée le 19 juin 2002. Il existe aussi à l'Assemblée Nationale une Mission d'Evaluation et de Contrôle des lois de financement de la sécurité sociale.

Les parlementaires bénéficient enfin de l'aide de la Cour des comptes à laquelle l'article 47 de la Constitution confie une mission d'assistance. Essentiellement porté sur

¹⁴²⁷ Loi n°96-517 du 14 juin 1996 tendant à élargir les pouvoirs d'information du Parlement et à créer un Office parlementaire d'évaluation des politiques publiques. *JO* du 15 juin 1996. Cette loi insérait une disposition dans l'ordonnance n°58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires qui a été abrogé par la loi de finances initiale pour 2001.

¹⁴²⁸ Loi n°2000-1352 du 30 décembre 2000, *JO* du 31 décembre 2000. Sur cet office et les difficultés qu'il a rencontrés pour remplir sa mission, voir AVRIL (P.), *Le contrôle des finances de l'Etat : le rôle et l'avenir de l'office d'évaluation des politiques publiques*, in *L'exercice du pouvoir financier du Parlement, Théorie, Pratique et Evolution*, *op. cit.*, pp. 101 à 103.

¹⁴²⁹ Créés par une loi, ils sont actuellement au nombre de trois : l'Office parlementaire d'Evaluation des Choix Scientifiques et Technologiques (loi n°83-609 du 8 juillet 1983), l'Office parlementaire pour l'Evaluation de la Législation (Ordonnance n°58- 1100 du 17 novembre 1958, article 6 quater créé par la loi n°96-516 du 14 juin 1996 art. premier) et l'Office parlementaire d'Evaluation des Politiques de Santé (Ordonnance n°58-1100 du 17 novembre 1958, article 6 octies, créé par la loi n°2002-1487, titre II, art. 2).

¹⁴³⁰ BOUVIER (M.), ESCLASSAN (M-C.), LASSALE (J.-P.), *Finances Publiques*, *op. cit.*, p. 324.

¹⁴³¹ Exemples de rapports récents : le rapport d'information n°2457 enregistré à la présidence de l'Assemblée Nationale le 6 juillet 2005, déposé par la commission des finances, de l'économie générale et du plan, en conclusion des travaux d'une mission de contrôle et présenté par M. Tron, sur « la gestion et la cession du patrimoine immobilier de l'Etat et des établissements publics ».

l'exécution budgétaire, elle constitue une source d'informations importante pour les parlementaires, l'article 58 de la LOLF étant très précis sur ce point¹⁴³².

491 - En Angleterre, les commissions compétentes en matière financière ont changé de nature depuis l'abolition du *Committee of Ways and Means* et du *Committee of Supply* en 1966. Mais ces grandes commissions qui regroupaient l'ensemble des parlementaires n'étaient pas comparables aux commissions restreintes françaises. Leur structure ne leur permettait pas de fournir des informations aux parlementaires puisqu'ils étaient tous présents. L'examen des propositions budgétaires de recettes est partagé entre la traditionnelle commission de la Chambre entière (*Committee of the Whole House*) et un *standing committee*, c'est-à-dire une commission spéciale et non permanente dont la compétence est limitée au texte en question. Composée d'une vingtaine de membres permanents, elle procède à une analyse détaillée du projet gouvernemental à la manière de la commission des finances française. Mais l'examen du budget, selon la terminologie anglaise, implique également la commission du Trésor (*Treasury committee*) qui fournit un rapport détaillé et un certain nombre de *select committees* qui enquêtent en fonction de leur domaine de compétence respectif¹⁴³³.

En ce qui concerne les propositions budgétaires de dépenses, ce sont les *select committees* qui procurent aux parlementaires l'information nécessaire. L'essentiel des trois *estimates days* est consacré à la discussion de leurs rapports. « En mai 2002 la Chambre a invité le *Liaison Committee* à établir des objectifs communs pour les *select committees*, incluant les missions d'examen et de rapport sur les *Main Estimates*, les plans annuels de dépense et les comptes des ressources ». La Commission a ainsi fixé des objectifs et des missions envisageant « le contrôle des dépenses ministérielles comme l'un des quatre objectifs fondamentaux des *select committees* ». Pour mener à bien leur tâche, « les *select committees* par ministère tiennent régulièrement des sessions pour collecter des preuves sur les rapports ministériels et les autres aspects de dépenses, et le *Treasury Committee* envisagent les conditions de la comptabilité financière des départements ministériels »¹⁴³⁴. Il

¹⁴³² Cet article organise minutieusement la mission d'assistance de la Cour des comptes : enquête, rapports, demandes d'assistance formulées par le président et le rapporteur générale de la commission chargée des finances de chaque assemblée.

¹⁴³³ *Budgets and Financial Documents*, Factsheet P5, *op. cit.*, p. 3.

¹⁴³⁴ « *Scrutiny of financial information is also undertaken by departmental select committees. In May 2002 the House invited the Liaison Committee to establish common objectives for select committees, including the tasks of examining and reporting on Main Estimates, annual expenditure plans and resource accounts. The objectives and tasks subsequently adopted by the Liaison Committee identified the scrutiny of departmental expenditure as*

est compréhensible que les rapports d'information remis aux parlementaires jouent un rôle déterminant à l'égard des dépenses puisque trois jours seulement sont consacrés à la discussion des *estimates* principaux, les autres étant adoptés selon la procédure du *roll-up* organisée par le SO n°55. Mais la place prépondérante de l'information parlementaire en Angleterre s'explique dans la mesure où il est entendu que les MPs n'ont pas pour fonction de remettre en cause les propositions gouvernementales. L'information apparaît pour le Gouvernement comme la contrepartie de l'assurance qu'il a de voir ses propositions votées sans difficultés.

Dans la mesure où le Gouvernement prépare le budget, il demeure l'organe le mieux à même d'informer les parlementaires. C'est pourquoi les droits budgétaires français et anglais ont renforcé son obligation d'information en permettant aux représentants de lui poser des questions.

2. Les questions au Gouvernement.

492 - La possibilité d'interroger les ministres en vue d'obtenir des informations, notamment budgétaires, est une tradition anglaise qui a inspiré le droit constitutionnel français. Mais au Royaume-Uni, il n'y a pas de système spécifique au droit budgétaire. Simplement, à chaque début de séance, après la prière, une heure est réservée aux questions des MPs, c'est le « *question time* ». Le mercredi, la présence du Premier ministre dynamise encore plus les demandes d'informations. Le *Prime Ministerial Question time* lui permet d'être au contact de l'opinion publique mais l'oblige également à répondre aux MPs.

En France, les demandes directes d'information aux ministres ne connaissent pas un ancrage traditionnel semblable. Le système des questions écrites qui oblige les membres du Gouvernement à répondre dans un délai d'un mois date de 1909 à la Chambre Basse et de 1911 à la Chambre Haute. Surtout, les questions étant posées par écrit, elles portent généralement sur des besoins d'information individuels ou personnels. Tel n'est pas le cas de la forme orale des questions prévue par l'article 42 alinéa 2 de la Constitution de 1958 : « une séance par semaine au moins est réservée, par priorité, aux questions des membres du

one of the four core objectives for select committees. Departmental select committees hold regular evidence sessions on departmental reports and other aspect of expenditure, and the Treasury Committee examines arrangements for financial accountability of departments ». Erskine May's treatise on the law, privileges, proceedings and usage of Parliament, op. cit., 23^{ème} éd., 2004, p. 862.

Parlement et aux réponses du Gouvernement »¹⁴³⁵. Le système se révéla peu fructueux notamment parce que la séance fut fixée au vendredi après-midi. L'idée fut relancée par le président Giscard d'Estaing dans son message du 30 mai 1974. Il suggéra de s'inspirer du *question time* britannique. L'appellation française fut « les questions au Gouvernement ». Deux séances ont lieu, depuis 1995, le mardi et le mercredi, de 15 à 16 heures, y compris pendant la discussion budgétaire. Or précisément, durant l'examen du projet, les questions peuvent utilement porter sur les propositions budgétaires du Gouvernement. Le système a été couronné de succès à l'Assemblée Nationale et le Sénat l'adopta en 1982 de manière conventionnelle avant de l'institutionnaliser en 1995.

493 - Le droit budgétaire français a développé plus avant le système des questions aux ministres pour aider les parlementaires à recueillir l'information dont ils ont besoin pour discuter le budget. L'article 49 de la LOLF, qui n'avait pas d'équivalent dans l'ordonnance de 1959 mais qui consacre une pratique constante, prévoit qu' « en vue de l'examen et du vote du projet de loi de finances de l'année, et sans préjudice de toute autre disposition relative à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques, les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances et les autres commissions concernées adressent des questionnaires au Gouvernement avant le 10 juillet de chaque année. Celui-ci y répond par écrit au plus tard le 10 octobre »¹⁴³⁶. Le dispositif semble offrir une source d'information sur la phase de préparation du budget. Le problème est que le temps de réponse est relativement long. Lorsque les documents parviennent aux Chambres, le projet est déjà en discussion.

494 - En France comme en Angleterre, les commissions ont la possibilité de procéder à des auditions. Le Gouvernement britannique s'est engagé depuis 1979 « à autoriser de manière permanente l'audition d'un fonctionnaire ». Plus généralement, la Commission du Trésor estime « n'avoir pas l'outil intellectuel l'autorisant à contredire les prévisions gouvernementales »¹⁴³⁷. C'est la raison pour laquelle, elle « ne se prive pas de questionner, en particulier au cours d'auditions, le Gouvernement et les fonctionnaires sur leurs hypothèses

¹⁴³⁵ Les règlements des assemblées distinguent entre les questions orales simples et les questions orales avec débat (article 133 du règlement de l'Assemblée nationale et article 76 du règlement du Sénat). GICQUEL (J.), *Droit constitutionnel et institutions politiques, op. cit.*, p. 666.

¹⁴³⁶ Loi organique n°2005-779 du 12 juillet 2005.

¹⁴³⁷ Mission d'information commune sur les moyens d'information des Parlements étrangers en matière économique et sociale, Rapport d'information, *op. cit.*, p. 20.

économiques ». Elle interroge aussi des économistes pour vérifier la fiabilité des prévisions gouvernementales « plutôt que de chercher à obtenir des chiffrages différents afin d'apporter la contradiction »¹⁴³⁸. La Mission d'information commune sur les moyens d'information des Parlements étrangers en matière économique et sociale a également mis en évidence dans son rapport de 1995 la coopération étroite de la Chambre des Communes avec l'université ou des cabinets privés. En ce qui concerne les finances cependant, les MPs admettent « par scepticisme », selon le termes du Président de la Commission du Trésor, ne pas être en mesure, par leur formation, « de juger la qualité du résultat par rapport à celui présenté par le gouvernement ou d'autres instituts »¹⁴³⁹.

En définitive, l'essentiel des demandes d'information sont adressées au Gouvernement sur qui les droits budgétaires français et britannique font peser une véritable obligation d'information. Le remarquable développement de l'information observable en France et en Angleterre au-delà de la seule matière budgétaire mérite d'être interprété. A première vue, il s'agit simplement d'améliorer l'information des parlementaires, notamment pour qu'ils puissent discuter les propositions gouvernementales. Mais le constat a une signification beaucoup plus profonde qui n'est pas étrangère à l'évolution du régime politique lui-même. Si l'information a directement pour vocation de renforcer le pouvoir des représentants, il révèle indirectement et en conséquence que ce pouvoir est fortement diminué.

¹⁴³⁸ *Ibid.*, p. 25.

¹⁴³⁹ *Ibid.*

SECTION II

LA SIGNIFICATION DU DEVELOPPEMENT DE L'INFORMATION BUDGETAIRE

495 - L'objectif de l'information budgétaire est souvent mis en avant par les parlementaires eux-mêmes : il s'agit de retrouver du pouvoir. Le développement de l'information est donc moins le prélude à un renforcement des assemblées que le signe de leur affaiblissement préalable. Or, le phénomène informatif et même la naissance d'une obligation juridique d'informer n'est pas une exclusivité du droit parlementaire ou du droit budgétaire. Il s'agit d'éclairer le consentement d'une personne qui s'engage juridiquement, pour elle-même ou pour autrui. Or, par principe, tout consentement est éclairé. Sinon, il n'y a pas consentement. Le constat du développement de l'information en vue du vote du budget met en évidence la fragilité de celui donné par les parlementaires. Seul détenteur du pouvoir de décision budgétaire, le Gouvernement est en même temps le principal détenteur de l'information nécessaire aux parlementaires, s'ils souhaitent se déterminer en connaissance de cause.

En vue du vote du budget, l'information a donc un rôle déterminant. Elle sert d'instrument pour éclairer le consentement parlementaire (§1.). Mais son développement considérable s'explique surtout au regard de l'affaiblissement des représentants, notamment à la suite du processus de rationalisation. Ainsi, l'instrumentalisation de l'information a pour ultime finalité de protéger un Parlement en situation de faiblesse (§2.).

§ 1. L'instrumentalisation de l'information pour éclairer le consentement parlementaire.

496 - A s'en tenir à une description des droits français et anglais, les dispositions budgétaires sont annuellement déterminées par les assemblées représentatives. C'est en tout

cas ce qui est formellement prévu. En Angleterre, cela résulte du principe de l'autorisation et l'*appropriation* législative des charges¹⁴⁴⁰. En France, l'article 34 indique que le Parlement vote la loi et qu'elle a, entre autres, pour objet de « déterminer les ressources et les charges de l'Etat ». Le principe est demeuré le même depuis la Constitution de 1791 qui avait pour la première fois confié aux représentants le soin de fixer les dépenses publiques ainsi que de déterminer les ressources publiques. Dans la mesure cependant où le Gouvernement est compétent pour préparer les projets budgétaires et que, dans le même temps, il bénéficie du fait majoritaire, le vote du budget ne correspond plus à l'exercice d'un pouvoir de décision. Toutefois, son fondement demeure le consentement des parlementaires (**A.**). Aussi, le vote du budget reste-t-il caractérisé par la recherche de ce consentement, éclairé au moyen de l'information (**B.**).

A. Le consentement, fondement du vote du budget.

497 - Si la « loi du budget » met aux prises une pluralité d'acteurs, au premier rang desquels les ministres et les parlementaires, le critère du nombre n'est pas suffisant pour la rattacher aux catégories habituelles du contrat et de l'acte unilatéral. Sans doute la forme législative en fait-elle un acte unilatéral, mais sa confection implique une négociation entre les différents acteurs. Elle présente donc une nature singulière, mais celle-ci importe peu au regard de la nature du consentement qui constitue son fondement (**1.**). Dans tous les actes juridiques qui font intervenir une pluralité d'acteurs, il existe un élément commun : la nécessité du consentement de celui qui s'engage (**2.**).

1. La discussion budgétaire, entre processus contractuel et processus unilatéral négocié.

498 - La nature de la « loi du budget » est incertaine. Chaque année, elle implique une collaboration entre le Gouvernement et le Parlement qui emprunte des traits tant à l'acte unilatéral qu'au contrat, distinction pourtant théoriquement fondamentale. En effet, elle se

¹⁴⁴⁰ *Erskine May's treatise on the law, privileges, proceedings and usage of Parliament, op. cit.*, 23^{ème} éd., 2004, pp. 850 à 853.

présente à la fois comme un pacte avec la Nation ou les contribuables, et comme une loi contenant des normes générales. Mais comme le rappelle M. Chapus s'agissant du droit administratif, le critère de distinction ne porte pas sur le nombre des auteurs de l'acte. Il porte sur le contenu. « Ou bien, il est tel que l'acte est destiné à régir le comportement de personnes qui sont étrangères à son édicton, c'est-à-dire qui sont des tiers par rapport à lui. Ou bien, il est tel que l'acte est destiné à régir les relations réciproques de ses auteurs. Au premier cas, il est un acte unilatéral. Au second cas, il est un acte bilatéral (ou plurilatéral) ou, pour employer un terme plus usuel, il est un contrat »¹⁴⁴¹. Or la « loi du budget » emprunte aux deux, comme certains actes administratifs particuliers.

499 - Serait-ce « se laisser abuser » que d'apercevoir dans la procédure budgétaire des aspects qui rappellent un processus contractuel ? Si l'on prend l'exemple du droit administratif, les expressions « politique contractuelle » ou « contractualisation des rapports » de l'administration avec les administrés ou avec ses agents induisent en erreur car, dans ces cas, « c'est seulement l'élaboration de l'acte qui a été négociée et cet acte aura la nature et les effets d'un acte unilatéral »¹⁴⁴².

Il existe pourtant un certain nombre de similitudes entre la « loi du budget » et le contrat. Depuis le Moyen-Age, la condition nécessaire à l'adoption du budget est le consentement des représentants de la Nation. Or, le consentement de la partie qui s'oblige constitue une condition essentielle du contrat¹⁴⁴³. Le Doyen Carbonnier illustre le caractère fondamental de la notion en droit civil : « c'est l'aspect le plus élémentaire de l'autonomie de la volonté qu'un individu ne puisse se trouver dans les liens d'un contrat sans l'avoir voulu »¹⁴⁴⁴. Il poursuit en distinguant deux facettes du consentement : celui qui est requis « pour la conclusion du contrat » et celui qui est requis « pour la détermination du contenu du contrat »¹⁴⁴⁵. Exception faite de la dimension contractuelle, ces deux conditions se retrouvent autour du vote du budget. La préparation est exclusivement réservée à l'organe exécutif mais le consentement des représentants est requis pour donner force obligatoire aux lois financières. C'est le principe anglais de « l'autorisation et l'*appropriation* législatives des charges », qui constitue l'une des règles fondamentales de la procédure budgétaire

¹⁴⁴¹ CHAPUS (R.), *Droit administratif général*, Paris, Montchrestien, 15ème éd., 2001, tome 1, p. 492, n°653.

¹⁴⁴² *Ibid.*, 2001, tome 1, p. 493, n°657.

¹⁴⁴³ L'article 1108 du Code civil dispose : « Quatre conditions sont essentielles pour la validité d'une convention [dont] le consentement de la partie qui s'oblige ».

¹⁴⁴⁴ CARBONNIER (J.), *Droit civil, op. cit.*, p. 81 et 82, n°33.

¹⁴⁴⁵ *Ibid.*

britannique¹⁴⁴⁶. Selon Reid, c'est sans doute même « *the Rule of law in finance*¹⁴⁴⁷. C'est aussi le principe énoncé dans l'article 34 de la Constitution française : « les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'Etat ».

Ce qui tend à faire défaut dans le processus budgétaire est le consentement des parlementaires, non pas celui qui porte sur la loi financière dans son ensemble mais celui qui porte sur le contenu du texte. Selon la distinction qu'établit le Doyen Carbonnier en droit civil, ce serait « le consentement pour la détermination du contenu du contrat »¹⁴⁴⁸. Or, le « contrat d'adhésion »¹⁴⁴⁹ dont le développement a été considérable correspond à cette définition puisque les termes ne sont pas discutés par les parties. S'« il n'entre pas dans la définition nécessaire du contrat ni qu'il ait été consenti en détail ni qu'il l'ait été après un débat »¹⁴⁵⁰, l'absence de négociation présidant à la conclusion du contrat d'adhésion rappelle le processus qui permet au Gouvernement d'obtenir le consentement des parlementaires lors du vote du budget, notamment en raison de la rationalisation de la procédure.

L'analogie paraît dès lors tangible entre la discussion budgétaire et certains procédés contractuels. La comparaison a même été inversée en ce qui concerne le contrat d'adhésion. Des auteurs de droit public nièrent au demeurant qu'il pût y avoir là un véritable contrat. Pour Hauriou et Mestre, dans ce type de contrat, « les obligations naissent d'un acte unilatéral, ayant le caractère réglementaire, quoique émané d'une volonté privée »¹⁴⁵¹. Dans le prolongement, Savatier a analysé ce type de contrat comme un « acte-règle, qui participe de la nature de la loi »¹⁴⁵². Toutefois, la porosité des frontières entre les catégories permet aussi bien de rattacher définitivement la « loi du budget » à celle des actes unilatéraux.

¹⁴⁴⁶ « *The rule that legislation is necessary to sanction grants of Supply and Ways and Means is based on ancient constitutional usage* » (la règle selon laquelle une loi est nécessaire pour l'autorisation des crédits et des recettes est fondé sur un très ancien usage constitutionnel). *Erskine May's treatise on the law, privileges, proceedings and usage of Parliament, op. cit.*, 23^{ème} éd., 2004, p. 860; MOLINIER (J.), *La procédure budgétaire en Grande-Bretagne, op. cit.*, p. 205.

¹⁴⁴⁷ REID (G.), *The politics of financial control, op. cit.*, p. 52. Suivant l'ordre proposé par Lord Champion, Reid la présente comme la troisième règle, rang qui ne correspond pas à son importance.

¹⁴⁴⁸ CARBONNIER (J.), *Droit civil, op. cit.*, p. 84, n°34. « Le contrat étant constitué par une série plus ou moins étendue d'obligations, il est logique d'exiger que le consentement qui lui donne vie se retrouve sous chacun de ses éléments ».

¹⁴⁴⁹ Saleilles est l'auteur de l'expression. *De la déclaration de volonté : contribution à l'étude de l'acte juridique dans le Code civil allemand*, Paris, F. Pichon, 1901, p. 129.

¹⁴⁵⁰ CARBONNIER (J.), *Droit civil, op. cit.*, p. 84, n°34.

¹⁴⁵¹ *Ibid.*, p. 92, n°39.

¹⁴⁵² « Le contrat d'émission d'obligations est par excellence ce que les auteurs de droit public appellent un acte-règle, qui participe de la nature d'une loi. Par définition, en effet, le contrat d'émission d'obligations impose aux obligataires une véritable loi, impérative et égale pour tous. Il ne s'agit pas d'une convention privée ordinaire,

500 - En droit administratif, certains actes unilatéraux sont négociés (ou discutés, concertés) « avec ceux ou avec les représentants (organisations syndicales, notamment) de ceux auxquels il doit conférer des droits ou imposer des obligations »¹⁴⁵³. Ainsi, la loi du 13 juillet 1983, en son article 3, officialise la pratique dans le statut de la fonction publique en disposant notamment que « les fonctionnaires participent par l'intermédiaire de leurs délégués à l'élaboration des règles statutaires »¹⁴⁵⁴.

Or la « loi du budget » fait naître des obligations à l'endroit d'un grand nombre de personnes extérieures à la négociation, au premier rang desquels les contribuables. Les parlementaires n'en sont que les représentants. Conformément à leur mandat représentatif, ils « négocient » le texte budgétaire en leur nom et donnent un consentement censé avoir été donné par les citoyens eux-mêmes.

501 - La difficulté de l'assimilation de la « loi du budget » à un acte unilatéral négocié vient de ce que l'autre partie à la négociation est également liée par les dispositions du texte. Si la discussion met aux prises d'un côté les représentants (parlementaires) des personnes à qui le texte budgétaire s'adresse, de l'autre, elle lie juridiquement le Gouvernement. Une fois le texte adopté, il doit engager les crédits et prélever les ressources conformément à ce qui a été prévu dans le texte.

En définitive, il importe peu que la « loi du budget » emprunte à différentes catégories juridiques, parce qu'en toute hypothèse, il existe un élément commun aux différents actes en question : la nécessité du consentement de la partie qui s'engage, pour elle ou pour autrui. En matière budgétaire, l'engagement des parlementaires équivaut à celui de ceux qu'ils représentent.

destinée à ne produire d'effets qu'à l'égard d'un nombre restreint de parties ; on est au contraire en présence d'une dispositions générale, produisant des effets nécessairement identiques, pour tout un groupe étendu d'intéressés. Or, ne doit-on pas dire que le rôle de la Cour de cassation la conduit à contrôler l'interprétation de cette loi comme si elle émanait directement du législateur ? ». SAVATIER (R.), *D.* 1931, 1, 8.

¹⁴⁵³ CHAPUS (R.), *Droit administratif général*, Paris, Montchrestien, 15^{ème} éd., 2001, tome 1, p. 493, n°657.

¹⁴⁵⁴ M. Chapus analyse trois jurisprudences « remarquables » à cet égard : « la fixation concertée des prix entre l'Etat et les organisations syndicales », « les conventions conclues, en vertu du Code de la sécurité sociale, et ayant notamment pour objet la détermination des tarifs d'honoraires des praticiens », et « l'hypothèse où des dispositions législatives ou réglementaires relatives à l'organisation d'un service public ont été mises en application par voie conventionnelle ». *Ibid.*, p. 494 et 495, n°658.

2. L'élément commun : la nécessité du consentement.

502 - Que les parlementaires expriment leur consentement pour s'engager ou engager autrui importe peu, le vote du budget est par principe l'occasion pour eux de donner leur accord. L'histoire financière le confirme¹⁴⁵⁵. Le vote du budget n'est apparu qu'à partir du moment où il n'a plus été contesté que l'organe exécutif doit requérir le consentement des représentants des contribuables, avant de prélever l'impôt. Ainsi, la procédure budgétaire, de la préparation à l'adoption des lois comportant le budget, repose sur la nécessité pour le Gouvernement de solliciter le consentement des parlementaires. A l'origine cependant, l'approbation des représentants des contribuables ne portait nullement sur les dépenses mais simplement sur leur acceptation de participer financièrement aux besoins extraordinaires du monarque. Quant aux besoins ordinaires, les revenus de son domaine devaient les couvrir seuls. Si les dépenses étaient exclues du processus, en informant les représentants des raisons qui justifiaient les demandes de fonds, le monarque avait plus de chance d'obtenir leur consentement. Il est en effet difficile de concevoir que cet accord puisse exister sans être préalablement éclairé.

503 - Le fait que le consentement parlementaire se soit progressivement mué en détermination des recettes et des dépenses n'a rien enlevé à l'autorisation requise¹⁴⁵⁶. Certes, le principe anglais de l'autorisation et de l'*appropriation* législatives des charges, ainsi que l'article 34 de la Constitution française confient formellement un pouvoir de décision au législateur. Mais dans le cadre du régime parlementaire, il ne s'agit pas vraiment des assemblées représentatives, étant donné l'emprise du Gouvernement en la matière. Même le régime politique des Etats-Unis est fondé sur la proclamation du principe du consentement à l'impôt. A la fin du XVIII^{ème} siècle, les colonies se sont trouvées opposées au Roi et au Parlement anglais de la même manière que les représentants anglais eux-mêmes pendant des siècles. « Mais cette fois, c'est le Parlement qui a prétendu se comporter comme Charles II l'avait fait en 1629. En 1765, en effet, la Chambre des Communes établit de sa seule autorité

¹⁴⁵⁵ Sur la naissance du principe du consentement à l'impôt, voir *supra*, Première partie, n°29 et s.

¹⁴⁵⁶ Le pas a été naturellement franchi en France en 1791. La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 s'était contentée de réaffirmer le principe du consentement à l'impôt. La première Constitution écrite est allée beaucoup plus loin : « la Constitution délègue exclusivement au Corps législatif les pouvoirs et fonctions de fixer les dépenses publiques et d'établir les contributions publiques ».

un impôt du timbre qui devait être perçu dans ses colonies »¹⁴⁵⁷. En 1767, d'autres taxes devaient suivre, dont une sur le thé. La réaction des colons fut la même que les contribuables sous Charles II, et on trouve le principe du consentement à l'impôt officiellement proclamé à Philadelphie, en 1774 : « nous excluons toute idée de taxe intérieure ou extérieure qui aurait pour objet de lever un revenu sur les sujets d'Amérique sans leur consentement ».

Le consentement à l'impôt n'a pas donné naissance au régime parlementaire mais au régime représentatif. Même si pendant longtemps, au sein du régime présidentiel américain, le Congrès était responsable de l'élaboration des textes budgétaires, la situation ne s'est pas maintenue. L'adoption en 1921 du *Budget and Accounting Act* a en effet confié cette tâche à l'*Office of Management and Budget* qui est placé sous l'autorité de l'administration présidentielle. C'est ainsi que comme dans les régimes parlementaires français et anglais, l'organe exécutif requiert le consentement des assemblées représentatives. La recherche de ce consentement apparaît donc comme l'ultime dénominateur commun des régimes dits représentatifs. Pour autant, l'accord dont il est question est d'une nature complexe.

504 - En effet, le consentement donné par les assemblées représentatives n'est pas facile à définir ; les auteurs distinguent deux aspects dans le consentement à l'impôt : le consentement formellement donné par les assemblées représentatives et celui qui est présumé avoir été donné par les contribuables eux-mêmes¹⁴⁵⁸. Ils mettent ainsi en évidence les failles de la fiction selon laquelle le consentement parlementaire ferait présumer celui des contribuables. Erronée pour de nombreux auteurs, cette fiction masquerait un fossé entre la volonté des contribuables et celle des représentants qui s'expriment en leur nom. L'une des problématiques du droit fiscal porte ainsi sur les moyens qui permettraient de résorber cet écart qui se creuse¹⁴⁵⁹.

La théorie de la représentation dédouble ainsi le consentement requis à la manière du dualisme entre la volonté déclarée et la volonté interne ou psychologique¹⁴⁶⁰ caractéristique

¹⁴⁵⁷ TROTABAS (L.), COTTERET (J.-L.), *Droit budgétaire et comptabilité publique*, *op. cit.*, 3^{ème} éd., 1985, p. 26, n°13, L'indépendance des Etats-Unis d'Amérique : 1774.

¹⁴⁵⁸ La distinction est aussi devenue terminologique et se décline par les expressions : consentement à l'impôt / consentement de l'impôt. MEHL (L.), Le principe du consentement à l'impôt, Mythe et réalité, *RFFP*, n°51, 1995, pp. 65 à 79 ; BELTRAME (P.), Le consentement de l'impôt. Devenir d'un grand principe, *RFFP*, n°51, 1995, pp. 81 à 89, CABANNES (X.), L'Etat, le Parlement et le consentement annuel à l'impôt, *RFFP*, n°77, 2002, pp. 225 à 249.

¹⁴⁵⁹ MEHL (L.), Le principe du consentement à l'impôt, Mythe et réalité, *op. cit.*, pp. 68 et 69.

¹⁴⁶⁰ La théorie allemande avait ainsi consacré la déclaration de volonté comme essence du consentement contractuel. SALEILLES (R.), *De la déclaration de volonté : contribution à l'étude de l'acte juridique dans le Code civil allemand*, Paris, F. Pichon, 1901, 421 p.

du consentement dans les actes juridiques en général. En droit fiscal comme en droit civil des obligations, l'objectif serait de réunir les deux, voire de les réconcilier¹⁴⁶¹. Le consentement des assemblées représentatives apparaît alors comme un consentement déclaré, censé refléter la volonté interne, autrement dit celles des représentés. Ce qui est donc déterminant à cet égard est la nature du consentement, qui a été particulièrement analysée en droit des obligations.

B. La recherche du consentement éclairé.

505 - En droit budgétaire français et britannique, le consentement des parlementaires ne peut être présumé libre et éclairé sans qu'une grande quantité de documents informatifs ne leur soit transmise. Or, la nature du consentement exige que de telles qualités lui soient attachées car il en va de son existence même. Cela constitue la raison du consentement donné par la partie qui s'engage (**1.**). En conséquence, l'amélioration du consentement des représentants lors du vote du budget est recherchée par le biais de l'information. On lui prête la vertu de l'éclairer et donc de le faire exister (**2.**).

1. La nature du consentement.

506 - Dans l'expression « consentement à l'impôt », le consentement dont il est question est le même que celui imposé par l'article 1108 du Code civil pour la conclusion de toute convention¹⁴⁶². Mais puisque selon l'article 1101, « le contrat est une convention par laquelle une ou plusieurs personnes s'obligent, envers une ou plusieurs autres, à donner, à faire ou à ne pas faire quelque chose », en tant que convention, le contrat suppose « une rencontre au moins apparente de volontés concordantes »¹⁴⁶³. Le Doyen Carbonnier peut ainsi affirmer que « si l'homme est obligé par un acte juridique, spécialement par un contrat, c'est

¹⁴⁶¹ La question donne lieu à un débat nourri en droit privé. Voir RIEG (A.), *Le rôle de la volonté dans l'acte juridique français et allemand*, thèse, Paris, dir. R. Perrot, 1958, Paris, LGDJ, 1961, 589 p.

¹⁴⁶² « Quatre conditions sont essentielles pour la validité d'une convention [dont] le consentement de la partie qui s'oblige ».

¹⁴⁶³ SERIAUX (A.), *Droit des obligations*, Paris, PUF, Droit Fondamental, 2^{ème} éd., 1998, p. 33, n°9.

parce qu'il l'a voulu »¹⁴⁶⁴. Dans la mesure où la volonté individuelle relève du for intérieur, il suggère que les juristes aient recours à « la recherche des psychologues sur la volonté »¹⁴⁶⁵. Si une telle entreprise n'est pas aisée, elle semble cependant nécessaire eu égard aux dispositions de l'article 1156 du Code civil : « on doit dans les conventions rechercher quelle a été la commune intention des parties contractantes, plutôt que de s'arrêter au sens littéral des termes ».

507 - L'ambiguïté du mot consentement, qui date en langue française du XII^{ème} siècle, réside dans le fait qu'il est susceptible de revêtir deux significations. Voici leur exposé par Planiol : « le mot consentement a deux sens. Le premier, qui est le plus conforme à l'étymologie, exprime, comme le dit Littré, l'uniformité d'opinions entre plusieurs personnes. En droit, cette uniformité sera ce que l'on appelle l'accord des volontés, lequel constitue le contrat : on dira que le contrat est formé, quand toutes les parties se seront mises d'accord sur les clauses du contrat, en manifestant le désir de se lier les unes aux autres. En ce sens le mot consentement peut être pris comme synonyme de convention. Mais le mot consentement désigne aussi l'adhésion individuelle donnée par chacun des contractants ; on dira qu'une personne a donné son consentement à l'acte projeté. Ainsi compris le consentement est une chose essentiellement personnelle. C'est dans ce sens que le mot est pris dans l'article 1108 où la loi parle du consentement de la partie qui s'oblige, parce que c'est le plus difficile à obtenir »¹⁴⁶⁶. On comprend que le sens du mot dans l'expression « consentement à l'impôt » est le second, c'est-à-dire celui qui a été retenu en matière contractuelle par le Code civil. Le caractère unilatéral du consentement est également manifeste lorsque l'on parcourt le Code. Le terme est employé à cent cinq reprises et majoritairement en dehors de la matière contractuelle. Beudant l'énonce en ces termes : « [le consentement] est chose individuelle, il émane de chaque partie et s'apprécie séparément au regard de chacune d'elles. On le définit parfois : l'accord de deux ou plusieurs personnes sur un même point. Mais c'est confondre le consentement avec la convention. Le consentement est un fait individuel ; il consiste dans

¹⁴⁶⁴ CARBONNIER (J.), *Droit civil*, Paris, PUF, 21^{ème} éd., tome 4, Les obligations, p. 52, n°16.

¹⁴⁶⁵ *Ibid.*, p. 87, n°36.

¹⁴⁶⁶ PLANIOL (M.), *Traité élémentaire de droit civil*, Paris, LGDJ, 6^{ème} éd., tome 2, 1912, p. 326 et 327, n°969. L'unilatéralisme du consentement en droit des obligations est fréquemment rappelé. Comme l'affirme Mme Frison-Roche, « par définition, qu'il s'agisse de l'offre ou de l'acceptation, le consentement est unilatéral, puisqu'il se définit comme l'émission objective de la volonté, laquelle n'a son siège que dans l'unicité de la conscience ». FRISON-ROCHE (M.-A.), Unilatéralité et consentement, in *L'unilatéralisme et le droit des obligations*, dir C. Jamin et D. Mazeaud, Paris, Economica, 1999, p. 21.

l'adhésion respective résultant de l'offre de l'une des parties et de l'acceptation de l'autre »¹⁴⁶⁷.

Dans la mesure où, envisagé comme tel, le consentement est le même à la source du droit budgétaire et du contrat, il est caractérisé par le même mouvement subjectiviste qui conduit à exiger la réunion de certaines qualités « d'intelligence et de liberté »¹⁴⁶⁸. En effet, il est de la nature même du consentement qu'il soit « éclairé, libre et spontané »¹⁴⁶⁹, « libre et conscient »¹⁴⁷⁰, « éclairé et libre »¹⁴⁷¹. Il s'agit de « savoir à quoi l'on consent, vouloir y consentir »¹⁴⁷². Ces qualités ne sont-elles pas celles qui sont censées caractériser celui des assemblées représentatives lorsqu'elles votent le budget ? Le meilleur moyen de conférer au consentement des représentants les qualités qui lui sont prêtées, consiste dans l'information qui leur est transmise pour qu'ils puissent se prononcer en connaissance de cause.

2. Le rôle prêté à l'information budgétaire.

508 - Lorsque des documents d'information sans cesse plus nombreux sont fournis aux parlementaires en accompagnement des lois financières, le but est d'éclairer leur consentement. Le rapport dressé en 1995 par la mission d'information commune sur les moyens d'information des Parlements étrangers en matière économique et sociale constatait que les parlementaires français manquent de moyens d'information : « les députés ne sont parfois plus à même d'apprécier la portée économique, financière ou sociale de leur vote ou d'avoir les éléments d'information indispensables soit pour évaluer certaines propositions de réforme économique ou sociale soit pour exercer un contrôle réel de l'action gouvernementale »¹⁴⁷³.

¹⁴⁶⁷ BEUDANT (C.), *Cours de droits civil français*, réimpression Bad Feilnbach : Schmidt Periodical, 2^{ème} éd. (1936), avec la participation de R. Beudant et P. Lerebours-Pigeonnière, tome 8 avec la participation de G. Lagarde, 1996, p. 47, n°67.

¹⁴⁶⁸ PLANIOL (M.), *Traité élémentaire de droit civil*, *op. cit.*, tome 2, 1912, p. 350, n°969.

¹⁴⁶⁹ LAROMBIERE (L.), *Théorie et pratique des obligations*, réimpression Bad Feilnbach : Schmidt Periodical, 1997, tome 1, 1885, art. 1110, n°3.

¹⁴⁷⁰ BEUDANT (C.), *Cours de droits civil français*, *op. cit.*, p. 69, n°97.

¹⁴⁷¹ CARBONNIER (J.), *Droit civil*, *op. cit.*, p. 95, n°41.

¹⁴⁷² SERIAUX (A.), *Droit des obligations*, Paris, PUF, Droit Fondamental, 2^{ème} éd., 1998, p. 54, n°16.

¹⁴⁷³ Mission d'information commune sur les moyens d'information des Parlements étrangers en matière économique et sociale, Rapport d'information, *op. cit.*, p. 5.

Depuis 1689 en Angleterre et 1789 en France, les parlementaires ont progressivement perdu leur emprise sur la matière budgétaire. On l'a vu, la rationalisation de la procédure du vote a considérablement limité leur marge de manœuvre, le budget ne faisant plus l'objet d'un débat détaillé. En conséquence, les moyens manquent pour leur permettre de déterminer le contenu des lois financières. Une telle compétence est en effet peu à peu devenue une exclusivité gouvernementale. Mais dans la mesure où le consentement parlementaire est toujours requis pour que les textes puissent acquérir valeur juridique, ce dessaisissement a trouvé une contrepartie dans le développement de l'information budgétaire. En France, il est ainsi entendu que les annexes ou documents annexés qui accompagnent le projet budgétaire sont « destinés à l'information du Parlement »¹⁴⁷⁴. Les auteurs financiers emploient la même terminologie que les auteurs civilistes. L'information est censée « éclairer les choix du Parlement »¹⁴⁷⁵. C'est la raison pour laquelle ce dernier dispose de certaines informations en amont, c'est-à-dire durant la phase de préparation budgétaire, comme le *pre-budget report* en Angleterre et le « rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques », au cours du dernier trimestre de la session ordinaire conformément à l'article 48 de la LOLF.

509 - L'article 1109 du Code civil envisage le fait que le consentement puisse naturellement se trouver vicié par erreur, dol ou violence. Ces altérations ont donné naissance à la théorie des vices du consentement qui est parfaitement transposable en droit budgétaire dès lors que la comparaison porte sur le consentement. Il n'y a en effet aucune raison de refuser son application à l'expression unilatérale du consentement. Comme le rappellent MM. Mazeaud, « la théorie des vices du consentement, étudiée à propos des contrats, est valable pour tous les actes juridiques : conventions et actes unilatéraux, quelle que soit la nature, patrimoniale ou non, des droits sur lesquels ils portent »¹⁴⁷⁶. Si l'accord exprimé par les parlementaires est présumé, leur consentement n'en demeure pas moins susceptible d'être vicié. Le régime parlementaire permet aux représentants de mettre en jeu la responsabilité de l'auteur du vice, c'est-à-dire de renverser le Gouvernement. La comparaison avec le dol est même éloquente en France, depuis la consécration jurisprudentielle du principe de sincérité

¹⁴⁷⁴ TALLINEAU (L.), Annexes budgétaires (documents annexes), Dictionnaire encyclopédique de finances publiques, dir. L. Philip, *op. cit.*, tome 1, p. 71.

¹⁴⁷⁵ BOUVIER (M.), ESCLASSAN (M-C.), LASSALE (J.-P.), *Finances Publiques*, *op. cit.*, p. 279.

¹⁴⁷⁶ MAZEAUD (H.), MAZEAUD (L.), MAZEAUD (J.), *Leçons de droit civil*, Paris, Montchrestien, tome 2, 1956, p. 130, n°158.

budgétaire¹⁴⁷⁷. Dans sa décision 2001-448 du 25 juillet 2001, le Conseil constitutionnel a défini la sincérité comme se caractérisant « par l'absence d'intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre déterminé par la loi de finances »¹⁴⁷⁸. *A contrario*, l'intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre entacherait la loi de finances d'insincérité. Or, en droit des obligations, « le dol est une cause de nullité de la convention lorsque les manœuvres pratiquées par l'une des parties sont telles, qu'il est évident que, sans ces manœuvres, l'autre partie n'aurait pas contracté »¹⁴⁷⁹, autrement dit n'aurait pas exprimé son consentement, que l'article 1108 du Code civil rend nécessaire à la conclusion de la convention. Dans les deux cas, le droit sanctionne le « comportement malhonnête »¹⁴⁸⁰ qui repose sur des « moyens et agissements destinés à tromper »¹⁴⁸¹ la partie qui s'engage.

510 - Dans le cadre de la relation qui lie les organes exécutif et législatif au cours de la procédure budgétaire, le développement du phénomène informatif apporte plus d'enseignements sur le déséquilibre qui l'a fait naître que sur le rééquilibrage qu'il tente de réaliser. Si les parlementaires disposent d'une masse de documents de « plus d'une centaine de kilos par parlementaire »¹⁴⁸² en France ou, selon la formule des professeurs Gaudemet et Molinier, « 160 documents qui, empilés, atteignent une hauteur de près de trois mètres »¹⁴⁸³, c'est en compensation de la perte de leur pouvoir de décision. En Angleterre, la masse de la documentation paraît moins impressionnante, mais elle est orientée vers le même objectif : protéger le Parlement en situation de faiblesse. Considérer que l'information est indispensable aux parlementaires signifie que sans cette information, ils ne pourraient rien faire, ou en tout cas, plus exercer la même fonction.

¹⁴⁷⁷ Voir *infra*, n°539 et s.

¹⁴⁷⁸ Décision n°2001-448 DC, 25 juillet 2001, *Rec.* p. 99.

¹⁴⁷⁹ Article 1108 du Code civil.

¹⁴⁸⁰ CORNU (G.), *Vocabulaire juridique*, Paris, PUF, 5^{ème} éd., 1996, p. 282, « dol ».

¹⁴⁸¹ *Ibid.*, p. 501, sous « manœuvres ».

¹⁴⁸² SAÏDJ (L.), *Finances Publiques, op. cit.*, 4^{ème} éd., 2003, p. 339, n°476.

¹⁴⁸³ GAUDEMET (P.-M.), MOLINIER (J.), *Finances Publiques, op. cit.*, p. 294, n°234.

§ 2. L'instrumentalisation de l'information pour protéger le Parlement en situation de faiblesse.

511 - L'information est un facteur déterminant pour que les parlementaires puissent exprimer leur consentement en connaissance de cause. Les parlementaires ne disposent pas de ces éléments d'information, parce qu'ils n'ont pas les moyens de se les procurer seuls. C'est la raison pour laquelle il appartient au Gouvernement de les leur transmettre. Comme l'indiquent les professeurs Malaurie, Aynès et Stoffel-Munck, « le pouvoir donne l'information, l'information donne le pouvoir »¹⁴⁸⁴, et la logique est transposable en droit budgétaire : le Gouvernement a le pouvoir, et donc l'information. Pour rééquilibrer ses rapports avec le Parlement dans le cadre de la discussion budgétaire, il doit donner du pouvoir aux assemblées, donc de l'information.

Le développement de l'information budgétaire révèle la situation de faiblesse dans laquelle se trouvent les parlementaires. De manière comparable, le développement d'une obligation d'information et le formalisme informatif sont les instruments du rééquilibrage de la relation bilatérale en matière contractuelle. En dépit des nombreuses différences entre les processus contractuel et budgétaire, l'instrumentalisation de l'information en matière contractuelle est révélatrice de l'objectif assigné à l'information budgétaire (**A.**). Comme il s'agit dans les deux cas d'obtenir le consentement éclairé d'une partie qui s'engage, l'information sert à « rééquilibrer » la relation, ou en tout cas protéger efficacement la partie la plus faible. S'il n'est pas certain que l'information remplisse la fonction qui lui est assignée, elle révèle cependant en matière budgétaire, comme c'est le cas dans la relation contractuelle, le déséquilibre qui caractérise les organes exécutif et législatif (**B.**).

A. Les enseignements du consentement contractuel.

512 - Le développement de l'information en matière contractuelle est particulièrement observable en droit civil. Bien qu'elle ne soit pas exclue en droit administratif, la relation contractuelle reflète une situation de déséquilibre, justifiée par l'intérêt général. Il est

¹⁴⁸⁴ MALAURIE (P.), AYNES (L.), STOFFEL-MUNCK (P.), *Les obligations, op. cit.*, p. 365, n°776.

cependant possible d'apercevoir dans certains d'entre eux des exigences formelles particulièrement lourdes, notamment dans le cadre des marchés publics et des conventions de délégation de service publics, qui nécessitent la rédaction d'un cahier des charges très détaillé. Le Conseil d'Etat a toutefois été amené à prendre directement en compte une situation de déséquilibre déjà connue du droit commun. Dans sa décision *Société des eaux du Nord*, il a admis l'application du droit de la consommation à certains services publics¹⁴⁸⁵. Or, le droit de la consommation s'est précisément développé pour la raison que, « de façon générale, les consommateurs sont en situation de faiblesse »¹⁴⁸⁶.

Il importe d'examiner les modalités du développement de l'information en matière contractuelle (1.) pour comprendre le but qui lui est assigné : pallier le déséquilibre qui se présente entre les contractants, en protégeant la partie en situation de faiblesse (2.). En effet, une telle analyse révèle une situation comparable au phénomène observable en droit budgétaire.

1. Le constat du développement de l'information en matière contractuelle.

513 - Pour certains auteurs, un équilibre s'est rompu dans certains contrats. « Chaque contractant devait s'informer lui-même »¹⁴⁸⁷ et « nul n'était tenu de renseigner son cocontractant »¹⁴⁸⁸. La situation se serait ensuite progressivement inversée jusqu'à ce que le principe devienne qu'un contractant, même non professionnel doit informer son cocontractant, même lorsqu'il est un professionnel, dès lors que sa compétence ne lui permet pas de connaître la chose vendue »¹⁴⁸⁹. Pour que « le devoir de se renseigner laisse la place à l'obligation de renseignement », plusieurs conditions sont nécessaires ; l'information transmise doit être pertinente et le créancier de l'obligation doit ignorer le renseignement de manière légitime. Mais l'obligation peut aussi résulter de la relation de confiance attachée à la

¹⁴⁸⁵ CE. Sect. 11 juillet 2001, *Société des eaux du nord*, *BJCP* 2001, 519, conclusions C. Bergeal ; *CJEG* 2001, 496, conclusions C. Bergeal ; *AJDA* 2001, 853, chr. M. Guyomar et P. Collin et 893, note G.-J. Guglielmi, *ACCP* 2001, n° 3, 15, note S. Nicinski ; *D.* 2001, 2810, note J. Amar ; *JCP* 2001, I, 370, obs. J. Ghestin.

¹⁴⁸⁶ CALAIS-AULOY (J.), STEINMETZ (F.), *Droit de la consommation*, *op. cit.*, p. 2, n°1.

¹⁴⁸⁷ MALAURIE (P.), AYNES (L.), STOFFEL-MUNCK (P.), *Les obligations*, Paris, Defrénois, 2003, p. 365, n°776.

¹⁴⁸⁸ TERRE (F.), SIMLER (P.), LEQUETTE (Y.), *Droit civil, Les obligations*, Paris, Dalloz, 8^{ème} éd., 2002, p. 255, n°258. Nous empruntons à ces auteurs la présentation « obligation générale d'information / formalisme informatif ».

¹⁴⁸⁹ MALAURIE (P.), AYNES (L.), STOFFEL-MUNCK (P.), *Les obligations*, *op. cit.*, p. 365, n°776.

nature du contrat lui-même : assurance¹⁴⁹⁰, mandat¹⁴⁹¹, société de personne¹⁴⁹², contrat de travail¹⁴⁹³. Mis à part la dernière, les deux autres conditions sont réunies en matière budgétaire.

514 - En droit des contrats, le fondement de l'obligation de renseignement paraît incertain, en tout cas multiple¹⁴⁹⁴ et lorsque la jurisprudence s'est employée à la développer, elle l'a essentiellement fait peser sur des professionnels : architecte et entrepreneur (information du maître de l'ouvrage) ; médecin, garagiste, banquier, société de bourse, organisateur d'une compétition sportive, agent d'affaire, agence de voyage, assureur...¹⁴⁹⁵. En droit budgétaire, l'obligation est née du comportement spontané du Gouvernement dont l'intérêt est de maintenir la cohésion de la majorité parlementaire. Mais elle repose aussi sur la revendication des parlementaires eux-mêmes. C'est ce dont témoignent, en France, l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 et la loi organique du 1^{er} août 2001.

En droit des contrats cependant, l'information ne se limite pas à l'obligation qui pèse sur l'une des parties. Le « souci d'équilibre » entre les contractants a incité le législateur, « pour éclairer le consentement du présumé ignorant », à « choisir la voie des mentions informatives ». Le « formalisme informatif » a commencé à se développer dès les années 1930, à l'initiative du législateur, soucieux de déterminer les dispositions que les contrats d'assurance devaient comporter¹⁴⁹⁶. La loi du 29 juin 1935 a ensuite imposé au vendeur d'un fonds de commerce d'insérer un certain nombre d'informations dans l'acte de cession (art. L. 141.1 C. com.). Dans les années 1960¹⁴⁹⁷, puis dans les années 1970¹⁴⁹⁸, le phénomène s'est

¹⁴⁹⁰ L'obligation est prévue par la loi : art. L. 113-8 du Code des assurances.

¹⁴⁹¹ Cass. 1^{ère} civ., 22 décembre 1954, *D.* 1955, p. 254.

¹⁴⁹² Cass. com., 21 avril 1959, *Bull. civ.* III, p. 162, n°178. Voir pour d'autres illustrations jurisprudentielles : TERRE (F.), SIMLER (P.), LEQUETTE (Y.), *Droit civil, Les obligations, op. cit.*, p. 258, n°259, note 7.

¹⁴⁹³ Cass. Soc. 3 janvier 1964, *JCP* 1964. II. 13551, note R. Lindon.

¹⁴⁹⁴ Il peut s'agir à la fois des effets que la loi ajoute aux contrats (article 1135 C. civ. : « Les conventions obligent non seulement à ce qui y est exprimé, mais encore à toutes les suites que l'équité, l'usage ou la loi donnent à l'obligation d'après sa nature ») ou de la « bonne foi » (article 1134 alinéa 3 C. civ. : Les conventions « doivent être exécutées de bonne foi »).

¹⁴⁹⁵ *Ibid.*

¹⁴⁹⁶ La loi du 13 juillet 1930 a ainsi imposé la rédaction par écrit du contrat d'assurance et l'insertion de diverses mentions informatives sur la chose.

¹⁴⁹⁷ Il a progressivement atteint le contrat d'intégration agricole (loi du 16 juillet 1964, art. 19.), la vente d'immeubles à construire (loi du 3 janvier 1967, art. L. 261-11, Code de la construction et de l'habitation), le contrat d'enseignement à distance (loi du 12 juillet 1971, art. 8 et 9, art. L. 444-7 du Code de l'éducation), le contrat de promotion immobilière (loi du 16 juillet 1971, art. L. 222-3, Code de la construction et de l'habitation) et le contrat d'apprentissage (art. R 117-10 et s. C. trav.).

pratiquement généralisé. Plus récemment, il s'est encore étendu à d'autres domaines¹⁴⁹⁹. Il trouve toutefois plus particulièrement matière à s'appliquer dans le cadre du droit du travail comme en témoigne, en plus d'une législation abondante et d'une jurisprudence attentive, la directive communautaire n°91/533 du 14 octobre 1991 relative à l'information écrite du salarié sur son contrat de travail¹⁵⁰⁰. Mais l'exemple le plus significatif est le droit de la consommation. « La jurisprudence, sur la base de quelques textes généraux du Code civil, [a mis] à la charge de certains contractants l'obligation de renseigner l'autre contractant »¹⁵⁰¹, et le Code de la consommation adopté en 1993 regorge de dispositions faisant usage de la forme à des fins d'information¹⁵⁰².

Le but commun de la réglementation de l'information dans le cadre de la relation contractuelle apparaît nettement : il s'agit de protéger le contractant en situation de faiblesse, c'est-à-dire celui qui ne dispose pas des moyens techniques de se procurer l'information. Or, il s'agit précisément de la situation des parlementaires face au Gouvernement lors du vote du budget.

2. La volonté de protéger le contractant en situation de faiblesse.

515 - En plaçant la volonté et le consentement au cœur de la relation contractuelle, le Code civil se fonde sur la liberté de cette volonté¹⁵⁰³. Mais si les volontés individuelles étaient toutes libres et le consentement systématiquement éclairé, il n'y aurait pas lieu d'imposer une obligation d'information au contractant. « L'obligation de renseigner autrui [...] dépend

¹⁴⁹⁸ Parmi ceux-ci : la vente et le démarchage à domicile (loi du 22 décembre 1972, art. 2, art. L. 121-23 C. consom.), le mandat de l'agent immobilier (loi du 2 janvier 1970.) et le contrat de location-accession à la propriété immobilière (loi du 2 juillet 1974).

¹⁴⁹⁹ Il s'agit du bail d'habitation (loi du 6 juillet 1989), du courtage matrimonial (loi du 23 juin 1989), du contrat mettant à la disposition d'une autre personne un nom commercial, une marque ou une enseigne, en exigeant d'elle un engagement d'exclusivité (loi du 31 décembre 1989), la vente de voyages (loi du 19 juillet 1992) et le contrat de jouissance d'immeuble à temps partagé (loi du 8 juillet 1998, Art. L. 121-61 C. consom.).

¹⁵⁰⁰ Le Conseil des Communautés européennes a entendu régir « l'obligation de l'employeur d'informer le travailleur des conditions applicables au contrat ou à la relation de travail ». VERICEL (M.), *Le formalisme dans le contrat de travail*, Droit social, n°11, 1993, p. 820.

¹⁵⁰¹ CALAIS-AULOY (J.), STEINMETZ (F.), *Droit de la consommation*, Paris, Dalloz, 6^{ème} éd., 2003, p. 52, n°51.

¹⁵⁰² On peut citer l'article L. 111-2 (période de disponibilité des pièces indispensables), L. 114-1 (date limite de livraison d'un bien ou d'exécution de la prestation si le prix est supérieur à 500 euros), L. 121-18 (contrats à distance), L. 121-23 (contrats conclu par démarchage), L. 311-10 (offre préalable de crédit à la consommation) et L. 312-8 (offre de crédit immobilier).

¹⁵⁰³ CARBONNIER (J.), *Droit civil, op. cit.*, p. 82, n°33.

étroitement de la capacité réelle ou supposée qu'a l'autre contractant de se renseigner lui-même », le formalisme informatif devenant alors un « formalisme *ad lucidatem* »¹⁵⁰⁴. Cela révèle l'existence d'un déséquilibre quant à la capacité respective des contractants de se renseigner. Dans « beaucoup de contrats, le consentement n'est ni vraiment libre ni vraiment éclairé »¹⁵⁰⁵. Or, « voici que c'est sur [l'information] que compte le législateur pour protéger les nouveaux faibles »¹⁵⁰⁶.

516 - Puisque « le déséquilibre dans les relations entre professionnels et consommateurs tient pour une bonne part à l'inégalité de leur information »¹⁵⁰⁷, le « droit de la consommation cherche à équilibrer les relations entre professionnels et consommateurs [en mettant] à la charge des premiers des obligations qui sont autant de droits pour les seconds »¹⁵⁰⁸. Le droit de la consommation est même tout entier construit dans le but d'assurer la protection du consommateur¹⁵⁰⁹. L'information permet de rééquilibrer le rapport contractuel, « le consommateur [ayant] besoin d'une information aussi complète et objective que possible pour éclairer son consentement »¹⁵¹⁰. Cette vertu conférée à l'information est même placée en tête du Livre premier du Code de la consommation¹⁵¹¹. Si « de façon générale les consommateurs sont en situation de faiblesse »¹⁵¹², le phénomène est devenu une

¹⁵⁰⁴ Pour le Doyen Carbonnier, « l'homme est libre, s'il le peut, de ne pas faire de contrat avec ses semblables ». *Ibid.*, p. 76, n°22.

¹⁵⁰⁵ MALAURIE (P.), AYNES (L.), STOFFEL-MUNCK (P.), *Les obligations*, *op. cit.*, p. 245, n°520.

¹⁵⁰⁶ AYNES (L.), Formalisme et prévention, in *Le droit du crédit à la consommation*, Travaux de la conférence d'agrégation, dir. FADLALLAH (I.), *op. cit.*, n°3.

¹⁵⁰⁷ CALAIS-AULOY (J.), STEINMETZ (F.), *Droit de la consommation*, *op. cit.*, p. 51, n°49.

¹⁵⁰⁸ *Ibid.*, p. 3, n°2.

¹⁵⁰⁹ « L'existence du droit de la consommation se fonde, à notre avis, sur une triple constatation ; a) les consommateurs sont en position de faiblesse vis-à-vis des professionnels ; b) la loi a pour fonction de protéger le faible contre le fort ; c) le droit civil classique est impuissant à assurer la protection du consommateur ». CALAIS-AULOY (J.), STEINMETZ (F.), *Droit de la consommation*, *op. cit.*, p. 19, n°21.

¹⁵¹⁰ CALAIS-AULOY (J.), STEINMETZ (F.), *Droit de la consommation*, *op. cit.*, p. 50, n°48.

¹⁵¹¹ Le Livre premier est intitulé : « Information des consommateurs et formation des contrats ». L'article L. 111-1 dispose : « tout professionnel vendeur de biens ou prestataire de services doit, avant la conclusion du contrat, mettre le consommateur en mesure de connaître les caractéristiques essentielles du bien ou du service ». Le développement d'une législation protectrice n'est d'ailleurs pas propre à la France. « Après certains textes précurseurs, [...] dans les années 1970, une série de lois très importantes [ont été édictées] dans le domaine de la protection des consommateurs ». Dans un bref aperçu du droit anglais, M. Leger cite l'exemple du « *Consumer Credit Act* » de 1974. Entre autres dispositions, il prévoit que « l'emprunteur se voit garantir une information exacte sur le contenu du contrat sous différentes formes : rédaction d'un écrit, indication du total des frais, remise de copies bien lisibles, etc. ». LEGER (H. G.), L'évolution du contrat en droit allemand avec un bref aperçu du droit anglais, in *L'évolution contemporaine du Droit des Contrats*, Journées René Savatier, *op. cit.*, p. 94.

¹⁵¹² CALAIS-AULOY (J.), STEINMETZ (F.), *Droit de la consommation*, *op. cit.*, p. 2, n°1.

préoccupation essentielle pour l'ensemble du droit des contrats¹⁵¹³. Sans doute est-il possible de douter de l'efficacité de l'instrumentalisation de l'information. Il est néanmoins certain qu'elle témoigne d'un déséquilibre défavorable à la partie dont le consentement est requis. En droit budgétaire, la situation est identique. La transmission de grande quantités d'informations aux parlementaires n'améliore peut-être pas mécaniquement sa situation face au Gouvernement. Elle n'en révèle pas moins le déséquilibre qui caractérise leurs relations en matière budgétaire.

B. La mise en évidence du déséquilibre entre les organes exécutif et législatif.

517 - Lorsque les assemblées représentatives avaient pour seule fonction de consentir à l'impôt, il ne pouvait être question de déséquilibre. Ce n'est qu'à partir du moment où elles ont prétendu disposer d'une part prépondérante dans la détermination des ressources et des charges de l'Etat que la question de l'équilibre entre les organes s'est trouvée posée. Si le Gouvernement et le Parlement concourent à la formation des lois budgétaires, se pose nécessairement la question de l'équilibre de leur négociation. Or le développement du phénomène informatif témoigne de ce qu'un déséquilibre significatif caractérise la relation entre les deux organes. Le déséquilibre consiste en une « infirmité structurelle » ou « infirmité naturelle » du Parlement en matière de finances publiques, qui « ne détient même plus l'essentiel du pouvoir normatif »¹⁵¹⁴. A ce déséquilibre structurel (1.) qui a été analysé avec précision aux Etats-Unis par Smithies¹⁵¹⁵, s'ajoute un déséquilibre technique, qui empêche les assemblées représentatives d'exercer la même fonction que le Gouvernement en

¹⁵¹³ Voir à titre d'exemple l'ouvrage collectif : *La protection de la partie la plus faible dans les rapports contractuels*, dir. GHESTIN (J.) et FONTAINE (M.), *op. cit.*, 676 p. A ce titre, le droit du travail constitue un exemple éloquent. « Le contrat écrit est [lui-même] un facteur de sécurité, une sauvegarde contre le pouvoir de l'employeur ». VERICEL (M.), *Le formalisme dans le contrat de travail*, *Droit social*, n°11, 1993, p. 820. On peut même considérer que le droit du travail dans son ensemble incline vers la protection du salarié, en situation de faiblesse face à son employeur. COUTURIER (G.), *Les relations entre employeurs et salariés en droit français*, in *La protection de la partie la plus faible dans les rapports contractuels*, dir. GHESTIN (J.) et FONTAINE (M.), Paris, LGDJ, 1996, p. 143.

¹⁵¹⁴ HERTZOG (R.), *L'avenir du pouvoir financier du Parlement : miroir des ombres ou garant de l'équilibre du « gouvernement général »*, in *L'exercice du pouvoir financier du Parlement, Théorie, Pratique et Evolution*, (dir. L. Philip), *op. cit.*, p. 123.

¹⁵¹⁵ SMITHIES (A.), *The Budgetary Process in the United States*, New-York, MacGraw-Hill Book Company, 1955, pp. 28 à 45.

matière budgétaire. Burdeau avait commencé à le dévoiler en 1961 dans son analyse des relations entre pouvoir politique et pouvoir financier¹⁵¹⁶ (2.).

1. Le déséquilibre structurel.

518 - L'organisation interne respective du Gouvernement et des assemblées représentatives justifie une différenciation de leurs fonctions au sein de l'Etat. Dans une étude consacrée au « processus budgétaire des Etats-Unis » (*The Budgetary Process in the United States*)¹⁵¹⁷, Smithies a proposé en 1955 une description précise du déséquilibre structurel qui caractérise les relations entre les organes exécutif et législatif. Cet auteur considère que l'institution gouvernementale se prête à une division verticale des fonctions (*vertical division of functions*), tandis que les assemblées représentatives ne peuvent envisager qu'une division horizontale (*horizontal division of functions*)¹⁵¹⁸. Cette présentation explique d'abord pourquoi la plupart des Etats admettent en matière budgétaire, sinon la présentation complète proposée par le baron Louis, au moins le fait que la préparation des projets relève de l'Exécutif et le vote du Législatif¹⁵¹⁹. Même aux Etats-Unis où le Congrès dispose historiquement d'un pouvoir plus étendu que les assemblées d'un régime parlementaire, la phase de préparation a fini par être confiée au *Chief executive* (Chef de l'Exécutif) par l'intermédiaire de l'*Office of Management and Budget*¹⁵²⁰. Mais une telle présentation justifie aussi l'effort qui consiste à informer le Parlement en vue d'améliorer son consentement en même temps qu'elle interroge sur la fonction qu'il est en mesure d'exercer au sein de l'Etat.

¹⁵¹⁶ BURDEAU (G.), Pouvoir politique et politique financier, (essai de systématisation de leurs relations), in *Mélanges Dabin*, Paris, Sirey, Bruylant, tome 1, Théorie générale du droit, 1963, pp. 33 à 59.

¹⁵¹⁷ SMITHIES (A.), *The Budgetary Process in the United States*, op. cit., 486 p.

¹⁵¹⁸ « *The need for vertical division arises first from the fact that the legislative bodies are normally too cumbersome to carry out completely some of the top-level functions in the decision-making process* » (le besoin d'une division verticale naît du fait que les corps législatifs ne sont pas en mesure d'exercer complètement la prise de décision dans son ensemble, principalement dans ses fonctions fondamentales. SMITHIES (A.), *ibid.*, pp. 28 à 45.

¹⁵¹⁹ Pour les professeurs Trotabas et Cotteret, la compétence gouvernementale en matière de préparation du budget correspond aux « conceptions nouvelles qui unissent dans la gestion des finances publiques les données politiques, d'une part, les données économiques et sociales d'autre part, sur lesquelles repose le budget de l'Etat : son équilibre économique et financier [...] est bien, au premier chef, affaire de gouvernement puisque c'est le gouvernement qui « détermine et conduit la politique de la Nation » (article 20 de la Constitution de 1958) ». TROTABAS (L.), COTTERET (J.-M.), *Finances Publiques*, op. cit., 2^{ème} éd., 1967, p. 90 et 91.

¹⁵²⁰ La réforme fut réalisée par le *Budget and Accounting Act* de 1921.

519 - Smithies n'analyse pas le processus budgétaire de la même manière que le baron Louis. Il décrit six étapes : « *determining of policy objectives, planning, programming, budget formulation, budget (or program) execution, budget (of program) review* » (la détermination des objectifs politiques, la formulation du budget, l'exécution et le contrôle du budget), qui correspondent selon lui à autant de fonctions que le propriétaire d'une entreprise pourrait exercer seul¹⁵²¹. Comme le baron Louis cependant, il considère que les différentes étapes doivent se répartir entre plusieurs organes étatiques, principalement le *Chief executive* et les assemblées représentatives. Mais leur organisation respective est radicalement opposée, ce qui les empêche d'avoir les mêmes fonctions.

L'organe exécutif, qu'il soit dirigé par un Président ou un Premier ministre, dispose d'une structure verticale, propice à la prise de décision. Voici la description que Smithies propose de l'organisation verticale d'un organe : « (a) les directives se répandent depuis le haut de l'organe. Les directives [sont] données par l'exécutif ou la législatif ou par un niveau ou un autre de l'exécutif [...]. (b) Les recommandations remontent verticalement l'organe. Les recommandations [sont] faites d'un étage à l'autre ». Les performances de l'organe dépendent cependant plus de la vision d'ensemble dont dispose le sommet que des recommandations émanant des subordonnés. Enfin, « (c) les retours et les rapports sur l'exécution passée qui remontent l'organe dans le but de montrer jusqu'où les directives ont été menées et pour constituer un guide pour les décisions futures »¹⁵²². Appliquée à l'organe exécutif, cela justifie pleinement sa compétence pour la détermination des objectifs politiques ainsi que pour la préparation du budget. En ce qui concerne l'organe législatif, l'analyse de sa structure montre qu'il n'est pas en mesure de disposer d'un pouvoir de décision, contrairement à la fonction qui lui est couramment attribuée¹⁵²³.

520 - Selon Smithies, les assemblées représentatives ne peuvent aménager leur organisation interne de manière verticale, l'ensemble de leur membres disposant d'un statut égal. Le seul aménagement possible est horizontal, par la création de commissions restreintes

¹⁵²¹ SMITHIES (A.), *The Budgetary Process in the United States*, op. cit., p. 21.

¹⁵²² « (a) Directives, which flow down the organization. Directives, whether given to the executive by the legislature or by one executive level to another [...] (b) Recommendations, which flow up through the organization. The recommendation made by one level to the next above it [...] (c) Reviews and reports on past performance, which flow up through the organization – both to show how far directives have been carried out to provide a guide to making decisions for the future ». SMITHIES (A.), *ibid.*, p. 32 et 33.

¹⁵²³ De nombreux ouvrages rappellent la présentation du baron Louis. DOUAT (E.), *Finances Publiques, Finances communautaires, nationales, sociales et locales*, op. cit., p. 256. « 1/ Le Gouvernement prépare le budget de l'Etat ; 2/ Le Parlement décide ; 3/ Le Gouvernement exécute ; 4/ Le Parlement contrôle ». Voir *supra*, n°1.

dotées de compétences particulières. En conséquence, « l'ensemble des membres du corps législatif le plus simple ne peuvent collectivement mener à bien les différentes étapes de la prise de décision »¹⁵²⁴. La constitution de commissions spécialisées en matière budgétaire, depuis longtemps utilisée en France et de plus en plus en Angleterre, ne permet pas d'inverser le constat. Contrairement à la présentation propre au baron Louis, les parlementaires ne sont pas en mesure de « décider », en tout cas quant au contenu du budget. Pour Smithies, un tel pouvoir conduirait les parlementaires à proposer des dépenses sans considération des limites imposées par les ressources¹⁵²⁵ et seulement dans un but électoral. C'est précisément ce qui s'est produit en Angleterre au début du XVIII^{ème} siècle et en France sous les III^{ème} et IV^{ème} République lorsque les parlementaires ont multiplié les propositions démagogiques¹⁵²⁶, qui ont justifié une limitation par le droit de leurs prérogatives.

En conséquence, « les décisions budgétaires fondamentales ne peuvent être prises qu'au plus haut niveau d'un organe [organisé de manière verticale] parce que cela nécessite une prise en compte de l'ensemble des besoins et des capacités »¹⁵²⁷. Ainsi, comme le rappelle M. Hertzog, la tendance à faire du vote du budget le moment fort de la vie budgétaire repose sur un « malentendu qui consiste à prétendre que le Parlement décide de la loi de finances, ce qui est certes formellement vrai : pas d'adoption, pas de loi. Mais il faut enfin admettre cette évidence, depuis longtemps répétée, que le pouvoir de décision est en cette matière ailleurs et que les missions les plus authentiques du Parlement sont également ailleurs, non pas moins importantes mais autres »¹⁵²⁸. D'une manière semblable, Smithies achève son raisonnement avec un froid réalisme : « c'est la fonction du chef de l'Exécutif de soumettre un budget définitif au législatif sur la base des seules alternatives de consentir ou de renverser l'exécutif, comme c'est le cas dans le système parlementaire britannique »¹⁵²⁹. Cela rejoint une idée plus générale propre au régime parlementaire et que Duguit décrit de la manière suivante : « le Gouvernement et le parlement participent au même degré et de la

¹⁵²⁴ « *All the members of even the simplest legislative body cannot collectively perform the several decision-making operations* » SMITHIES (A.), *The Budgetary Process in the United States*, op. cit., p. 33.

¹⁵²⁵ *Ibid.*, p. 44.

¹⁵²⁶ Voir *supra*, n°424 et s. La démagogie des parlementaires a entraîné la limitation de leur droit d'amendement.

¹⁵²⁷ « *The basic budgetary decision [...] can only be made at the top level of the organisation since it requires an appraisal of total needs and capacities* ». SMITHIES (A.), *The Budgetary Process in the United States*, op. cit., p. 36.

¹⁵²⁸ HERTZOG (R.), Les pouvoirs financiers du Parlement, RDP, n°1/2, 2002, p. 295.

¹⁵²⁹ « *On these grounds one may conclude that it is the function of the chief executive to submit a definite budget to the legislature on a take-it-or-dismiss-the executive basis, as in the practice in the British Parliamentary system* ». SMITHIES (A.), *The Budgetary Process in the United States*, op. cit., p. 35.

même manière à toutes les fonctions de l'Etat. Ayant une structure différente, le Parlement et le Gouvernement participent nécessairement aux fonctions de l'Etat de manière différentes. Et d'autre part, les fonctions de l'Etat étant diverses, leur mode d'accomplissement se présentant dans des conditions différentes, le mode et le degré d'intervention et du Gouvernement et du Parlement devront être différents »¹⁵³⁰.

521 - Le « *take-it-or-dismiss-the executive* », appellation anglaise de la marge de manœuvre du Parlement, signifie que le budget est nécessairement accepté en bloc, comme dans le cadre de certains contrats de droit privé. La seule alternative est la sanction politique, largement tributaire du phénomène majoritaire : la mise en jeu de la responsabilité du Gouvernement. S'il n'y a pas de réelle prise de décision par les parlementaires, la question se pose de savoir quelle fonction ils remplissent lorsqu'ils votent le budget, d'autant qu'à partir du XX^{ème} siècle, les organes exécutif et législatif ont aussi été caractérisés par un déséquilibre technique.

2. Le déséquilibre technique.

522 - Si l'on suit le raisonnement de Burdeau¹⁵³¹, le déséquilibre technique qui affecte les organes exécutif et législatif est devenu problématique dès lors que le pouvoir financier a commencé à absorber le pouvoir politique. Le temps des débats passionnés au sein des assemblées sur les questions financières, qui pouvait même parfois aboutir à la démission du Gouvernement, est révolu. « La dépense dirigée est absolument rebelle aux préoccupations électorales. Si elle se laisse dominer par elles, elle aboutit à la catastrophe financière »¹⁵³². C'est ce qui a justifié en France et en Angleterre la stricte réglementation du pouvoir d'initiative financière des parlementaires. Leur attitude démagogique après la révolution anglaise et sous la III^{ème} République française apparaît de ce point de vue comme la plus grande défaite du pouvoir politique à l'égard du pouvoir financier. La réponse fut la maîtrise gouvernementale de la détermination des dépenses et le remplacement des parlementaires par les techniciens.

¹⁵³⁰ DUGUIT (L.), *Traité de droit constitutionnel*, Paris, Ancienne Librairie Fontemoing, tome 2, 1928, p. 808, § 50.

¹⁵³¹ BURDEAU (G.), *Pouvoir politique et politique financière*, (essai de systématisation de leurs relations), *op. cit.*, pp. 33 à 59.

¹⁵³² *Ibid.*, p. 56.

Si la structure des assemblées représentatives tend à leur dénier le pouvoir de décision, le déséquilibre technique qui leur est défavorable achève le processus en les empêchant de participer à la prise de décision qui s'est concentrée entre les mains du Gouvernement. Dans un tel contexte, les assemblées donnent « au mieux une indication générale à l'intérieur de laquelle la fonction gouvernementale va se déterminer suivant la conjoncture, l'urgence, les données techniques des problèmes qui sont à résoudre »¹⁵³³. Quand bien même le vote du budget s'analyserait-il en une fonction de contrôle parlementaire, comme dans le cadre de l'exécution, le manque de moyens techniques les empêche de substituer leur prévisions économiques et budgétaires à celles du ministre des finances ou du Chancelier de l'Echiquier, qui se trouve épaulée par une administration composée de techniciens. La Commission du Trésor britannique admet elle-même ne pas disposer de moyens suffisants pour contrôler le programme gouvernemental¹⁵³⁴. Si tel était le cas, on apercevrait toujours « l'atmosphère dramatique des débats parlementaires et l'intérêt qui s'attache à un vote de confiance ou à la démission d'un ministère ». Mais comme l'affirme Burdeau, « un pouvoir responsable de la gestion de la totalité de la fortune nationale ne peut plus se permettre de semblables jeux. La politique, mode d'administration de la collectivité, dominée par le souci du rendement et de l'enrichissement global, ne peut pas être passionnelle [...] Lorsqu'il s'agit de plans d'investissements, lorsqu'il s'agit de déterminer le volume des crédits nécessaires pour une entreprise dont on ne peut au mieux considérer les résultats qu'à très long terme, il est certain que la science des parlementaires se trouve alors prise de court et que leur passion n'a plus d'emploi. Sur les plans élaborés à large échéance, il faut nécessairement faire intervenir les techniciens »¹⁵³⁵.

Smithies remarquait que la prise de décision budgétaire devait revenir à un organe de type exécutif parce que son organisation lui permet de prendre « en compte l'ensemble des besoins et des capacités »¹⁵³⁶. Réciproquement, « les assemblées politiques ne sont pas qualifiées pour faire des paris sur l'évolution économique. Ce sont les spécialistes qui

¹⁵³³ *Ibid.*, p. 57.

¹⁵³⁴ Elle estime « n'avoir pas l'outil intellectuel l'autorisant à contredire les prévisions gouvernementales ». Mission d'information commune sur les moyens d'information des Parlements étrangers en matière économique et sociale, Rapport d'information, *op. cit.*, p. 20.

¹⁵³⁵ BURDEAU (G.), Pouvoir politique et politique financier, (essai de systématisation de leurs relations), *op. cit.*, p. 56.

¹⁵³⁶ SMITHIES (A.), *The Budgetary Process in the United States*, *op. cit.*, p. 36.

peuvent avoir une idée de l'évolution de la conjoncture »¹⁵³⁷, et qui doivent donc fixer les dépenses et les ressources publiques. Gaudemet parvient à la même conclusion : « voté par le Parlement, le budget est élaboré par le Gouvernement. Il est son œuvre. Seul l'exécutif est en mesure d'établir le projet de budget. Seul il dispose des informations et des techniciens nécessaires »¹⁵³⁸.

523 - L'information budgétaire s'inscrit alors dans le cadre de ce déséquilibre. Dépourvus des moyens techniques nécessaires, les parlementaires qui continuent toujours à émettre un vote sur les projets budgétaires ont besoin d'information pour éclairer leur choix. Si l'on peut douter de la capacité de l'information à remplir le but escompté, le phénomène n'en demeure pas moins une conséquence du déséquilibre. Il s'exprime par ailleurs à travers une obligation pesant sur le Gouvernement. Or, même si les parlementaires se font de plus en plus pressants pour obtenir les informations dont ils ont besoin, le Gouvernement les détient toujours avant eux, puisqu'il est le débiteur principal de cette obligation.

En raison de la perte progressive de leur pouvoir de décision budgétaire, les premiers documents censés contribuer au rééquilibrage escompté par le biais de l'information sont les textes budgétaires eux-mêmes, c'est-à-dire les lois de finances en France, les *Consolidated Fund* et *Finance Acts* en Angleterre. Dès lors que le budget lui-même constitue une information transmise par le Gouvernement, le vote devient le moment de sa prise en connaissance par les parlementaires. Le pouvoir de décision a laissé la place à un moment d'information.

¹⁵³⁷ BURDEAU (G.), Pouvoir politique et politique financier, (essai de systématisation de leurs relations), *op. cit.*, p. 56.

¹⁵³⁸ GAUDEMET (P. M.), Budget et Gouvernement, *Dictionnaire encyclopédique de finances publiques*, *op. cit.*, 194.

CHAPITRE 2

LA REDEFINITION DE LA FONCTION BUDGETAIRE DU PARLEMENT PAR L'INFORMATION

524 - Si l'on admet que le vote du budget ne correspond pas, ou plus, à l'exercice d'un pouvoir de décision, la question se pose de savoir quelle fonction il permet aux parlementaires d'exercer. Le développement considérable de l'information est un élément de redéfinition de leur fonction budgétaire. Comme dans le cadre des relations contractuelles, l'acte juridique lui-même que l'on appelle budget présente une vertu informative (**Section I**). En conséquence, le vote du budget a une fonction d'information. D'une part, les parlementaires informent le Gouvernement de leurs revendications. D'autre part, ils discutent le projet gouvernemental en vue de diffuser l'information au public, notamment grâce à la fonction critique de l'opposition (**Section II**).

SECTION I

LA VERTU INFORMATIVE DES PROJETS BUDGETAIRES

525 - Le phénomène informatif n'est pas caractérisé en droit budgétaire par les seuls documents distribués aux parlementaires en accompagnement des projets contenant le budget. De la même manière que le formalisme informatif s'est développé en droit des contrats¹⁵³⁹ dans le but d'éclairer le consentement de la partie en situation de faiblesse, les projets budgétaires eux-mêmes contiennent des dispositions dont la présence est rendue juridiquement obligatoire (§1.). En France cependant, le développement de l'information n'est pas demeuré quantitatif. Les « 300 fascicules et près de 3000 pages qui empilés, atteindraient le troisième étage d'un immeuble » que décrivaient les professeurs Gaudemet et Molinier¹⁵⁴⁰ n'ont pas paru suffisants pour assurer la protection du consentement des parlementaires. C'est même à leur demande qu'une exigence qualitative d'information s'est ajoutée aux autres obligations pesant sur le Gouvernement. L'avènement du principe de sincérité budgétaire, proche de la notion de transparence, témoigne plus encore de ce que le Parlement est dessaisi de son pouvoir de voter le budget. Le respect de ce principe, contraignant à l'égard du Gouvernement seul¹⁵⁴¹, est garanti par le Conseil constitutionnel qui se substitue ainsi, lorsqu'il est saisi du contrôle de constitutionnalité d'une loi de finances, aux parlementaires pour vérifier que le Gouvernement s'est acquitté de son obligation de communiquer des informations sincères (§2.).

¹⁵³⁹ Voici comment M. Aynès décrit l'instrumentalisation de la forme en général : « il arrive que le droit sorte de son indifférence à l'égard de la forme ; qu'il en fasse un instrument et lui confère un rôle actif, soit que les effets de l'acte dépendent en quelque mesure de sa forme, soit que son existence même soit subordonnée à l'usage d'une forme déterminée. Ce passage de la forme constatée à la forme dirigée marque la naissance du formalisme ». AYNES (L.), Formalisme et prévention, in *Le droit du crédit à la consommation*, Travaux de la conférence d'agrégation, dir. FADLALLAH (I.), Paris, Litec, 1982, n°2.

¹⁵⁴⁰ GAUDEMET (P. M.), MOLINIER (J.), *Finances Publiques*, Paris, Montchrestien, 1983, p. 313.

¹⁵⁴¹ Seul le Gouvernement est concerné lorsque l'on considère sa relation avec le Parlement. L'article 31 de la LOLF prévoit que les comptables publics reçoivent pour mission de veiller au respect de la « sincérité des enregistrements comptables et du respect des procédures ».

§ 1. Le formalisme informatif des projets budgétaires.

526 - En France, la structure des projets français témoigne particulièrement du phénomène. Si la présence de nombreuses dispositions est obligatoire, l'ensemble du texte soumis au vote du Parlement a été juridiquement organisé dans le but d'améliorer son consentement (**A.**). Mais la situation est comparable en Angleterre même si la rigueur juridique paraît moindre à l'égard du Cabinet britannique. Il n'en demeure pas moins que l'information des parlementaires semble nécessaire aux membres du Gouvernement, qui tentent ainsi de manière plutôt spontanée de s'assurer d'un consentement éclairé de la part des MPs (**B.**).

A. La structure des projets budgétaires français.

527 - Les projets budgétaires français sont réglementés d'une manière précise, ce qui garantit aux parlementaires une présentation ordonnée des informations qui leur sont transmises. L'exigence formelle la plus importante est la structure bipartite de la loi de finances de l'année qui impose un classement des dispositions en même temps qu'elle détermine le déroulement de la discussion budgétaire (**1.**). Sous l'empire de l'ordonnance du 2 janvier 1959, le projet de loi de finances de l'année comportait également des états législatifs annexés qui complétaient l'information des parlementaires. Bien que leur situation au regard de la réforme entreprise par la loi organique du 1^{er} août 2001 soit incertaine, il importe de les présenter en raison de la précision des informations qu'ils comportent (**2.**).

1. La structure bipartite de la loi de finances.

528 - Voici en quels termes M. Ducros présente le nécessaire formalisme qui doit accompagner la loi de finances de l'année : « si deux articles peuvent suffire au législateur pour établir ou abolir la peine de mort, il ne lui est assurément pas possible de se faire aussi lapidaire pour prévoir et autoriser les ressources et les charges annuelles de l'Etat. [...] Une cinquantaine d'article et une dizaine de pages du *Journal Officiel*, telles sont désormais la

population et la superficie moyennes de la loi de finances de l'année. Il est même arrivé, à celle pour 1982, de doubler ses dimensions, pour la raison qu'elle instituait l'impôt sur la fortune. Il va donc de soi que, sous peine de n'être qu'un fatras de lettres et de chiffres, un texte aussi plantureux, aussi composite et aussi important se doit d'être organisé et, pour commencer, structuré »¹⁵⁴². Il va donc de soi que son organisation formelle doit permettre aux parlementaires d'appréhender le projet dans son ensemble.

Sous la IV^{ème} République, on votait deux catégories de lois : « la loi des maxima était la première loi sur les recettes, les lois de développement étaient une deuxième catégorie pour les dépenses »¹⁵⁴³. Cette séparation a inspiré les Constituants de la V^{ème} République et l'ordonnance du 2 janvier 1959 l'a imposée par son article 31, mais dans le cadre d'un seul texte de loi, puisqu'il ne s'agit pas d'isoler les recettes et les dépenses¹⁵⁴⁴.

529 - L'article 40 de l'ordonnance prévoyait que « la seconde partie de la loi de finances de l'année ne pouvait être mise en discussion devant une assemblée avant le vote de la première partie », en raison de l'importance de la première partie et notamment de l'équilibre qu'elle définit. Le Conseil constitutionnel a eu l'occasion d'interpréter les dispositions de l'ordonnance après qu'une crise a opposé le Président de l'Assemblée Nationale au Président de la République en ce qui concerne le budget pour 1980. Après le rejet de la première partie de la loi de finances par les parlementaires désireux de voir le Gouvernement faire une économie de deux milliards de francs, il a été procédé à la discussion de la deuxième partie. Le 17 novembre 1979, le Premier ministre demanda une nouvelle

¹⁵⁴² DUCROS (J.-C.), La structure bipartite de la loi de finances de l'année, *Etudes de finances publiques, Mélanges en l'honneur de Monsieur le Professeur Paul Marie Gaudemet, op. cit.*, p.143.

¹⁵⁴³ DOUAT (E.), *Finances Publiques, Finances communautaires, nationales, sociales et locales, op. cit.*, p. 196.

¹⁵⁴⁴ « Le projet de loi de finances de l'année comprend deux parties distinctes ». Article 31 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959. Le décret du 19 juin 1956 prévoyait déjà la structure bipartite en son article 50.

Dans la première, il autorise la perception des ressources publiques et comporte les voies et moyens qui assurent l'équilibre financier ; il évalue le montant des ressources d'emprunts et de trésorerie ; il autorise la perception des impôts affectés aux collectivités et aux établissements publics ; il fixe les plafonds des grandes catégories de dépenses et arrête les données générales de l'équilibre financier ; il comporte les dispositions nécessaires à la réalisation, conformément aux lois en vigueur, des opérations d'emprunts destinées à couvrir l'ensemble des charges de trésorerie

Dans la seconde partie, le projet de loi de finances de l'année fixe pour le budget général le montant global des crédits applicables aux services votés et arrête les dépenses applicables aux autorisations nouvelles par titre et par ministère ; il autorise, en distinguant les services votés des opérations nouvelles, les opérations des budgets annexes et les opérations des comptes spéciaux du Trésor par catégorie de comptes spéciaux et éventuellement par titre ; il regroupe l'ensemble des autorisations de programme assorties de leur échéancier ; il énonce enfin les dispositions diverses prévues à l'article 1^{er} de la présente ordonnance en distinguant celles de ces dispositions qui ont un caractère annuel de celles qui ont un caractère permanent ». Article 31 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959.

lecture devant l'Assemblée Nationale et engagea la responsabilité du Gouvernement sur le fondement de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution. Mais le Président de l'Assemblée Nationale, ainsi que l'opposition, saisirent le Conseil constitutionnel afin qu'il se prononce sur la conformité à la Constitution de la procédure qui avait été suivie. En effet, au terme de la première lecture, le Gouvernement avait demandé une deuxième délibération sur la première partie de la loi. Par une décision n°79-110 DC du 24 décembre 1979, le Conseil constitutionnel a déclaré l'ensemble de la loi de finances non conforme à la Constitution, en rappelant l'importance de la première partie du texte et de l'article d'équilibre¹⁵⁴⁵. Par la suite, la Haute Juridiction a cependant admis que les parlementaires puissent revenir sur certaines dispositions de la première partie lors du vote de la seconde, à condition de ne pas modifier « les grandes lignes de l'équilibre »¹⁵⁴⁶. Il s'agit d'éviter que ne soient débattues les questions de dépenses par ministères qui sont sensibles car elles déterminent les orientations politiques, avant que ne soient établis les grands plafonds de dépenses. L'idée est donc simplement d'ajuster plutôt les dépenses aux recettes et non pas les recettes aux dépenses, et ainsi assurer au mieux l'équilibre budgétaire et limiter le déficit.

530 - La loi organique du 1^{er} août 2001 maintient par son article 34 la structure bipartite du projet de loi de finances. La première partie comporte notamment toutes dispositions relatives aux ressources de l'Etat qui affectent l'équilibre budgétaire, procède à une évaluation des ressources et des charges de trésorerie, et fixe le plafond de la variation négociable de la dette de l'Etat d'une durée supérieure à un an. Quant à la seconde partie, elle est profondément renouvelée puisque la notion de services votés est abandonnée. L'autorisation parlementaire sera désormais donnée par mission, et devra fixer, par ministère et par budget, le plafond des autorisations d'emplois¹⁵⁴⁷.

Les prescriptions quant à la présentation formelle du projet de loi de finances de l'année sont strictes et approfondissent l'obligation d'information qui est à la charge du Gouvernement. Le contenu du texte est encore plus détaillé sous l'empire de la LOLF que précédemment, ce qui accroît l'information destinée aux parlementaires et atteste de la vertu informative propre au projet budgétaire lui-même. Le phénomène était renforcé par les états législatifs annexés au projet et publiés au *Journal Officiel* avec la loi de finances proprement dite, mais le projet de loi de finances pour 2006 ne les a qu'en partie maintenus.

¹⁵⁴⁵ Décision n°79-110 DC, 24 décembre 1979, *Rec.* p. 36, *GDCC*, n°28.

¹⁵⁴⁶ Décision n°82-154 DC, 29 décembre 1982, *Rec.* p. 80.

¹⁵⁴⁷ BOUVIER (M.), ESCLASSAN (M.-C.), LASSALE (J.-P.), *Finances Publiques, op. cit.*, p. 331.

2. Les états législatifs annexés.

531 - La différence entre les annexes législatives jointes au projet et les états législatifs annexés réside dans le fait que les secondes font partie intégrante de la loi de finances. Sous l'empire de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959¹⁵⁴⁸, le projet était accompagné de huit états législatifs annexés qui étaient publiés au journal officiel avec la loi de finances et qui ont la même valeur que celle-ci. Leur objet est de détailler, sous forme de tableaux, les autorisations budgétaires de la loi de finances. Deux états concernaient les recettes les autres étaient relatifs aux dépenses. Répertoriées par ordre alphabétique de A à H, elles concernaient chacune un domaine particulier. **L'Etat A**, réformé en 1997, était le tableau voies et moyens, c'est-à-dire l'état évaluatif détaillé des diverses ressources du budget général, le détail des diverses ressources des budgets annexes et de trois catégories de comptes spéciaux du Trésor. **L'Etat B** assurait la répartition par titre et par ministère des crédits applicables aux dépenses ordinaires des services civils, pour ce qui concerne les mesures nouvelles. **L'Etat C** répartissait par titre et par ministère des autorisations de programme et des crédits de paiement applicables aux dépenses en capital des services civils. **L'Etat D** retraçait, par chapitre, les autorisations d'engagement accordées par anticipation sur les crédits de l'année suivante mais « ne figurait plus au budget depuis la loi de finances pour 1999, les possibilités ouvertes par les textes réglementaires¹⁵⁴⁹ étant jugées désormais suffisantes »¹⁵⁵⁰. **L'Etat E** établissait la liste des taxes parafiscales avant leur suppression en 2004. Il indiquait la nature de la taxe, l'organisme bénéficiaire, le taux et l'assiette, les textes législatifs et réglementaires établissant la taxe, le produit pour l'année écoulée et l'évaluation de son montant pour l'année à venir. **L'Etat F** précisait, par chapitre, les crédits évaluatifs par détermination de la loi. **L'Etat G** détaillait, par chapitre, les dépenses auxquelles s'appliquent les crédits provisionnels. Enfin, **L'Etat H** établissait la liste des chapitres pouvant donner lieu à report de crédits.

Les états législatifs annexés avaient non seulement des vertus informatives en vue de la discussion du projet mais aussi de l'exécution budgétaire en raison de leur valeur

¹⁵⁴⁸ L'ordonnance du 2 janvier 1959 ne les prévoit pas expressément. Certes, l'article 9 exige un état spécial pour les crédits évaluatifs, l'article 10, une liste des crédits provisionnels, l'article 17, la liste des chapitres pouvant donner lieu à report de crédits, et l'article 32, la liste des taxes parafiscales. Il s'agit donc autant d'une pratique que d'une exigence précise du texte.

¹⁵⁴⁹ Article 8 du décret 86-451 du 14 mars 1986.

¹⁵⁵⁰ SAÏDJ (L.), *Finances Publiques*, op. cit., 3^{ème} éd., 2000, p. 215, n°452.

législative. Mais la loi organique du 1^{er} août 2001 ne les mentionne pas. Leur situation à partir de la préparation du budget pour 2006 demeure incertaine. Certains devraient disparaître comme **l'Etat D**, puisque les opérations d'anticipation seront dorénavant organisées en loi de Finances. C'est le cas également de **l'Etat E**, puisque les taxes parafiscales ont été supprimées par la LOLF, de **l'Etat F**, puisque l'inventaire des crédits évaluatifs n'est plus réclamé par la LOLF, et est remplacé par une information automatique des commissions parlementaires dès que le crédit est dépassé, de **l'Etat G** puisque la catégorie des crédits provisionnels a été supprimée, et de **l'Etat H** puisque la liste des crédits reportés est remplacée par des arrêtés de report publiables avant le 31 mars. Pour les trois premiers **Etats, A, B, et C**, la réorganisation des documents budgétaires aurait pu les faire disparaître avec notamment l'enrichissement des annexes explicatives. Leur disparition n'aurait pu être totale dans la mesure où les informations qu'ils contenaient doivent toujours être transmises aux parlementaires, mais d'une manière sensiblement différente. Le projet de loi de finances pour 2006 a en conservé quatre : **l'Etat A** (le tableau des voies et moyens) **l'Etat B** (concernant la répartition des crédits), **l'Etat C** (les plafonds des autorisations d'emploi) et **D** (la répartition des autorisations de découvert). En dépit des nombreuses modifications que la LOLF entraîne, l'information des parlementaires est donc préservée voire approfondie, le vote du budget lui donnant l'occasion de prendre connaissance de l'ensemble du programme financier du Gouvernement de manière détaillée.

En Angleterre, le formalisme informatif lié aux projets budgétaires est tout aussi présent. Quoique moins réglementés par les textes, les différents projets sont minutieusement organisés d'un point de vue formel.

B. La structure des projets budgétaires britanniques.

532 - Pour appréhender le formalisme informatif qui caractérise les projets budgétaires britanniques, il est nécessaire, comme en France, de prendre en compte l'ensemble des documents qui font l'objet d'un vote. C'est ce qui permet de distinguer le FSBR des *estimates* par exemple. De nombreux documents budgétaires sont simplement joints aux projets au Royaume-Uni, mais les MPs ont à se prononcer sur différents textes. En matière de dépenses, leur vote porte d'abord sur les *estimates*. Le droit budgétaire britannique

distingue les principaux, auxquels l'ensemble de la discussion est consacré des autres qui sont adoptés selon la procédure dite du *roll-up*. Bien qu'aucun SO ne détermine avec précision leur contenu, les *estimates* obéissent à une nomenclature précise grâce à laquelle les MPs peuvent comprendre l'ensemble des demandes formulées par les ministères (1.). Mais les propositions budgétaires de dépenses sont ensuite réunies dans un *Consolidated Fund Bill* dont la présentation est elle-même déterminée. C'est également le cas du *Finance Bill* qui contenait, en 2005, 72 clauses (2.).

1. La structure des *estimates*.

533 - Avant 1962, la masse totale des *estimates* représentait « plus de 1500 pages ». « Une réforme fut alors entreprise, dans le sens d'une simplification et d'une amélioration de la présentation de ces documents, qui permit de réduire des deux tiers le nombre de pages imprimées, sans pour autant priver le Parlement d'informations essentielles »¹⁵⁵¹. En principe, chaque département ministériel dispose d'un *estimate*. Pour l'année financière 2003-2004, le projet en contenait 58¹⁵⁵². Les *main estimates* sont désormais contenus dans quatre volumes. Les premiers couvrent les départements du Gouvernement central et il y a des volumes distincts pour la Chambre des Communes, le *National Audit Office* et le *Electoral Commission*¹⁵⁵³. Chaque document comporte cependant une structure identique.

534 - Dans sa présentation formelle, chaque *estimate* est divisé en trois parties comme l'indiquent les documents officiels du *Public Office*, à jour de juillet 2005¹⁵⁵⁴, ainsi que le traité de May de 2004¹⁵⁵⁵. Dans chaque *estimate*, les fonctions sont regroupées dans un ou plusieurs *Request for Resources* (RfR). Chacun d'entre eux contient les objectifs ou missions

¹⁵⁵¹ MOLINIER (J.), *La procédure budgétaire en Grande-Bretagne*, *op. cit.*, p. 216, note 1.

¹⁵⁵² *Erskine May's treatise on the law, privileges, proceedings and usage of Parliament*, *op. cit.*, 23^{ème} éd., 2004, p. 863.

¹⁵⁵³ *Financial Procedure*, Factsheet P6, *op. cit.*, p. 3.

¹⁵⁵⁴ *Supply procedure and the Work of the Clerk of Supply*, *op. cit.*, p. 130 et 131.

¹⁵⁵⁵ *Erskine May's treatise on the law, privileges, proceedings and usage of Parliament*, *op. cit.*, 23^{ème} éd., 2004, p. 863 à 866. Le document *Supply procedure and the Work of the Clerk of Supply* renvoie au traité de May pour la description du contenu des *estimates*. Nous présentons donc celle du traité.

que chaque ministère s'est assigné en fonction de ses objectifs¹⁵⁵⁶. Après une brève présentation (*Introductory Note*), trois parties composent chaque *estimate*.

La première partie présente le montant net des ressources dont l'usage est proposé par chaque RfR de l'*estimate*, le montant net total des ressources dont l'usage est proposé par l'*estimate* tout entier et les besoins en argent pour l'*estimate*. Chaque total est divisé en deux : les sommes déjà autorisées par la Chambre au titre d'un *vote on account* et les sommes demandées, le solde étant appelé *balance to complete*¹⁵⁵⁷. Pour chaque RfR contenu dans l'*estimate*, la première partie donne aussi une description formelle, appelée *Ambit*, des objets assignés aux différents crédits.

La deuxième partie analyse dans un tableau les montants bruts et nets des crédits demandés dans l'*estimate*. Les différents types de dépenses et de ressources de chaque *estimate* est divisé verticalement en dix colonnes¹⁵⁵⁸. Le tableau est horizontalement composé de plusieurs catégories : les dépenses fixées dans les limites départementales et les dépenses annuellement gérées (les deux distinguant les dépenses du Gouvernement central et le soutien aux autorités locales) ainsi que les dépenses non autorisées. Dans ces catégories, les dépenses sont divisées en lignes fonctionnelles, décrites comme des sections. Le début de chaque colonne pour chaque section est composé de *subheads* pour lesquels le Trésor réclame des comptes¹⁵⁵⁹.

La troisième partie n'est pas reproduite dans l'*Appropriation Act*. Elle donne des détails des impositions et les sommes correspondantes dont le montant est escompté, en vue de couvrir chaque chef de dépense. Mais elles doivent être payées à partir du Fonds Consolidé et non « appropriées en aide » (*appropriated in aid*) de l'*estimate* en question.

L'*Appropriation Act* reprend une partie du contenu des *estimates* et le *Finance Act* comporte également un ensemble de dispositions formellement organisées.

2. Le contenu des *Consolidated Fund, Appropriation* et *Finance Acts*.

¹⁵⁵⁶ Un RfR correspond à une présentation formelle de la dépense, comme les programmes et les missions dans le cadre de la loi organique du 1^{er} août 2001.

¹⁵⁵⁷ *Dictionnaire économique de l'anglais et du français, Budget et financement de l'Etat (France, Royaume-Uni, Etats-Unis)*, op. cit., p. 62, sous « Annual appropriation Act ».

¹⁵⁵⁸ Pour le détail des colonnes, voir *Erskine May's treatise on the law, privileges, proceedings and usage of Parliament*, op. cit., 23^{ème} éd., 2004, p. 865, note 1.

¹⁵⁵⁹ Pour une présentation « simplifiée » du contenu d'un *estimate* de 1967-1968, voir MOLINIER (J.), *La procédure budgétaire en Grande-Bretagne*, op. cit., p. 226 et 227.

535 - En matière de dépenses, deux *Consolidated Fund Bills* sont généralement adoptés, en plus de l'*Appropriation Bill*. Leur effet est d'autoriser le Trésor à utiliser l'argent du Fonds Consolidé, conformément au *Exchequer and Audit Departments Act* de 1866 et le *Government Resources and Accounts Act* de 2000, d'effectuer les dépenses nécessaires et d'autoriser les ressources correspondantes¹⁵⁶⁰.

Le premier *Bill* est déposé en décembre et doit être adopté avant le premier *roll-up* de l'année financière en février. Il porte sur les *Votes on Account* pour les services civils et de la défense, pour l'administration de la Chambre des Communes, le *National Audit Office* et la Commission électorale (*Electoral commission*), ainsi que les *estimates* supplémentaires d'hiver (*winter supplementary estimates*).

Le second *Bill* est généralement déposé fin mars. L'autorisation est donnée pour les propositions supplémentaires de dépenses de printemps et les dépassements de crédit (*excess votes*). Il est parfois nécessaire qu'un troisième *Consolidated Fund Bill* soit adopté à ce stade. Ce fut le cas en 1974.

536 - Chaque *Consolidated Fund Bill* est composé d'un préambule qui rappelle le rôle premier de la Chambre des Communes en matière financière et différentes clauses autorisant l'utilisation de fonds. Quatre clauses principales contiennent l'autorisation « en bloc ». Suit une série de tableaux récapitulatifs et enfin, pour le *Consolidated Fund Bill n°1*, de printemps, la clause d'*appropriation* assurant l'affectation des sommes à des objets déterminés¹⁵⁶¹. En fonction de ce que recouvre chacun des *bills*, le titre varie mais se réfère au contenu des clauses ainsi qu'à l'*appropriation* des sommes votées.

537 - L'*Appropriation Bill* qui reçoit cette appellation particulière après son adoption est un *Consolidated Fund Bill*, le deuxième à partir du début de l'année financière. Son contenu est semblable aux autres dans la mesure où il autorise la sortie de fonds conformément au vote des *estimates*, mais il s'agit ici des *balances to complete* (les équilibres à compléter) des *main estimates* plus les totaux des propositions budgétaires de dépenses supplémentaires de printemps qui n'ont pas encore reçu une approbation définitive. Surtout,

¹⁵⁶⁰ La présentation que nous retenons est celle du traité de May, *Erskine May's treatise on the law, privileges, proceedings and usage of Parliament*, op. cit., 23^{ème} éd., 2004, pp. 877 à 879 ; et du *Supply Procedure and the Work of the Clerk of Supply*, op. cit., pp. 20 à 175.

¹⁵⁶¹ Pour une description détaillée du contenu des deux *Consolidated Fund Bills*, voir *Supply procedure and the Work of the Clerk of Supply*, op. cit., pour le *Consolidated Fund Bill n°1*, pp. 51 à 56, pour le *Consolidated Fund Bill*, pp. 84 à 127.

l'*Appropriation Bill* récapitule les autorisations données par les précédents *Consolidated Fund Bills*, *estimate* par *estimate*, *Request for Resources* par *Request for Resources*. Enfin, il fixe les limites des *appropriations in aid*. Exceptionnellement, en 1974 et 1979, les *Appropriation Bills* ne firent que récapituler ce qui avait déjà été envisagé dans les précédents *Consolidated Fund Bills*¹⁵⁶².

538 - Le *Finance Bill* est l'unique texte adopté en matière de recettes. Il s'agit d'un document très volumineux¹⁵⁶³. Il est généralement intitulé de la manière suivante : *a bill « to grant certain duties, and to amend the law relating to the National Debt and the Public Revenue, and to make further provision in connection with Finance »*¹⁵⁶⁴ (un *bill* pour accorder certaines taxes, et pour amender la loi concernant la dette nationale et le Revenu Public, et pour prévoir des dispositions nouvelles en matière financière). Le Revenu Public dont il s'agit est celui du Gouvernement Central. Il n'inclut pas celui des autorités locales.

Le *Finance Bill* n'est pas limité à l'imposition de taxes ou à leur modification concernant l'année financière. Il n'a pas vocation à constituer un texte strictement annuel comme l'*Appropriation Act*, et il comporte de nombreuses dispositions à caractère permanent pour réguler le système fiscal¹⁵⁶⁵. Les changements qu'il comporte sont censés prendre effet durant l'année financière concernée, faute de quoi le texte excéderait son domaine d'application. Ce principe a souvent pu être contourné par des résolutions appelées « *Procedure (Future Taxation)* » qui permettent l'insertion de telles propositions « *notwithstanding anything to the contrary in the practice of the House* » (sans préjudice à la pratique de la Chambre).¹⁵⁶⁶ De la même manière, le *Finance Bill* ne peut comporter des dispositions qui ne sont pas liées aux finances publiques, comme les « cavaliers budgétaires » en droit français, mais ce fut parfois le cas avec la même réserve.

¹⁵⁶² Pour une présentation de certains aspects de l'*Appropriation Act* de 1967-1968, voir MOLINIER (J.), *La procédure budgétaire en Grande-Bretagne*, *op. cit.*, pp. 247 à 250, particulièrement le tableau à la page 149.

¹⁵⁶³ Le *Finance Act* de 2005 est consultable sur le site *Internet* du *HM Treasury* (Chancelier de l'Echiquier) : <http://www.hm-treasury.gov.uk>.

¹⁵⁶⁴ *Erskine May's treatise on the law, privileges, proceedings and usage of Parliament*, *op. cit.*, 23^{ème} éd., 2004, p. 913.

¹⁵⁶⁵ La nature du *Finance Act* diffère traditionnellement de celle de l'*Appropriation Act* quant à la permanence de certaines dispositions, en dehors des articles relatifs à l'« *income tax* ». Il demeure loisible aux parlementaires de modifier par un *Finance Act* ultérieur n'importe quelle disposition permanente. MOLINIER (J.), *La procédure budgétaire en Grande-Bretagne*, *op. cit.*, pp. 287 à 289.

¹⁵⁶⁶ *Erskine May's treatise on the law, privileges, proceedings and usage of Parliament*, *op. cit.*, 23^{ème} éd., 2004, p. 913.

Contrairement aux *Consolidated Fund Bills* qui sont accompagnés d'une série de tableaux très détaillés, le *Finance Bill* contient beaucoup d'articles (72 clauses en 2005) qui analysent de manière précise l'ensemble des ressources autorisées ainsi que l'ensemble des modifications fiscales pour le futur.

L'information budgétaire dont disposent les parlementaires en vue du vote du budget n'est pas seulement contenue dans des documents annexés aux projets législatifs. Les lois de finances, les *Consolidated Fund Acts*, l'*Appropriation Act* et le *Finance Act* sont formellement très détaillés et leur structure tendent également à assurer leur information. Ce formalisme est la contrepartie du manque de marge de manœuvre des parlementaires. En France, le principe de sincérité budgétaire correspond à une exigence qualitative en matière d'information et témoigne pleinement de la tendance qui consiste à réduire le vote du budget à un moment d'information.

§ 2. L'exigence qualitative en matière d'information : le principe de sincérité budgétaire en France.

539 - Si comme en Angleterre l'information budgétaire s'est développée en France tant par les documents accompagnant le projet que par le projet lui-même, elle s'est aussi prolongée d'une manière nouvelle, par l'avènement d'un principe de sincérité. La particularité de cette règle budgétaire est qu'elle est d'abord apparue comme l'expression d'un besoin parlementaire, avant d'être consacrée par la loi organique. Entre temps, c'est le Conseil constitutionnel qui l'avait repris à son compte, afin d'effectuer un contrôle que le Parlement n'était plus en mesure d'effectuer. Cette consécration jurisprudentielle (A.) a permis aux parlementaires de se prévaloir fréquemment de l'argument d'insincérité lors des saisines, mais le Conseil n'a jamais encore censuré une loi de finances, ni même une simple disposition d'une loi de finances, sur ce fondement. La raison tient à la nature même du principe. En effet, politiquement incapables de contrôler le Gouvernement par leurs propres moyens, les parlementaires mettent en avant le principe pour confier cette fonction au Conseil

constitutionnel. Pour toutes ces raisons, on peut parler, avec les professeurs Philip¹⁵⁶⁷ et Douat¹⁵⁶⁸, du « problème de la sincérité budgétaire » (B.).

A. La consécration jurisprudentielle du principe de sincérité budgétaire.

540 - Les accusations d'insincérité, en général émanant de l'opposition parlementaire, datent d'une époque largement antérieure à 1993. La reprise de l'argument par le Conseil constitutionnel seulement cette année là et la reconnaissance jurisprudentielle récente du principe témoignent d'une certaine prudence (1.). Mais il s'est employé, dès 1994, à développer le principe de manière considérable, et à mettre en lumière ses nombreux aspects (2.).

1. La revendication parlementaire du principe et sa reconnaissance par le Conseil constitutionnel.

541 - Dans son commentaire de la décision du Conseil constitutionnel n°94-351 DC du 29 décembre 1994 qui consacre le principe de sincérité budgétaire, M. Philip rappelle que, « depuis longtemps, l'opposition accuse le Gouvernement de manipulation dans la présentation des charges et des ressources de l'Etat »¹⁵⁶⁹. Cette affirmation prend tout son sens si l'on remonte le temps pour rechercher les origines de ce genre d'accusation. Les termes employés par le baron Louis dans son rapport présenté au Roi sur la situation des finances au 1^{er} avril 1814, et sur les budgets des années 1814 et 1815, paraissent ainsi d'une étonnante actualité : « le système de l'ancien Gouvernement présentait les apparences de l'ordre et de l'exactitude. Dans les derniers mois de chaque année, les ministres devaient faire connaître au ministre des finances les sommes nécessaires pour les dépenses de l'année suivante ; le ministre des finances réunissait ces demandes et on formait le budget général de

¹⁵⁶⁷ PHILIP (L.), Décision n°97-395 DC, 30 décembre 1997, *RFDC*, n°33, 1998, p. 162.

¹⁵⁶⁸ DOUAT (E.), *Finances Publiques, Finances communautaires, nationales, sociales et locales, op. cit.*, p. 280.

¹⁵⁶⁹ PHILIP (L.), Décision n°94-351 DC, 29 décembre 1994, *RFDC*, n°21, 1995, p. 171.

l'Etat. Le même ministre formait l'aperçu des revenus pendant l'année, ou le budget des recettes. Ces états de recettes et de dépenses, divisés par exercices, composaient le budget général de l'Etat, qui devait être soumis au Corps législatif. Si ce travail eût été complet et exact, il aurait pu être utile ; mais jamais il n'a été présenté au Corps législatif un **budget sincère** et complet, offrant l'ensemble et le montant réel des recettes et des dépenses de tous les exercices réunis »¹⁵⁷⁰. Autant dire que le thème de la sincérité est ancien et que les parlementaires ont déjà eu l'occasion d'accuser l'organe exécutif de manipulations diverses. En tout cas, la situation financière de la France dans les années qui suivirent la Révolution pouvait les justifier.

542 - Le principe est apparu dans le cadre des finances locales quelques temps avant les finances étatiques. Avant la loi du 2 mars 2002, les autorités en charge de la tutelle budgétaire (préfet ou sous-préfet) associaient étroitement l'idée de prévision sincère des recettes et des dépenses avec l'exigence d'équilibre. Pour M. Orsoni, « il eut été trop facile en effet de présenter des documents en équilibre fictif, artificiel, avec des recettes manifestement gonflées et des dépenses tout aussi manifestement sous-évaluées »¹⁵⁷¹. L'exigence a été consacrée par loi de décentralisation du 2 mars 1982. Elle constitue l'un des trois éléments de la définition de la notion d'équilibre réel, « les recettes et les dépenses ayant été évaluées de façon sincère »¹⁵⁷².

543 - A l'échelle nationale, le problème de la sincérité a resurgi à une époque où les armes des parlementaires ont commencé à manquer. Faute de disposer des moyens nécessaires pour mettre le Gouvernement en défaut sur son programme budgétaire¹⁵⁷³, les parlementaires ont su tirer profit de la possibilité que leur a offerte la loi constitutionnelle n°74-904 du 29 octobre 1974. Depuis cette révision de l'article 61 de la Constitution de 1958, soixante députés ou soixante sénateurs sont en mesure de saisir le Conseil constitutionnel au titre du contrôle de constitutionnalité des lois. Depuis lors, les lois de finances initiales font presque systématiquement l'objet d'un contrôle. Dans la mesure où le fait majoritaire a

¹⁵⁷⁰ A. P., tome XII, 1814, p. 171.

¹⁵⁷¹ ORSONI (G.), *Science et législation financières, Budgets publics et lois de finances, op. cit.*, p. 525, n°606.

¹⁵⁷² Ce sont les termes de l'article L. 1612-4 du CGCT. Voir ORSONI (G.), *ibid.*, p. 301, n° 304. En ce qui concerne la comptabilité publique, l'exigence de sincérité des comptes est ancienne, comme en témoigne les conclusions de Romieu sur l'arrêt Nicolle, CE, 12 juillet 1907, *Rec.*, p. 656.

¹⁵⁷³ LE GUERN (H.), MESSAGE (H.), TESSIER (A.), Le contrôle parlementaire du budget de l'Etat, *RFFP*, n°22, 1988, pp. 195 à 242. Les auteurs montrent que, contrairement à ce qui est habituellement affirmé, les parlementaires disposent de nombreux moyens de contrôle. Mais la difficulté de mise en œuvre est d'ordre politique, le fait majoritaire tendant à mettre en échec la fonction de contrôle assignée au Parlement.

tendance à mettre en échec les prérogatives des parlementaires lors du vote du budget, le fait de solliciter le Conseil leur est apparu comme un moyen alternatif d'exercer leur fonction de contrôle. C'est par cette voie qu'ils tentèrent de remettre en cause la sincérité budgétaire des projets gouvernementaux, c'est-à-dire en sollicitant, par leurs lettres de saisine, la censure du Conseil constitutionnel sur ce fondement¹⁵⁷⁴. Bien que, dans sa décision n°83-164 DC du 29 décembre 1983 portant sur la loi de finances pour 1984, le Conseil utilise le terme « sincérité » dans un considérant¹⁵⁷⁵, il n'y avait pas encore là d'indices suffisants plaidant pour la reconnaissance d'un principe de sincérité. Mais les parlementaires ont persisté dans cette voie et le Conseil finit par admettre le principe.

En 1993, l'opposition reprochait au Gouvernement d'intégrer dans son projet de loi de finances rectificative un montant de ressources prévisionnel de 18 milliards de francs au titre des privatisations. Les parlementaires estimaient que cela altérerait « la sincérité des chiffres contenus dans la loi ». Ils se fondaient sur l'article 16 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 selon lequel « le budget est constitué par l'ensemble des comptes qui décrivent, pour une année civile, toutes les ressources et les charges permanentes de l'Etat ». Bien que la disposition ne mentionne pas la sincérité et que l'argumentation des parlementaires pouvait apparaître dénuée de fondement légal, le Conseil constitutionnel prit le soin de répondre, admettant implicitement le moyen qui avait été soulevé¹⁵⁷⁶. Il rejeta cependant l'argument en estimant que « l'inscription en recettes prévisionnelles d'une somme de 18 milliards de francs n'avait pas méconnu la règle de l'article 16 de l'ordonnance » et en évitant de se référer à la sincérité.

La même année, le même grief fut soulevé par les parlementaires à propos du projet de loi de finances initiale pour 1994. Leur désaccord portait sur le transfert à l'Etat de la dette

¹⁵⁷⁴ SAÏDJ (L.), *Finances Publiques*, *op. cit.*, 4^{ème} éd., p. 245, n°356.

¹⁵⁷⁵ « Considérant que l'article 42 et l'état A se bornent, pour évaluer les ressources de l'Etat, à traduire l'incidence des dispositions, notamment d'ordre fiscal, actuellement en vigueur, que les éléments contenus dans l'annexe « Voies et moyens » de la loi de finances concernant ces évaluations n'ont pas la nature de dispositions ayant pour objet d'édicter ou de modifier des règles relatives aux impositions ; que l'inclusion dans cet état de l'évaluation du produit attendu pour 1984 de la taxe intérieure sur les produits pétroliers, telle qu'elle résulte de l'ordonnance du 18 mai 1983, n'est qu'un élément de **sincérité** de cet article et de cet état » ; et un peu plus loin : « Considérant que ces dispositions sont de nature à améliorer la **sincérité** des déclarations fiscales et, comme telles, sont au nombre de celles qui peuvent trouver place dans une loi de finances ». Décision n°83-164 DC, 29 décembre 1983, *Rec.* p. 77.

¹⁵⁷⁶ « Considérant qu'il est soutenu par les sénateurs, auteurs de la première saisine, que l'inscription en recettes du budget général de 1993, pour un montant de 18 milliards de francs du produit d'opérations de cession au secteur privé par l'Etat d'entreprises du secteur public, méconnaît la règle posée à l'article 16 de l'ordonnance du 2 janvier 1959, selon laquelle les recettes sont prises en compte au titre du budget de l'année au cours de laquelle elles sont encaissées, altérant ainsi la sincérité des chiffres contenus dans la loi ». Décision n°93-320 DC, 21 juin 1993, *Rec.* p. 146.

de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale à l'égard de la Caisse des dépôts et consignations dans la limite de 110 milliards de francs. Ils faisaient valoir que cette reprise de dette devait s'analyser comme une opération de prêt à long terme au fonds de solidarité vieillesse qui devenait ainsi le débiteur de l'Etat et devrait assurer un remboursement échelonné en capital et en intérêts. Selon eux, les engagements pris à ce titre par l'Etat devaient figurer dans la loi de finances pour l'année 1994 sous forme de compte d'avance. Dès lors que l'avance n'était pas effectivement remboursée, les dispositions de l'article 28 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 imposaient « ou bien de comptabiliser le prêt dans le budget ou de constater la perte et d'en inscrire la charge ». Le projet de loi de finances leur paraissait ainsi altérer « gravement la sincérité du budget ». Le Conseil constitutionnel rejeta cette argumentation en considérant que « l'opération de reprise de la dette dont il s'agit devait s'analyser comme une opération de trésorerie de l'Etat effectuée conformément aux articles 6 et 15 de l'ordonnance organique précitées et non comme une avance au sens de l'article 28 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 »¹⁵⁷⁷.

Les deux décisions rendues en 1993 (n°93-320 DC et n°93-330 DC) avaient montré que le Conseil était prêt à répondre au grief d'insincérité des lois de finances. Mais c'est lors du contrôle de la loi de finances initiale pour 1995 qu'il reconnut pleinement le principe.

2. Le développement jurisprudentiel du principe.

544 - Lors de la discussion du projet de loi de finances pour 1995, les membres de l'opposition « prétendaient que les recettes des privatisations ne seraient pas aussi importantes que ce que prévoyait le Gouvernement et que les dépenses étaient minimisées, voire dissimulées »¹⁵⁷⁸. C'est lorsque l'argument de l'insincérité des projets gouvernementaux commençait à prendre de l'ampleur que le Conseil constitutionnel fit un pas décisif vers la reconnaissance du principe. Il prit en effet le soin de répondre à tous les arguments soulevés par les auteurs de la saisine, en intitulant même une partie de sa décision : « Sur la sincérité de la présentation générale de la loi de finances et la méconnaissance

¹⁵⁷⁷ Décision n°93-330 DC, 29 décembre 1993, *Rec.* p. 572.

¹⁵⁷⁸ DOUAT (E.), *Finances Publiques, Finances communautaires, nationales, sociales et locales*, *op. cit.*, p. 281.

alléguée des droits du Parlement »¹⁵⁷⁹. Pour les députés, la « débudgétisation systématique », la sous-évaluation ou l'absence de prise en compte de nombreuses dépenses, le recours à des emplois en surnombre, le report de crédits d'équipement, l'insuffisance de créations d'emplois ou de certains crédits affectaient la sincérité d'ensemble des charges de la loi de finances. Le Conseil constitutionnel a estimé que tel n'était pas le cas. Mais comme il a pris le soin de répondre, il fit naître l'espoir pour les parlementaires de voir une loi de finances censurée sur un tel fondement.

545 - A partir de sa décision n°94-351 DC du 29 décembre 1994, le Conseil constitutionnel développa une jurisprudence nourrie sur la sincérité budgétaire. Selon M. Saïdj, « le Conseil en a, au moins sur le plan théorique, une conception très large puisqu'elle revêt, en quelque sorte, trois dimensions »¹⁵⁸⁰ avant la loi organique du 1^{er} août 2001.

Le premier aspect concerne la sincérité du périmètre budgétaire puisque sont considérées comme illicites les débudgétisations (ou les non-budgétisations) de dépenses ou de ressources relevant par nature du budget de l'Etat »¹⁵⁸¹. Ce fut le cas dans la décision n°94-351 DC du 29 décembre 1994 mais aussi dans les décisions n°97-395 DC du 30 décembre 1997¹⁵⁸², n°98-405 DC du 29 décembre 1998¹⁵⁸³ et n°99-424 DC du 29 décembre 1999¹⁵⁸⁴.

Le deuxième aspect concerne la sincérité des évaluations « puisque seraient irrégulières une erreur manifeste dans l'évaluation des recettes¹⁵⁸⁵, l'ouverture en fin d'année

¹⁵⁷⁹ Décision n°94-351 DC, 29 décembre 1994, *Rec.* p. 140. OLIVA (E.), *D.*, 1995, Somm., n°41, pp. 348 à 351. PHILIP (L.), *RFDC*, n°21, 1995, pp. 170 à 176.

¹⁵⁸⁰ SAÏDJ (L.), *Finances Publiques, op. cit.*, 3^{ème} éd., 2000, p. 163 et 164, n°346. Cette présentation donne une vision d'ensemble de la jurisprudence constitutionnelle sur la sincérité avant sa consécration législative en 2001.

¹⁵⁸¹ *Ibid.*, p. 163.

¹⁵⁸² Décision n°97-395 DC, 30 décembre 1997, *Rec.* p. 333, PHILIP (L.), *RFDC*, n°33, 1998, p.160. Le Conseil reprend « les moyens tirés du caractère insincère de la loi de finances ».

¹⁵⁸³ Décision n°98-405 DC, 29 décembre 1998, *Rec.* p. 326. Le Conseil constitutionnel fait six fois référence à la sincérité.

¹⁵⁸⁴ Décision n°99-424 DC, 29 décembre 1999, *Rec.* p. 156, PHILIP (L.), *RFDC*, n°41, 2000, p.132, DOUAT (E.), Le Conseil constitutionnel s'oppose à la création d'un nouvel impôt, *LPA*, n°89, 2000, pp. 4 à 7. Dans cette décision, l'argument tiré de l'insincérité de la loi de finances est mis au premier plan puisque le Conseil répond à quatre arguments distincts fondé sur le même principe.

¹⁵⁸⁵ Décision n°95-369 DC, 28 décembre 1995, *Rec.* p. 255, PHILIP (L.), *RFDC*, n°25, 1996, pp. 119 à 129. Les parlementaires considéraient que les « dépenses d'exploitation du budget annexe de l'aviation civile auraient été sous-estimées compte tenu de la date prévisible de l'intervention des remboursements susceptibles d'être dus par l'Etat aux compagnies aériennes ».

d'importants crédits destinés, en réalité, à être reportés à l'année suivante¹⁵⁸⁶ ou la non-prise en compte des conséquences financières de décisions déjà acquises »¹⁵⁸⁷.

Le troisième aspect est la clarté puisqu'en particulier les prélèvements sur recettes ne sont admis que s'ils sont explicites et justifiés de façon distincte et précise¹⁵⁸⁸ ; le Parlement doit être clairement informé des motifs des dispositions fiscales, afin d'y consentir¹⁵⁸⁹ et doit, lorsqu'il se prononce sur les crédits des ministères, être renseigné avec précision sur les effectifs permanents de l'Etat, ainsi que sur les dotations afférentes à leur rémunération¹⁵⁹⁰. Dans une autre décision, le juge a même retenu le moyen tiré du respect de « l'exigence constitutionnelle de clarté de la loi »¹⁵⁹¹.

546 - Si le principe de sincérité était déjà un « principe classique de la comptabilité générale¹⁵⁹² et était aussi déjà un principe de droit financier applicable aux collectivités locales¹⁵⁹³, en droit budgétaire, il apparaît comme une notion « à géométrie variable », un « principe attrape-tout »¹⁵⁹⁴. Cette caractéristique en fait « un appui » pour les autres principes budgétaires, particulièrement les principes d'universalité et d'unité¹⁵⁹⁵. En 1999, le Conseil a

¹⁵⁸⁶ Décision n°98-406 DC, 29 décembre 1998, *Rec.* p. 340, PHILIP (L.), *RFDC*, n°37, 1999, p. 30.

¹⁵⁸⁷ Décision n°99-422 DC, 21 décembre 1999, *Rec.* p. 143.

¹⁵⁸⁸ Décision n°98-405 DC, 29 décembre 1998, *Rec.* p. 326.

¹⁵⁸⁹ Décision n°99-422 DC, 21 décembre 1999, *Rec.* p. 143. Pour les sénateurs, « la loi de finances en cours d'examen n'aurait pas tiré les conséquences de certaines dispositions de la loi de financement de la sécurité sociale ».

¹⁵⁹⁰ Décision n°99-424 DC, 29 décembre 1999, *Rec.* p. 156. PHILIP (L.), *RFDC*, n°41, 2000, p.132, DOUAT (E.), Le Conseil constitutionnel s'oppose à la création d'un nouvel impôt, *LPA*, n°89, 2000, pp. 4 à 7. Les sénateurs considéraient notamment que le « caractère temporaire des « contrats-jeunes » ne devaient pas justifier l'absence de prise en compte de ces agents de droit public dans le budget de l'Etat ».

¹⁵⁹¹ Décision n°99-423 DC du 13 janvier 2000, *Rec.* p. 33, loi relative à la réduction négociée du temps de travail.

¹⁵⁹² Les exigences propres à la comptabilité publique sont précisés dans les décrets n°79-124 du 5 février 1979, art. 1^{er} alinéa 1, et n°93-283 du 1^{er} mars 1983.

¹⁵⁹³ Au plan local, selon l'article L. 1612-4 du CGCT, « l'équilibre est atteint, les recettes et les dépenses ayant été évaluées de façon sincère » ; l'article L. 1612-14 : « lorsque l'arrêté des comptes des collectivités territoriales fait apparaître dans l'exécution du budget, après vérification de la sincérité des inscriptions de recettes et de dépenses, un déficit égal ou supérieur ». En outre, depuis la loi du 22 juin 1994 et l'arrêté du 26 avril 1996 sur la comptabilité des engagements, la sincérité du Conseil d'administration peut être appréciée par le contrôle budgétaire préfectoral.

¹⁵⁹⁴ CRUCIS (H.-M.), La sincérité des lois de finances, Nouveau principe du droit budgétaire, *JCP, G*, p. 1359.

¹⁵⁹⁵ *Ibid.* L'auteur en fait la démonstration à partir des différentes décisions du Conseil constitutionnel. Ainsi, en 1998, les sénateurs requérants faisaient valoir que des articles de la loi de finances initiale étaient entachés d'insincérité budgétaire et qu'ils contreviendraient au principe d'universalité budgétaire. Décision n°98-405 DC, 29 décembre 1998, *Rec.* p. 326.

également étendu le principe aux lois de financement de la sécurité sociale¹⁵⁹⁶. Selon M. Crucis, le principe s'oriente dans deux directions : la suffisance des évaluations budgétaires (sincérité quantitative) et la cohérence des opérations financières (sincérité qualitative). La première consisterait à éviter la sous-évaluation ou la sur-évaluation de dépenses ou de recettes et la seconde à lutter contre les manipulations et les dissimulations émanant du Gouvernement¹⁵⁹⁷. En doctrine et en jurisprudence, le principe présente une multitude de facettes. Consacré par la loi organique du 1^{er} août 2001 et censé compléter l'information du Parlement¹⁵⁹⁸, le principe suscite beaucoup d'interrogations.

B. Le problème de la sincérité budgétaire.

547 - Lorsque le principe de sincérité budgétaire a été évoqué par les décisions du Conseil constitutionnel, les parlementaires n'imaginaient pas qu'ils parviendraient eux-mêmes à le consacrer par la voie législative. Ce fut pourtant le cas dans les articles 27 et 32 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (l'article 32 de la LOLF sur la sincérité étant applicable depuis 2002). Pour autant, plus de dix années après son apparition jurisprudentielle, la sincérité budgétaire pose encore un problème de définition **(1.)**. En apparaissant comme un prolongement qualitatif de l'obligation d'information qui pèse sur le Gouvernement, l'exigence de sincérité repose sur une notion ambiguë, ce qui rend délicate son application par le Conseil constitutionnel **(2.)**.

¹⁵⁹⁶ Décision n°99-422 DC, 21 décembre 1999, *Rec.* p. 143.

¹⁵⁹⁷ CRUCIS (H.-M.), La sincérité des lois de finances, Nouveau principe du droit budgétaire, *JCP, G*, pp. 1359 à 1363. Cette forme de contrôle correspond à une logique d'ensemble. Le Conseil constitutionnel peut ainsi vérifier les opérations financières internes à la loi de Finances (répartition entre budget général, comptes d'affectation spéciale et budgets annexes) ou la cohérence entre la loi de Finances initiale et d'autres lois à incidence financière, notamment la loi de financement de la sécurité sociale.

¹⁵⁹⁸ CAMBY (J.-P.), Le Conseil constitutionnel et la réforme de la procédure parlementaire, *LPA*, n°202, 2001, p. 11.

1. Le problème de la définition de la sincérité après la loi organique du 1^{er} août 2001.

548 - Huit années après les premières décisions du Conseil constitutionnel qui semblaient incliner vers la reconnaissance du principe de sincérité, le législateur a consacré le principe dans la loi organique du 1^{er} août 2001 dans un Titre III intitulé « Du contenu et de la présentation des lois de finances ». L'article 32 dispose en effet que « les lois de finances présentent de façon sincère l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat. Leur sincérité s'apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler »¹⁵⁹⁹.

Les rapports rédigés par les secrétaires généraux des commissions de l'Assemblée Nationale (M. Migaud)¹⁶⁰⁰ et du Sénat (M. Lambert)¹⁶⁰¹ témoignent du souci particulier des parlementaires à l'égard de la reconnaissance du principe, M. Lambert rappelant son insistance « sur la nécessité d'affirmer l'obligation de sincérité »¹⁶⁰². Si le texte législatif apporte une réponse à une revendication pressante émanant des parlementaires, elle ne fournit cependant pas de définition. La seule indication, résultant d'un amendement du Sénat, est la nécessaire prise en compte « des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler », censée aider le Conseil constitutionnel dans l'exercice de son contrôle.

549 - Comme les lois organiques sont automatiquement soumises au Conseil, il a eu l'occasion de préciser lui-même le sens de la « sincérité budgétaire », quelques jours avant la promulgation du texte. Il s'était certes montré prudent en 1993. Mais puisqu'il s'était ensuite emparé de la notion en développant une importante jurisprudence, il a commencé à en avoir une acception précise. C'est la raison pour laquelle il a affiné la définition de la sincérité budgétaire : « Considérant que l'article 32 énonce le principe de sincérité des lois de finances, en précisant : « Leur sincérité s'apprécie compte tenu des informations disponibles et des

¹⁵⁹⁹ Loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances n°2001-692, *JO* n°177 du 2 août 2001, p. 12480.

¹⁶⁰⁰ Rapport n°2908 à l'Assemblée Nationale, (D. Migaud), déposé le 31 juin 2001 à propos du projet de loi organique relative aux lois de finances.

¹⁶⁰¹ Rapport n°343 au Sénat, (Lambert), déposé le 29 mai 2001.

¹⁶⁰² *Ibid.*

prévisions qui peuvent raisonnablement en découler » ; qu'il en résulte que le principe de sincérité n'a pas la même portée s'agissant des lois de règlement et des autres lois de finances ; que, dans le cas de la loi de finances de l'année, des lois de finances rectificatives et des lois particulières prises selon les procédures d'urgence prévues à l'article 45, la sincérité se caractérise par l'absence d'intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre déterminé par la loi de finances »¹⁶⁰³. En précisant ce qu'était la sincérité, le Conseil a aussi suggéré ce que pouvait être l'insincérité. Un projet de loi de finances initiale est insincère s'il « se caractérise par l'intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre déterminé par la loi de finances ». Autrement dit, le Gouvernement n'aurait pas donné toute l'information au Parlement, ou en tout cas une information ne correspondant pas à la réalité de son programme, à la manière de la réticence dolosive altérant le consentement d'un contractant.

550 - Avant sa reconnaissance législative, le lien entre l'information et la sincérité avait déjà été établi par les premières saisines du Conseil constitutionnel, comme ensuite dans la jurisprudence. Dans sa décision n°95-369 DC du 28 décembre 1995¹⁶⁰⁴, le Conseil a repris l'argument des parlementaires qui estimaient que des dispositions contrevenaient « au principe de sincérité budgétaire et par suite à l'obligation d'information du Parlement ». A propos de la décision n°94-351 DC du 29 décembre 1994, M. Oliva conclut son commentaire de la manière suivante : « deux conditions sont donc nécessaires afin que les prérogatives du Parlement soient respectées : la sincère évaluation des dépenses et recettes ainsi que la correcte information des parlementaires »¹⁶⁰⁵. M. Philip précise que le principe a été renforcé par certaines exigences communautaires, comme « le contrôle du respect des critères budgétaires du traité de Maastricht [qui] implique un contrôle de la sincérité de la présentation budgétaire des Etats membres »¹⁶⁰⁶.

Contrairement à ce qui est parfois avancé, l'obligation d'information n'apparaît pas comme « une composante du principe de sincérité »¹⁶⁰⁷. Néanmoins, comme le rappelle M. Camby, « le principe selon lequel le Parlement doit disposer d'une information complète et claire [...] s'est trouvé amplifié et complété par l'affirmation jurisprudentielle de la

¹⁶⁰³ Décision n°2001-448 DC, 25 juillet 2001, *Rec.* p. 99.

¹⁶⁰⁴ Décision n°95-369 DC, 28 décembre 1995, *Rec.* p. 255.

¹⁶⁰⁵ OLIVA (E.), Décision n°94-351 DC, 29 décembre 1994, *D.* 1995, *Somm.*, n°41, p. 351.

¹⁶⁰⁶ PHILIP (L.), Décision n°97-395 DC, 30 décembre 1997, *RFDC*, n°33, 1998, p. 162.

¹⁶⁰⁷ RAYMOND (P.), *LPA*, n°250, 2002, p. 17. L'auteur précise cependant que « la sincérité budgétaire vise à la fois le contenant et le contenu des informations communiquées aux membres des assemblées ».

nécessaire sincérité du budget »¹⁶⁰⁸. Le principe d'information est non seulement plus large mais aussi plus ancien. M. Saïdj suggère le rattachement de la sincérité à un principe plus large de clarté des comptes, « traditionnellement mis en avant par la doctrine allemande »¹⁶⁰⁹. Le Conseil constitutionnel semble le consacrer à travers le principe d'intelligibilité des textes et censure les dispositions qui ne sont pas énoncées de façon « claire et précise »¹⁶¹⁰.

551 - En outre, en tant qu'elle constitue une exigence qualitative d'information visant à protéger le consentement des parlementaires en vue du vote du budget, la sincérité est le premier principe à ne s'appliquer qu'au Gouvernement¹⁶¹¹. En effet, elle est seulement attachée à la présentation du projet, ce qui témoigne d'une réorientation du droit budgétaire. Le droit ne régleme plus le budget lui-même mais son auteur, en lui imposant une obligation qui confine l'exigence de « bonne foi », selon les propres termes du rapporteur M. Migaud¹⁶¹². Cela fait de la sincérité une notion subjective, « celle du bon père de famille » du Code civil ajoute M. Saïdj¹⁶¹³. L'exigence de sincérité constitue également le cadre de la « régulation budgétaire » que le Conseil constitutionnel a légitimé pour adapter à la conjoncture la consommation des crédits prévus par la loi de finances de l'année¹⁶¹⁴. Elle « consiste pour le Gouvernement à infléchir le rythme de la dépense budgétaire dans l'exécution des lois de finances, et est régulièrement critiquée ». Relevant incontestablement de la compétence du Gouvernement¹⁶¹⁵, il n'en demeure pas moins, eu égard à l'atteinte que cela constitue à l'égard de l'autorisation parlementaire, qu'elle doit avoir pour contrepartie

¹⁶⁰⁸ CAMBY (J.-P.), Le Conseil constitutionnel et la réforme de la procédure budgétaire, *LPA*, n°202, 2001, p. 11.

¹⁶⁰⁹ SAÏDJ (L.), *Finances Publiques*, *op. cit.*, 4^{ème} éd., 2003, p. 66, n°85.

¹⁶¹⁰ Décision n°2000-435 DC, 7 décembre 2000, *Rec.* p. 164, LUCHAIRE (F.), L'avenir des départements d'outre-mer devant le conseil constitutionnel - commentaire de la décision du 7 décembre 2000, *RDP*, n°1, 2001, pp. 247 à 265, CHAGNOLLAUD (D.), La loi d'orientation pour l'outre-mer devant le Conseil constitutionnel et la bi départementalisation de la Réunion, *LPA*, n°80, 2001, pp. 8 à 19, VERPEAUX (M.), *RFDC*, n°45, 2001, pp. 110 à 128, SCHOETTL (J.-E.), Outre-Mer, *AJDA*, 2001, pp. 102 à 106.

¹⁶¹¹ « Le Parlement a d'une certaine façon le droit d'exiger du Gouvernement un sincérité dans la présentation de la loi de finances [...]. Sur le plan politique, c'est un droit de l'opposition de critiquer le Gouvernement dans sa façon de construire le budget ». DOUAT (E.), *Finances Publiques, Finances communautaires, nationales, sociales et locales*, *op. cit.*, p. 280.

¹⁶¹² Rapport n°2908 à l'Assemblée Nationale, (D. Migaud), déposé le 31 juin 2001 à propos du projet de loi organique relative aux lois de finances.

¹⁶¹³ SAÏDJ (L.), *Finances Publiques*, *op. cit.*, 4^{ème} éd., 2003, p. 65, n°85.

¹⁶¹⁴ Décision n°2002-464 DC du 27 déc. 2002, *Rec.* p. 583. Le Conseil a admis la sincérité des prévisions sous réserve de deux observations découlant de l'application de la loi organique : les mesures de gel et d'annulation de crédits devront être portées à la connaissance du Parlement tout au long de l'exercice ; si au cours de l'exercice, les grandes lignes de l'équilibre ne pourront être tenues, le Gouvernement devra déposer un projet de loi de finances rectificative.

¹⁶¹⁵ L'article 21 de la Constitution lui confère en effet la compétence de faire appliquer la loi.

l'information du Parlement sur les différentes mesures qui sont prises¹⁶¹⁶. Certes, la sincérité concerne alors le stade de l'exécution budgétaire mais cela montre comment l'information peut encore servir de contrepartie au moment où l'autorisation, pour des raisons conjoncturelles, ne peut plus être rigoureusement suivie par l'organe exécutif.

En raison du caractère éminemment subjectif de la définition du principe avancée par le Conseil constitutionnel, il est difficile d'indiquer avec précision ce que peut être une « intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre financier déterminé par la loi de finances ». Cela pose en conséquence le problème de l'application du principe par le Conseil constitutionnel.

2. Le problème de l'application du principe de sincérité par le Conseil constitutionnel.

552 - En 2005, alors que le Conseil constitutionnel a consacré le principe depuis douze ans, aucune loi de finances n'a été censurée pour cause d'insincérité. Cela ne suffit sans doute pas à écarter l'hypothèse mais suscite toutefois quelques remarques. En effet, un tel constat ne signifie pas qu'aucune disposition n'a jamais correspondu au(x) critère(s) d'insincérité. Ce fut le cas lors de la décision n°97-395 DC du 30 décembre 1997 mais le juge constitutionnel s'est gardé de déclarer le texte inconstitutionnel : « si la procédure de rattachement par voie de fonds de concours, pour ceux de ces crédits qui sont compris dans les recettes du budget général, conduit à affecter l'évaluation du déficit prévisionnel en loi de finances initiale, l'atteinte ainsi portée à la sincérité de la loi de finances ne conduit pas pour autant, en l'espèce, à déclarer la loi déferée contraire à la Constitution »¹⁶¹⁷. Que faut-il en déduire ? Plusieurs éléments montrent que la question de l'utilité du principe mérite d'être posée.

Il est possible de considérer d'abord avec M. Douat que « le Conseil constitutionnel n'a pas les moyens de sanctionner le défaut de sincérité pour plusieurs raisons : la technicité de la notion lui interdit de se substituer au Gouvernement ». Il « n'est pas un juge financier

¹⁶¹⁶ GARREZ (G.), rapport n°2377 du 20 juin 2005 remis à l'Assemblée Nationale au nom de la commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi organique modifiant la LOLF.

¹⁶¹⁷ Décision n°97-395 DC, 30 décembre 1997, *Rec.* p. 333, PHILIP (L.), *RFDC*, n°33, 1998, p.160.

mais une instance effectuant un contrôle objectif sur des points de droit »¹⁶¹⁸. En effet, la sincérité du texte s'apprécie à un moment où les chiffres n'ont qu'un caractère prévisionnel. Or, « par définition, on ne peut exiger d'une prévision qu'elle soit réalisation »¹⁶¹⁹. Contrairement aux comptes, « la sincérité du projet de loi de finances initiale [...] est une obligation de moyens, mais cela ne peut pas être une obligation de résultat à ce stade de l'année »¹⁶²⁰. A propos de « l'erreur manifeste » qui pourrait justifier la censure d'une loi de finances sur le fondement de son insincérité, M. Philip indique que « la question se pose évidemment de savoir à partir de quel pourcentage le Conseil pourrait être amené à considérer qu'il y a erreur manifeste d'appréciation »¹⁶²¹. Et s'il s'agit de substituer une prévision plus sincère à celle du Gouvernement, le Conseil constitutionnel n'apparaît pas mieux armé que les parlementaires pour le faire. Il ne dispose pas d'un service d'experts économiques et n'est donc pas vraiment en mesure de contester les estimations du projet de loi de Finances. Sa fonction ne lui permet pas d'entrer dans un débat d'expert. « Par ailleurs, [comme le rappelle M. Douat] les instances communautaires procèdent déjà à un contrôle financier de l'équilibre des finances publiques qui rend vain le contrôle de la sincérité »¹⁶²². Quoi qu'il en soit, l'imprécision est inhérente à tout exercice de prévision. Il s'agirait alors pour le juge de se borner à rechercher si la marge d'imprécision n'a pas été volontairement déformée. L'insincérité postulerait alors la dissimulation. Mais comment contrôler le caractère raisonnable des estimations ?

553 - Une difficulté plus insurmontable encore est susceptible de tenir en échec l'application du principe par le Conseil. De l'aveu même des parlementaires qui réclamaient sa consécration, le principe impose une évaluation des charges et des ressources de l'Etat de « bonne foi », et une communication aux parlementaires d'« informations adéquates, loyales, claires, précises et complètes »¹⁶²³. Or, une telle définition, qui n'est pas celle de la loi organique ou du Conseil, témoigne de la charge morale du principe qui pèse sur le

¹⁶¹⁸ DOUAT (E.), *Finances Publiques, Finances communautaires, nationales, sociales et locales*, op. cit., p. 281 et 282.

¹⁶¹⁹ SAÏDJ (L.), *Finances Publiques*, op. cit., 3^{ème} éd., 2000, p. 42, n°76.

¹⁶²⁰ Déclaration de M. Blanchard-Dignac, in Rapport n°343 au Sénat, (M. Lambert), déposé le 29 mai 2001.

¹⁶²¹ Décision n°99-424 DC, 29 décembre 1999, Rec. p. 156, PHILIP (L.), *RFDC*, n°41, 2000, p. 133.

¹⁶²² DOUAT (E.), *Finances Publiques, Finances communautaires, nationales, sociales et locales*, op. cit., p. 282.

¹⁶²³ Rapport n°2908 à l'Assemblée Nationale, (D. Migaud), déposé le 31 juin 2001 à propos du projet de loi organique relative aux lois de finances.

Gouvernement. Comme l'ont remarqué certains auteurs, « peut-être eût-on pu préférer le terme de transparence à celui de sincérité, mais cette dénomination a sans doute été délibérément choisie pour souligner le contenu éthique qu'implique une bonne gouvernance »¹⁶²⁴. Le moins que l'on puisse dire est que la notion n'est pas homogène. C'est la raison pour laquelle elle est « maniée avec une grande prudence par le Conseil constitutionnel qui l'utilise plus comme une menace que comme une sanction »¹⁶²⁵.

Plus encore, « on peut même considérer que le Conseil constitutionnel refuse à l'opposition le droit de contester les évaluations faites par le Gouvernement dans la loi de finances dès lors que l'alternance permettra au Gouvernement de bénéficier de la même marge de manœuvre ». En effet, depuis 1981, « il est devenu un arbitre entre la majorité et l'opposition »¹⁶²⁶.

554 - Il est difficile de prévoir l'avenir du principe dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel, mais il semble bien qu'en dehors d'erreurs manifestes touchant plusieurs dispositions du projet, il n'y ait « aucune chance de voir le Conseil constitutionnel annuler une disposition sur la base du défaut de sincérité »¹⁶²⁷. En tout cas, en ce qui concerne la loi de finances initiale. Il y a donc plus de chance de voir une disposition de loi de règlement annulée pour insincérité qu'une loi de finances initiale. Mais là-encore cette probabilité est limitée car les Parlementaires se désintéressent de la loi de règlement et ne saisissent pas systématiquement le Conseil constitutionnel.

Les ambiguïtés du principe de sincérité s'expliquent par son histoire. Sa consécration correspond exactement au but assigné à l'information budgétaire à l'égard de l'équilibre entre les organes exécutif et législatif. Sa validation organique « n'est autre que la contrepartie d'un accroissement sans précédent des pouvoirs de l'exécutif en matière budgétaire et

¹⁶²⁴ BOUVIER (M.), ESCLASSAN (M.-C.), LASSALE (J.-P.), *Finances Publiques*, *op. cit.*, p. 272. Le n°40 de la *RFFP* est d'ailleurs consacré à la question : transparence et finances publiques, 1992, 225 p.

¹⁶²⁵ SAÏDJ (L.), *Finances Publiques*, *op. cit.*, 3^{ème} éd., 2000, p. 164, n°346. L'auteur indique toutefois « la menace, parfois à peine voilée, existe et joue déjà un rôle dissuasif important ». SAÏDJ (L.), *Finances Publiques*, *op. cit.*, 4^{ème} éd., 2003, p. 247, n°358.

¹⁶²⁶ DOUAT (E.), *Finances Publiques, Finances communautaires, nationales, sociales et locales*, *op. cit.*, p. 282.

¹⁶²⁷ C'est la conclusion d'un auteur au sujet de la définition donnée par le Conseil constitutionnel : « à conclure que, en dehors d'une intention malveillante du Gouvernement de modifier les grands équilibres budgétaires en ne tenant pas compte délibérément des informations disponibles au moment de l'élaboration de la loi de finances, il n'y a aucune chance de voir le Conseil constitutionnel annuler une disposition sur la base du défaut de sincérité ». RAYMOND (P.), *LPA*, n°250, 2002, p. 17.

financière »¹⁶²⁸. Mais contrairement à l'information croissante des parlementaires, l'exigence de sincérité obéit à une autre logique dont on comprend qu'elle ne pourrait être celle des parlementaires britanniques. Dans un régime parlementaire, la « loyauté », la « bonne foi » et la « sincérité » font partie intégrante du mandat représentatif des parlementaires, et donc aussi de la fonction gouvernementale. Il en va de la responsabilité politique des ministres. Il n'y a donc pas lieu de revêtir une telle exigence de la forme juridique, même s'il manque aux parlementaires, sinon les moyens, en tout cas la volonté d'une majorité d'entre eux de contrôler la « sincérité » du Gouvernement. La prudence du Conseil constitutionnel s'explique alors au moins pour partie. Il lui appartient peut-être de défendre les droits du Parlement en vertu de l'objectivité de son contrôle. Mais il ne lui appartient pas de se substituer à lui dans l'exercice de sa fonction. Encore que le développement de l'information en France et en Angleterre pose une question plus fondamentale, celle de la fonction du Parlement lors du vote du budget.

¹⁶²⁸ *Ibid.*

SECTION II

LA FONCTION INFORMATIVE DU VOTE DU BUDGET

555 - Si le vote du budget ne permet plus au Parlement d'exercer un pouvoir de décision, quelle fonction est-il susceptible d'exercer ? De manière générale et dans la mesure où il n'est plus réaliste de considérer que le Parlement « fait » la loi, la fonction qui est partout citée est celle de contrôle¹⁶²⁹. En matière financière, elle apparaît évidente puisqu'en vertu de la règle des « quatre temps alternés », au Parlement appartiennent le vote et le contrôle. Toutefois, cette fonction parlementaire présente de nombreuses ambiguïtés (§1.). En marge du pouvoir de décision qui appartient désormais au Gouvernement, il reste en outre une fonction dont l'importance est loin d'être négligeable, mais qui relève simplement d'une autre nature, plus conforme à celle du Parlement lui-même. Il s'agit de la fonction d'information¹⁶³⁰ (§2.).

§ 1. Les ambiguïtés de la fonction parlementaire de contrôle.

556 - Lorsque l'on parcourt le titre des ouvrages anglais qui traitent de la matière budgétaire, la notion de contrôle est omniprésente : « *The control of the purse : progress and decline of Parliament's financial control* »¹⁶³¹, « *The politics of financial control* »¹⁶³², « *The control of public expenditure* »¹⁶³³, pour ne citer que quelques exemples. Mais ce serait une erreur linguistique de voir dans le terme anglais « *control* » la traduction exacte du terme

¹⁶²⁹ Mme Bilger Street, dont la thèse porte sur le contrôle parlementaire en France et en Grande-Bretagne, en fait la démonstration dans l'introduction de sa thèse. BILGER STREET (H.), *Le contrôle parlementaire en France et en Grande-Bretagne, étude comparée des procédures de contrôle de la Chambre des Communes et de l'Assemblée Nationale*, op. cit., pp. 4 à 32.

¹⁶³⁰ BAGEHOT (W.), *The English Constitution*, op. cit., p. 101 et 125.

¹⁶³¹ EINZIG (P.), *The control of the Purse : progress and decline of Parliament's financial control*, op. cit., 344 p.

¹⁶³² REID (G.), *The politics of financial control*, op. cit., 176 p.

¹⁶³³ CHUBB (B.), *The Control of Public Expenditure*, op. cit., 291 p.

français « contrôle », pourtant également associé à l'institution parlementaire¹⁶³⁴. La notion se heurte aux barrières de la langue (A.), et même si l'on retient l'acception française du terme, l'idée de contrôle ne paraît pas adaptée au moment du vote du budget (B.).

A. La polysémie du terme « contrôle ».

557 - Contrairement au terme français, le terme anglais de « *control* » est associé à l'idée d'autorité. Le « *control* » parlementaire du Gouvernement correspond donc à la maîtrise du Gouvernement (1.). En France, contrôler signifie « vérifier », « surveiller ». Appliqué au Gouvernement, il s'agit donc d'une fonction moins directive (2.).

1. Le sens anglais du terme « *control* ».

558 - Les mots que le dictionnaire Robert associe au terme anglais « *control* » sont : « direction », « commande », « conduite », « maîtrise », ou de manière générale « autorité »¹⁶³⁵. Appliqué aux relations entre les organes exécutif et législatif, ce contrôle n'a pas la même signification qu'en France. Lorsque Reid intitule le dernier chapitre de son ouvrage « *is parliamentary control a myth ?* »¹⁶³⁶, il ne s'interroge donc pas sur le point de savoir si le Parlement parvient véritablement à surveiller et vérifier l'action du Gouvernement, il se demande si le Parlement est toujours l'organe principal de la vie publique et s'il domine toujours le Gouvernement. Naturellement, sa conclusion est très nuancée, même s'il cherche à déterminer le degré de contrôle financier du Parlement¹⁶³⁷, à la

¹⁶³⁴ CHANTEBOUT (B.), *Le contrôle parlementaire*, Paris, La Documentation Française, Documents d'études, n°1-14, 1988, 55 p.

¹⁶³⁵ Mme Bilger Street consacre des développements sur la définition du mot par les dictionnaires. BILGER STREET (H.), *Le contrôle parlementaire en France et en Grande-Bretagne, étude comparée des procédures de contrôle de la Chambre des Communes et de l'Assemblée Nationale*, op. cit., p. 26.

¹⁶³⁶ REID (G.), *The politics of financial control*, op. cit., pp. 146 à 164.

¹⁶³⁷ *Ibid.*, p. 146. « *In conclusion, therefore, the method here will be to review each in turn, to comment on some obvious deficiencies, and to consider what degree of financial control is, in fact, attained* » (En conclusion, pour ce faire, la méthode consiste ici à analyser chaque aspect, à commenter quelques défaillances certaines, et à mesurer le degré de « contrôle » financier qui est, en réalité, atteint).

manière de M. Message qui tente de mesurer le pouvoir budgétaire du Parlement français¹⁶³⁸. Au terme de son analyse, Reid émet une opinion réservée et annonce que le Gouvernement n'est pas pour autant en mesure de « contrôler les contrôleurs ». Il n'y a donc pas à proprement parler de dictature exécutive du Parlement¹⁶³⁹. Dans cette perspective, le seul rapprochement avec le terme en français est obtenu lorsque Reid envisage le « *control* » dans son degré le plus faible, synonyme alors du terme français de « contrôle ».

559 - La différence linguistique explique aussi pourquoi les conceptions de Bagehot et de Ramsay Muir sont souvent présentées comme étant opposées quant à l'équilibre qui existe entre les pouvoirs. Capitant en fait état lorsqu'il explique que Bagehot « enseigne que le phénomène le plus frappant du régime parlementaire est [...] la subordination de l'exécutif au législatif », que l'assemblée est ainsi chargée « de gouverner par l'intermédiaire de cette commission exécutive en laquelle se résout à ses yeux le ministère »¹⁶⁴⁰. Pour contredire l'opinion de Bagehot, il met en avant le rejet de cette théorie par Ramsay Muir qui considère qu'il est absurde de soutenir que le Parlement domine le Gouvernement, la vérité étant tout simplement le contraire¹⁶⁴¹. Cette divergence peut se décliner avec le mot « *control* » : soit le législatif « contrôle » l'exécutif, soit l'exécutif « contrôle » le législatif. C'est également l'idée retenue par Jennings lorsqu'il affirme que, « si dans un sens, il est vrai que la Chambre « contrôle » le Gouvernement, dans un autre, plus réaliste, le Gouvernement « contrôle » la Chambre des Communes »¹⁶⁴². Dans toutes ces hypothèses, le verbe « *to control* » se traduit en français par « dominer ». Se demander qui « *control* » revient à se demander qui détient le pouvoir. Or, en matière budgétaire, ce n'est pas le Parlement.

Ce sens du terme « *control* » ne permet pas une réflexion pertinente sur la matière budgétaire, si bien que des auteurs anglais ont plaidé pour une autre définition. Ainsi, pour Crick, la définition habituelle n'est plus valable. Il en faut une autre : « *control* signifie [alors] influence et non pouvoir direct, conseil, et non autorité ; critique et non obstruction ; examen,

¹⁶³⁸ MESSAGE (H.), Peut-on mesurer le pouvoir budgétaire du Parlement ?, RFFP, n°41, 1993, pp. 14 à 29. L'auteur termine son étude par une série de tableaux par lesquels il montre l'impact chiffré du pouvoir parlementaire.

¹⁶³⁹ REID (G.), *The politics of financial control*, op. cit., p. 164. « *But that is not to say that the Executive now controls the controllers, or that there is an Executive dictatorship in Parliament* » (Mais cela ne signifie pas que l'Exécutif « contrôle » [au sens de maîtrise] les contrôleurs, ou qu'il y ait une dictature exécutive du Parlement).

¹⁶⁴⁰ CAPITANT (R.), Régimes parlementaires, in *Mélanges Raymond Carré de Malberg*, op. cit., p. 34.

¹⁶⁴¹ *Ibid.*, p. 55.

¹⁶⁴² JENNINGS (I.), *Parliament*, Cambridge, Cambridge University Press, 2^{ème} éd., 1957, p. 7. « *Though in one sens it is true that the House controls the Government, in another and more practical sens the Government controls the House of Commons* ».

et non initiative ; et publicité, et non secret »¹⁶⁴³. Mais il s'agit alors tout simplement du sens du terme français « contrôle ». Sa pertinence est admise par les auteurs anglais eux-mêmes, puisqu'ils semblent abandonner le premier sens du terme « *control* » au profit d'une analyse semblable à celle de Jennings¹⁶⁴⁴.

2. Le sens français du terme « contrôle ».

560 - Sauf quand on l'emploie dans l'expression « contrôle de soi » (synonyme de « maîtrise de soi »), le terme français « contrôle » correspond seulement au plus petit degré du « *control* » anglais. En effet, « contrôler » signifie « vérifier » et non « dominer » ou « commander ». Son origine est particulièrement révélatrice. Il date de 1422 et est dérivé du mot « contre-rôle ». Apparu dès le XII^{ème} siècle, le contre-rôle était un registre tenu en double qui servait de vérification en cas de modifications frauduleuses¹⁶⁴⁵. L'organe qui contrôle n'est donc pas celui qui domine. Au contraire, lorsqu'un organe détient le pouvoir politique, comme c'est le cas du Gouvernement au sein du régime parlementaire, l'organe qui le contrôle correspond à un « contre-pouvoir », au sens du souhait exprimé par Montesquieu : « il faut que par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir ».

561 - Ainsi, la fonction de contrôle engloberait l'ensemble des activités du Parlement au sein de l'Etat. Bagehot rappelle en effet que « le secret fondamental de la Constitution anglaise peut être décrit comme l'union étroite, la presque complète fusion des pouvoirs exécutif et législatif. Selon la théorie traditionnelle, telle qu'elle est présentée dans les livres, la qualité de notre Constitution consiste dans la séparation des organes exécutif et législatif, mais en réalité son mérite consiste en leur singulière approximation »¹⁶⁴⁶. A sa suite, Capitant

¹⁶⁴³ CRICK (B.), *The reform of Parliament*, Londres, Weidenfeld and Nicolson, 2^{ème} éd., 1970, p. 80. « *Control means influence, not direct power, advice, not command ; criticism, not obstruction ; scrutiny, not initiation ; and publicity, not secrecy* ».

¹⁶⁴⁴ Pour s'en convaincre, voir BILGER STREET (H.), *Le contrôle parlementaire en France et en Grande-Bretagne, étude comparée des procédures de contrôle de la Chambre des Communes et de l'Assemblée Nationale*, op. cit., pp. 25 à 29. Mme Bilger Street s'appuie sur différents auteurs qui préfèrent mesurer la marge de manœuvre à partir de notions telles que « *scrutiny* » (littéralement examen), « *influence* », en somme, ceux utilisés par Jennings.

¹⁶⁴⁵ *Le Robert, Dictionnaire historique de la langue française*, dir. A. Rey, Paris, 2000, p. 879, sous « contrôle ».

¹⁶⁴⁶ « *The efficient secret of the English Constitution may be described as the close union, the nearly complete fusion of the executive and legislative powers. According to the traditional theory, as it exists in all the books, the goodness of our constitution consists in the entire separation of the legislative and executive authorities, but*

reprend l'idée selon laquelle il n'y aurait pas de séparation des pouvoirs dans le régime parlementaire. Les pouvoirs sont au contraire concentrés entre les mains d'un organe, à charge pour l'autre de le contrôler étroitement. Pour M. Chantebout, « on pourrait soutenir que toutes les activités des assemblées s'analysent comme relevant de leur mission de contrôle, et que la fonction législative elle-même n'est plus de nos jours qu'un des aspects de celle-ci »¹⁶⁴⁷. En matière budgétaire, cela signifie que le quatrième « temps », le contrôle, englobe toute la fonction du Parlement, c'est-à-dire aussi le deuxième. Si donc au Gouvernement appartiennent la préparation et l'exécution, il revient au Parlement de contrôler, lors du vote et lors de l'exécution.

562 - Toutefois, la définition du « contrôle » en doctrine française ne correspond pas exactement à celle que donne Jennings. Selon les professeurs Avril et Gicquel, le terme « désigne spécifiquement la mise en jeu de la responsabilité politique du Gouvernement et, par extension, les activités informatives qui s'y rattachent »¹⁶⁴⁸. Duguit associe aussi étroitement cette définition à la notion de contrôle dans son analyse du régime parlementaire : « indirectement le Parlement est associé à toute l'activité gouvernante, parce que cette activité s'exerce sous son contrôle continu », et en dernière analyse « la sanction de la responsabilité ministérielle »¹⁶⁴⁹. On pourrait multiplier les définitions en ce sens¹⁶⁵⁰. Toutes ont pour point commun de réunir les éléments d'information avec la mise en jeu de la responsabilité politique du Gouvernement. Or, une telle acception est manifestement inadaptée au moment du vote du budget.

in truth its merit consists in their singular approximation ». BAGEHOT (W.), *The English Constitution*, *op. cit.*, p. 11. Cette idée est un leitmotiv dans l'ensemble de son œuvre.

¹⁶⁴⁷ CHANTEBOUT (B.), *Le contrôle parlementaire*, *op. cit.*, p. 2.

¹⁶⁴⁸ AVRIL (P.), GICQUEL (J.), *Droit parlementaire*, Paris, Montchrestien, 1988, p. 120.

¹⁶⁴⁹ DUGUIT (L.), *Traité de droit constitutionnel*, *op. cit.*, tome 2, 1928, p. 818, § 50.

¹⁶⁵⁰ Pour M. Maus, « le contrôle parlementaire rassemble les instruments qui permettent aux parlementaires de se former une opinion sur l'action du Gouvernement et se prononcer sur sa responsabilité ». MAUS (D.), *Le Parlement sous la V^{ème} République*, Paris, Que sais-je ?, n°2217, 2^{ème} éd., 1988, p. 104. Pour M. Chantebout, de la même manière, il faut distinguer « les procédures établies pour permettre l'information des assemblées et le dialogue entre celles-ci et l'Exécutif, et les procédures qui en vertu du principe de la responsabilité politique du Gouvernement permettent au Parlement de renvoyer les ministres en cas de désaccord entre eux ». CHANTEBOUT (B.), *Le Contrôle parlementaire*, *op. cit.*, p. 21.

B. L'inadaptation de la fonction de contrôle au moment du vote du budget.

563 - Si la fonction parlementaire de contrôle signifie vérifier une activité qui lui est extérieure, alors elle est plus adaptée à l'exécution qu'au vote du budget. En effet, cela permet aux parlementaires de disposer d'un point de comparaison puisque les comptes sont examinés au regard de l'autorisation initiale (1.). Mais si l'on admet, comme Duguit et de nombreux auteurs, que le contrôle du Gouvernement est coiffé par « la sanction de la responsabilité ministérielle »¹⁶⁵¹, force est de constater qu'un élément du contrôle fait constamment défaut. En effet, les parlementaires ne disposent plus véritablement des moyens de sanctionner le Gouvernement, ce qui pose la question de l'effectivité du contrôle (2.).

1. L'exécution du budget : terrain privilégié du contrôle parlementaire.

564 - « Le contrôle des finances publiques ne doit pas être confondu avec l'autorisation budgétaire. Celle-ci est normalement préalable à toute exécution des dépenses et des recettes, alors que le contrôle n'intervient qu'une fois l'exécution entamée »¹⁶⁵². Comme le rappelle M. Philip, le quatrième « temps » de la règle inspirée du baron Louis intervient après le vote du budget, et même en fonction de l'autorisation qui en résulte. Au début de la Restauration, lorsque la portée du contrôle était encore incertaine, le lien avec la responsabilité des ministres était clair. Le pas fut franchi par l'article 151 de la loi de finances du 25 mars 1817 qui obligea les ministres à rendre annuellement des comptes et à être responsables des dépassements de crédits. Le contrôle *a posteriori* se matérialisa ensuite par la loi des comptes¹⁶⁵³. Sous la V^{ème} République, l'idée de contrôle est même omniprésente : le titre V de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances intitulé « De l'information et du contrôle sur les finances publiques » contient plusieurs articles consacrés à la fonction de contrôle¹⁶⁵⁴. En bonne place dans la LOLF, ces dispositions témoignent de

¹⁶⁵¹ DUGUIT (L.), *Traité de droit constitutionnel*, op. cit., tome 2, 1928, p. 818, § 50.

¹⁶⁵² PHILIP (L.), Contrôle de finances publiques (Principes généraux), *Dictionnaire encyclopédique des finances publiques*, dir. L. Philip, op. cit., p. 475.

¹⁶⁵³ BOTTIN (M.), Introduction historique au droit budgétaire et à la comptabilité publique de la période classique, in ISAÏA (H.), SPINDLER (J.), *Histoire du droit des finances publiques*, op. cit., p. 10 et 11.

¹⁶⁵⁴ Loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances n°2001-692, JO n°177 du 2 août 2001, p. 12480.

l'intérêt croissant pour le contrôle qui intervient une fois la procédure du vote du budget achevée.

565 - En Angleterre, lorsque le terme « *control* » est utilisé dans le même sens qu'en France, il porte également sur la phase d'exécution. Dans son ouvrage « *The control of public expenditure* », Chubb consacre quelques développements introductifs seulement au droit budgétaire en général, le reste des 291 pages étant consacré au contrôle *a posteriori*¹⁶⁵⁵. A cet effet, il parle plus particulièrement d'*audit* et d'*accountability*. Il semble même plus délicat en Angleterre de considérer que le vote du budget puisse correspondre à un moyen de contrôle dans la mesure où la discussion budgétaire s'étend sur l'ensemble de l'année financière et se traduit par l'adoption de plusieurs lois. A chaque vote, le Parlement est en même temps en train de contrôler l'exécution des autorisations déjà accordées. Ainsi, lorsque Jèze développe les moyens d'information dont dispose le Parlement anglais et qu'il constate leur supériorité sur le système français, il recense essentiellement ceux qui portent sur l'exécution du budget¹⁶⁵⁶. De la même manière, les plus importantes prérogatives du Parlement en matière financière se situent lors de l'exécution budgétaire, notamment par le biais du puissant *National Audit Office*¹⁶⁵⁷.

566 - En conséquence, il n'est pas vraiment envisageable d'assimiler le vote du budget à un moment de contrôle. De plus, en début d'exercice, les éléments économiques mis en avant par le projet budgétaire ont une nature essentiellement prévisionnelle. Aussi, les parlementaires ne disposent pas encore de point de comparaison pour évaluer l'impact financier des politiques publiques. Il paraît naturel de procéder à ces évaluations en fin d'exercice puisqu'il appartient alors à l'organe qui a autorisé les dépenses et les recettes de demander à celui qui les a exécutées de rendre les comptes de sa gestion. Si la fonction parlementaire semble devoir s'effectuer en cours d'exécution ou en fin d'exercice budgétaire, M. Lassale résume cependant toute la difficulté de la tâche : « disposer d'un pouvoir de décision est une chose ; vérifier que cette décision a été respectée en est une autre. Le Parlement contrôle-t-il aujourd'hui réellement l'exécution du budget ? Le peut-il et le veut-

¹⁶⁵⁵ CHUBB (B.), *The Control of Public Expenditure*, op. cit., 291 p.

¹⁶⁵⁶ JEZE (G.), *Cours de science des finances et de législation financière française*, op. cit., 1922, p. 227 et 228. Il énumère de nombreux moyens d'information à propos du mouvement des dépenses et des recettes.

¹⁶⁵⁷ Dans sa thèse, M. Molinier traite du contrôle dans une dernière partie, après avoir analysé « le budget devant le Parlement ». MOLINIER (J.), *La procédure budgétaire en Grande-Bretagne*, op. cit., 485 p.

il ? »¹⁶⁵⁸. En effet, si le contrôle existe, qu'il se situe lors de l'exécution ou à tout moment de l'année financière, comme c'est le cas en Angleterre, la question se pose de savoir si l'on peut véritablement parler de contrôle pour qualifier la fonction des parlementaires. Comme de nombreux auteurs après lui, Duguit rappelait que le contrôle implique, en dernière analyse « la sanction de la responsabilité ministérielle »¹⁶⁵⁹. Or, il est évident que l'évolution contemporaine des régimes parlementaires pose le problème de son effectivité.

2. Le problème de l'effectivité du contrôle.

567 - Peut-on concevoir une fonction de contrôle sans moyen de sanction ? *A priori*, la question ne se pose pas dans le cadre du régime parlementaire puisque la responsabilité politique du Gouvernement constitue son critère essentiel. Pour Esmein, elle est la « caractéristique du Gouvernement parlementaire »¹⁶⁶⁰, pour Duguit, « le caractère le plus saillant »¹⁶⁶¹. En définitive, comme le rappelle Capitant, « le régime parlementaire est le Gouvernement d'un cabinet responsable devant l'assemblée »¹⁶⁶². En Angleterre, le régime est même apparu après la transformation de l'*impeachment* en responsabilité politique, entre 1741, date des troubles qui ont menacé le Gouvernement Walpole, et 1782, lorsque le ministère de Lord North fut contraint de démissionner¹⁶⁶³.

568 - L'équilibre, qui permettait la mise en jeu de la responsabilité politique du Gouvernement et la dissolution de la Chambre Basse, n'a caractérisé le régime parlementaire qu'à un « moment » de son évolution¹⁶⁶⁴. Comme l'indiquaient déjà les professeurs Lalumière et Demichel en 1978, « dans la pratique même des régimes parlementaires, la responsabilité politique tend à perdre de son importance. Ainsi, il semble évident à l'heure actuelle qu'aucun Gouvernement britannique n'est susceptible d'être renversé par un

¹⁶⁵⁸ LASSALE (J.-P.), La loi organique et l'équilibre constitutionnel des pouvoirs, *RFFP*, n°26, p. 28 et 29.

¹⁶⁵⁹ DUGUIT (L.), *Traité de droit constitutionnel*, *op. cit.*, tome 2, 1928, p. 818, § 50.

¹⁶⁶⁰ ESMEIN (A.), *Eléments de droit constitutionnel français et comparé*, *op. cit.*, p. 811.

¹⁶⁶¹ DUGUIT (L.), *Traité de droit constitutionnel*, *op. cit.*, tome 2, 1928, p. 813, § 50.

¹⁶⁶² CAPITANT (R.), Régimes parlementaires, in *Mélanges Raymond Carré de Malberg*, *op. cit.*, p. 40.

¹⁶⁶³ Voir les explications historiques de Esmein. *Eléments de droit constitutionnel français et comparé*, *op. cit.*, p. 166.

¹⁶⁶⁴ « Le régime parlementaire correspond à une phase du grand conflit qui, dans les temps modernes, oppose le monarque et l'assemblée ». CAPITANT (R.), Régimes parlementaires, in *Mélanges Raymond Carré de Malberg*, *op. cit.*, p. 34.

Parlement où son parti détient la majorité »¹⁶⁶⁵. Pourtant, outre la sanction qui consiste à renverser le Gouvernement, les parlementaires français et anglais disposent de nombreux moyens dits de « contrôle ». Pour M. Message, « la frontière entre pouvoir de réformation et pouvoir de contrôle ne saurait être précisément tracée tant les deux fonctions sont étroitement liées. En analysant le bien-fondé des autorisations budgétaires annuellement demandées, les parlementaires sont conduits à vérifier la pertinence des choix proposés par le Gouvernement et ne peuvent le faire sans examiner les conditions dans lesquelles les budgets antérieurs ont été exécutés. [...] Dès lors, c'est la discussion du projet de loi de finances initiale qui fournit chaque année la principale occasion d'exercice du contrôle parlementaire sur le budget de l'Etat »¹⁶⁶⁶. Toutefois, si les parlementaires disposent de l'intégralité des moyens qui leur permettent d'exercer un contrôle efficace des lois de finances, ce contrôle n'a pas lieu. Pour Rivain, tout se passe comme s'ils n'étaient pas accoutumés à exercer leurs pouvoirs de contrôleurs¹⁶⁶⁷. En fait, le problème n'est pas juridique. M. Lassale précise qu'« on ne peut pas nier qu'en matière de lois de finances, l'équilibre politique dépende d'abord de facteurs politiques et d'attitudes culturelles. Le fait majoritaire, plus que tout autre, a contribué depuis 1958 à assurer la primauté de l'Exécutif »¹⁶⁶⁸.

A priori, la sanction manque pour considérer que le Parlement dispose d'une véritable fonction de contrôle, que ce soit à la fin d'un exercice financier ou au moment de donner son consentement au projet gouvernemental. On pourrait aussi considérer avec M. Avril que « l'idée de Gouvernement responsable peut prêter à confusion si on la réduit à ce dispositif procédural [mise en œuvre de la responsabilité politique], car on risque alors de mettre en doute la pertinence d'un principe que le parlementarisme majoritaire aurait fait tomber en désuétude et qui ne serait plus qu'une fiction »¹⁶⁶⁹. Puisque la théorie de l'équilibre ne correspond qu'à un moment du régime parlementaire, alors il est concevable que la responsabilité politique envisagée seulement dans sa réalisation concrète soit elle aussi devenue obsolète. Le droit serait « impuissant à organiser l'objet positif de ladite responsabilité en matière constitutionnelle, c'est-à-dire les comportements politiques qu'elle

¹⁶⁶⁵ LALUMIERE (P.), DEMICHEL (A.), *Les régimes parlementaires européens*, *op. cit.*, p. 43.

¹⁶⁶⁶ MESSAGE (H.), Budget et Parlement, *Dictionnaire encyclopédique de finances publique*, *op. cit.*, tome 1, p. 202.

¹⁶⁶⁷ RIVAIN (P.), Rapport sur le projet de loi de finances pour 1971, AN, n°1395.

¹⁶⁶⁸ LASSALE (J.-P.), La loi organique et l'équilibre constitutionnel des pouvoirs, *RFFP*, n°26, 1989, p. 30.

¹⁶⁶⁹ AVRIL (P.), Responsabilité et *accountability*, in BEAUD (O.) et BLANQUER (J.-M.), (dir.), *La responsabilité des gouvernants*, *op. cit.*, p. 87.

implique au-delà des formes constitutionnelles »¹⁶⁷⁰. L'*accountability* remplacerait alors la responsabilité politique qui a pourtant longtemps servi de critère essentiel au régime parlementaire¹⁶⁷¹. Sans doute cela permet-il de mieux expliquer l'évolution contemporaine. Mais cela n'a pas d'incidence sur la fonction de contrôle. Si l'on admet, comme Duguit ou les professeurs Avril et Gicquel, que la fonction de contrôle recouvre les deux aspects (information et sanction de la responsabilité politique), que penser d'une fonction de contrôle qui serait privée du second ? Logiquement, sans la responsabilité, il ne reste plus que l'information.

§ 2. L'exercice d'une fonction parlementaire d'information lors du vote du budget.

569 - Certes, on peut considérer que la responsabilité politique a changé de sens et qu'il faudrait dissiper l'idée reçue « selon laquelle le contrôle serait inopérant sans une sanction effective, laquelle ne saurait être que la démission »¹⁶⁷². Il n'en demeure pas moins que la notion de contrôle parlementaire s'étend de la simple information à la mise en cause du Gouvernement¹⁶⁷³. Sans cette possibilité ultime, il ne reste que l'information, qu'il s'agisse de sa prise en compte formelle, de son usage pour déceler des erreurs ou pour évaluer les politiques publiques.

Au sein du régime parlementaire, les électeurs désignent directement leurs représentants à la Chambre Basse et indirectement le Cabinet qui s'appuie sur elle. En quelque sorte « mandaté » pour « déterminer et conduire la politique de la Nation », pour reprendre les termes de l'article 21 de la Constitution du 4 octobre 1958, l'organe exécutif a logiquement la responsabilité d'élaborer le budget puisqu'il renferme son programme financier. Mais la contrepartie de son pouvoir est l'information qu'il doit à la Chambre Basse et qu'elle relaye au grand public. L'information est donc diffusée de manière verticale (A.). Il

¹⁶⁷⁰ *Ibid.*

¹⁶⁷¹ LALUMIERE (P.), DEMICHEL (A.), *Les régimes parlementaires européens*, op. cit., p. 41 et 42.

¹⁶⁷² AVRIL (P.), Quel équilibre entre exécutif et législatif ?, *RDP*, n°1/2, 2002, p. 275.

¹⁶⁷³ *Ibid.*

convient de l'analyser en fonction du seul clivage qui permet d'appréhender le régime parlementaire : le clivage majorité / opposition (B.).

A. La diffusion verticale de l'information.

570 - Pour de nombreux auteurs, « la loi est aujourd'hui essentiellement un acte d'affichage politique, une opération de communication »¹⁶⁷⁴. De ce point de vue, le budget constitue un acte informatif de premier plan. Certes, le Gouvernement multiplie les éléments d'information budgétaire directement adressés au public. Mais il ne s'agit que de l'information officielle, qui ne peut suffire dans le cadre d'un régime parlementaire. Or, le mandat représentatif oblige les parlementaires à participer activement à la vie de l'Etat (1.). Si l'on reprend l'image de Smithies de la division verticale des pouvoirs, cette fois appliquée à l'ensemble des organes étatiques, il apparaît que l'information est diffusée à chaque niveau, entre le peuple et les parlementaires d'abord, entre les parlementaires et le Gouvernement ensuite. Pour Bagehot, elle transite par le Parlement parce qu'il a essentiellement une fonction d'information (*information function*). Celle-ci peut se subdiviser en deux : une fonction expressive (*expressive function*) et une fonction d'enseignement (*teaching function*) (2.).

1. Les incidences du mandat représentatif.

571 - Selon M. Duverger, la théorie de la représentation politique a permis de « sortir du cercle vicieux où s'enfermait la doctrine démocratique »¹⁶⁷⁵. « Les juristes [écrit-il] ont franchi ce pont-aux-ânes en transposant en droit public les théories du mandat civil »¹⁶⁷⁶. Selon l'article 1984 du Code civil, « le mandat ou procuration est un acte par lequel une personne donne à un autre le pouvoir de faire quelque chose pour le mandant et en son nom ».

¹⁶⁷⁴ MELLERAY (F.), Le droit administratif doit-il redevenir jurisprudentiel ?, Remarques sur le déclin paradoxal de son caractère jurisprudentiel, *AJDA*, n°12, 2005, p. 643.

¹⁶⁷⁵ « Il fallait que le peuple gouverne pour qu'il y ait démocratie ; mais le peuple ne pouvait gouverner à l'échelon des nations ». DUVERGER (M.), Esquisse d'une théorie de la représentation politique, in *L'évolution du droit public, Etudes en l'honneur d'Achille Mestre*, Paris, Sirey, 1956, p. 212.

¹⁶⁷⁶ *Ibid.*

Ce mécanisme permet donc à une personne (représentant) de « vouloir et agir » à la place et au nom d'une autre (le représenté). « Ainsi, le peuple donne mandat à ses gouvernants de gouverner en son nom, à ses lieux et place »¹⁶⁷⁷. Mais en droit constitutionnel, la théorie de la représentation du souverain s'éloigne fortement du modèle napoléonien pour plusieurs raisons. D'abord, tant le représenté (la Nation ou le peuple¹⁶⁷⁸) que le représentant (assemblées représentatives) ne sont pas des personnes¹⁶⁷⁹. Les professeurs Hamon et Troper ajoutent qu'« on peut même affirmer que le représenté, le peuple ou la nation n'existe qu'à partir du moment où une volonté s'exprime en son nom, c'est-à-dire à partir du moment où il est représenté ». Le représentant serait ainsi « constitué par la représentation »¹⁶⁸⁰. Ensuite, un problème de logique se pose en ce qui concerne l'objet de la représentation : « si le représentant exprime une volonté qui coïncide exactement avec celle du représenté, alors cette volonté n'est pas représentée, mais seulement exprimée par le canal d'un autre homme. Mais si le représentant exprime une volonté qui ne coïncide pas avec celle du représenté, comment peut-on encore dire qu'il le représente ? »¹⁶⁸¹ Mais il existe enfin une dernière difficulté quant aux représentants du souverain dans les régimes politiques français et anglais. En effet, lorsqu'il est question des organes représentant le souverain, s'agit-il des seules assemblées représentatives ou aussi par exemple du Gouvernement, voire du monarque ?

Lors de la Révolution française, cette question a suscité des débats virulents, et les révolutionnaires optèrent pour le système qui existait déjà en Angleterre. Selon l'article 2 du Titre III de la Constitution du 3 septembre 1791, « La Nation, de qui seule émanent tous les pouvoirs, ne peut les exercer que par délégation. La Constitution française est représentative : les représentants sont le Corps législatif et le Roi ». De la même manière, lorsque Dicey écrit en 1902 que le Parlement britannique « a le droit de faire ou de ne pas faire une loi quelconque »¹⁶⁸², il ne désigne pas simplement les assemblées représentatives mais bien « le

¹⁶⁷⁷ *Ibid.*

¹⁶⁷⁸ Nous conservons les deux notions étant donnée l'ambiguïté que maintient l'article 3 de la Constitution du 4 octobre 1958 : « La souveraineté nationale appartient au peuple ».

¹⁶⁷⁹ « D'un côté, le représentant, c'est-à-dire celui qui exerce la souveraineté, l'autorité législative, n'est pas une personne, puisqu'elle est composée d'individus qui changent à intervalles plus ou moins réguliers et que ce n'est pas à elle, mais à l'Etat que ses actes sont imputés. D'un autre côté, le représenté, le souverain, n'est pas non plus une personne, puisqu'il n'a pas d'autre volonté que celle qu'expriment les représentants ». HAMON (F.), TROPER (M.), *Droit constitutionnel, op. cit.*, 2003, p. 169.

¹⁶⁸⁰ *Ibid.*

¹⁶⁸¹ *Ibid.*

¹⁶⁸² DICEY (A. V.), *Introduction à l'étude du droit constitutionnel*, Paris, Giard et Brière, trad. A. Batut et G. Jèze, 1902, p. 36.

Roi, la Chambre des Lords et la Chambre des Communes »¹⁶⁸³. Quant au Gouvernement, initialement lié au Roi, il est devenu l'émanation de la majorité parlementaire. Dans les deux cas, il est donc lié au Parlement. Ainsi, les représentants du souverain ne se limitaient pas aux seuls membres des assemblées.

Il est pourtant désormais courant de considérer que seules les assemblées sont les représentants des souverains. En France, le Roi a perdu cette qualité peu de temps après 1791. En Angleterre, le terme Parlement ne désigne plus, dans son sens courant, que la Chambre des Communes, « avec, à l'arrière plan de celle-ci, la Chambre des Lords »¹⁶⁸⁴.

572 - Dans le cadre du régime parlementaire, le Parlement est considéré comme l'organe collectif représentant le souverain parce qu'il procède de l'élection. Bien entendu, depuis que le Président de la République française est élu au suffrage universel direct¹⁶⁸⁵, il a également acquis une fonction de représentation. Il n'en demeure pas moins que le principe fondamental du régime parlementaire implique que le Gouvernement s'appuie sur la majorité à la Chambre Basse. Si l'on admet la présentation que Bagehot propose, le Cabinet constitue en effet un « *committee of the legislative body selected to be the executive body* »¹⁶⁸⁶ (une commission du corps législatif choisie pour être le corps exécutif), le « comité exécutif du parti »¹⁶⁸⁷, ou encore « une délégation, une émanation des chambres »¹⁶⁸⁸. Après les élections législatives, « la fonction essentielle du Parlement [est donc] de donner naissance à un gouvernement »¹⁶⁸⁹, et c'est la raison pour laquelle il n'y aurait pas de séparation des pouvoirs en Grande-Bretagne.

A partir de son analyse de « la Constitution anglaise », Bagehot indique comment le pouvoir se répartit au sein de l'Etat. Au Gouvernement appartient la fonction d'exercer seul le pouvoir politique. Au Parlement, reste une fonction d'information.

¹⁶⁸³ *Ibid.*, p. 35.

¹⁶⁸⁴ GORDON (S.), *Le Parlement britannique*, *op. cit.*, p. 14.

¹⁶⁸⁵ Ce fut l'objet de la révision constitutionnelle initiée par le général de Gaulle en 1962. La loi n°62-1292 du 6 novembre 1962 modifia en conséquence l'article 7 de la Constitution du 4 octobre 1958.

¹⁶⁸⁶ BAGEHOT (W.), *The English Constitution*, *op. cit.*, p. 10.

¹⁶⁸⁷ MIRKINE-GUETZEVITCH (B.), *Les Constitutions de l'Europe nouvelle*, Paris, Librairie Delagrave, 1928, p. 21.

¹⁶⁸⁸ CAPITANT (R.), La réforme du parlementarisme, in *Ecrit d'entre-deux-guerres (1928-1940)*, Paris, éditions Panthéon-Assas, coll. les introuvables, 2004, p. 328.

¹⁶⁸⁹ AVRIL (P.), Responsabilité et *accountability*, in BEAUD (O.) et BLANQUER (J.-M.), (dir.), *La responsabilité des gouvernants*, Paris, Descartes et Cie, 1999, p. 87. C'est la fonction la plus importante du Parlement selon Bagehot, *the elective function*. BAGEHOT (W.), *The English Constitution*, *op. cit.*, p. 100.

2. Les *expressive* et *teaching functions* du Parlement.

573 - Dans *The English Constitution*, Bagehot énumère cinq à six fonctions distinctes du Parlement : les fonctions « *elective* », « *expressive* », « *teaching* », « *informing* », « *legislation* » et « *financial* »¹⁶⁹⁰. Il est possible de réduire la liste à la fonction principale d'information, qui recouvre les aspects, *informing*, *expressive* et *teaching*. Bagehot admet lui-même que le Parlement ne dispose pas de la sixième fonction qui est financière (*financial*) parce qu'elle n'est pas différente de la fonction législative. Or, cette fonction relève principalement du Gouvernement. Aussi, convient-il d'écarter les cinquième et sixième fonctions qui ne sont pas exercées par la Chambre. Dans la mesure où la première est la traduction de la loi majoritaire, « *the elective* », et qu'elle ne recouvre que le principe selon lequel le Gouvernement doit s'appuyer sur la majorité, il ne reste plus au Parlement que les fonctions *expressive*, *teaching* et *informing*, qui sont retenues par M. Avril pour alimenter la notion d'*accountability*¹⁶⁹¹.

Les trois fonctions du Parlement énoncées par Bagehot peuvent se traduire de la manière suivante : *expressive* (exprimer l'esprit du peuple anglais sur l'ensemble des matières que la Chambre est appelée à connaître), *teaching* (enseigner à la nation ce qu'elle ne sait pas parce que la Chambre tend nécessairement à « améliorer la société » - *alter society for the better*) et *informing* (fonction analogue à l'époque médiévale, exprimer devant la Nation et donc le souverain les doléances et les plaintes liées à des intérêts particuliers). Les trois fonctions sont ainsi toutes étroitement liées à l'information.

574 - Il est possible de rapprocher ces fonctions de la présentation par Smithies de l'organisation verticale du pouvoir au sein de l'Etat. Puisque le Parlement n'est pas en mesure d'exercer une fonction décisionnelle, et qu'il ne détermine donc pas les recettes et les dépenses de l'Etat, alors il appartient à un comité plus restreint de le faire¹⁶⁹². Dans le régime parlementaire, comme dans d'autres régimes dits démocratiques, la base de la division verticale du pouvoir est le peuple. Vient ensuite le Parlement qui procède de l'élection et qui,

¹⁶⁹⁰ BAGEHOT (W.), *The English Constitution*, op. cit., p. 100 à 103.

¹⁶⁹¹ M. Avril présente les différentes fonctions in Responsabilité et *accountability*, in BEAUD (O.) et BLANQUER (J.-M.), (dir.), *La responsabilité des gouvernants*, op. cit., p. 87.

¹⁶⁹² « *The need for a vertical division arises first from the fact that legislative bodies are normally too cumbersome to carry out completely some of the top-level functions in the decision-making process* ». SMITHIES (A.), *The Budgetary Process in the United States*, op. cit., p. 21.

en vertu de sa fonction *elective*, « détermine le comité exécutif » qui se situe au sommet. Si le Président de la République a un rôle considérable dans le régime français, notamment depuis la révision constitutionnelle de 1962 et que le régime français se rapproche sous cet aspect du système américain, il n'en demeure pas moins que le Gouvernement est la pièce maîtresse du processus budgétaire.

Dans le premier échelon de la division verticale, les liens qui s'établissent entre le parlement et le peuple sont doubles. Les parlementaires sont d'abord issus du suffrage, mais en contrepartie, ils s'exposent à la sanction de ce même suffrage, soit à la fin de leur mandat, soit lors d'élections anticipées organisées à la suite d'une dissolution. Dans le second échelon, entre le Parlement et le Gouvernement, les liens sont également doubles. Le Gouvernement dépend de la majorité parlementaire (*elective function*) mais est en contrepartie politiquement responsable devant la Chambre Basse. Dans cet ensemble, l'information est présente à tous les étages. Comme le montre Smithies, elle est diffusée de la base au sommet puis du sommet à la base¹⁶⁹³. Elle remonte donc du peuple au Gouvernement en passant par le Parlement (*expressive* et *informing*). Mais elle redescend aussi pour revenir au peuple (*accountability* et *teaching*).

575 - Entre le Parlement et le Gouvernement, il existe un rapport d'information qui permet aux représentants d'émettre des propositions financières au Gouvernement qui l'informe, en retour, de son action. De la même manière, si le Parlement est lié au peuple par la voie du suffrage, un rapport d'information réciproque s'instaure. Le peuple, principalement les électeurs, formule des demandes afin que les parlementaires les relayent lors du vote du budget. Il apparaît nécessaire pour le Parlement de l'informer en retour des décisions qui sont prises par le Gouvernement. Certes, l'organe exécutif remplit pour une bonne part la fonction qui consiste à diffuser l'information au public. Mais dans un régime représentatif, parlementaire ou non, il appartient au Parlement de répercuter lui-même cette information, notamment par l'attitude critique de l'opposition. En conséquence, le Parlement doit informer le Gouvernement des demandes émanant du peuple (*expressive*) et informer ce dernier en retour (*teaching*). Comme il est divisé entre une majorité et une opposition, il est compréhensible que l'information se répartisse entre elles.

¹⁶⁹³ *Ibid.*, p. 32.

B. La répartition de l'information entre la majorité et l'opposition.

576 - Originellement, Parlement, qui vient de « parler », signifie « conversation ». Le terme s'appliquait « aux bavardages d'après-dîner des moines dans leurs cloîtres, bavardages condamnés par les autorités comme peu édifiants »¹⁶⁹⁴. Pour Bagehot, « *the great scene of debate, the great engine of popular instruction and political controversy, is the legislative assembly* »¹⁶⁹⁵ (la grande scène du débat, la grande machine de l'instruction populaire et de la controverse politique, est l'assemblée législative). Au XIV^{ème} siècle, le Parlement devint en Angleterre le lieu où les représentants des contribuables discutent et débattent. L'appellation a été importée en France plusieurs siècles plus tard et, en dépit de l'absence d'un *two party-system* comparable à celui qui existe en Angleterre depuis le XV^{ème} siècle, le clivage majorité / opposition est devenu le critère déterminant du régime parlementaire français. Si l'on parle plus volontiers de bipolarisation sous la V^{ème} République, se dégagent cependant, à l'issue des élections législatives, une majorité, sur laquelle le Gouvernement s'appuie, et une opposition, même si elle apparaît souvent désordonnée. Lors du vote du budget, la fonction informative du Parlement peut donc s'analyser à l'aune de ce clivage. Si la majorité se montre généralement docile à l'égard du Gouvernement, notamment depuis que la rationalisation du parlementarisme a permis d'introduire en France la stabilité ministérielle qui caractérise le régime britannique, elle n'en demeure pas moins active lors du vote du budget. Sa fonction d'information est assurée en raison de la nécessité de préserver la cohésion de la majorité gouvernementale (1.). Néanmoins, cette fonction est souvent éclipsée par le Gouvernement lui-même qui apparaît comme la « tête » du parti majoritaire. Ainsi, il appartient principalement à l'opposition de jouer un rôle actif lors du vote du budget. Par son attitude critique à l'égard des choix de la majorité, sa fonction d'information est déterminante à plus

¹⁶⁹⁴ GORDON (S.), *Le Parlement britannique*, op. cit., p. 14.

¹⁶⁹⁵ BAGEHOT (W.), *The English Constitution*, op. cit., p. 16. La suite est éloquent : « *a speech there by an eminent statesman, a party movement by a great political combination, are the best means yet known for arousing, enlivening, and teaching people. The cabinet system ensures such debates, for it makes them the means by which statesmen advertise themselves for future and confirm themselves in present governments. It brings forward men eager to speak, and gives them occasions to speak [...] everything which is worth saying, everything which ought to be said, most certainly will be said* » (un discours fait par un éminent homme d'Etat, le mouvement de parti à partir d'une grande coalition politique sont les meilleurs moyens de susciter l'intérêt et d'enseigner le peuple. Le système de cabinet permet de tels débats, parce que cela en fait les éléments par lesquels les hommes d'Etat communiquent pour l'avenir et confirment leur position au sein du Gouvernement. Cela met en avant les hommes qui souhaitent s'exprimer, et leur donne l'occasion de le faire [...] tout ce qui mérite d'être dit, tout ce qui doit être dit, sera très certainement dit), p. 16 et 17.

d'un titre. Elle permet au Parlement de ne pas seulement être spectateur au moment d'entériner le projet budgétaire élaboré par le Gouvernement (2.).

1. L'impératif de maintien de la cohésion de la majorité.

577 - Les origines du *two party system* en Angleterre sont très anciennes. Elles apparaissent dès le XV^{ème} siècle dans la lutte qui oppose le parti de la rose blanche (York) à celui de la rose rouge (Lancaster)¹⁶⁹⁶. S'ensuit une double opposition à la fois fondée sur la religion et le choix entre le monarque et le Parlement. Au XVII^{ème} siècle, le parti des « cavaliers » défend le Roi et l'Eglise tandis que le parti des « têtes rondes » défend le Parlement et la liberté des sectes dissidentes. « Les uns sont surnommés les tories, du nom des brigands irlandais, parce qu'ils sont suspectés d'être en réalité des catholiques, les autres, whigs, du nom de paysans presbytériens écossais »¹⁶⁹⁷. Jusqu'en 1770, les whigs sont les alliés de la Couronne alors que les tories contestent la légitimité des Hanovre. De tradition ancienne, le bipartisme s'est maintenu en Angleterre à la suite du *Reform Act* de 1832 qui mit notamment fin à l'influence royale sur les élections¹⁶⁹⁸. Si le XX^{ème} siècle est ouvert sur un recul du bipartisme au profit du multipartisme, le mode de scrutin a eu raison de la division politique en trois partis, même s'il a permis au parti travailliste de remplacer les libéraux au sein du *two party system*. Le rôle du scrutin majoritaire à un tour, souvent présenté comme radical, est déterminant dans la consolidation du clivage majorité / opposition. Sans doute Miche Debré pouvait-il nourrir quelques regrets en 1958 lorsqu'il ne parvint pas à importer en France le mode de scrutin anglais¹⁶⁹⁹. En 1934, à partir de la même éloge du *two party system* britannique, Capitant avait déjà plaidé pour une réforme en ce sens¹⁷⁰⁰. Toutefois, le maintien d'un mode de scrutin différent n'empêche pas d'analyser le régime parlementaire français à l'aune du clivage majorité / opposition.

¹⁶⁹⁶ LAUVAUX (P.), *Les démocraties contemporaines*, Paris, PUF, coll. Droit fondamental, 2004, p. 536, n°156.

¹⁶⁹⁷ *Ibid.*

¹⁶⁹⁸ Des comités locaux furent ainsi chargés de l'application effective des règles électorales.

¹⁶⁹⁹ Dans ses *mémoires*, cet échec figure dans une partie consacrée à ses « insuccès ». DEBRE (M.), *Trois Républiques pour une France, Mémoires 1946-1958, Agir*, Paris, Albin-Michel, 1988, pp. 390 à 399. Il emploie des termes très durs, « un Etat sans volonté », « une insuffisante rigueur intellectuelle et politique », « la France n'a pas su prendre le bon chemin du scrutin ».

¹⁷⁰⁰ CAPITANT (R.), Les leçons de la démocratie anglaise : pour un « *two party system* », in *Ecrits d'entre-deux-guerres, op. cit.*, pp. 425 à 429.

Pour Tocqueville, « il est de l'essence même des gouvernements démocratiques que l'empire de la majorité y soit absolu ; car en dehors de la majorité dans les démocraties, il n'y a rien qui résiste »¹⁷⁰¹. Le principe selon lequel le Gouvernement doit s'appuyer sur la majorité parlementaire fut importé dès les débuts de la Restauration monarchique¹⁷⁰². Si le principe n'était pas sorti victorieux de la crise du 16 mai 1877, et en dépit du régime d'assemblée qui dura jusqu'à 1958, on ne pourrait parler en France de régime parlementaire.

578 - En France et au Royaume-Uni, le Gouvernement qui est chargé d'élaborer le budget s'appuie sur la majorité parlementaire. Puisque le Gouvernement est l'émanation de la majorité à l'assemblée, on pourrait craindre que les parlementaires qui en font partie ne soient appelés à jouer qu'un rôle restreint lors du vote du budget. Ils n'auraient pas de raison de refuser le programme budgétaire étant donné que celui-ci est censé provenir de leur propre volonté. Pourtant, les parlementaires français et anglais, même appartenant à la majorité, refusent d'enregistrer purement et simplement le projet gouvernemental. S'ils sont politiquement enclins à l'approuver, leurs revendications en matière d'information n'ont cessé de s'accroître.

En France, la loi organique du 1^{er} août 2001 qui opère une profonde réforme de la Constitution financière en ce sens résulte d'une initiative parlementaire indépendante des clivages politiques¹⁷⁰³. Le rapport n°2908 de M. Migaud témoigne de cette revendication tous partis politiques confondus¹⁷⁰⁴. On peut également citer le rapport de M. Artuis fait au nom de la commission des finances, déposé le 30 juin 2005 à propos du projet de loi organique modifiant la loi organique n°2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances. Il

¹⁷⁰¹ TOCQUEVILLE (A. de), *De la démocratie en Amérique*, op. cit., tome 1, p. 369.

¹⁷⁰² Voici le vœu exprimé par Clausel de Coussergues dans un discours du 12 février 1816 : « consacrons, comme les Anglais, l'alliance perpétuelle de la majorité des Chambres avec le ministère. Reconnaissons, à leur exemple, que cette alliance ne peut être durable qu'autant qu'il y aura une majorité fixe dans la chambre élective, et que cette majorité ne sera point altérée chaque année par des renouvellements successifs ». Discours du 12 février 1816, A. P., 1816, tome XVI, p. 124.

¹⁷⁰³ Voir HERTZOG (R.), Une grande réforme : la réforme du droit budgétaire français par le Parlement, *RFFP*, n°73, pp. 7 à 18.

¹⁷⁰⁴ Voici ce qu'affirme le rapporteur à propos du renforcement de l'information budgétaire réalisé par la LOLF : « Soucieux de répondre aux demandes de transparence et de lisibilité qui ont été à l'origine de la réforme, votre Rapporteur a souhaité renforcer sensiblement l'information transmise au Parlement à l'occasion du dépôt et de l'examen du projet de loi de finances. Il rejoint ici la volonté exprimée par le Sénat dans le rapport n°37 précité, pour lequel l'exigence démocratique de transparence [...] doit s'incarner dans une information systématique, exhaustive et claire » ; « soucieux de redonner une « lisibilité » au projet de loi de finances, votre Rapporteur juge opportun de retenir, à titre d'information, sous cette forme, une présentation des dépenses et des recettes de l'Etat » [...] ; « soucieux de donner au Parlement une vision d'ensemble sur les prélèvements fiscaux [...] ». Rapport n°2908 à l'Assemblée Nationale, (D. Migaud), déposé le 31 juin 2001 à propos du projet de loi organique relative aux lois de finances.

évoque le besoin des parlementaires d'avoir « une image fidèle de l'endettement de l'État » et insiste sur le fait que « le Parlement doit être informé en toute transparence des conditions du traitement comptable des opérations de « partenariats public privé »¹⁷⁰⁵.

579 - En Angleterre, les députés de la majorité sont, comme en France, solidaires des autres MPs dans leur revendication en matière d'information. Ainsi la pratique introduite en 1991 et consistant pour chaque département ministériel à publier, à la fin du printemps ou au début de l'été, « un rapport sur les dépenses projetées et les objectifs politiques qu'ils sont censés poursuivre »¹⁷⁰⁶ vise à améliorer l'information de l'ensemble des parlementaires. Dans le même ordre d'idées, la Chambre a invité, en mai 2002, le *Liaison committee* à établir des objectifs communs pour les *select committees*, incluant « la tâche d'examiner et d'élaborer des rapports sur les *estimates* principaux, les dépenses annuelles et les comptes de recettes. Les objectifs et les tâches arrêtés en conséquence par le *Liaison committee* ont placé l'examen détaillé des dépenses ministérielles parmi les quatre objectifs essentiels des *select committees*¹⁷⁰⁷. D'ailleurs, la question de la répartition des prérogatives budgétaires entre les parlementaires lors des débats n'oppose pas les MPs de la majorité à ceux de l'opposition, mais les *backbenchers*¹⁷⁰⁸ aux *frontbenchers*¹⁷⁰⁹. En fait, la différence oppose la discussion des propositions budgétaires de dépenses et celles de recettes. M. Molinier remarque en conclusion de son analyse de la discussion des premières que les *backbenchers* ne disposent « d'aucun autre pouvoir que celui d'approuver automatiquement les propositions gouvernementales »¹⁷¹⁰. Sa conclusion est plus nuancée à l'égard des secondes, les *backbenchers* pouvant « participer de manière effective à l'élaboration de la loi de

¹⁷⁰⁵ M. Artuis s'appuie également dans son rapport sur les prévisions économiques de l'Office européenne Eurostat pour demander plus d'information et de transparence sur les comptes de l'État. On peut aussi lire à propos des mises en réserve de crédits : « L'information apportée en amont sur les mesures de gel sera utile, au Parlement, mais aussi aux gestionnaires de programmes. Ceux-ci auront désormais connaissance, avant même le début de l'exercice du montant de la « tranche conditionnelle ». Rapport n°445 au Sénat, (J. Artuis), déposé le 30 juin 2005 à propos du projet de loi organique modifiant la loi organique n°2001-692 du 1er août 2001.

¹⁷⁰⁶ *Erskine May's treatise on the law, privileges, proceedings and usage of Parliament, op. cit.*, 23^{ème} éd., 2004, p. 861.

¹⁷⁰⁷ *Ibid.*, p. 162.

¹⁷⁰⁸ Ce sont les députés de la Chambre des Communes qui n'occupent aucune fonction officielle, ni au Gouvernement, ni au « Cabinet fantôme ».

¹⁷⁰⁹ Contrairement aux *backbenchers*, les *frontbenchers*, membres du Gouvernement ou de l'opposition, sont assis aux premiers rangs.

¹⁷¹⁰ MOLINIER (J.), *La procédure budgétaire en Grande-Bretagne, op. cit.*, p. 252.

finances »¹⁷¹¹ en question. S'il est compréhensible que les parlementaires de l'opposition comme de la majorité portent un intérêt particulier aux recettes en raison de la revendication traditionnelle du principe du consentement à l'impôt, il est également compréhensible que le Gouvernement tienne compte des MPs de la majorité. Le fait majoritaire permet effectivement à l'organe exécutif de s'appuyer efficacement sur eux, mais dans le même temps, la cohésion de la majorité est la condition de son maintien. Cet impératif permet ainsi aux députés de la majorité d'exercer leur fonction d'information, dans le sens *expressive*, en faisant valoir leurs revendications, mais aussi dans le sens *teaching*, en informant les électeurs des choix effectués par le Gouvernement. En outre, la fonction d'information des MPs de la majorité se confond en Angleterre avec celle du Gouvernement. En effet, les membres du Gouvernement sont en même temps membres de la Chambre des Communes : on les appelle les *frontbenchers* de la majorité. On peut également relever de manière plus large une tendance des parlementaires britanniques à multiplier les revendications depuis les années 1970¹⁷¹².

Quelle que soit l'influence des MPs de la majorité, la fonction d'information est surtout dévolue à l'opposition dont le rôle critique est particulièrement déterminant lors du vote du budget.

2. La fonction critique de l'opposition parlementaire.

580 - Lors du vote, l'essentiel de la fonction d'information des parlementaires dépend de l'opposition parce que, contrairement à la majorité parlementaire, elle tend à porter un regard critique sur l'information qui est diffusée par le Gouvernement. En Angleterre, les droits de l'opposition se sont développés très tôt et résultent tant d'un consensus entre les leaders politiques que de la tradition historique du pays. Bagehot l'introduit de la manière suivante : « il est d'usage de dire que l'Angleterre a inventé la phrase, l'Opposition de Sa

¹⁷¹¹ *Ibid.*, p. 291. L'auteur donne l'exemple de 1965. 782 amendements avaient été déposés par les parlementaires. 102 l'avaient été par la majorité travailliste.

¹⁷¹² La matière financière a fait l'objet d'une attention particulière comme en témoigne la création en 1970 d'un *select committee on public expenditure* pour suppléer le *committee on estimates*. A ce titre, depuis 1979, de nouveaux *select committees* dits *policy committees* ont été créés « afin d'examiner les dépenses, l'administration et la politique au sein des principaux départements ministériels et des autres organismes publics ». LAUVAUX (P.), *Les démocraties contemporaines*, *op. cit.*, p. 509, n°143 et pp. 567 à 572, n°167. L'auteur s'appuie notamment sur les travaux de P. Norton en ce sens. *Dissension in the House of Commons 1974-1979*, Oxford, Clarendon Press, 1980, 524 p.

Majesté, que ce fut le premier Gouvernement qui a fait de la critique de l'administration un élément à part entière du régime politique. Cette opposition critique est la conséquence du système de Cabinet »¹⁷¹³.

Au début du XX^{ème} siècle, l'opposition est apparue plus difficile à cerner en Angleterre en raison du multipartisme. Mais, en 1937, le *Ministers of the Crown Act* a attribué un salaire au leader de l'Opposition de sa Majesté et l'a nommé « *Her Majesty's Alternative Prime minister* ». Son statut lui permet de bénéficier des informations nécessaires pour construire des propositions alternatives à celles qui sont formulées par le Gouvernement, même si sa responsabilité ne vaut qu'à l'égard des électeurs et des membres de l'Opposition¹⁷¹⁴. Le *Ministerial salaries consolidation act* de 1965 donne une précision sur cette figure originale du système britannique : « par leader de l'Opposition parlementaire, on entend le député de la Chambre qui est en même temps le leader du parti en opposition au Gouvernement de Sa Majesté qui est le plus important numériquement à la Chambre des Communes ».

581 - Le chef de l'Opposition de Sa Majesté dirige l'action des *whips*, le secrétariat du groupe parlementaire, le bureau central du parti et une petite équipe de collaborateurs personnels financés par le parti. Outre le pouvoir de fixer la ligne politique du parti et un pouvoir de nomination, il est le représentant du Gouvernement potentiel de Sa Majesté, autrement appelé « cabinet-fantôme ». Lors du vote du budget, ce cabinet dispose d'une fonction d'information déterminante puisque son statut lui donne les moyens de critiquer chaque aspect des choix financiers effectués par le Gouvernement. En outre, la discussion des projets de dépenses est presque entièrement laissée à l'initiative de l'Opposition. La Commission de Procédure a proposé en 1965 de lui laisser le choix des questions qui seraient débattues. Initialement appelés « *supply days* », les jours consacrés à la discussion ont été réformés. En 1981, à l'initiative du *select committee on Procedure*, il fut décidé de les remplacer par des *Opposition days*. Depuis 1982, trois jours sont consacrés au débat portant sur les *estimates* principaux, et dix-neuf autres à la critique par l'Opposition des choix

¹⁷¹³ « *It has been said that England invented the phrase, Her Majesty's Opposition, that it was the first government which made criticism of administration as much a part of the polity as administration itself. This critical opposition is the consequence of cabinet government* ». BAGEHOT (W.), *The English Constitution*, op. cit., p. 16.

¹⁷¹⁴ DAHL (R. A.), *Political Oppositions in Western Democracies*, New Haven and London, Yale University Press, 1966, p. 15.

politiques du Gouvernement. Elle peut ainsi à la fois faire valoir ses préférences en matière budgétaire et révéler son point de vue critique sur les projets du Gouvernement.

582 - En France, le statut de l'opposition n'est pas aussi développé qu'en Angleterre. Pourtant, si le Parlement ne doit avoir qu'une fonction d'information, le Gouvernement ne devrait pas craindre le renforcement des moyens de discussion des parlementaires de l'opposition. Le texte constitutionnel de 1958 avait été timide sur ce point. Dans son discours du 27 août 1958, Michel Debré les avait évoqués à propos du jour réservé chaque semaine aux questions parlementaires : « cette disposition est la marque décisive du régime parlementaire et des droits reconnus, dans ce régime, à l'opposition. Le Gouvernement responsable de l'Etat, donc de la législation, est normalement maître de l'ordre du jour des assemblées [...]. La loi, le budget et toutes les affaires qui sont de la compétence du Parlement ne sont pas, pour le Parlement, un monopole. L'intervention du Parlement est un contrôle et une garantie. Il ne faut pas, cependant, qu'un Gouvernement accapare les travaux des assemblées au point que l'opposition ne puisse plus manifester sa présence. Si elle ne doit pas pouvoir faire obstruction, elle doit pouvoir interroger. C'est l'objet de ce jour par semaine réservé aux questions »¹⁷¹⁵. S'ils sont rappelés par Michel Debré, les droits de l'opposition étaient cependant plutôt minces dans le texte constitutionnel. En 1966, dans son ouvrage *Un Parlement pour quoi faire ?*, M. Chandernagor préconisait son renforcement¹⁷¹⁶. Alors que Michel Debré s'inspirait déjà des institutions anglaises, M. Schwartzberg les cite encore en exemple au sujet de l'opposition en 1970¹⁷¹⁷. Pendant la campagne présidentielle de 1974, M. Giscard d'Estaing reprend le thème : « je crois qu'il est très important que l'opposition ait un statut. [...] Il faut d'abord reconnaître l'existence de l'opposition. Car le fonctionnement même des institutions démocratiques veut dire qu'il y a et qu'il y aura toujours une opposition et qu'il est naturel qu'elle s'exprime d'une certaine manière et avec certains droits »¹⁷¹⁸. C'est pour ces raisons qu'il institua un système de questions au Gouvernement analogue au *question time* anglais¹⁷¹⁹.

¹⁷¹⁵ DEBRE (M.), Discours devant le Conseil d'Etat du 27 août 1958, in *Constitution française du 4 octobre 1958*, Paris, La Documentation Française, n°1.04, 1996, p. 21.

¹⁷¹⁶ CHANDERNAGOR (A.), *Un Parlement pour quoi faire ?*, Paris, Gallimard, 1967, 186 p.

¹⁷¹⁷ *Le Monde*, 23 décembre 1970.

¹⁷¹⁸ *Le Monde*, 20 avril 1974.

¹⁷¹⁹ Sur le système des questions, voir *supra*, n°492 et s.

583 - En dépit d'une volonté politique affichée, l'opposition française n'a cependant pas obtenu le renforcement escompté. M. Carcassonne pouvait ainsi constater en 1998 que « la situation faite à l'opposition demeure largement en deçà de ce qu'elle est ailleurs [...]. C'est au Parlement que la démocratie majoritaire se traduit. C'est donc avant tout au Parlement que la minorité doit être protégée »¹⁷²⁰. Certes, depuis la loi organique du 1^{er} août 2001 et sa modification le 12 juillet 2005, les parlementaires français apparaissent unis dans leurs revendications en matière d'information. Mais si le mouvement est à l'institution parlementaire tout entière, il ne permet pas le renforcement de l'opposition en particulier. Il ne paraît pas ainsi envisageable en France d'offrir aux députés de l'opposition la possibilité de diriger les débats budgétaires, comme c'est le cas au Royaume-Uni en ce qui concerne les propositions de dépenses. Toutefois, si en Angleterre le *two party system* est d'abord lié à l'histoire et la tradition, sa consolidation doit beaucoup au mode de scrutin. Peut-être alors, l'institutionnalisation de l'opposition en France passe-t-elle, comme le suggéraient Michel Debré¹⁷²¹ ou René Capitant¹⁷²² par une modification de celui qui existe sous la V^{ème} République et qui a longtemps oscillé entre deux impératifs d'une espèce différente : la représentation de l'opinion publique et la constitution d'une majorité forte¹⁷²³.

Conclusion du Titre 2

La rationalisation de la procédure du vote du budget a été le premier instrument de l'altération du pouvoir parlementaire de décision budgétaire. Ne pouvant plus disposer d'une telle fonction, les représentants se sont retrouvés en quête d'une autre fonction lors du vote du budget. Or le développement considérable de l'information budgétaire, pourtant revendiquée de manière constante par les parlementaires, témoigne plus de l'affaiblissement du Parlement qu'il n'augure de son renforcement futur. Pesant essentiellement sur le Gouvernement, l'obligation juridique d'information apparaît comme la contrepartie du pouvoir décisionnel que les parlementaires ont perdu. Il s'agit en conséquence du seul moyen d'attester de la

¹⁷²⁰ CARCASSONNE (G.), La place de l'Opposition : le syndrome français, *Pouvoirs*, n°85, 1998, p. 76. En évoquant la volonté du Président Giscard d'Estaing, il indique qu'il a voulu « importer le système, très répandu à l'étranger, des questions au Gouvernement. Il est évident que le principal pays étranger qui a influencé l'ancien président de la République est l'Angleterre, célèbre pour son *question time* ».

¹⁷²¹ DEBRE (M.), *Trois Républiques pour une France, Mémoires 1946-1958, Agir, op. cit.*, pp. 390 à 399

¹⁷²² CAPITANT (R.), Les leçons de la démocratie anglaise : pour un « *two party system* », in *Ecrits d'entre-deux-guerres, op. cit.*, pp. 425 à 429.

¹⁷²³ DUVERGER (M.), Esquisse d'une théorie de la représentation politique, in *L'évolution du droit public, Etudes en l'honneur d'Achille Mestre*, Paris, Sirey, 1956, pp. 211 à 220.

réalité de leur consentement. Dans le but de continuer à exercer une fonction lors du vote du budget, les parlementaires expriment des revendications de plus en plus pressantes, en imposant aux ministres un formalisme informatif rigoureux. En France, le principe de sincérité budgétaire constitue un exemple d'exigence qualitative en matière d'information. Mais, dans ce cas, le Parlement se trouve dans une situation de spectateur. Le fait majoritaire paralyse ses prérogatives traditionnelles et il se trouve dans l'attente d'une hypothétique censure par le Conseil constitutionnel. Si la fonction du Parlement se trouve réduite à un moment d'information, il semble qu'il ait plus intérêt à investir dans sa fonction d'information que de poursuivre le pouvoir décisionnel qu'il ne peut plus exercer pour des raisons à la fois structurelle et technique.

Conclusion de la Partie 2

De la même manière que l'annualisation du vote du budget et la spécialisation du vote des dépenses ont constitué les instruments de la conquête parlementaire du pouvoir de décision budgétaire, l'altération de ce pouvoir repose sur la rationalisation de la procédure et, dans le prolongement, sur la réduction du vote à un moment d'information. Lorsque les assemblées représentatives ont conquis un pouvoir décisionnel en France et en Angleterre, la domination de l'organe législatif n'a été que de courte durée. Son pouvoir budgétaire a suivi les vicissitudes du régime parlementaire qui a fait l'objet d'une rationalisation tant en France qu'en Grande-Bretagne. S'analysant comme l'emprise croissante de règles techniques (critère technique) en vue de limiter les pouvoirs des parlementaires (critère finaliste), la rationalisation a transformé la signification du vote du budget. Dépourvu du temps et des moyens nécessaires pour participer à la confection des projets de loi financiers, le Parlement a dû admettre l'abandon de la fonction qui lui avait semblé promise lors des révolutions. Le budget est alors devenu le programme du Gouvernement, le phénomène majoritaire empêchant en outre les parlementaires d'exercer les fonctions de contrôle dont ils disposent en théorie. Le développement de l'information budgétaire censé éclairer leur consentement témoigne à cet égard de leur situation de faiblesse. Or, il n'est pas sûr que l'accroissement tant quantitatif que qualitatif de l'information destinée à éclairer leurs choix soit de nature à renforcer leur position face à l'institution gouvernementale. Si le régime parlementaire équilibré n'a constitué qu'un moment du parlementarisme, alors tel est aussi le cas du pouvoir décisionnel des assemblées. Face à l'altération de leur pouvoir, les parlementaires français et britanniques se trouvent en quête d'une fonction budgétaire. L'information apparaît alors comme une voie sur laquelle ils pourraient s'engager, notamment parce qu'elle permet alors à la majorité et à l'opposition d'exercer des fonctions complémentaires.

Conclusion générale

584 - L'étude du vote du budget de l'Etat en France et en Angleterre devait permettre l'identification de points de comparaison entre leur droit budgétaire. Au terme de cette étude, nous pouvons non seulement affirmer que les points de comparaison sont nombreux mais surtout qu'ils sont tels que les origines et l'évolution du vote du budget sont caractérisés, dans les deux Etats, par l'avènement des mêmes principes : l'annualité, la spécialité, la rationalisation et l'information.

Les similitudes entre les droits budgétaires français et anglais ne sont pas le fruit du hasard. Elles s'expliquent par la nature du régime politique lui-même, et particulièrement par la fonction qu'exercent en son sein les assemblées représentatives. Pendant longtemps, l'ambition des représentants des contribuables puis de la Nation fut, par le vote du budget, d'exercer un pouvoir de décision. Mais alors qu'il leur semblait promis, ce pouvoir a commencé à leur échapper, les obligeant à redéfinir leur position face à l'organe exécutif.

585 - La conquête parlementaire du pouvoir de décision budgétaire s'est appuyée sur deux principes devenus classiques en droit financier : l'annualité et la spécialité. Le premier exige le renouvellement annuel de l'autorisation parlementaire et le second consiste à réserver à l'organe législatif le soin de déterminer les dépenses publiques, de manière détaillée. Le parallèle est remarquable dans les deux pays parce que, durant tout le haut Moyen-Age et jusqu'après les révolutions de 1688 et 1789, la même conquête des droits financiers par les assemblées représentatives est intervenue en Angleterre et en France. En réclamant la consécration du principe du consentement à l'impôt et son renouvellement périodique, les assemblées du XIV^{ème} siècle ont contribué à la naissance du régime représentatif. A partir de l'annualisation du vote du budget, la lutte entre les représentants et le monarque s'est prolongée à l'égard des dépenses. En effet, il n'était pas initialement question pour le Roi de permettre aux Etats généraux ou au Parlement anglais de se préoccuper de l'emploi des subsides. Pourtant, la consécration du vote des dépenses, puis sa spécialisation progressive, a achevé la conquête parlementaire du pouvoir décisionnel en matière budgétaire. Lorsque ces deux principes n'ont plus été contestés, au XVIII^{ème} siècle en Angleterre et au XIX^{ème} siècle en France, le régime parlementaire a atteint la forme que lui prête la théorie de l'équilibre formulée par Esmein, Duguit et Hauriou.

586 - Désormais, avec le recul d'un siècle, il faut bien reconnaître que cette théorie de l'équilibre ne décrit qu'un moment de l'histoire du régime parlementaire. Le pouvoir des représentants français et britanniques n'a même sans doute jamais atteint, en matière budgétaire, la forme d'un pouvoir de décision, ou si tel a pu paraître le cas, il ne peut s'agir que d'une période très brève au cours de laquelle le monarque a perdu la jouissance exclusive du pouvoir politique.

Si l'organe législatif a pu imposer ses vues au monarque au terme de siècles de revendications presque ininterrompues, l'avènement de l'institution gouvernementale a transformé le fonctionnement du régime parlementaire, ou en tout cas des régimes politiques français et britannique. Les mécanismes qui avaient servi à sa création ont laissé échapper leur vocation initiale et le pouvoir de décision budgétaire est progressivement sorti des Chambres pour se cantonner entre les mains de son « comité exécutif ». Au cours du transfert, le pouvoir parlementaire de décision budgétaire s'est altéré. De manière générale, les circonstances de ce processus aujourd'hui inachevé sont celles qui affectent l'évolution de la fonction du Parlement au sein des régimes parlementaires français et britannique.

En France, on sait comment, au faite de sa gloire, le Parlement s'est vu imposer un cadre juridique strict, limitant son champ d'action. Observée dès 1928 par Mirkine-Guetzévitch, la rationalisation du parlementarisme constitue, au plan budgétaire, le début de l'altération du pouvoir décisionnel du Parlement. Envisagée strictement, cette technique visait à assurer la stabilité du Gouvernement. Mais ce qu'observait Mirkine-Guetzévitch après la première Guerre mondiale n'avait pas le sens réducteur qui lui a ensuite été attribué en France. Envisagée largement, la rationalisation du régime parlementaire correspond à l'accroissement de règles techniques visant à affaiblir l'organe exécutif ou l'organe législatif au détriment de l'autre. Or, ce procédé n'est pas étranger au droit anglais. Il est même observable au moment où naît le droit parlementaire et porté vers la restriction des prérogatives de la Chambre des Communes. En matière budgétaire, la situation est comparable en France et au Royaume-Uni. Devenu trop puissant, le Parlement s'est vu imposer des procédures rigoureuses limitant sa marge de manœuvre. Déchus du pouvoir de fixer les ressources et de déterminer les dépenses de l'Etat, les représentants se sont trouvés en quête d'une autre fonction politique.

587 - Le pouvoir de décision ne s'est pas concentré entre les mains du Gouvernement sans contrepartie. La réforme de la « Constitution financière » française par la loi organique

du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, ainsi que les modifications apportées au Royaume-Uni à la procédure budgétaire (1966, 1982, 1993 notamment) illustrent le souci constant du Parlement de retrouver du pouvoir. Or, en France et au Royaume-Uni, une fonction d'information a commencé à se développer au XX^{ème} siècle et pourrait permettre au Parlement de renouer avec sa fonction originaire. Etymologiquement, « Parlement » signifie « parler ». Il s'agit du lieu où l'on débat, où l'on discute des affaires publiques et non de l'endroit où les décisions sont prises. Le clivage majorité/opposition peut permettre aux représentants de réinvestir cette fonction. Il appartient ainsi aux parlementaires de la majorité de constituer le Cabinet et de l'informer continuellement de ses options politiques. Mais il revient surtout aux membres de l'opposition d'exercer une fonction critique, en informant le public, en retour, des choix effectués par le Gouvernement. Une telle fonction est contraignante pour le Gouvernement qui doit donc rendre des comptes à la majorité parlementaire sur laquelle il s'appuie. Mais elle fournit surtout à l'opposition la possibilité d'exercer une fonction active, en exigeant d'abord une information précise sur sa gestion, puis de diffuser elle-même une information critique sur cette action, à destination du public.

Que ce soit lors des Révolutions ou au début du XXI^{ème} siècle, les finances publiques, et particulièrement le droit budgétaire, reflètent l'équilibre politique du régime constitutionnel. Autrefois, le principe du consentement à l'impôt a permis aux assemblées représentatives de partager le pouvoir avec le monarque. Aujourd'hui, les évolutions du droit budgétaire contribuent à redéfinir la place du Parlement au sein de l'Etat. Peut-être l'institution représentative en France et au Royaume-Uni devrait-elle prendre conscience de la transformation de sa fonction, non pas seulement pour déplorer l'altération de son pouvoir mais surtout pour investir pleinement une fonction qu'elle est en mesure d'exercer, et qui transparaît clairement à la fin du discours prononcé par le baron Louis le 22 juillet 1814 devant les députés :

« Vous êtes, Messieurs, par la nature de votre mission dans la confiance des affaires du Royaume; et le Roi qui, pour les bien diriger a senti toute la puissance que le concours de votre volonté donnerait à la sienne, espère trouver un nouveau motif de s'applaudir de cette association dans le résultat de vos délibérations sur les dispositions que Sa Majesté vous propose par notre organe »¹⁷²⁴.

¹⁷²⁴ *Le Moniteur*, 23 juillet 1814, p. 812 et 813.

Lexique des principaux termes budgétaires anglais

Ce lexique s'inspire de celui que M. Molinier a joint à sa thèse intitulée « *La procédure budgétaire en Grande-Bretagne* », thèse, Paris, dir. P. M. Gaudemet, 1969, 485 p, mais aussi du *Dictionnaire économique de l'anglais et du français, Budget et financement de l'Etat (France, Royaume-Uni, Etats-Unis)*, Paris, La Documentation Française, coll. Documents et informations, hors-série, 1997, 311 p.

Act Loi

Allotted days

Jours réservés à la discussion des crédits à la Chambre des Communes

Appropriation

Sens premier, affectation de recettes (ou subsides) à des objets déterminés

Sens évolué, synonyme de la spécialité budgétaire, affectation de crédits à des services déterminés

Appropriation Act

Loi de finances autorisant les dépenses de l'Etat et affectant les crédits

Appropriations-in-aid

Recettes que les administrations recouvrent directement sur le public et qu'elles sont autorisées à utiliser afin de faire face à une partie de leurs dépenses, en complément des crédits qui leur ont été alloués

Backbencher

Député de la Chambre des Communes qui n'occupe aucune fonction officielle, ni au Gouvernement, ni au Cabinet fantôme. Leur rôle en matière budgétaire n'est pas déterminant

Bill Projet de loi

Bills of aids and supplies

Projets de lois de finances

Budget day

Jour de la présentation du Budget par le Chancelier de l'Echiquier

Budget speech

Discours prononcé par le Chancelier de l'Échiquier à la Chambre des Communes, lors du Budget day. En 1993, une réforme avait introduit un budget unifié par lequel le Chancelier devait également présenter ses propositions budgétaires de dépenses. Il devait également intervenir en automne. Après trois ans d'application, la pratique retourna aux budgets de printemps

Chairman

Président. En l'absence du speaker, le chairman était ainsi à la tête des commissions de *Ways and Means* et de *Supply*

Charge

Notion juridique recouvrant à la fois les recettes et les dépenses

Charge upon the people

Ce sont les charges qui pèsent sur le peuple, donc les recettes de l'État

Charge upon the public revenue

Ce sont les charges qui pèsent sur le revenu public, donc les dépenses de l'État

Clerk

Administrateur des services de l'une des Chambres du Parlement

Committee of the Whole House

Commission de la Chambre Entière

Committee of Supply

Commission de la Chambre Entière pour les crédits (avant 1966)

Committee of Ways and Means

Commission de la Chambre Entière pour les voies et moyens (avant 1966)

Consolidated Fund

Fonds consolidé, c'est-à-dire le Trésor public (synonyme : échiquier)

Consolidated Fund Standing Services

Services permanents du fonds consolidé ; correspondent aux dépenses de l'État autorisées de façon permanente par une loi ; appelés aussi : charges sur le fonds consolidé (*Charges upon the Consolidated Fund*)

Deputy Chairman

Vice-président

Division

Employé dans l'expression « to call on a division », cela est lié au « vote », l'expression signifiant « passer au vote »

Estimates

Propositions budgétaires de dépenses émanant des divers ministères, arrêtées par la Trésorerie puis soumises à la Chambre des Communes

Estimates Committee

Commission des Prévisions budgétaires de la Chambre des Communes

Estimates Clerk

Haut fonctionnaire de la Trésorerie, ayant pour tâche principale d'effectuer un premier examen des demandes de crédits des ministères, au moment où celles-ci parviennent à la Trésorerie

Excess votes

Crédits de régularisation que le Parlement vote moins d'un an après la fin de l'exercice, ratifiant ainsi les dépassements de crédits commis durant cet exercice

Exchequer

Echiquier, c'est-à-dire le Trésor public (synonyme : Fonds consolidé) ; plus particulièrement : compte du Gouvernement à la Banque d'Angleterre (*Account of Her Majesty's Exchequer*)

Finance Act

Loi de finances autorisant le recouvrement de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et contenant toutes les modifications apportées au système fiscal

Financial Statement

Rapport écrit transmis aux parlementaires à la suite du *budget speech*

Frontbencher

Député de la Chambre des Communes appartenant au Gouvernement ou au Cabinet fantôme

Head

Subdivision d'un chapitre budgétaire (*vote*)

Item

Equivalent anglais de l'article (à l'intérieur d'un *vote*)

Money Bills

Projets de loi au sens où les définit le Parliament Act de 1911 et pour lesquels la Chambre des Lords ne dispose pratiquement d'aucun pouvoir

Money resolution

Résolution financière (projet de dépenses nouvelles déposé en cours d'exercice par un ministre devant la Chambre des Communes)

Standing Orders

Résolutions adoptées par la Chambre des Communes et réglant son organisation et son fonctionnement (voir annexes pour les *standing orders* portant sur la procédure du vote du budget)

Stationery office

Equivalent britannique de l'Imprimerie nationale et des Journaux Officiels en France

Subhead

Subdivision d'un chapitre budgétaire (à l'intérieur d'un *vote*)

Supplementary estimates

Demandes de crédits supplémentaires soumises au Parlement en cours d'exercice et accompagnées, le cas échéant, de propositions d'annulations de crédits

Supplies

Crédits

Supply services

Services dont les crédits sont votés annuellement par le Parlement ; correspondent aux charges payables sur les fonds accordés par le Parlement (*Charges payable out of money to be provided by Parliament*)

Treasury

Trésorerie

Vote

Unité de la spécialité budgétaire en Grande-Bretagne

Votes of credit

Crédits globaux destinés à faire face à un événement imprévu, d'une importance nationale, survenu en cours d'exercice

Vote on account

Demande de crédits provisoires soumise par la Trésorerie au Parlement afin de permettre aux départements civils et au ministère de la Défense de fonctionner dans l'attente du vote définitif du budget

Ways and Means

Voies et moyens

Ways and Means Resolution

Résolution votée par la Commission des voies et moyens de la Chambre des Communes et autorisant la sortie du Trésor des sommes correspondant aux crédits antérieurement approuvés

Annexes

1. *Standing orders liés au droit budgétaire.*

Public Money

48. This House will receive no petition for any sum relating to public service or proceed upon any motion for a grant or charge upon the public revenue, whether payable out of the Consolidated Fund or the National Loans Fund or out of money to be provided by Parliament, or for releasing or compounding any sum of money owing to the Crown, unless recommended from the Crown.

Recommendation from Crown required on application relating to public money.

49. Any charge upon the public revenue whether payable out of the Consolidated Fund or the National Loans Fund or out of money to be provided by Parliament including any provision for releasing or compounding any sum of money owing to the Crown shall be authorised by resolution of the House.

Certain proceedings relating to public money.

50.—(1) A bill (other than a bill which is required to be brought in upon a ways and means resolution) the main object of which is the creation of a public charge may either be presented, or brought in upon an order of the House, by a Minister of the Crown, and, in the case of a bill so presented or brought in, the creation of the charge shall not require to be authorised by a resolution of the House until the bill has been read a second time, and after the charge has been so authorised the bill shall be proceeded with in the same manner as a bill which involves a charge that is subsidiary to its main purpose.

Procedure upon bills whose main object is to create a charge upon the public revenue.

(2) The provisions of paragraph (1) of this order shall apply to any bill brought from the Lords, of which a Minister of the Crown has informed the Clerks at the Table of his intention to take charge.

51.—(1) A ways and means motion may be made in the House without notice on any day as soon as an address has been agreed to in answer to Her Majesty's Speech.

Ways and means motions.

(2) A Minister of the Crown may without notice make a motion for giving provisional statutory effect to any proposals in pursuance of section 5 of the Provisional Collection of Taxes Act 1968; and the question on such a motion shall be put forthwith.

(3) When the question has been decided on the first of several motions upon which a bill is to be brought in for imposing, renewing, varying or repealing any charge upon the people, the question on each such further motion shall be put forthwith; and proceedings in pursuance of this paragraph, though opposed, may be decided after the expiration of the

time for opposed business.

52.—(1) The Speaker shall put the questions necessary to dispose of proceedings on motions authorising expenditure in connection with a bill and on ways and means motions in connection with a bill—

(a) forthwith, if such a motion is made at the same sitting as that at which the bill has been read a second time; or

(b) not later than threequarters of an hour after the commencement of those proceedings, if the motion is made otherwise.

(2) Business to which this order applies may be proceeded with at any hour, though opposed.

Money resolutions and ways and means resolutions in connection with bills.

53. In relation to private bills, provisional order bills and bills introduced under the Private Legislation Procedure (Scotland) Act 1936, or the Statutory Orders (Special Procedure) Act 1945, the standing orders relating to public money shall have effect subject to any exceptions prescribed by the standing orders of this House relating to private business.

Application of public money standing orders to private bills, &c.

54.—(1) Three days, other than Fridays, before 5th August, shall be allotted in each session for the consideration of estimates set down under the provisions of paragraph (3) of Standing Order No. 145 (Liaison Committee); and not more than one day so allotted may be taken in the form of two half days, not being Fridays.

Consideration of estimates.

(2) On any such day—

(a) consideration of estimates or reports of the Liaison Committee relating thereto shall stand as first business; and

(b) other business may be taken before the moment of interruption only if the consideration of estimates has been concluded.

(3) On any such half day—

(a) proceedings on consideration of estimates or reports of the Liaison Committee relating thereto, standing as first business, shall be interrupted at seven o'clock on Monday or Tuesday, four o'clock on Wednesday or three o'clock on Thursday; or

(b) notwithstanding the provisions of paragraph (2) of this order, consideration of estimates or reports of the Liaison Committee relating thereto may be set down for consideration at the hour specified in subparagraph (a) above and shall be entered upon at that time:

Provided that on days on which business stands over until seven o'clock, four o'clock or three o'clock under the provisions of Standing Order No. 24 (Adjournment on specific and important matter that should have urgent consideration) or has been set down for that hour under the provisions of Standing Order No. 20 (Time for taking private business) proceedings under this subparagraph shall not be entered upon until such business has been disposed of and may then be proceeded with for three hours, notwithstanding the provisions of Standing Order No. 9 (Sittings of the House).

(4) On any day or half day allotted under this order, questions necessary to dispose of proceedings (other than a dilatory motion) on the estimates on which debate has been concluded shall be deferred until the hour

prescribed under paragraph (5) of this order.

(5) At the moment of interruption on an allotted day or half day, or as soon thereafter as proceedings under the proviso to paragraph (3)(b) of this order have been disposed of, the Speaker shall put, successively, any questions deferred under paragraph (4) of this order, and any questions necessary to dispose of proceedings on all other estimates appointed for consideration on that day.

55.—(1) On any day to which the provisions of paragraphs (2), (3) or (4) of this order apply the Speaker shall at the moment of interruption put the questions on—

Questions on voting of estimates, &c.

(a) any outstanding vote relating to numbers for defence services;

(b) any motion authorising amounts and limits on appropriations in aid, set out in outstanding estimates.

(2) The provisions of paragraph (1) of this order shall apply on a day not later than 6th February, if any of the following total amounts have been put down for consideration:

(a) votes on account for the coming financial year;

(b) supplementary and new estimates for the current financial year which have been presented at least fourteen days previously.

(3) The provisions of paragraph (1) of this order shall apply on a day not later than 18th March, if any of the following numbers or total amounts have been put down for consideration:

(a) votes relating to numbers for defence services;

(b) supplementary and new estimates for the current financial year which have been presented at least fourteen days previously;

(c) excess votes, provided that the Committee of Public Accounts has reported that it sees no objection to the amounts and modifications to limits on appropriations in aid necessary being authorised by excess vote.

(4) The provisions of paragraph (1) of this order shall apply on a day not later than 5th August in respect of any motion authorising amounts, and limits on appropriations in aid, set out in outstanding estimates.

(5) At least two days' notice shall be given of the motions which are to be put down for consideration under paragraphs (2), (3) or (4) of this order.

(6) The provisions of this order shall not apply to any vote of credit or votes for supplementary or additional estimates for war expenditure.

56. When a motion shall have been made for the second reading of a Consolidated Fund or an Appropriation Bill, the question thereon shall be put forthwith, no order shall be made for the committal of the bill and the question for third reading shall be put forthwith; and the said questions may be decided at any hour, though opposed.

Consolidated Fund Bills.

144.—(1) There shall be a select committee, to be called the Finance and Services Committee, to consider expenditure on and the administration of services for the House and—

Finance and Services Committee.

(a) with the assistance of the Board of Management, to prepare the Estimates for the Votes for House of Commons (Administration) and

- (Works) for submission to the House of Commons Commission;
- (b) to monitor the financial performance of the Departments of the House; and
- (c) to report to the House of Commons Commission or the Speaker on the financial and administrative implications of recommendations made to them by any of the committees appointed under Standing Orders No. 142 (Domestic Committees) or No. 139 (Select Committee on Broadcasting).

(2) The committee shall consist of not more than eleven Members.

(3) The committee shall be assisted by the Accounting Officer and by other Officers of the House appropriate to the matters under consideration.

(4) The committee shall have power—

(a) to send for persons, papers and records, to sit notwithstanding any adjournment of the House, to adjourn from place to place, and to report from time to time; and

(b) to communicate its evidence to the House of Commons Commission.

(5) Unless the House otherwise orders, all Members nominated to the committee shall continue to be members of the committee for the remainder of the Parliament.

145.—(1) A select committee shall be appointed, to be called the Liaison Committee—

Liaison
Committee.

(a) to consider general matters relating to the work of select committees,

(b) to give such advice relating to the work of select committees as may be sought by the House of Commons Commission, and

(c) to report to the House its choice of select committee reports to be debated on such days as may be appointed by the Speaker in pursuance of paragraph (13) of Standing Order No. 10 (Sittings in Westminster Hall).

(2) The committee may also hear evidence from the Prime Minister on matters of public policy.

(3) The committee shall report its recommendations as to the allocation of time for consideration by the House of the estimates on any day or half day which may be allotted for that purpose; and upon a motion being made that the House do agree with any such report the question shall be put forthwith and, if that question is agreed to, the recommendations shall have effect as if they were orders of the House:

Proceedings in pursuance of this paragraph, though opposed, may be decided after the expiration of the time for opposed business.

(4) The committee shall have power to send for persons, papers and records, to sit notwithstanding any adjournment of the House, and to report from time to time.

(5) Unless the House otherwise orders, each Member nominated to the committee shall continue to be a member of it for the remainder of the Parliament.

(6) The committee shall have power to appoint a sub-committee, which shall have power to send for persons, papers and records, to sit notwithstanding any adjournment of the House, and to report to the Committee from time to time.

(7) The committee shall have power to report from time to time the minutes of evidence taken before the sub-committee.

(8) The quorum of the sub-committee shall be three.

House of Commons Members Estimate Committee

152D.—(1) There shall be a committee of this House, called the House of Commons Members Estimate Committee.

House of
Commons
Members Estimate
Committee.

(2) The members of the committee shall be those Members who are at any time members of the House of Commons Commission pursuant to section 1 of the House of Commons (Administration) Act 1978; the Speaker shall be chairman of the committee; and three shall be the quorum of the committee.

(3) The functions of the committee shall be—

(a) to codify and keep under review the provisions of the resolutions of this House relating to expenditure charged to the Estimate for House of Commons: Members;

(b) to modify those provisions from time to time as the committee may think necessary or desirable in the interests of clarity, consistency, accountability and effective administration, and conformity with current circumstances;

(c) to provide advice, when requested by the Speaker, on the application of those provisions in individual cases;

(d) to carry out the responsibilities conferred on the Speaker by the resolution of the House of 5th July 2001 relating to Members' Allowances, Insurance, &c., except the responsibility of appointing the Advisory Panel provided for in paragraph (5)(1) of that Resolution.

(4) Paragraph (3)(b) above does not empower the committee—

(a) to create a new form of charge on the Estimate for House of Commons: Members; or

(b) to increase any rate of charge or payment determined by resolution of this House.

(5) The committee shall report to the House from time to time, and in any case not less than once a year, the provisions of the resolutions of this House relating to expenditure charged to the Estimate for House of Commons: Members, as codified and modified pursuant to paragraph (3) of this order.

(6) The committee shall have power to sit notwithstanding any adjournment of the House.

2. Dates de l'adoption et de modification des *standing orders* (à jour de 2005).

S.O. No	<i>Dates when each Standing Order was passed and amended</i>
48	11 June 1713, 25 June 1852, 20 Mar. 1866, 14 Dec. 1966 and 8 Mar. 1971.
49	29 Mar. 1707, 1 Aug. 1963, 14 Dec. 1966, 24 Oct. 1967 and 8 Mar. 1971.
50	1 Feb. 1938, 14 Dec. 1966, 24 Oct. 1967 and 8 Aug. 1972.
51	4 NOV. 1947, 28 JULY 1948, 1 AUG. 1963, 24 OCT. 1967, 22 FEB. 1968, 8 MAR. 1971 AND 19 JULY 1982.
52	2 Nov. 1995.
53	8 Nov. 1948, 3 Nov. 1954 and 1 Aug. 1963.
54	19 July 1982, 27 Feb. 1986, 29 Oct. 2002 and 26 Jan. 2005.
55	27 Feb. 1986, 20 Mar. 1997, 29 Oct. 2002 and 12 May 2004.
56	19 July and 21 Dec. 1982, 30 Mar. 1983 and 2 Nov. 1995.
144	18 July 1991, 18 July 1997 and 5 July 2001.
145	31 Jan. 1980, 19 July 1982, 30 Mar. 1983, 27 Feb. 1986, 2 Nov. 1995, 29 Mar. and 5 July 2001 and 14 May and 29 Oct. 2002.
152D	29 Jan. 2004.

Bibliographie

Plan de la bibliographie

I. Généralités

- Dictionnaires
- Eléments de méthode
- Ouvrages collectifs
- Sites internet

II. Classement suivant le plan de l'étude

Partie 1. La conquête parlementaire du pouvoir de décision budgétaire.

Titre 1. L'annualisation du vote du budget.

Sources par ordre alphabétique

Titre 2. La spécialisation du vote des dépenses.

Sources par ordre alphabétique

Partie 2. L'altération du pouvoir parlementaire de décision budgétaire.

Titre 1. La rationalisation de la procédure du vote du budget.

- Documents parlementaires
- Remarques sur les traités de droit parlementaire de May et de Pierre
- Sources par ordre alphabétique

Titre 2. La réduction du vote du budget à un moment d'information.

- Documents parlementaires
- Sources par ordre alphabétique

I. Généralités

- Dictionnaires

Dahl's law dictionary, Dictionnaire juridique Dahl
Paris, Dalloz, 2^{ème} éd., 2001, 675 p

Dictionnaire économique de l'anglais et du français, Budget et financement de l'Etat (France, Royaume-Uni, Etats-Unis)
Paris, La Documentation Française, coll. Documents et informations, hors-série, 1997, 311 p

Dictionnaire économique et juridique, Economic and legal dictionary
Paris, LGDJ, 1995, 667 p

Le Robert, Dictionnaire historique de la langue française, dir. A Rey,
Paris, 2000, 3 tomes, 4304 p

Le Petit Robert, Dictionnaire de la langue française
Paris, 1993, 2551 p

Le Robert & Collins, Senior, Dictionnaire Français-anglais, anglais-français
Paris, 1998, 2081 p

PHILIP (L.) (dir.)
Dictionnaire encyclopédique de finances publiques
Paris, Economica, 1991, 2 tomes, 1647 p

- Eléments de méthode

AGOSTINI (E.)
Droit comparé
Paris, PUF, 1988, 339 p

DAVID (R.)
Traité élémentaire de droit civil comparé
Paris, R. Pichon et R. Durand-Auzias, 1950, 556 p.

KUHN (T. S.)
La structure des révolutions scientifiques
Paris, Flammarion, trad. L. Meyer, 1983 (2^{nde} éd. de 1970), p. 71 et 82. Cette

NEWMARK (P.)
A textbook of translation
Hemel Hempstead, Prentice Hall International Limited, 1998, 292 p

POPPER (K. R.)

La logique de la découverte scientifique

Paris, Payot, trad. N. Thyssen-Rutten et P. Devaux (trad. de l'édition anglaise de 1959), 1981 (1^{ère} éd. allemande, 1934), 480 p.

ROULAND (N.)

Introduction historique au droit

Paris, PUF, 1998, 722 p

ZWEIGERT (K.), KÖTZ (H.)

Introduction to comparative law

Oxford, Clarendon Press, trad. T. Weir, 3^{ème} éd. 1998, 714 p

- Ouvrages collectifs

BEAUD (O.), BLANQUER (J.-M.), (dir)

La responsabilité des gouvernants

Paris, Descartes et Cie, 1999, 324 p

BOUVIER (M.) (dir.)

Réforme des finances publiques

Démocratie et bonne gouvernance

Paris, LGDJ, 396 p

Cahiers de comptabilité publique

Les grands principes du droit budgétaire de l'Etat

Caen, Centre de publications de l'Université de Caen, 1989, 354 p

CAMBY (J.-P.) (dir.)

La réforme du budget de l'Etat, Loi organique relative aux lois de finances

Paris, LGDJ, 2^{ème} éd., 2004, 411 p

COLLIARD (C.-A.), CONAC (G.), BEER-GABEL (J.) (dir.)

La déclaration des droits de l'homme et du citoyen, ses origines, sa pérennité

Paris, La Documentation Française, 1990, pp. 63 à 71.

CONAC (G.), DEBENE (M.), TEBOUL (G.) (dir.)

La déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789

Histoire, analyse et commentaires

Paris, Economica, 1993, 365 p

Constitutions et finances publiques

Etudes en l'honneur de Loïc Philip

Paris, Economica, 2005, 622 p

Etudes de finances publiques

Mélanges en l'honneur de Monsieur le Professeur Paul Marie Gaudemet

Paris, Economica, 1984, 1046 p

ISAÏA (H.), SPINDLER (J.) (dir.)
Histoire du droit des finances publiques
tome 1, Les grands textes commentés du droit budgétaire et de la comptabilité
publique
Paris, Economica, coll. Finances publiques, 1986, 443 p

PHILIP (L.) (dir.)
L'exercice du pouvoir financier du Parlement
Paris, Economica, PUAM, 1996, 152 p

RIDEAU (J.), (dir.)
La transparence dans l'Union Européenne. Mythe ou principe juridique ?
Paris, LGDJ, 3^{ème} éd., 1998, 276 p

- Sites internet

De nombreux sites internet fournissent des informations budgétaires. Les principaux sont les sites français de l'Assemblée Nationale : <http://www.assemblee-nationale.fr>, du Sénat : <http://www.senat.fr>, du ministère de l'économie et des finances : <http://www.finances.gouv.fr> et du Conseil constitutionnel : <http://www.conseil-constitutionnel.fr>, les sites britanniques du Parlement : <http://www.parliament.uk>, et du Chancelier de l'Echiquier : <http://www.hm-treasury.gov.uk>.

II. Classement des sources à partir du plan général de l'étude :

Partie 1. La conquête parlementaire du pouvoir de décision budgétaire

Titre 1. L'annualisation du vote du budget

Sources par ordre alphabétique

A Brief Chronology of the House of Commons
Factsheet G3, General Series
Londres, House of Commons Information Office, 2004, 13 p

ANSON (W. R.)
Loi et pratique constitutionnelles de l'Angleterre
Paris, Giard et Brière, 2 tomes, trad. C. Gandilhon
Tome 1 : Le Parlement, 1903, 476 p
Tome 2 : La Couronne, 1905, 633 p

ARDANT (G.)

Histoire de l'impôt

Paris, Fayard, 3 tomes, 1971

Livre 1, De l'antiquité au XVII^{ème} siècle, 634 p

AUDIFFRET (C. G. marquis d')

Système financier de la France

Paris, Paul Dumont, 3^{ème} éd., 6 tomes, 1863-1876

BAGEHOT (W.)

The English Constitution

Londres, Oxford university Press, éd. de 2001, 1867, 219 p

BARANGER (D.)

Parlementarisme des origines

Paris, PUF, Léviathan, 1^{ère} éd., 1999, 408 p

pp 193 à 219, Chapitre 5 : Les Chambres et la souveraineté

BELTRAME (P.)

Le consentement de l'impôt. Devenir d'un grand principe

RFFP, n° 51, 1995, pp. 81 à 89

BIENVENU (J-J.)

Impôt et propriété dans l'esprit de la Déclaration

Droits, n° 8, 1988, pp. 135 à 142

BLACKSTONE (W.)

Commentaries on the laws of England in four books

New York, The Banks Law Publishing, 4^{ème} éd., 1917, 1148 p

BLOCH (M.)

La société féodale

Paris, Albin Michel, 1994

Livre deuxième. La vassalité et le fief, pp. 209 à 389

BODINEAU (P.), VERPEAUX (M.)

Histoire constitutionnelle de la France

Paris, PUF, coll. Que sais-je ?, n° 3547, 1^{ère} éd., 2000, 127 p

BOTTIN (M.)

Introduction historique au droit budgétaire et à la comptabilité publique de la période classique

in ISAÏA (H.), SPINDLER (J.), *Histoire du droit des finances publiques*

Paris, Economica, tome 1, *Les grands textes commentés du droit budgétaire et de la comptabilité publique*, 1986, pp. 3 à 31

BOURNAZEL (E.)

La royauté féodale en France et en Angleterre

in *Les Féodalités*

Paris, PUF, 1998, 807 p, pp. 389 à 510

- BOUVIER (M.), ESCLASSAN (M. C.), LASSALE (J.-P.)
Finances publiques
 Paris, LGDJ, 7^{ème} éd., 2004, 871 p
- BRITAIN (Lord)
The british budgetary system
 Londres, George Allen and Unwin, 1959, 320 p
- BROUGHAM (Lord)
The British Constitution
 Londres, C. Knight, 1844, 132 p
- BRUGUIERE (M.)
La première Restauration et son budget
 Genève, Paris, Librairie Droz, 1969, 270 p
- CABANNES (X.)
 L'Etat, le Parlement et le consentement annuel à l'impôt
RFFP, n° 77, 2002, pp. 225 à 249
- CADOUX (C.)
 Du consentement de l'impôt
RSF, 1961, pp. 423 à 450
- CALLERY (A.)
Histoire de l'origine, des pouvoirs et des attributions des Etats généraux depuis la féodalité jusqu'aux Etats de 1355
 Bruxelles, A. Vromant, 1881, 76 p
- CARTELIER (L.), CHARLES (H.)
 A la rencontre du droit et de l'économie : la fondation du droit budgétaire
 in ISAÏA (H.), SPINDLER (J.), *Histoire du droit des finances publiques*
 Paris, Economica, tome 1, *Les grands textes commentés du droit budgétaire et de la comptabilité publique*, 1986, pp. 35 à 55
- CAUDAL (S.)
 - Article 14
 in CONAC (G.), DEBENE (M.), TEBOUL (G.) (dir.), *La déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, Histoire, analyse et commentaires*
 Paris, Economica, 1993, pp. 299 à 315
- L'apport des textes constitutionnels révolutionnaires en droit financier et fiscal
 in *Constitutions et finances publiques*
Etudes en l'honneur de Loïc Philip
 Paris, Economica, 2005, pp. 349 à 364
- CHABRUN (J.), SOUBEYRAN (D.), PUYLAROQUE (P. de)
 Le principe de l'annualité budgétaire : réflexions et inflexions
RFFP, n° 26, 1989, pp. 139 à 153

CLAMAGERAN (J-J.)

Histoire de l'impôt en France

Genève, Slatkine Reprints, 3 tomes, 1980

Tome 1, 1^{ère} éd. 1867, L'époque romaine, l'époque barbare et l'époque féodale, 519 p

Tome 2, 1^{ère} éd. 1868, L'époque monarchique depuis l'avènement de la taille permanente (1439) jusqu'à la mort de Colbert (1683), 719 p

Tome 3, 1^{ère} éd. 1876, L'époque monarchique, depuis la mort de Colbert (1683) jusqu'à la mort de Louis XV (1774), 505 p

CLEMOT (M.)

Du principe du vote de l'impôt

thèse, Poitiers, dir. Petit, 1886

Poitiers, Typographie Oudin et Cie, 1896, 207 p

COLAS (D.)

Textes constitutionnels français et étrangers

Paris, Larousse, 1994, 813 p

DALTON (H.)

Principles of Public Finance

Londres, Routledgeand Kegan Paul Ltd, 24^{ème} éd., 1964, 255 p

DEBBASCH (C.), PONTIER (J-M.)

Les Constitutions de la France, 1789-1958

Paris, Dalloz, 3^{ème} éd., 1996, 469 p

DESMOULIN (G.)

La loi organique relative aux lois de finances ou le renouveau de la règle des quatre temps alternés

Revue du Trésor, n°8-9, 2004, pp. 503 à 509.

DOUAT (E.)

Finances publiques

Finances communautaires, nationales, sociales et locales

Paris, PUF, coll. Thémis, 2^{ème} éd., 2000, 523 p

DOWELL (S.)

A history of taxation and taxes in England

From the earliest times to the year 1885

Londres, Longmans , Green, and Co, and New York, 4 tomes, 1888

Tome 1, 244 p

Tome 2, 586 p

Tome 3, 309 p

Tome 4, 465 p

DUTHEIL DE LA ROCHERE (J.)

Le Royaume-Uni

Paris, LGDJ, coll. Comment ils sont gouvernés ?, 1979, 418 p

DUVERGER (M.)

- *Finances Publiques*

Paris, PUF, 11^{ème} éd., 1988, 462 p

- *Constitutions et documents politiques*

Paris, PUF, coll. Thémis, 9^{ème} éd., 1957, 879 p

EINZIG (P.)

The control of the Purse : progress and decline of Parliament's financial control

Londres, Secker and Warburg, 1959, 344 p

ESMEIN (A.)

Eléments de droit constitutionnel français et comparé

Paris, Editions Panthéon-Assas, coll. les introuvables, 6^{ème} éd. de 1914, 2001, 1246 p

Institutions et principes fournis par le droit de l'Angleterre, pp. 71 à 138

Le Gouvernement parlementaire ou Gouvernement de Cabinet, pp. 173 à 259

FRISON (D.)

Histoire constitutionnelle de la Grande-Bretagne

Paris, Ellipses, Les essentiels, 1997, 160 p

FUSTEL DE COULANGES (N. D.)

Histoire des institutions politiques de l'ancienne France

Les transformations de la royauté pendant l'époque carolingienne

Paris, Hachette, 1892, 715 p

Livre 3, pp 356 à 412 et 453 à 494

GANSHOF (F. L.)

Qu'est-ce que la féodalité ?

Bruxelles, Presses Universitaires de Bruxelles, 4^{ème} éd., 1968, 170 p

GICQUEL (J.)

Droit constitutionnel et institutions politiques

Paris, Domat, Montchrestien, 18^{ème} éd., 2002, 769 p

GODECHOT (J.)

Les constitutions de la France depuis 1789

Paris, Flammarion, 1995, 500 p

GONDOUIN (G.)

Le Conseil constitutionnel et la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen du

26 août 1789, Contribution à l'étude du contrôle de constitutionnalité des lois

thèse, dir. G. Peiser, Valence, 1989, 888 p.

GORDON (S.)

Le Parlement britannique

Londres, The Hansard Society, trad. G. Pastré-Jackson, 1947, 188 p

GUCHET (Y.)

Histoire constitutionnelle de la France : 1789-1974
Paris, Economica, 3^{ème} éd., 1993, 345 p

HAROUËL (J.-L.), BARBEY (J.), BOURNAZEL (E.), THIBAUT-PAYEN (J.)

Histoire des institutions de l'époque francque à la révolution
Paris, PUF, coll. Droit fondamental, 9^{ème} éd., 2001, 628 p

ILBERT (Sir C.)

Parliament. It's History, Constitution, and Practice
Londres, Oxford University Press, 3^{ème} éd., 1956, 230 p

JEZE (G.)

- *Traité de science des finances*
Paris, Giard et Brière, 1910, 570 p

- *Cours de science des finances et de législation financière française*
Paris, Giard, 1922, 286 p

- *Cours de science des finances et de législation financière française*
Paris, Giard, 1931, 432 p

JOUVE (A.)

Le vote du budget en France et en Angleterre
thèse, Montpellier, dir. Glaize, 1906, 197 p

KRYNEN (J.)

La représentation politique dans l'ancienne France
Droits, n° 6, 1987, pp. 31 à 44

LAFERRIERE (J.), WALINE (M.)

Traité de science et de législation financières
Paris, LGDJ, 1952, 581 p

LALUMIERE (P.)

Les Finances Publiques
Paris, Armand Colin, 8^{ème} éd., 1986, 544 p

LALUMIERE (P.), DEMICHEL (A.)

Les régimes parlementaires européens
Paris, PUF, 2^{ème} éd., 1978, 707 p

LAMOINE (G.)

Histoire constitutionnelle anglaise
Paris, PUF, coll. Que sais-je ?, n°2947, 1^{ère} éd., 1995, 127 p

LA SAUSSAY (F. de.)

L'héritage institutionnel français, 1789-1958
Paris, Hachette, coll. Les Fondamentaux, 1992, 155 p

- LAUFENBURGER (H.)
Histoire de l'impôt
 Paris, PUF, Que sais-je ?, 1954, 136 p
- LEROY-BEAULIEU (P.)
Traité de la science des finances
 Paris, Guillaumin et Cie, tome 2, 1879, 712 p
- LOWELL (L.)
Le Gouvernement de l'Angleterre
 Paris, Giard et Brière, 2 tomes, 1910
 Tome 1, 696 p
- LUCHAIRE (A.)
Une théorie récente sur l'origine des Etats généraux
 Bordeaux, extrait des Annales de la Faculté des Lettres de Bordeaux, 1882,
 pp. 50 à 60
- MABILEAU (A.)
 La compétence financière du Parlement de la cinquième République
RSF, 1961, pp. 45 à 82
- MACAULAY (T. B.)
*Histoire de l'Angleterre, depuis l'avènement de Jacques II, (1685) jusqu'à la mort de
 Guillaume II (1702)*
 Paris, Robert Laffont, 1989, 1213 p
- MACKENZIE (K. R.)
The English Parliament
 Londres, Penguin Books, 1965, 208 p
- MAITLAND (F. W.)
The Constitutional History of England
 Cambridge, University Press, 1963, 548 p.
- MAJOR (J. R.)
Representative institutions in Renaissance France (1421 – 1559)
 Madison, The University of Wisconsin Press, 1960, 182 p
- MARTINEZ (J.-C), DI MALTA (P.)
Droit budgétaire
Budget de l'Etat, Budgets locaux, Budget de la Sécurité sociale, Budget européen
 Paris, Litec, 3^{ème} éd., 1999, 998 p
- MEHL (L.)
 Le principe du consentement à l'impôt, Mythe et réalité
RFFP, n° 51, 1995, pp. 65 à 79

MEILHAN (S. de)

Le Gouvernement, les mœurs et les conditions en France avant la révolution
Paris, Poulet-Malassis, 1862, 507 p

MICHAUD (J.)

Les Etats généraux et le 14 juillet 1789
Paris, Editions sociales, 1960, 142 p

MOLINIER (J.)

La procédure financière en Grande-Bretagne
thèse, Paris, dir. P. M. Gaudemet, 1969, 485 p

MORABITO (M.)

Histoire constitutionnelle de la France (1789-1958)
Paris, Domat, Montchrestien, 7^{ème} éd., 2002, 431 p

MUZELLEC (R.)

Finances Publiques
Paris, Sirey, Dalloz, 13^{ème} éd., 2004, 621 p

NERVO (G. Baron de)

- *Les finances françaises*
Sous l'ancienne Monarchie, la République, le Consulat et l'Empire
Paris, Michel Lévy frères, 2 tomes, 1863
Tome 1. X^{ème} siècle-1715, 518 p
Tome 2. 1715-1815, 598 p

- *Les finances françaises sous la Restauration*
Paris, Michel Lévy frères, 1865
Tome 1. 1814-1821, 582 p
Tome 2. 1821-1824, 478 p
Tome 3. 1824-1825, 452 p
Tome 4. 1825-1830, 531 p

- *Les finances françaises sous le règne de Napoléon III*
Paris, Michel Lévy frères, 1861, 63 p

OLIVA (E.)

Finances Publiques
Paris, Dalloz, 2001, 431 p

ORSONI (G.)

- *Finances Publiques*
Paris, Publisud, 1989, 343 p

- *Science et législation financières*
Budgets publics et lois de finances
Paris, Economica, 2005, 753 p
pp. 1 à 91, Introduction et la place et le poids des finances publiques.
pp. 273 à 287, Le principe d'annualité budgétaire.

- PAIN (J.-L.)
Les techniques de pluriannualité budgétaire en France.
Analyse, intérêt, limites
RFFP, n° 39, 1992, pp. 53 à 69
- PAUL (M.)
La pluriannualité et la décision budgétaire : de nouvelles règles du jeu
RFFP, n° 39, 1992, pp. 107 à 113
- PETIT-DUTAILLIS (C.)
La Monarchie féodale en France et en Angleterre (X^e-XIII^e siècle)
Paris, Albin-Michel, 1971, 476 p
- PHILIP (L.)
Finances publiques
Paris, Cujas, 5^{ème} éd., 1995, 472 p
- PICARD (J.-F.)
Finances publiques
Paris, Litec, 2^{ème} éd., 1997, 542 p
- PROUDHON (P.-J.)
Théorie de l'impôt
Paris, L'Harmattan, 1995, 328 p
LAMBERT (T.), Introduction, pp. 1 à 54
L'impôt avant le droit moderne, pp. 1 à 33
- PICOT (G.)
*Histoire des Etats généraux, considérés au point de vue de leur influence sur le
Gouvernement de la France de 1355 à 1614*
Paris, Hachette, 4 tomes, 1872
Tome 1, 575 p
Tome 2, 582 p
Tome 3, 438 p
Tome 4, 544 p
- PIKE (L. O.)
A Constitutional History of the House of Lords
Londres, New York, Macmillan and Co, 1894, 405 p
- RAMSAY (Sir J. H.)
Revenues of the Kings of England, 1066-1399
Oxford, Clarendon Press, 2 tomes, 1925
Tome 1. 365 p
Tome 2. 440 p
- ROSANVALLON (P.)
La Monarchie impossible, Les Chartes de 1814 et de 1830
Paris, Fayard, coll. Histoire des Constitutions de la France, 1994, 376 p

SAINT-BONNET (F.), SASSIER (Y.)

Histoire des institutions avant 1789

Paris, Montchrestien, 2004, 443 p

SAUTEL (G.), HAROUEL (J-L.)

Histoire des institutions publiques depuis la Révolution française

Paris, Dalloz, 8^{ème} éd., 1997, 522 p

- La Révolution 1789 – an III, pp. 168 à 174

- an III – 1814, pp. 302 à 305

SEDLEY (Sir)

The Sound of Silence : Constitutionnal Law without a Constitution

Law Quaterly Review, 110, 1994

SIEYES (E.)

Qu'est-ce que le Tiers-Etat ?

Paris, Flammarion, 3^{ème} éd., orthographe modernisée, 1789, 188 p

SOULE (C.)

Les Etats généraux de France (1302-1789)

Etude historique, comparative et doctrinale

Etudes présentées à la commission internationale pour l'histoire des assemblées d'Etats

Heule, UGA, 1968, 252 p

SPUFFORD (P.)

Origins of English Parliament

Londres, Longmans, 1967, 221 p

STOURM (R.)

- *Les finances de l'Ancien Régime et de la Révolution, Origines du système financier actuel*

Paris, Guillaumin et Cie, Editeurs, tome 2, 1885, 511 p

Esprit financier des jacobins, pp. 388 à 409

Budgets de la Révolution, pp. 410 à 444

- *Cours de finances, Le budget*

Paris, Librairie Guillaumin et Compagnie, 1889, 655 p

- *Cours de finances, Le budget*

Paris, Librairie Guillaumin et Compagnie, 1900, 653 p

- *Les finances du Consulat*

Paris, Guillaumin et Cie, 1902, 363 p

STUBBS (W.)

Histoire constitutionnelle de l'Angleterre, son origine et son développement

Paris, Giard et Brière, 3 tomes, trad. G. Lefebvre

Tome 1, 1907, 920 p, pp. 678 à 702

Tome 2, 1913, 924 p, pp. 196 à 210, pp. 368 à 730

Tome 3, 1927, 888 p, pp. 1 à 313, pp. 498 à 534, pp. 774 à 859

THIERRY (A.)

Essai sur l'histoire de la formation et des progrès du Tiers-Etat

Paris, Furne et Cie, Editeurs, 2 tomes, 3^{ème} éd., 1856

Tome 1, 262 p

Tome 2, 275 p

TODD (A.)

Le Gouvernement parlementaire en Angleterre

Paris, Giard et Brière, trad. S. Walpole, 2 tomes, 1900

Tome 1, 466 p

Tome 2, 445 p

TREVELYAN (G. M.)

Précis d'histoire de l'Angleterre

Paris, Payot, 1955, 511 p

VIGNES (E.)

Traité des impôts en France

Paris, Guillaumin et Cie, 4^{ème} éd., 2 tomes, 1880

Tome 1, 556 p

Tome 2, 499 p

VITROLLES (E. baron de)

Mémoires et relations politiques du Baron de Vitrolles

Paris, G. Charpentier et Cie, 3 tomes, 1884

VUITRY (A.)

Etudes sur le régime financier de la France, avant la Révolution de 1789

Paris, Guillaumin et Cie, 3 tomes, 1878

Tome 1, 540 p

Chap. III. Les revenus extraordinaires. pp. 142 à 180

Chap. V. Le Gouvernement et les dépenses. pp. 235 à 277

Tome 2, 531 p

Chap. III. Les ressources extraordinaires. pp. 1 à 219

Chap. V. Le Gouvernement et les dépenses. pp. 372 à 553

Tome 3, 690 p

Chap. I. pp. 1 à 98.

Les revenus extraordinaires. pp. 384 à 421

Chap. VII. Les dépenses du Roi. pp. 471 à 478

Titre 2. La spécialisation du vote des dépenses

Sources par ordre alphabétique

Report from the select committee on national expenditure (Ninth report)

Londres, Wyman & Simons, The House of Commons Publications, n° 387, 4 décembre 1902, 143 p

Supply Procedure and the Work of the Clerk of Supply

Londres, House of Commons Public Bill Office, 2^{ème} éd., juillet 2005, 266 p

ALLIX (E.)

Traité élémentaire de science des finances et de législation financière française

Paris, Librairie Arthur Rousseau, 6^{ème} éd., 1931, 1172 p

pp. 185 à 227. Livre II. Vote du budget.

ANSON (W. R.)

Loi et pratique constitutionnelles de l'Angleterre

Paris, Giard et Brière, 2 tomes, trad. C. Gandilhon

Tome 1 : Le Parlement, 1903, 476 p

Tome 2 : La Couronne, 1905, 633 p

AVRIL (P.)

- *Les conventions de la Constitution : normes non écrites du droit politique*

Paris, PUF, Léviathan, 1^{ère} éd., 1997, 208 p

- Responsabilité et *accountability*

in BEAUD (O.) et BLANQUER (J-M.), (dir.), *La responsabilité des gouvernants*

Paris, Descartes et Cie, 1999, pp. 85 à 93

BAGEHOT (W.)

The English Constitution

Londres, Oxford university Press, éd. de 2001, 1867, 219 p

BARANGER (D.)

Le gouvernement par la législation

Responsabilité politique et transformation de la fonction législative dans le parlementarisme britannique des origines (1688-1832)

RDP, n° 6, 1999, pp. 1625 à 1643

BARBE (A.)

Le vote du budget en Angleterre et le contrôle de son exécution

Thèse, Caen, dir. Villey

Caen, Imprimeries C. Valin, 1904, 266 p

BARTHELEMY (J.)

L'introduction du régime parlementaire en France sous Louis XVIII et Charles X

Paris, Giard et Brière, 1904, 321 p

- BASTID (P.)
Les institutions politiques de la monarchie parlementaire française (1814-1848)
Paris, Sirey, 1954, 425 p
- BESSON (E.)
Le contrôle des budgets en France et à l'étranger
Paris, Librairie Maresq Ainé, 1899, 628 p
- BOTTIN (M.)
Histoire des finances publiques
Paris, Economica, 1997, 112 p
- BOUVIER (M.), ESCLASSAN (M. C.), LASSALE (J.-P.)
Finances publiques
Paris, LGDJ, 7^{ème} éd., 2004, 871 p
- BUTY (R.)
Le vote du budget et l'amélioration des méthodes de travail parlementaire
Thèse, Paris, dir. Martin, PUF, 1926, 202 p
- CAPITANT (R.)
- Régimes parlementaires
in Mélanges Raymond Carré de Malberg
Paris, Librairie Duchemin, 1977, pp. 33 à 57

- *La réforme du parlementarisme*
Paris, Sirey, 1934, 34 p
in Ecrits d'entre-deux-guerres (1928-1940)
Paris, Editions Panthéon-Assas, coll. les introuvables, 2004, pp. 325 à 342
- CARRE DE MALBERG (R.)
Contribution à la théorie générale de l'Etat
Paris, Dalloz, 1920 et 1922, 2004, 638 p
- CHUBB (B.)
The control of public expenditure
Oxford, Clarendon Press, 1952, 291 p
- COLAS (D.)
Textes constitutionnels français et étrangers
Paris, Larousse, 1994, 813 p
- COUSSERGUES (C. de)
Considérations sur l'origine, la rédaction, la promulgation et l'exécution de la Charte
Paris, Pihan de Laforest, 8 tomes, 1830
- DALTON (H. baron)
Principles of Public Finance
Londres, Routledge & Kegan Paul LTD, 4^{ème} éd., 1954, 255 p

DEBBASCH (C.), PONTIER (J-M.)

Les Constitutions de la France, 1789-1958

Paris, Dalloz, 3^{ème} éd., 1996, 469 p

DICEY (A. V.)

Introduction à l'étude du droit constitutionnel

Paris, Giard et Brière, trad. A. Batut et G. Jèze, 1902, 471 p

DUGUIT (L.)

Traité de droit constitutionnel

Paris, Ancienne Librairie Fontemoing & Cie, 3^{ème} éd., 3 tomes, 1927

Tome 1, 1927, La règle de droit, Le problème de l'Etat, 763 p

Tome 2, 1928, La théorie générale de l'Etat, 888 p

Tome 3, 1930, La théorie générale de l'Etat, 856 p

DUVERGER (M.)

Constitutions et documents politiques

Paris, PUF, coll. Thémis, 9^{ème} éd., 1957, 879 p

GAUDEMET (P. M.)

Budget et gouvernement

Dictionnaire encyclopédique de finances publiques, dir. L. Philip

Paris, Economica, tome 1, 1991, pp. 191 à 196

GAUTIER (A.)

Etudes sur la liste civile en France

Paris, Plon, 1882, 213 p

GNEIST (R.)

- *The History of the English Constitution*

Londres, W. Clowes and Sons Limited, trad. P. A. Ashworth, 2 tomes, 1886

Tome 1, 437 p

Tome 2, 385 p

- *The student's history of the English Parliament*

In its transformations through a thousand years

Londres, H. Grevel & Co, trad. H. Keane, 1887, 462 p

GOMEL (C.)

- *Les causes financières de la Révolution française*

Paris, Guillaumin et Cie, 2 tomes

Tome 1. Les ministères de Turgot et de Necker, 1892, 548 p

Tome 2. Les derniers contrôleurs généraux, 1893, 645 p

- *Histoire financière de l'Assemblée Constituante*

Paris, Guillaumin, 2 tomes, 1902

Tome 1. 1789.

Tome 2. 1790-91.

GOUGH (J. W.)

L'idée de loi fondamentale dans l'histoire constitutionnelle anglaise
Paris, PUF, Léviathan, 1992, 250 p

GOUX (G.)

La Constitution et l'initiative financière des députés
Paris, Notes et Etudes Documentaires, n° 4753, 1984, 191 p

HART (H. L. A.)

Le concept de droit
Bruxelles, Facultés universitaires Saint-Louis, trad. M. Van de Kerchove, 2^{ème} éd.,
1976, 314 p

ILBERT (Sir C.)

Parliament. Its History, Constitution and Practice
Londres, Oxford University Press, 3^{ème} éd., 1947, 230 p

JEZE (G.)

- Le budget au point de vue juridique
RSLF, 1907, pp. 329 à 348

- *Traité de science des finances*
Paris, Giard et Brière, 1910, 570 p

- *Cours de science des finances et de législation financière française*
Paris, Giard, 1922, 286 p

KELSEN (H.)

Théorie pure du droit
Paris, LGDJ, Bruylant, trad. C. Eisenmann, 2^{ème} éd., 1962, 1999, 367 p

LABAND (P.)

Le droit public de l'empire allemand
Paris, Giard et Brière, 6 tomes, 1904
Tome 6, Les finances de l'Empire allemand, 510 p

LASSALE (J.-P.)

Le Parlement et l'autorisation des dépenses publiques
RSF, 1963, pp. 580 à 623

LAUVAUX (P.)

Le parlementarisme
Paris, PUF, Que sais-je ?, 2^{ème} éd., 1997, 137 p

LECAS (C.)

Les retards dans le vote du budget en France
Leurs inconvénients, leurs remèdes
Thèse, Paris, dir. Vignerte
Paris, A. Pedone, 1913, 194 p

LENEVEU (G.)

Histoire de la spécialité budgétaire en France

Thèse, Paris, dir. Alglave

Paris, LGDJ, 1906, 135 p

LOWELL (L.)

Le Gouvernement de l'Angleterre

Paris, Giard et Brière, 2 tomes, 1910

Tome 1, 696 p

MAITRE (C.)

La mise à disposition des crédits budgétaires

Thèse, Tours, dir. L. Tallineau

Paris, LGDJ, tome 28, 1989, 458 p

MARION (M.)

Histoire financière de la France depuis 1715

Paris, Arthur Rousseau, 6 tomes

Tome 1, 1914, (1715 – 1789), 480 p

Tome 2, 1919, (1789 – 1792), 390 p

Tome 3, 1921, (20 septembre 1792 – 4 février 1797), 532 p

Tome 4, 1925, (1797 – 1818), 435 p

Tome 5, 1928, (1819 – 1875), 691 p

Tome 6, 1931, (1876 – 1914), 435 p

MAYER (O.)

Le droit administratif allemand

Paris, Giard et Brière, trad. O. Mayer, tome 2, 1904, pp. 177 à 188

MIRKINE-GUETZEVITCH (P.)

- *Les Constitutions de l'Europe nouvelle*

Paris, Librairie Delagrave, 1928, 412 p

- Les nouvelles tendances du droit constitutionnel

RDP, 1928, pp. 5 à 53

- Les nouvelles tendances du droit constitutionnel

RDP, 1930, pp. 35 à 81 et 490 à 529

MOLINIER (J.)

- *La procédure financière en Grande-Bretagne*

thèse, Paris, dir. P. M. Gaudemet, 1969, 485 p

- Affectation (principe de non-)

Dictionnaire encyclopédique de finances publiques, dir. L. Philip

Paris, Economica, 1991, tome 1, pp. 28 à 30

- Universalité (principe de l-)

Dictionnaire encyclopédique de finances publiques, dir. L. Philip

Paris, Economica, 1991, tome 2, pp. 1587 à 1589

- NEEL (B.)
Accises
Dictionnaire encyclopédique de finances publiques, dir. L. Philip
Paris, Economica, 1991, tome 1, p. 8
- ORSONI (G.)
Science et législation financières
Budgets publics et lois de finances
Paris, Economica, 2005, 753 p
pp. 261 à 272, Le principe de spécialité budgétaire.
- PAUL (M.)
- Spécialité budgétaire (principe de -)
Dictionnaire encyclopédique de finances publiques, dir. L. Philip
Paris, Economica, 1991, tome 2, pp. 1445 à 1451
- *Les finances de l'Etat*
Budget. Comptabilité
Paris, Economica, 1981, 679 p
- PIERRE (E.)
Traité de droit politique, électoral et parlementaire
Paris, Loysel, éd. de AMELLER (P.), AVRIL (P.), GICQUEL (J.), 1989,
Tome 1, n° 519 et 520, pp. 582 à 584
- REDLICH (J.)
The procedure of the House of Commons
A Study of its History and Present Form
Londres, Archibald Constable & Co, 2 tomes, 1908
Tome 1, 212 p
- REUTER
La signification juridique, politique, et économique de l'acte budgétaire
Annales de Finances Publiques, n° VI-VII, 1946.
- RIALS (S.)
Le mystère de l'origine
Droits, n° 8, 1988, pp. 3 à 21
- RIVERO (J.)
Sanction juridictionnelle et règle de droit
Etudes offertes à Julliot de la Morandière, 1964
in Pages de doctrine, Paris, LGDJ, tome 1, 1980, pp. 265 à 276
- SAÏDJ (L.)
Finances Publiques
Paris, Dalloz, 4^{ème} éd., 2003, 662 p

SEGUR (P.)

Qu'est-ce que la responsabilité politique ?
RDP, n° 6, 1999, pp. 1599 à 1623

TODD (A.)

Le Gouvernement parlementaire en Angleterre
Paris, Giard et Brière, trad. S. Walpole, 2 tomes, 1900
Tome 1, 466 p
Tome 2, 445 p

TROPER (M.)

- *Pour une théorie juridique de l'Etat*
Paris, PUF, Léviathan, 1994, 354 p

- *La théorie du droit, le droit l'Etat*
Paris, PUF, Léviathan, 2001, 334 p

TROTABAS (L.), COTTERET (J.-M.)

- *Finances Publiques*
Paris, Dalloz, 2^{ème} éd., 1967, 893 p

- *Finances Publiques*
Paris, Dalloz, 3^{ème} éd., 1985, 511 p

VILLERS (R.)

Cours d'histoire des institutions publiques
Paris, Les cours de droit, 1962, 284 p

VON WRIGHT (G. H.)

Norm and action
Londres, Routledge & Kegan Paul, 1^{ère} éd., 1963, 1977, 214 p

WAGNER (A.)

Traité de sciences des finances
Paris, Giard et Brière, trad. H. Vouters et J. Ronjat, 2 tomes, 1909

Partie 2. L'altération du pouvoir parlementaire de décision budgétaire

Titre 1. La rationalisation de la procédure du vote du budget

- Documents parlementaires :

Budgets and Financial Documents

Factsheet P5, Procedure Series

Londres, House of Commons Information Office, 2003, 10 p

Commission des finances, de l'économie générale et du plan

Rapport d'information sur la recevabilité financière des amendements

Paris, Documents d'information de l'Assemblée nationale, n° 1273, 1994, 229 p.

Financial Procedure

Factsheet P6, Procedure Series

Londres, House of Commons Information Office, 2003, 11 p

Ministère de l'économie des finances et du plan

Le budget de l'Etat, De la préparation à l'exécution

Paris, Les Editions de Bercy, Etudes, 159 p

Parliamentary Stages of a Government Bill

Factsheet L1, Legislation Series

Londres, House of Commons Information Office, 2003, 12 p

Report from the select committee on estimates procedure (grants of supply) : together with the proceedings of the committee

Londres, Henry Hansard and Son, The House of Commons Publications, n° 281, 13 juillet 1888, 84 p.

Report from the select committee on national expenditure (Ninth report)

Londres, Wyman & Simons, The House of Commons Publications, n° 387, 4 décembre 1902, 143 p

Supply Procedure and the Work of the Clerk of Supply

Londres, House of Commons Public Bill Office, 2^{ème} éd., juillet 2005, 266 p

- Remarques sur les traités de droit parlementaire de May et de Pierre :

Les différentes éditions du traité de May renferment l'évolution du droit parlementaire anglais entre 1844 et 2004, date de la 23^{ème} édition. Les neuf premières éditions sont de Erskine May. C'est Palgrave qui a repris le traité en signant la 10^{ème} édition en 1893. La comparaison des différentes éditions est instructive d'un point de vue historique. Par la suite, différents auteurs ont entrepris de continuer le traité qui prit le nom de Erskine May's treatise. Ainsi, la 14^{ème} édition de 1946 est de Lord Campion qui a ensuite rédigé seul un ouvrage de droit parlementaire *An introduction to the procedure of the House of Commons*, don't la 3^{ème} édition date de 1958. Enfin, Sir Lidderdale, qui a signé la 19^{ème} édition, est également l'auteur, avec Lord Campion, d'une étude portant sur le droit parlementaire : *La procedure parlementaire en Europe* (1955).

MAY (E.)

- *A treatise on the law, privileges, proceedings and usage of Parliament*
Londres, Butterworths, 1^{ère} éd., 1844

- *A practical treatise on the law, privileges, proceedings and usage of Parliament*
Londres, Butterworths, 2^{ème} éd., 1851, 644 p
Londres, Butterworths, 3^{ème} éd., 1855
Londres, Butterworths, 4^{ème} éd., 1859
Londres, Butterworths, 5^{ème} éd., 1863

- *A treatise on the law, privileges, proceedings and usage of Parliament*
Londres, Butterworths, 6^{ème} éd., 1868
Londres, Butterworths, 7^{ème} éd., 1873
Londres, Butterworths, 8^{ème} éd., 1879
Londres, Butterworths, 9^{ème} éd., 1883

Editions non signées par May :

PALGRAVE (T.)

- *A treatise on the law, privileges, proceedings and usage of Parliament*
Londres, W. Clowes, 10^{ème} éd., 1893, 898 p
Londres, W. Clowes and Sons, 11^{ème}, 1906, 1001 p

- *Traité des lois, privilèges, procédures et usages du Parlement*
Paris, Giard et Brière, 11^{ème} éd., trad. J. Delpech, 1909, 2 tomes
Tome 1^{er}, 408 p

LONSDALE WEBSTER (Sir T.)

A treatise on the law, privileges, proceedings and usage of Parliament
Londres, Butterworths, 12^{ème} éd., 1917, 906 p
Londres, Butterworths and Co, 13^{ème} éd., 1924, 906 p

CAMPION (Sir G.)

A treatise on the law, privileges, proceedings and usage of Parliament
Londres, Butterworths, 14^{ème} éd., 1946

COCKS (Sir B.)

A treatise on the law, privileges, proceedings and usage of Parliament

Londres, Butterworths, 15^{ème} éd., 1950, 1057 p

Londres, Butterworths, 16^{ème} éd., 1957, 1139 p

Erskine May's treatise on the law, privileges, proceedings and usage of Parliament

Londres, Butterworths, 17^{ème} éd., 1964, 1145 p

Londres, Butterworths, 18^{ème} éd., 1971, 1108 p

LIDDERDALE (Sir D.)

Erskine May's treatise on the law, privileges, proceedings and usage of Parliament

Londres, Butterworths, 19^{ème} éd., 1976, 1108 p

GORDON (C.)

Erskine May's treatise on the law, privileges, proceedings and usage of Parliament

Londres, Butterworths, 20^{ème} éd., 1983, 1200 p

BOULTON (C. J.)

Erskine May's treatise on the law, privileges, proceedings and usage of Parliament

Londres, Butterworths, 21^{ème} éd., 1989, 1079 p

LIMON (D.), MCKAY (W.)

Erskine May's treatise on the law, privileges, proceedings and usage of Parliament

Londres, Butterworths, 22^{ème} éd., 1997, 1095 p

MCKAY (W.)

Erskine May's treatise on the law, privileges, proceedings and usage of Parliament

Londres, LexisNexis UK, 23^{ème} éd., 2004, 1138 p

Introduction, pp. 1 à 11

Committees, pp. 794 à 847

Financial procedure, pp. 839 à 931

Le traité de Pierre a connu quatre éditions :

PIERRE (E.)

- *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*

Paris, Motteroz, 1^{ère} éd., 1893, 1230 p

Paris, Librairies-imprimeries réunies, 2^{ème} éd., 1902, 1432 p

Paris, Motteroz et Martinet, 3^{ème} éd., 1908, 1406 p

Paris, Librairies-imprimeries réunies, 4^{ème} éd., 1902, 1432 p

- *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*

Paris, Loysel, éd. de P. AMELLER, P. AVRIL, J. GICQUEL, 2 tomes, 1989, 1439 p

Tome 1, n° 516, pp. 578 et 579

Tome 2, n° 711, p. 859 et 860

n° 737, pp. 885 à 880

n° 767 à 777, pp. 912 à 923

n° 937 à 950, pp. 1081 à 1098

Sources par ordre alphabétique

ALLIX (E.)

Traité élémentaire de science des finances et de législation financière française
Paris, Librairie Arthur Rousseau, 6^{ème} éd., 1931, 1172 p
pp. 185 à 227. Livre II. Vote du budget.

AMSELEK (P.)

Le budget de l'Etat sous la V^{ème} République
Paris, LGDJ, 1967, 657 p

AVRIL (P.)

- Responsabilité et *accountability*
in BEAUD (O.) et BLANQUER (J-M.), (dir.), *La responsabilité des gouvernants*
Paris, Descartes et Cie, 1999, pp. 85 à 93

- Le parlementarisme rationalisé
RDP, n°5-6, 1998, pp. 1507 à 1515

AVRIL (P.), GICQUEL (J.)

- *Lexique de droit constitutionnel*
Paris, PUF, 1998, 151 p

- *Droit parlementaire*
Paris, Montchrestien, 3^{ème} éd., 2004, 411 p

BAGEHOT (W.)

The English Constitution
Londres, Oxford university Press, éd. de 2001, 1867, 219 p.

BARANGER (D.)

Parlementarisme des origines
Paris, PUF, Léviathan, 1^{ère} éd., 1999,
pp 193 à 219, Chapitre 5 : Les Chambres et la souveraineté

BARKER (A.), RUSH (M.)

The Member of Parliament and his information
Londres, Allen & Unwin, 1970, 443 p

BARTHELEMY (J.)

Le procès de la commission des finances
in Mélanges Raymond Carré de Malberg
Paris, Duchemin, 1977, pp. 241 à 274

BEAUTE (J.)

Le Règlement intérieur de la Chambre des communes britannique d'hier à aujourd'hui
RDP, n°6, 1996, pp. 1556 à 1586

- BOUCARD (M.), JEZE (G.)
Eléments de la science des finances et de la législation financière française
Paris, Giard et Brière, 1896, 451 p.
Livre 1^{er}, pp. 1 à 40
- BOUHADANA (I.)
Vers un nouveau rôle des commissions des finances des assemblées parlementaires
in BOUVIER (M.) (dir.), *Réforme des finances publiques, démocratie et bonne gouvernance*
Paris, LGDJ, pp. 38 à 45
- BOUVIER (M.), ESCLASSAN (M. C.), LASSALE (J.-P.)
Finances publiques
Paris, LGDJ, 7^{ème} éd., 2004, 871 p
- BRITAIN (Sir H.)
The British Budgetary System
Londres, George Allen & Unwin, 1959, 320 p
- BURDEAU (G.)
Droit constitutionnel et institutions politiques
Paris, LGDJ, 19^{ème} éd., 1980, 672 p
- CAHOUA (P.)
Les commissions, lieu du travail législatif
Pouvoirs, n° 34, 1985, pp. 37 à 49
- CAMBY (J.-P.)
La réforme du budget de l'Etat, Loi organique relative aux lois de finances
Paris, LGDJ, 2^{ème} éd., 2004, 411 p
- CAMBY (J.-P.), MEUNIER (D.)
- Commission des finances
Dictionnaire encyclopédique de finances publiques, dir. L. Philip
Paris, Economica, tome 1, 1991, pp. 320 à 323.

- Irrecevabilités financières
Dictionnaire encyclopédique de finances publiques, dir. L. Philip
Paris, Economica, tome 2, 1991, pp. 981 à 984.
- CAMPION (Lord)
An introduction to the procedure of the House of Commons
Londres, Macmillan & Co, 3^{ème} éd., 1958, 350 p
- CAMPION (Lord), LIDDERDALE (Sir D.)
La procédure parlementaire en Europe
Paris, Armand Colin, 1955, 247 p

CARCASSONNE (G.)

La place de l'Opposition : le syndrome français
Pouvoirs, n° 85, 1998, pp. 75 à 87

CHANDERNAGOR (A.)

Un Parlement pour quoi faire ?
Paris, Gallimard, 1967, 186 p

CHIROUX (R.)

Un élément actif du contrôle parlementaire en matière budgétaire sous la V^{ème} République : le rapport général de la commission des finances du Sénat
Etudes de finances publiques, Mélanges en l'honneur de Monsieur le Professeur Paul Marie Gaudemet
Paris, Economica, 1984, pp. 223 à 245.

DEBRE (M.)

Discours devant le Conseil d'Etat du 27 août 1958
in Constitution française du 4 octobre 1958
Paris, La Documentation Française, n° 1.04, 1996, pp. 15 à 21.

DOUAT (E.)

Finances publiques
Finances communautaires, nationales, sociales et locales
Paris, PUF, coll. Thémis, 2^{ème} éd., 2000, 523 p

DUGUIT (L.)

Traité de droit constitutionnel
Paris, Ancienne Librairie Fontemoing, 3 tomes
Tome 1, 1927, 763 p

DUVERGER (M.)

Institutions politiques et droit constitutionnel, Les grands systèmes politiques
Paris, PUF, Thémis, 17^e éd., 1988, 603 p.

EINZIG (P.)

The control of the Purse : progress and decline of Parliament's financial control
Londres, Secker and Warburg, 1959, 344 p.

ESMEIN (A.)

Eléments de droit constitutionnel français et comparé
Paris, Editions Panthéon-Assas, coll. les introuvables, 6^{ème} éd. de 1914, 2001, 1246 p.
Institutions et principes fournis par le droit de l'Angleterre, pp. 71 à 138
Le Gouvernement parlementaire ou Gouvernement de Cabinet, pp. 173 à 259

GIULJ (S.)

Le statut de l'Opposition en Europe
Paris, La Documentation Française, Notes et études documentaires, 1980, 336 p

GOUX (C.)

La Constitution et l'initiative financière des députés

Notes et Etudes Documentaires, n° 4753, 1984, 191 p

p. 131, Les 12 catégories de l'initiative financière au regard de l'article 40.

La recevabilité financière des amendements : l'occasion d'un équilibre entre les pouvoirs

RFFP, n° 26, 1989, pp. 71 à 77

HAMON (F.), TROPER (M.)

Droit constitutionnel

Paris, LGDJ, 28^{ème} éd., 2003, 824 p

Les justifications du pouvoir, pp. 165 à 192

HATSELL (J.)

Precedents of proceedings in the House of Commons

Londres, T. Payne, 4 tomes, 1796.

ILBERT (Sir C.)

Legislative methods and forms

Oxford, Clarendon Press, 1901, 372 p

JEZE (G.)

Traité de science des finances

Paris, Giard et Brière, 1910, 570 p.

LAFERRIERE (J.), WALINE (M.)

Traité de science et de législation financières

Paris, LGDJ, 1952, 581 p

LALUMIERE (P.), DEMICHEL (A.)

Les régimes parlementaires européens

Paris, PUF, 2^{ème} éd., 1978, 707 p.

LALUMIERE (P.), EMERI (C.)

Article 47

in La Constitution de la république française, analyses et commentaires

Paris, Economica, 1979, pp. 915 à 933

LALY CHEVALIER (C.)

Le pouvoir d'amendement des parlementaires en matière financière au regard de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances

RFFP, n°82, 2003, pp. 115 à 132

LASSALE (J.-P.)

Le Parlement et l'autorisation des dépenses publiques

RSF, 1963, pp. 580 à 623

LAUVAUX (P.)

Le parlementarisme

Paris, PUF, Que sais-je ?, n° 2343, 2^{ème} éd., 1997, 127 p.

LE GUERN (H.), MESSAGE (H.), TESSIER (A.)

Le contrôle parlementaire du budget de l'Etat

RFFP, n° 22, 1988, pp. 195 à 242

LOUIS-LUCAS (P.)

Les pouvoirs propres des commissions des finances

RDP, 1954, pp. 722 à 752

MAUS (D.)

Les grands textes de la pratique institutionnelle de la V^{ème} République

Paris, La Documentation Française, 1998, 428 p

MIRKINE-GUETZEVITCH (P.)

- *Les Constitutions de l'Europe nouvelle*

Paris, Librairie Delagrave, 1928, 412 p

- Les nouvelles tendances du droit constitutionnel

RDP, 1928, pp. 5 à 53.

- Les nouvelles tendances du droit constitutionnel

RDP, 1930, pp. 35 à 81 et 490 à 529.

MOLINIER (J.),

- *La procédure financière en Grande-Bretagne*

thèse, Paris, dir. P. M. Gaudemet, 1969, 485 p.

- Aspects juridiques et signification de la procédure budgétaire britannique

RDP, 1970, pp. 973 à 1003.

MUZELLEC (R.)

- Du caractère fondamental des lois de finances rectificatives

Etudes de finances publiques, Mélanges en l'honneur de Monsieur le Professeur Paul Marie Gaudemet

Paris, Economica, 1984, pp. 173 à 192.

- Lois de finances rectificatives

Dictionnaire encyclopédique de finances publiques, dir. L. Philip

Paris, Economica, tome 2, 1991, pp. 1016 à 1019.

ORSONI (G.)

Finances publiques

Paris, Publisud, 1989, 343 p

PAYSANT (A.)

Finances publiques

Paris, Armand Colin, 5^{ème} éd., 1999, 470 p

PEISER (G.)

La priorité de l'Assemblée nationale sur le Sénat en matière de finances
Etudes de finances publiques, Mélanges en l'honneur de Monsieur le Professeur Paul
Marie Gaudemet
Paris, Economica, 1984, pp. 207 à 221.

PELLETIER (F.)

Introduction au système financier de la Grande-Bretagne : le régime budgétaire
RSLF, 1905, pp. 116 à 146.

PERREAU (C.)

Des restrictions au droit d'initiative parlementaire en ce qui concerne les lois de
finances
RSLF, 1903, pp. 23 à 74

PEZANT (J.-L.)

Parlementarisme rationalisé et système majoritaire
in Mélanges Pierre Avril, La République
Paris, Montchrestien, 2001, pp. 465 à 479

PIKE (L. O.)

A Constitutional History of the House of Lords
Londres, New York, Macmillan and Co, 1894, 405 p.

REDLICH (J.)

The procedure of the House of Commons
A study of its history and present form
Londres, Archibald Constable & Co, trad. E. Steinthal, 3 tomes, 1908
Tome 1, 212 p

REID (G.)

The politics of financial control
Londres, Hutchinson University Library, 1966, 176 p

RFFP : numéros liés à la réforme du 1^{er} août 2001 :

- Réforme des finances publiques, Réforme de l'Etat
RFFP, n°73, 2001, 231 p

- La loi organique relative aux lois de finances
RFFP, n°76, 2001, 322 p

- La mutation des finances publiques
RFFP, n°79, 2002, 348 p

SAÏDJ (L.)

Finances Publiques
Paris, Dalloz, 4^{ème} éd., 2003, 662 p

STOURM (R.)

Cours de finances, Le budget

Paris, Librairie Guillaumin et Compagnie, 1900, 653 p.

TAUGOURDEAU (J.-P.)

Réformer le droit d'initiative en matière de loi de finances

Revue du Trésor, 1982, pp. 89 à 108

TODD (A.)

Le Gouvernement parlementaire en Angleterre

Paris, Giard et Brière, trad. S. Walpole, 2 tomes, 1900

Tome 1, 466 p

Tome 2, 445 p

TROTABAS (L.), COTTERET (J.-M.)

Droit budgétaire et comptabilité publique

Paris, Dalloz, 4^{ème} éd., 1995, 420 p

Union interparlementaire

Les Parlements dans le Monde

Bruxelles, Bruylant, 2^{ème} éd., 2 tomes, 1986, 1661

Tome 1^{er}, 827 p

Tome 2, pp. 831 à 1661

Titre 2. La réduction du vote du budget à un moment d'information

- Documents parlementaires

Budgets and Financial Documents

Factsheet P5, Procedure Series

Londres, House of Commons Information Office, 2003, 10 p

Financial Procedure

Factsheet P6, Procedure Series

Londres, House of Commons Information Office, 2003, 11 p

LAMBERT (A.)

Rapport n° 343 au Sénat déposé le 29 mai 2001

MIGAUD (D.)

Rapport n° 2908 à l'Assemblée Nationale déposé le 31 juin 2001

Mission d'information commune sur les moyens d'information des Parlements étrangers en matière économique et sociale

Rapport d'information

Paris, Les Documents d'information de l'Assemblée nationale, n° 2065, 1995, 215 p.

Parliamentary Stages of a Government Bill

Factsheet L1, Legislation Series

Londres, House of Commons Information Office, 2003, 12 p

Report from the select committee on estimates procedure (grants of supply) : together with the proceedings of the committee

Londres, Henry Hansard and Son, The House of Commons Publications, n° 281

13 juillet 1888, 84 p.

Report from the select committee on national expenditure

Londres, Wyman & Simons, The House of Commons Publications, n° 387

4 décembre 1902, 143 p

- Sources par ordre alphabétique

ALLIX (E.)

Traité élémentaire de science des finances et de législation financière française

Paris, Librairie Arthur Rousseau, 6^{ème} éd., 1931, 1172 p

pp. 185 à 227. Livre II. Vote du budget.

AMSELEK (P.)

Le budget de l'Etat sous la V^{ème} République

Paris, LGDJ, 1967, 657 p

AVRIL (P.)

- Le contrôle des finances de l'Etat : le rôle et l'avenir de l'office de l'évaluation des politiques publiques

in L'exercice du pouvoir financier du Parlement, Théorie, Pratique et Evolution

Paris, PUF, Economica, 1996, pp. 101 à 103

-Responsabilité et *accountability*

in BEAUD (O.) et BLANQUER (J-M.), (dir.), *La responsabilité des gouvernants*

Paris, Descartes et Cie, 1999, pp. 85 à 93

- Quel équilibre exécutif et législatif ?

RDP, n° 1/2, 2002, pp. 268 à 279

AVRIL (P.), GICQUEL (J.)

Droit parlementaire

Paris, Montchrestien, 3^{ème} éd., 2004, 411 p

AYNES (L.)

Formalisme et prévention

in Le droit du crédit à la consommation, Travaux de la conférence d'agrégation, dir.

I. Fadlallah

Paris, Litec, 1982, n° 1 à 56.

- BAGEHOT (W.)
The English Constitution
Londres, Oxford University Press, éd. de 2001, 1867, 219 p.
- BARANGER (D.)
La tradition du contrôle budgétaire en Grande-Bretagne
RFFP, n°86, 2004, pp. 75 à 86
- BARTHELEMY (J.)
Le procès de la commission des finances
in Mélanges Raymond Carré de Malberg
Paris, Duchemin, 1977, pp. 241 à 274
- BEUDANT (R.)
Cours de droit civil français
réimpression Bad Feilnbach : Schmidt Periodical, 2^{ème} éd. (1936), avec la participation de R. Beudant et P. Lerebours-Pigeonnière, tome 8 avec la participation de G. Lagarde, 1996, 698 p
sur la notion de consentement, pp. 46 à 98
- BONNET (E.), BOUVIER (M.)
La loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances
LPA, n° 235, 2001, pp. 4 à 7
- BOUCARD (M.), JEZE (G.)
Eléments de la science des finances et de la législation financière française
Paris, Giard et Brière, 1896, 451 p
Livre 1^{er}, pp. 1 à 40
- BOUVIER (M.)
- Tradition et modernité de la science des finances publiques
RFFP, n° 41, 1993, pp. 253 à 267

- La loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances
AJDA, n° 10, 2001, n° 10, pp. 876 à 886
- BOUVIER (M.), ESCLASSAN (M. C.), LASSALE (J.-P.)
Finances publiques
Paris, LGDJ, 7^{ème} éd., 2004, 871 p
- BURDEAU (G.)
Pouvoir financier et pouvoir budgétaire, (essai de systématisation de leurs relations)
Mélanges en l'honneur Dabin
Paris, Sirey, Bruylant, tome 1, Théorie générale du droit, 1963, pp. 33 à 59
- CALAIS-AULOY (J.), STEINMETZ (F.)
Droit de la consommation
Paris, Dalloz, 6^{ème} éd., 2003, 631 p
Introduction, pp. 1 à 48 et information des consommateurs, pp. 49 à 83

CAMBY (J.-P.)

- Chronique constitutionnelle
94-351 DC, 29 décembre 1994
AJDA, 1995, pp. 336 à 340.

- Le Conseil constitutionnel et les principes du droit budgétaire
RFFP, n° 51, 1995, pp. 51 à 63

- Le Conseil constitutionnel et la réforme de la procédure budgétaire
LPA, n° 202, 2001, pp. 5 à 18

- La place des finances publiques dans les préoccupations des parlementaires
RFFP, n°87, 2004, pp. 23 à 38

CAMBY (J.-P.), MEUNIER (D.)

Commission des finances
Dictionnaire encyclopédique de finances publiques, dir. L. Philip
Paris, Economica, tome 1, 1991, pp. 320 à 323

CAMPION (Lord)

An introduction to the procedure of the House of Commons
Londres, Macmillan & Co, 3ème éd., 1958, 350 p

CAPITANT (R.)

- Régimes parlementaires
in Mélanges Raymond Carré de Malberg
Paris, Librairie Duchemin, 1977, pp. 33 à 57

- Les leçons de la démocratie anglaise : pour un « two-party system »
Esprit, mars 1939, pp. 853 à 857
in Ecrits d'entre-deux-guerres (1928-1940)
Paris, Editions Panthéon-Assas, coll. les introuvables, 2004, pp. 425 à 429

CARBONNIER (J.)

Droit civil
Paris, PUF, 21^{ème} éd., 1998, tome 4, Les obligations, 625 p
La formation du contrat, pp. 65 à 136, n° 23 à 67

CHANTEBOUT (B.)

Le contrôle parlementaire
Paris, La Documentation Française, Documents d'études, n° 1-14, 1988, 55 p.

CHIROUX (R.)

Un élément actif du contrôle parlementaire en matière budgétaire sous la V^{ème}
République : le rapport général de la commission des finance du Sénat
*Etudes de finances publiques, Mélanges en l'honneur de Monsieur le Professeur Paul
Marie Gaudemet*
Paris, Economica, 1984, pp. 223 à 245

CRICK (B.)

The reform of parliament

Londres, Weidenfeld and Nicolson, 1970, 325 p

CRUCIS (H.-M.)

- La sincérité des lois de finances, Nouveau principe du droit budgétaire

JCP G, n° 28, 2000, pp. 1359 à 1363

- La loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances

JCP G, n° 40, 2001, p. 1813 et 1814

JCP E, n° 42, 2001, pp. 1641 à 1643

DAHL (R. A.)

Political Oppositions in Western Democracies

New Haven and London, Yale University Press, 1966, 458 p

DANIEL (J.), EMERI (C.)

L'Assemblée Nationale et son devenir

RDP, n°5, 1989, pp. 1245 à 1272

DOUAT (E.)

- *Finances publiques*

Finances communautaires, nationales, sociales et locales

Paris, PUF, coll. Thémis, 2^{ème} éd., 2000, 523 p

- Le Conseil constitutionnel s'oppose à la création d'un nouvel impôt

LPA, n° 89, 2000, pp. 4 à 7

DUCROS (J.-C.)

- La structure bipartite de la loi de finances de l'année

Etudes de finances publiques, Mélanges en l'honneur de Monsieur le Professeur Paul Marie Gaudemet

Paris, Economica, 1984, pp. 143 à 151

- Loi de finances de l'année (structure et contenu)

Dictionnaire encyclopédique de finances publiques, dir. L. Philip

Paris, Economica, 1991, tome 1, pp. 1009 à 1012

DUGUIT (L.)

Traité de droit constitutionnel

Paris, Ancienne Librairie Fontemoing, 3 tomes

Tome 2, 1928, 888 p

Chapitre 3. Les organes de l'Etat (surtout § 49 à 52, pp. 793 à 835)

DUSSART (V.), ESPUGLAS (P.)

L'ordonnance du 2 janvier 1959 : 40 ans après

Toulouse, Etudes de l'IREDE, PU Sciences sociales de Toulouse, 2002, 289 p

DUVERGER (M.)

- Esquisse d'une théorie de la représentation politique
in L'évolution du droit public, Etudes en l'honneur d'Achille Mestre
Paris, Sirey, 1956, pp. 211 à 220

- *Institutions politiques et droit constitutionnel, Les grands systèmes politiques*
Paris, PUF, Thémis, 17^e éd., 1988, 603 p

EINZIG (P.)

The control of the Purse : progress and decline of Parliament's financial control
Londres, Secker and Warburg, 1959, 344 p

HERTZOG (R.)

- Une grande réforme : la réforme du droit budgétaire par le Parlement
RFFP, n° 77, 2001, pp. 7 à 18

- Les pouvoirs financiers du Parlement
RDP, n° 1, 2002, pp. 289 à 312

HOCHEDÉZ (D.)

Vers une revivification du débat budgétaire à l'Assemblée nationale ?
RFFP, n°72, 2000, pp. 203 à 216

ILBERT (Sir C.)

Legislative methods and forms
Oxford, Clarendon Press, 1901, 372 p

ILLERSIC (A. R.)

Government finance and fiscal policy in post-war Britain
Londres, Staples Press, 1955, 278 p

JAN (P.)

La rénovation du travail parlementaire à l'Assemblée Nationale
RDP, n°4, 1995, pp. 987 à 1028

JENNINGS (I.)

Parliament
Cambridge, Cambridge University Press, 2^{ème} éd., 1957, 574 p

JEZE (G.)

Traité de science des finances
Paris, Giard et Brière, 1910, 570 p

JUEN (P.)

L'autorisation parlementaire dans la loi organique relative aux lois de finances :
réformes ou continuité ?
LPA, 2002, n° 40, pp. 6 à 13 et n° 41, pp. 8 à 14

- LAFERRIERE (J.), WALINE (M.)
Traité de science et de législation financières
 Paris, LGDJ, 1952, 581 p
- LAGARDE (X.)
 Observations critiques sur la renaissance du formalisme
JCP, 1999. I. 170, pp. 1767 à 1775
- LASSALE (J.-P.)
 - Le Parlement et l'autorisation des dépenses publiques
RSF, 1963, pp. 580 à 623
- La loi organique et l'équilibre constitutionnel des pouvoirs
RFFP, n° 26, 1989, pp. 17 à 31
- Finances publiques et sciences sociales
RFFP, n° 41, 1993, pp. 233 à 238
- LAURE (M.)
 Pour une démarche scientifique plus ambitieuse en matière de finances publiques
RFFP, n° 51, 1995, pp. 149 à 168
- LAUVAUX (P.)
Les grandes démocraties contemporaines
 Paris, PUF, coll. Droit fondamental, 3^{ème} éd., 2004, 1060 p
- LAUZE (J.)
 Les grands principes du droit budgétaire d'une loi organique à l'autre
RDP, n° 6, 2001, pp. 1691 à 1748
- LE GUERN (H.), MESSAGE (H.), TESSIER (A.)
 Le contrôle parlementaire du budget de l'Etat
RFFP, n° 22, 1988, pp. 195 à 242
- LEROY-BEAULIEU (P.)
Traité de la science des finances
 Paris, Guillaumin et Cie, tome 2, 1879, 712 p
- LESER (H. G.)
 L'évolution du contrat en droit allemand avec un bref aperçu du droit anglais
in L'évolution contemporaine du Droit des contrats
 Journées René Savatier à Poitiers les 24-25 octobre 1985
 Paris, PUF, 1986, 238 p, pp. 73 à 96.
- LEVOYER (L.)
 - L'influence du droit communautaire sur le pouvoir financier du Parlement
 Paris, LGDJ, 2002, 447 p

LEVOYER (L.)

- La loi organique du premier août 2001 et le pouvoir du contrôle budgétaire du Parlement

RFDA, n° 3, 2003, pp. 579 à 589

LUCHAIRE (F.)

La loi organique relative aux lois de finances devant le Conseil constitutionnel

RDP, n° 5, 2001, pp. 1455 à 1481

MAISONNEUVE (C.)

Le rôle des rapporteurs spéciaux

in L'exercice du pouvoir financier du Parlement, Théorie, Pratique et Evolution

Paris, PUF, Economica, 1996, pp. 73 à 82

MALAURIE (P.), AYNES (L.), STOFFEL-MUNCK (P.)

Les obligations

Paris, Defrénois, 2003, 824 p

Formalisme informatif, pp. 253 à 256, n° 540 et 541.

Obligation d'information, pp. 365 à 370, n° 776 à 780.

MALEGAT-MELY (D.), RABATE (L.)

Les annexes destinées au Parlement

RFFP, n° 26, 1989, pp. 33 à 39

MAUCOUR-ISABELLE (A.)

La rénovation des pouvoirs budgétaires du Parlement sous la V^{ème} République

Paris, Dalloz, 2005, 764 p

MAZEAUD (H.), MAZEAUD (L.), MAZEAUD (J.)

Leçons de droit civil

Paris, Montchrestien, tome 2, 1956, Huitième et neuvième leçon, pp. 128 à 162, n° 157 à 208.

MCKAY (W.)

Erskine May's treatise on the law, privileges, proceedings and usage of Parliament

Londres, LexisNexis UK, 23^{ème} éd., 2004, 1138 p

Introduction, pp. 1 à 11

Committees, pp. 794 à 847

Financial procedure, pp. 839 à 931

MESSAGE (H.)

- La structure des lois de finances

RFFP, n°40, 1992, pp. 7 à 47

- Peut-on mesurer le pouvoir budgétaire du Parlement ?

RFFP, n° 41, 1993, pp. 14 à 29

MESTRE (J.)

L'évolution du contrat en droit privé français
in L'évolution contemporaine du Droit des contrats
Journées René Savatier à Poitiers les 24-25 octobre 1985
Paris, PUF, 1986, 238 p, pp. 41 à 60

MOLINIER (J.)

- L'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances
in ISAÏA (H.), SPINDLER (J.), Histoire du droit des finances publiques
Paris, Economica, tome 1, *Les grands textes commentés du droit budgétaire et de la comptabilité publique*, 1986, pp. 310 à 330

- *La procédure financière en Grande-Bretagne*
thèse, Paris, dir. P. M. Gaudemet, Paris, 1969, 485 p

- Aspects juridiques et signification de la procédure budgétaire britannique
RDP, n° 1970, pp. 973 à 1003

MUZELLEC (R.)

La réforme du budget de l'Etat – la loi organique relative aux lois de finances
LPA, 2003, n° 128, pp. 8 à 12

NORTON (P.)

Dissension in the House of Commons 1974-1979
Oxford, Clarendon Press, 1980, 524 p.

OLIVA (E.)

- Chroniques jurisprudentielles :
94-351 DC, 29 décembre 1994
D., n° 41, 1995, Somm., pp. 348 à 351

- 2001-448 DC, 25 juillet 2001.
RFDC, n° 49, 2002, pp. 152 à 174

ORSONI (G.)

- L'évolution des concepts économiques et financiers depuis l'ordonnance du 2 janvier 1959
RFFP, n° 26, 1989, pp. 189 à 214

- Misère de la théorie financière (?)
RFFP, n° 41, 1991, pp. 239 à 252

- Communautés européennes : éléments de transparence budgétaire
RFFP, n°40, 1992, pp. 131 à 149

- *Science et législation financières*
Budgets publics et lois de finances
Paris, Economica, 2005, 753 p
pp. 206 à 233, Les lois de finances et leur présentation.
pp. 300 à 304, La sincérité.

PELLET (R.)

Réformer la Constitution financière, pour de nouveaux principes budgétaires
RDP, n° 1, 2002, pp. 313 à 339

PHILIP (L.)

Contrôle des finances publiques (Principes généraux)
Dictionnaire encyclopédique de finances publiques, dir. L. Philip
Paris, Economica, 1991, tome 1, p. 475 et 476

- chroniques jurisprudentielles :
94-351 DC, 29 décembre 1994
RFDC, n° 21, 1995, pp. 170 à 176

95-369 DC, 28 décembre 1995
RFDC, n° 25, 1996, pp. 119 à 129

97-395 DC, 30 décembre 1997
RFDC, n° 33, 1998, pp. 160 à 167

98-406 DC, 29 décembre 1998
RFDC, n° 37, 1999, pp. 130 à 137

99-424 DC, 29 décembre 1999
RFDC, n° 41, 2000, pp. 132 à 137

- *L'ordonnance organique du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances*
Paris, La Documentation Française, Document d'études, Finances Publiques, n° 5.01,
2000

- Droit constitutionnel financier et fiscal : La nouvelle loi organique du 1er août 2001
relative aux lois de finances
RFDC, n° 49, 2002, pp. 199 à 212

PIERRE (E.)

Traité de droit politique, électoral et parlementaire
Paris, Loysel, éd. de AMELLER (P.), AVRIL (P.), GICQUEL (J.), 2 tomes, 1989,
1439 p
Tome 1, n° 516, pp. 578 et 579
Tome 2, n° 711, p. 859 et 860, n° 737, pp. 885 à 880
n° 767 à 777, pp. 912 à 923, n° 937 à 950, pp. 1081 à 1098

PLANIOL (M.)

Traité élémentaire de droit civil
Paris, LGDJ, 6^{ème} éd., tome 2, 1912, 1151 p.

QUINTY (D.), JOLY (D.)

Le rôle des parlements européens et nationaux dans la fonction législative
RDP, n°2, 1991, pp. 393 à 436

RAYMOND (P.)

Chronique constitutionnelle
2001-448 DC, 25 juillet 2001
LPA, n° 250, 2001, pp. 8 à 18

REID (G.)

The politics of financial control
Londres, Hutchinson University Library, 1966, 176 p

RICHARD (A.)

Vers un approfondissement du contrôle parlementaire
RFFP, n° 26, 1989, pp. 59 à 69

SAÏDJ (L.)

Finances Publiques
Paris, Dalloz, 3^{ème} éd., 2000, 429 p
Paris, Dalloz, 4^{ème} éd., 2003, 662 p

SALEILLES (R.)

De la déclaration de volonté : contribution à l'étude de l'acte juridique en droit civil allemand
Paris, F. Pichon, 1901, 421 p

SCHOETTL (J.-E.)

La nouvelle Constitution financière de la France
LPA, n° 183, 2001, pp. 3 à 23

SERIAUX (A.)

Droit des obligations
Paris, PUF, 2^{ème} éd., 1998, 779 p
Information, pp. 76 à 82, n° 22.

SMITHIES (A.)

The Budgetary Process in the United States
New-York, MacGraw-Hill Book Company, 1955, 486 p
pp. 28 à 45.

STOURM (R.)

Cours de finances, Le budget
Paris, Librairie Guillaumin et Compagnie, 1900, 653 p

TALLINEAU (L.)

- Les distinction liées au caractère obligatoire des documents accompagnant le projet de loi de finances de l'année
Etudes de finances publiques, Mélanges en l'honneur de Monsieur le Professeur Paul Marie Gaudemet
Paris, Economica, 1984, pp. 153 à 171

TALLINEAU (L.)

- Annexes budgétaires (documents annexes)

Dictionnaire encyclopédique de finances publiques, dir. L. Philip
Paris, Economica, 1991, tome 1, pp. 71 à 78

- La loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances

RFDA, n° 6, 2001, pp. 1205 à 1217

- Les tentatives de réformes de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances

in Mélanges Pierre Avril, La République
Paris, Montchrestien, 2001, pp. 481 à 500

- Les annexes budgétaires et la modernité

in Constitutions et finances publiques
Etudes en l'honneur de Loïc Philip
Paris, Economica, 2005, pp. 349 à 364

TERRE (F.), SIMLER (P.), LEQUETTE (Y.)

Droit civil, Les obligations

Paris, Dalloz, 7^{ème} éd., 1999, 1294 p

Obligation d'information, pp. 236 à 240, n° 249 à 252.

Formalisme informatif, pp. 241 à 248, n° 253 à 255.

TOCQUEVILLE (A. de)

De la démocratie en Amérique

Paris, Gallimard, Folio histoire, 12^{ème} éd. de 1961 (1^{ère} éd. de 1835), 2 tomes

Tome 1, 1998, 631 p, notamment Chapitre VII de la deuxième partie : De l'omnipotence de la majorité aux Etats-Unis et ses effets, pp. 369 à 389

Tome 2, 1999, 471 p

TODD (A.)

Le Gouvernement parlementaire en Angleterre

Paris, Giard et Brière, trad. S. Walpole, 2 tomes, 1900

Tome 1, 466 p

Tome 2, 445 p

TROTABAS (L.), COTTERET (J.-M.)

Droit budgétaire et comptabilité publique

Paris, Dalloz, 4^{ème} éd., 1995, 420 p

Union interparlementaire

Les Parlements dans le Monde

Bruxelles, Bruylant, 2^{ème} éd., 2 tomes, 1986, 1661

Tome 1^{er}, 827 p

Tome 2, pp. 831 à 1661

VERICEL (M.)

Le formalisme dans le contrat de travail
Droit social, n° 11, 1993, pp. 818 à 825

WILLOUGHBY (W. F.), WILLOUGHBY (W. W.), LINDSAY MACCUNE (S.)

The system of financial administration of Great Britain
Washington, The Brookings Institution, 2^{ème} impression, 1929, 361 p

Index

- A -

Amendement,

Encadrement financier, 338, 424 et s.
Choix par le *Speaker* en Angleterre, 350, 412
Procédures permettant de les écarter, 410 et s.
Amendment of the law, 403

Année financière

En France et en Angleterre, 9

Annualisation du vote du budget, 26 et s.

Appropriation,

Sens premier, 182, 183
Filiation avec la spécialité, 184 et s.
Origines
 avant le XIV^{ème} siècle, 198 et s.
 après le XIV^{ème} siècle, 201 et s.
Usage continu en Angleterre, 115 et s., 207 et s.
Usage ponctuel en France, 212 et s.

Assemblées représentatives

Définition, 40, 41, 42
Irrégularité dans le temps, 47 et s.
Premières assemblées représentatives
 en Angleterre, 1295, 44
 en France, 1302 et 1314, 46

- B -

Bicaméralisme

Naissance en Angleterre, 78 et 79
Naissance en France, 80 et s.

Bill of Rights (§ 12 et 14), 35, 93, 128 et s., 194, 216 et s., 226, 375

Bleus budgétaires, 464

Budget

Définition et étymologie, 15
Rejet du budget, 440 et s., 448 et s.

Budget day, 367, 399, 467, 468, 469

Budget speech, 467, 468, 469

- C -

Cas (règle des quatre), 31 et s., 194, 195

Charte de 1814, 82, 265 et s.

Clause of appropriation, 98, 116, 182, 211, 227, 228

Contenu, 182, 228

Clause de 1665, 211, 227

Clergé

Départ du clergé des Etats en Angleterre, 70 et 71

Commissions en matière de finances

Commissions des finances sous les III^{ème} et IV^{ème} République, 389

De la Chambre entière, 369, 390, 488 et s.

Définition, 349, 355, 368, 381 et s.

Abandon en matière budgétaire, 381 et s., 491

Liaison committee, 384, 399, 411, 418, 491, 579

Consentement à l'impôt

Définition, 30 et s., 502 et s.

Consécration du principe en Angleterre

en 1215, 34 et s

en 1629, 93, 121, 128

en 1689, 35, 194

Consécration du principe en France

en 1789, 125 et 126

en 1791, 75, 134, 496, 229, 232

en 1958, 374, 386, 421, 496, 499

Consentement à /de l'impôt, 92, 504

Aux Etats-Unis, 503

Lien avec le consentement contractuel, 512 et s.

Contrôle

Définition du terme anglais, 558 et 559

Définition du terme français, 560 et s.

Contrôle de l'exécution, 564 et s.

Effectivité, 567 et s.

Coutume

Sur la périodicité des assemblées et de leur consentement à l'impôt, 54 et s.

Crédits, 176

- D -

Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen (article 14), 125 et 126, 129, 132, 220 et s., 229, 373

Délais

Délais de discussion, 396 et s., 401 et s.
Respect des règles de délai, 405 et s.

Dépenses, 176

Principe de leur vote, 214 et s.
Spécialisation, 253 et s.

Déséquilibre

Entre les Chambres, 365 et 366
Entre le Gouvernement et le Parlement
 Structurel, 518 et s.
 Technique, 522 et s.

Droit comparé, 10 et 13

Droit parlementaire, 341 et 342

Codification en Grande-Bretagne, 343 et s.

- E -

Estimates

Apparition de la pratique, 263
Dates butoirs, 402
Structure, 261 et s., 533 et s.

Etat,

Définition et étymologie, 16

Etats généraux

Interruption entre 1614 et 1788, 59, 72
Etats généraux de 1789, 123 et s.

Etats législatifs annexés, 531

- F -

Fief, 31 et s.

Finances en France

Finances sous la Révolution, 146 et s.
Finances sous le Consulat, 150 et 151
Finances sous l'Empire, 151 et 152

Financial statement and budget report, 471 et s.

Fonction budgétaire du Parlement

Contrôle, 556 et s.
Information, 569 et s.

Forme des votes, 84 et s.

- G -

Grande Charte de 1215, 35, 36, 43, 194, 246, 376

Guerre de Cent Ans, 49, 52 et 53

Guerre entre l'Angleterre et l'Ecosse, 51 et 201

Guillotine (système de la), 350, 407 et 408, 411

- I -

Information

Avant le vote, 480 et s.
Fonction du Parlement, 569 et s.
Lors du vote, 460 et s.
Comptable, 484 et s.

- J -

Jaunes budgétaires, 464

- K -

Kangourou (système du), 350, 412

- L -

Lectures (système des trois), 400

Liste civile,

En Angleterre, 237 et s., 249 et s.
En France, 241 et s.

Lois de finances, 15 (voir budget)

- M -

Mandat représentatif, 571 et 572

- N -

Navette entre les Chambres, 365 et s.

- O -

Orders

De la Chambre des Communes, 340

- P -

Parlement

Naissance du bicaméralisme en Angleterre, 78 et 79

Naissance du bicaméralisme en France, 80 et s.

Rationalisation du régime parlementaire
après la I^{ère} Guerre Mondiale, 328 et 329
après la II^{ème} Guerre Mondiale, 333 et s.

Parliament Acts de 1911 et 1949, 356 et 366, 377

Périodicité

Revendications, 101 et s.

Pluralité législative au Royaume-Uni, 355, 362

Portée de l'autorisation des dépenses, 303 et s.

Pre-budget report, 483

Procédure budgétaire, 353 et s.

Présentation en Angleterre, 357 et s.

Présentation en France, 362 et s.

- Q -

Questions au Gouvernement, 492 et s.

- R -

Relations

Organes exécutif/législatif, 320 et 321

Majorité/opposition, 320 et 321, 576 et s.

Rationalisation

Définition, 330 et 331, 337 et s.

Régime parlementaire

après la I^{ère} Guerre Mondiale, 328 et 329

après la II^{ème} Guerre Mondiale, 333 et s.

Procédure du vote du budget, 351 et s.

Recettes

Principe de leur vote, 92 et s.

Spécialisation, 176

Recommittal, 367, 407

Régime parlementaire, 22 et s., 82, 161, 287, 295, 312, 320 et 321, 503, 559, 567 et s.

Régime représentatif, 23, 92, 294, 503, 571 et s.

Rejet du budget

Tentatives, 449 et 450

Disparition de l'hypothèse, 451 et s.

Revendications des assemblées représentatives

Consentement à l'impôt, 92 et s.

Périodicité, 101 et s.

Appropriation, 115 et s., 207 et s.

Révolutions

Impact sur l'annualité

de 1688, 128 et s.

de 1789 ; 123 et s., 132 et s.

Impact sur la spécialité

de 1688, 216 et s.

de 1789, 132 et s.

Impact sur le système des Etats français, 72 et s.

Roll-up (système du), 418

- S -

Sincérité budgétaire

Dans la jurisprudence constitutionnelle, 540 et s.

Dans la LOLF, 548 et s.

Spécialisation

Des recettes, 176

Etapes de la spécialisation du vote des dépenses, 253 et s.

Spécialité budgétaire

Vote/gestion, 576

Standing orders

Apparition, 343 et s.

Standing orders régissant au droit budgétaire,
376

Statutes

Liés au droit budgétaire, 377

Du XIV^{ème} siècle, 102 et s.

- T -

Traité de May et de Pierre, 341 et 342

- U -

Universalité budgétaire, 182, 546

Unité budgétaire, 8, 13, 167, 360

Unité législative en France, 167

- V -

Vote

Définition et étymologie, 14

Forme, 84 et s.

Vote par Etats, 86 et s.

Principe majoritaire, 89 et s.

Vote bloqué, 419

Table des matières

Introduction	5
I. La définition d'un objet d'étude comparable.	9
II. La nécessité d'une étude historique.	22
 PARTIE 1	
LA CONQUETE PARLEMENTAIRE DU POUVOIR DE DECISION	
BUDGETAIRE.....	31
 TITRE 1	
L'ANNUALISATION DU VOTE DU BUDGET.....	35
 CHAPITRE 1	
La revendication d'un principe de périodicité des votes financiers	37
 SECTION I	
L'établissement du principe du consentement à l'impôt par les assemblées	
représentatives	38
§ 1. La naissance concomitante des assemblées représentatives et du principe du	
consentement à l'impôt.	39
<i>A. Le consentement à l'impôt, fonction première des assemblées représentatives.....</i>	<i>40</i>
1. Le fief, la règle des cas et le consentement à l'impôt dans le système féodal.	41
2. Les premières convocations d'assemblées en vue de consentir l'impôt.	44
<i>B. La détermination des assemblées représentatives et du système de la représentation par</i>	
<i>Etats.</i>	<i>49</i>
1. L'exclusion des anciennes réunions d'hommes de la définition des assemblées représentatives.	49
2. Les assemblées représentatives de 1295 et 1302.....	53
§ 2. L'irrégularité dans le temps des assemblées représentatives et de leurs votes des recettes.	57
<i>A. La fréquence de fait des assemblées et des votes de recettes.</i>	<i>58</i>
1. La fréquence des assemblées et des besoins financiers en raison des guerres.	59
2. Le caractère coutumier de la périodicité des assemblées représentatives.	62
<i>B. L'opposition du pouvoir royal aux assemblées représentatives et au principe du</i>	
<i>consentement à l'impôt.</i>	<i>65</i>
1. La mise à l'écart progressive des Etats généraux en France.	66
2. La lutte entre le monarque et le Parlement en Angleterre.....	69
 SECTION II	
L'inconsistance des assemblées représentatives et des votes financiers.....	74
§ 1. La formalisation progressive des assemblées représentatives.....	74
<i>A. L'abandon du système de la représentation par Etats.</i>	<i>74</i>
1. Le résultat d'un incident en Angleterre.....	75
2. Le résultat d'une Révolution en France.	76

<i>B. La naissance du parlement bicaméral</i>	79
1. La naissance rapide du Parlement bicaméral en Angleterre.....	80
2. La naissance tardive du Parlement bicaméral en France.....	82
§ 2. Les insuffisances des votes financiers.....	86
<i>A. Les modalités du vote.</i>	86
1. Le vote par Etats.....	87
2. Le principe majoritaire au sein d'un Parlement bicaméral.....	90
<i>B. L'évolution de l'objet du vote.</i>	92
1. La sacralisation du vote des recettes.....	92
2. L'absence de vote des dépenses.....	98

CHAPITRE 2

La généralisation du principe de l'annualité du vote du budget 101

SECTION I

L'apparition dans les textes du principe de l'annualité du vote du budget 102

§ 1. La lutte pour l'établissement de votes financiers annuels..... 102

A. La revendication d'une périodicité des assemblées...... 102

1. Les actes parlementaires du XIV^{ème} siècle en Angleterre..... 103
2. La multiplication des tentatives en France..... 104

B. La limitation temporelle des autorisations financières...... 107

1. L'attribution temporaire de sommes fixes..... 108
2. L'affectation de certaines recettes à des dépenses déterminées, l'*appropriation*..... 110

§ 2. L'établissement de votes budgétaires annuels..... 112

A. L'ultime revendication de l'annualité des votes budgétaires...... 112

1. Les Parlements anglais du XVII^{ème} siècle..... 112
2. Les Etats généraux de 1789..... 114

B. La consécration textuelle du principe de l'annualité des votes financiers...... 117

1. Le *Bill of Rights* du 13 février 1689 et ses conséquences..... 118
2. L'œuvre de l'Assemblée Constituante entre 1789 et 1791..... 120

SECTION II

La confirmation par la pratique du principe de l'annualité du vote du budget 124

§ 1. Le décalage entre les textes et la pratique..... 124

A. L'effectivité partielle du principe de l'annualité du vote du budget en Angleterre...... 124

1. Les limites en matière de recettes..... 125
2. Les limites en matière de dépenses..... 127

B. L'ineffectivité du principe de l'annualité du vote du budget en France...... 129

1. L'impossible annualité du vote du budget avant le Consulat..... 129
2. Le rejet du principe de l'annualité du vote du budget sous le Consulat et l'Empire..... 133

§ 2. Le rapprochement des textes et de la pratique..... 135

A. L'application progressive du principe de l'annualité du vote du budget...... 135

1. L'extension en matière de recettes et de dépenses en Angleterre.	135
2. Les premiers votes budgétaires annuels sous la Restauration monarchique en France.	140
<i>B. L'enracinement du principe de l'annualité du vote du budget.</i>	<i>142</i>
1. L'application nuancée du principe de l'annualité du vote du budget en Angleterre.	142
2. L'application constante du principe de l'annualité du vote du budget en France.	147
TITRE 2	
LA SPECIALISATION DU VOTE DES DEPENSES.	153
CHAPITRE 1	
La revendication du vote des dépenses.	155
SECTION I	
Les tentatives de discussion des dépenses durant le Haut Moyen-Age.	156
§ 1. L'idée de l' <i>appropriation</i>	156
<i>A. Le sens du terme « appropriation ».</i>	<i>156</i>
1. Le sens premier du terme « <i>appropriation</i> ».	157
2. La filiation entre « <i>appropriation</i> » et « spécialité ».	159
<i>B. L'opposition entre l'appropriation et le pouvoir royal de dépenser.</i>	<i>162</i>
1. Le pouvoir royal de dépenser au Moyen-Age.	162
2. Les prémices féodales de l'idée de l' <i>appropriation</i>	164
§ 2. L'avènement de la pratique de l' <i>appropriation</i>	166
<i>A. Les origines de la pratique de l'appropriation.</i>	<i>166</i>
1. Les premiers usages de la pratique de l' <i>appropriation</i> en Angleterre avant le XIV ^{ème} siècle.	166
2. L'essor de l' <i>appropriation</i> au XIV ^{ème} siècle.	168
<i>B. L'usage différencié de l'appropriation après le XIV^{ème} siècle.</i>	<i>172</i>
1. L'usage continu de l' <i>appropriation</i> en Angleterre.	172
2. L'usage ponctuel de l' <i>appropriation</i> en France.	175
SECTION II	
L'obtention du principe du vote des dépenses lors des révolutions.	178
§ 1. La consécration textuelle du principe du vote des dépenses.	178
<i>A. L'ambiguïté des déclarations de droits à l'égard des dépenses.</i>	<i>178</i>
1. Les paragraphes 4 et 6 du <i>Bill of Rights</i> du 13 février 1689.	179
2. L'article 14 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen du 26 août 1789.	182
<i>B. La confirmation du principe du vote des dépenses.</i>	<i>186</i>
1. L'institutionnalisation de l' <i>appropriation</i> en Angleterre.	186
2. Les lois de l'Assemblée Constituante et la Constitution du 3 septembre 1791 en France.	188
§ 2. L'effectivité relative du vote des dépenses après les révolutions.	190
<i>A. La singularité de la Liste civile à l'égard des dépenses publiques.</i>	<i>191</i>
1. L'apparente opposition entre la Liste civile et le vote des dépenses en Angleterre.	191
2. L'adoption du modèle anglais de Liste civile en France.	193
<i>B. Les obstacles au vote des dépenses.</i>	<i>195</i>
1. Les limites de l' <i>appropriation</i> en Angleterre avant 1787.	196

2. L'absence de vote des dépenses en France avant 1814.....	199
CHAPITRE 2	
L'avènement de la spécialité du vote des dépenses.	205
SECTION I	
Les étapes de la spécialisation du vote des dépenses.....	206
§ 1. Le contexte de la consécration de la spécialité du vote des dépenses.....	206
<i>A. Le caractère superficiel de la spécialité du vote de dépenses en Angleterre avant le XIX^{ème} siècle.</i>	<i>206</i>
1. L'inadaptation de la Liste civile.....	207
2. Le nombre réduit des votes annuels de dépenses.....	210
<i>B. Les incertitudes concernant le vote des dépenses en France lors de la restauration monarchique de 1814.....</i>	<i>212</i>
1. La Constitution sénatoriale et les travaux préparatoires de la Charte.....	212
2. Le silence de la Charte du 4 juin 1814 et le rejet royaliste du principe du vote des dépenses.....	214
§ 2. La consécration du principe de spécialité du vote des dépenses.....	216
<i>A. L'approfondissement du principe de spécialité du vote des dépenses jusqu'au vote et au chapitre.</i>	<i>217</i>
1. La consécration d'une spécialité par vote en Angleterre.....	217
2. la consécration d'une spécialité par chapitre sous les monarchies parlementaires en France.....	220
<i>B. Les hésitations relatives à la spécialité du vote en France.</i>	<i>222</i>
1. L'affermissement de la spécialité par chapitre.....	222
2. La dissociation de la spécialité du vote et de la spécialité de la gestion.....	225
SECTION II	
L'effectivité du principe de la spécialité du vote des dépenses.....	229
§ 1. Les difficultés de mise en œuvre de la spécialité du vote des dépenses.....	229
<i>A. Les controverses relatives au principe de spécialité.....</i>	<i>230</i>
1. La thèse rejetant la spécialité ou restreignant le nombre de votes.....	230
2. La thèse plaçant pour la multiplication du nombre de votes.....	233
<i>B. Les compléments de la spécialité.....</i>	<i>237</i>
1. Le caractère limitatif des crédits.....	237
2. L'interdiction des virements.....	240
§ 2. La portée politique du vote spécialisé des dépenses publiques.....	244
<i>A. La nature spécifique des autorisations de dépenses.....</i>	<i>245</i>
1. Le caractère normatif des autorisations de dépenses.....	245
2. La sanction politique associée aux autorisations de dépenses.....	247
<i>B. La signification des autorisations de dépenses.....</i>	<i>254</i>
1. Les controverses doctrinales.....	254
2. L'obsolescence du clivage entre les organes exécutif et législatif.....	259
Conclusion de la Partie 1	267

PARTIE 2
L'ALTERATION DU POUVOIR PARLEMENTAIRE DE DECISION
BUDGETAIRE..... 269

TITRE 1
LA RATIONALISATION DE LA PROCEDURE DU VOTE DU BUDGET..... 273

CHAPITRE 1
La recherche de rationalisation de la procédure du vote du budget 275

SECTION I
L'existence d'une rationalisation du régime parlementaire en France et en Angleterre 276

§ 1. La notion de rationalisation du régime parlementaire..... 276

A. L'origine de la notion. 277

1. L'observation des régimes politiques d'Europe centrale au sortir de la première Guerre mondiale. 277
2. Les premiers éléments d'une définition de la notion. 279

B. L'évolution de la notion. 280

1. L'observation des régimes politiques au sortir de la seconde Guerre mondiale. 281
2. L'addition du critère technique et du critère finaliste. 283

§ 2. L'apparition de la rationalisation en Angleterre dès le XIX^{ème} siècle. 286

A. L'emprise croissante des règles techniques (critère technique)..... 287

1. La naissance du droit parlementaire et les origines des *standing orders*. 287
2. La codification du droit parlementaire : le développement des *standing orders*, les *statutes* et le système des précédents..... 289

B. La finalisation des règles techniques (critère finaliste). 293

1. La naissance du droit parlementaire, expression des prérogatives des assemblées. 294
2. La codification du droit parlementaire, expression de la primauté gouvernementale..... 296

SECTION II
L'application de la rationalisation à la procédure du vote du budget 300

§ 1. Présentation générale de la formation de la procédure du vote du budget..... 300

A. L'organisation de la procédure dans le cadre de l'année budgétaire. 301

1. La répartition de la procédure tout au long de l'année en Angleterre. 301
2. La concentration relative de la procédure avant le début de l'année en France..... 307

B. L'intervention alternée des commissions et des Chambres...... 311

1. La disparition de la navette entre les Chambres. 311
2. La navette entre les Commissions et la Chambre entière..... 313

§ 2. L'organisation minutieuse de la procédure du vote du budget. 319

A. Le développement de la réglementation écrite en matière budgétaire...... 319

1. La réglementation par la Constitution et des lois spéciales en France. 319
2. La réglementation par la Constitution, les *standing orders* et les *statutes* en Angleterre..... 322

B. La codification des règles générales de la procédure. 325

1. Les règles générales de la procédure en Angleterre.	326
2. Les règles générales de la procédure en France.	331
CHAPITRE 2	
La limitation des prérogatives parlementaires par la rationalisation	339
SECTION I	
La limitation temporelle des prérogatives parlementaires	340
§ 1. La réduction du temps de discussion.	340
A. <i>L'institution de délais contraignants</i>	341
1. La limitation du nombre de jours consacrés à la discussion.	341
2. La répartition du nombre de jours entre chaque étape de la discussion.	345
B. <i>L'obligation de respecter les règles de délai</i>	348
1. Les procédures organisant le respect des règles de délai en France.	348
2. La « guillotine », le <i>Speaker</i> et la discipline partisane en Angleterre.	350
§ 2. L'accélération de la procédure.	353
A. <i>Les moyens de minimiser la discussion</i>	354
1. Les règles de la procédure ordinaire.	354
2. Les mesures d'urgence.	356
B. <i>Les moyens d'exclure la discussion</i>	357
1. La marginalité de l'hypothèse en Angleterre.	358
2. La multiplication des procédures extraordinaires en France.	360
SECTION II	
La limitation matérielle des prérogatives parlementaires.	365
§ 1. L'encadrement financier des amendements parlementaires.	365
A. <i>La réaction juridique à la « démagogie » des parlementaires</i>	366
1. L'indiscipline des parlementaires au XVIII ^{ème} siècle en Angleterre et sous les III ^{ème} et IV ^{ème} Républiques en France.	367
2. Le recours au droit écrit pour encadrer les amendements à partir de 1706 en Angleterre et à partir de 1900 en France.	370
B. <i>Les modalités techniques de l'encadrement financier des amendements : le SO n°48 de 1713 et l'article 40 de la Constitution de 1958</i>	376
1. L'interdiction commune de l'augmentation des dépenses.	377
2. L'interdiction différenciée en matière de recettes.	380
§ 2. L'impossible refus du budget.	382
A. <i>Le dessaisissement de la Chambre Haute</i>	383
1. Le dessaisissement total de la Chambre des Lords.	384
2. Le dessaisissement partiel du Sénat.	388
B. <i>Le caractère hypothétique du refus du budget par la Chambre Basse</i>	391
1. La marginalité des tentatives.	392
2. La disparition de l'hypothèse.	394

TITRE 2

LA REDUCTION DU VOTE DU BUDGET A UN MOMENT D'INFORMATION. 399

CHAPITRE 1

Le développement de l'information nécessaire au vote du budget..... 401

SECTION I

Le constat du développement de l'information budgétaire 402

§ 1. L'information transmise lors de la discussion budgétaire 403

A. L'information budgétaire liée au projet en France..... 403

1. L'encadrement juridique des documents d'accompagnement de la loi de finances par le décret du 19 juin 1956 et l'ordonnance organique du 2 janvier 1959.....404

2. Les documents d'accompagnement de la loi de finances et la loi organique du 1^{er} août 2001.407

B. L'information budgétaire liée aux projets en Angleterre. 413

1. Le budget speech.....413

2. Le FSBR (*Financial Statement et Budget Report*) et les documents annexés aux *estimates*...416

§ 2. La diversification de l'information budgétaire..... 420

A. L'information obtenue en dehors de la procédure du vote du budget..... 421

1. L'information antérieure au dépôt du projet.421

2. L'usage de l'information comptable.424

B. L'information recherchée par les parlementaires..... 426

1. Le rôle des commissions financières.....427

2. Les questions au Gouvernement.....431

SECTION II

La signification du développement de l'information budgétaire 434

§ 1. L'instrumentalisation de l'information pour éclairer le consentement parlementaire. 434

A. Le consentement, fondement du vote du budget. 435

1. La discussion budgétaire, entre processus contractuel et processus unilatéral négocié.....435

2. L'élément commun : la nécessité du consentement.....439

B. La recherche du consentement éclairé..... 441

1. La nature du consentement.....441

2. Le rôle prêté à l'information budgétaire.....443

§ 2. L'instrumentalisation de l'information pour protéger le Parlement en situation de faiblesse..... 446

A. Les enseignements du consentement contractuel. 446

1. Le constat du développement de l'information en matière contractuelle.447

2. La volonté de protéger le contractant en situation de faiblesse.....449

B. La mise en évidence du déséquilibre entre les organes exécutif et législatif. 451

1. Le déséquilibre structurel.....452

2. Le déséquilibre technique.....455

CHAPITRE 2

La redéfinition de la fonction budgétaire du Parlement par l'information..... 459

SECTION I

La vertu informative des projets budgétaires 460

§ 1. Le formalisme informatif des projets budgétaires..... 461

A. La structure des projets budgétaires français..... 461

1. La structure bipartite de la loi de finances..... 461

2. Les états législatifs annexés..... 464

B. La structure des projets budgétaires britanniques..... 465

1. La structure des *estimates*..... 466

2. Le contenu des *Consolidated Fund, Appropriation et Finance Acts*..... 467

§ 2. L'exigence qualitative en matière d'information : le principe de sincérité budgétaire en France..... 470

A. La consécration jurisprudentielle du principe de sincérité budgétaire..... 471

1. La revendication parlementaire du principe et sa reconnaissance par le Conseil constitutionnel..... 471

2. Le développement jurisprudentiel du principe..... 474

B. Le problème de la sincérité budgétaire..... 477

1. Le problème de la définition de la sincérité après la loi organique du 1^{er} août 2001..... 478

2. Le problème de l'application du principe de sincérité par le Conseil constitutionnel..... 481

SECTION II

La fonction informative du vote du budget..... 485

§ 1. Les ambiguïtés de la fonction parlementaire de contrôle..... 485

A. La polysémie du terme « contrôle »..... 486

1. Le sens anglais du terme « *control* »..... 486

2. Le sens français du terme « contrôle »..... 488

B. L'inadaptation de la fonction de contrôle au moment du vote du budget..... 490

1. L'exécution du budget : terrain privilégié du contrôle parlementaire..... 490

2. Le problème de l'effectivité du contrôle..... 492

§ 2. L'exercice d'une fonction parlementaire d'information lors du vote du budget..... 494

A. La diffusion verticale de l'information..... 495

1. Les incidences du mandat représentatif..... 495

2. Les *expressive* et *teaching functions* du Parlement..... 498

B. La répartition de l'information entre la majorité et l'opposition..... 500

1. L'impératif de maintien de la cohésion de la majorité..... 501

2. La fonction critique de l'opposition parlementaire..... 504

Conclusion de la Partie 2 509

Conclusion générale 511

Lexique des principaux termes budgétaires anglais 515

Annexes	519
Bibliographie.....	526
Index	570
Table des matières	574

Résumé en français

Les origines et l'évolution du vote du budget de l'Etat en France et en Angleterre renseignent tant sur la fonction budgétaire des assemblées représentatives que sur la nature du régime politique considéré. Dans les deux pays, la conquête parlementaire du pouvoir de décision budgétaire s'est exprimée temporellement et matériellement. Il s'agit d'abord de l'annualisation du vote du budget qui s'appuie sur la consécration du principe du consentement à l'impôt, et ensuite de la spécialisation du vote des dépenses qui implique la reconnaissance préalable du principe de la détermination de l'emploi des fonds par les représentants. Le premier principe a donné naissance au régime représentatif, le second au régime parlementaire.

Le pouvoir de décision budgétaire n'est cependant pas demeuré au sein du Parlement. La naissance de l'institution gouvernementale a marqué le début d'une nouvelle lutte pour le pouvoir politique mais l'institution représentative n'apparaît pas en mesure de contester au Cabinet la direction de la politique nationale. A la conquête parlementaire d'un pouvoir de décision budgétaire suit donc l'altération de ce pouvoir. Ainsi, la rationalisation du régime parlementaire et de la procédure du vote du budget limite considérablement les prérogatives des représentants, à tel point que le vote du budget se trouve réduit à un moment d'information. L'évolution contemporaine du vote du budget de l'Etat en France et au Royaume-Uni exige alors du Parlement qu'il repense sa fonction budgétaire à l'aune du clivage majorité/opposition, et qu'il réinvestisse en conséquence sa fonction originale d'information.

Mots clefs

annualité, assemblées représentatives, budget, consentement à l'impôt, droit budgétaire, droit parlementaire, information, Parlement, rationalisation, régime parlementaire, régime représentatif, spécialité.