

La réception de la jurisprudence constitutionnelle dans le processus d'élaboration des lois financières

*par David YTIER, Doctorant en droit public,
Attaché temporaire d'enseignement et de recherche (A.T.E.R.)
au Centre d'études fiscales et financières de l'Université Aix-Marseille*

Résumé de l'article :

L'écriture de la loi est un processus dans lequel se manifestent plusieurs contraintes et influences. Les décisions rendues par le Conseil constitutionnel y participent. Il convient alors d'identifier l'influence de la jurisprudence constitutionnelle sur le pouvoir souverain du législateur dans le champ financier. Deux principaux constats découlent des statistiques qui ont été réalisées à partir des projets de lois financières et des amendements parlementaires sur la période 2002-2018. D'une part, celui d'une adaptation matérielle de la norme financière marquée par une méfiance du législateur dans le cadre d'un autocontrôle préventif de constitutionnalité. D'autre part, les lois financières s'adaptent pour réceptionner la jurisprudence constitutionnelle. Ce constat est particulièrement marqué en cette matière au regard d'une réception par amendement des décisions *a posteriori*, ainsi que de la spécialisation progressive des lois de finances rectificative comme support de la réception de cette jurisprudence.

Plan de l'article :

- I. Une réception de la jurisprudence constitutionnelle par l'adaptation matérielle des normes financières**
 - A. L'appropriation contrainte de la jurisprudence constitutionnelle par le législateur
 - B. L'appropriation méfiante de la jurisprudence constitutionnelle par le législateur

 - II. Une réception de la jurisprudence constitutionnelle par l'adaptation formelle des lois financières**
 - A. La réception des décisions *a posteriori* par amendement, une spécificité dans l'élaboration des lois financières
 - B. La loi de finances rectificative, une loi en cours de spécialisation
-

Il aura suffi d'un colloque organisé au Sénat en 2014 sur le thème de l'écriture de la loi pour révéler le vif débat quant à la nature du lien entre le Conseil constitutionnel et le législateur. Interpellé par l'intervention du secrétaire général de la juridiction, M. Marc GUILLAUME, selon lequel « *le Conseil constitutionnel ne participe pas à l'écriture de la loi* », le sénateur Jean-Jacques HYEST lui répondait alors « *si le Conseil constitutionnel n'écrit pas la loi, nous avons toujours sa jurisprudence en tête* »¹. Cet échange est l'écho d'une affirmation plus ancienne d'un parlementaire expérimenté, le ministre Jean FOYER, qui proclamait, un brin provocateur : « *il y a en France deux assemblées chargées de faire la loi : le Conseil d'État et le Conseil constitutionnel* »². Ces retours d'expériences démontrent la manifestation d'une contrainte constitutionnelle pour l'élaboration de la loi française³.

Au cours de ce processus continu, le lien qui se tisse entre le législateur et le juge constitutionnel⁴ inspire l'une des questions les plus intéressantes et les plus intrigantes de la justice constitutionnelle d'après le Professeur Otto PFERSMANN⁵. La notion de législateur doit être entendue dans une conception large qui intègre évidemment les parlementaires chargés de débattre et de voter la loi en maniant la jurisprudence constitutionnelle pendant les discussions, mais également le Gouvernement puisque celui-ci propose la loi, notamment en matière financière⁶. Ce dernier peut intervenir le plus en amont possible pour éviter les éventuels motifs d'inconstitutionnalité⁷.

Le lien unissant le juge constitutionnel au législateur doit guider la réflexion du juriste⁸ dont les réponses peuvent par ailleurs interpellier le philosophe ou le citoyen. Toutefois, les développements suivants ne répondent pas à la question « *pourquoi ?* ». Ils ne visent pas non plus à déterminer dans

¹ Sénat, *L'écriture de la loi*, Actes de colloque n° 3, 31 juillet 2014.

² Cité par GAUDEMET (Y.), « Le Conseil constitutionnel et le Conseil d'État dans le processus législatif », in *Conseil constitutionnel et Conseil d'État*, colloque des 21 et 22 janvier 1988 organisé par l'Université de Paris II, LGDJ-Montchrestien, 1988, p. 27.

³ Une analyse de droit comparé pourrait permettre de vérifier si cette entente entre le juge constitutionnel et le législateur constatée en France est également constatée dans d'autres pays dont le système de justice constitutionnelle est comparable. Par exemple, en Italie, le législateur exercerait une certaine forme de résistance. Voir MARTIN-ROUGE (S.), ROUDIER (K.), « Les suites des décisions rendues par les juridictions constitutionnelles dans le cadre de questions d'inconstitutionnalité. Étude portant sur les conséquences des déclarations d'inconstitutionnalité » in GAY (L.), *La question prioritaire de constitutionnalité. Approche de droit comparé*, Bruylant, coll. « À la croisée des droits », 2014, p. 353.

⁴ Il doit être rappelé à ce stade que les décisions du Conseil constitutionnel s'imposent aux pouvoirs publics conformément à l'article 62 de la Constitution : « *Les décisions du Conseil constitutionnel ne sont susceptibles d'aucun recours. Elles s'imposent aux pouvoirs publics et à toutes les autorités administratives et juridictionnelles* ».

⁵ PFERSMANN (O.), « Préface », in BEHRENDT (C.), *Le juge constitutionnel, un législateur-cadre positif*, Bruxelles, Bruylant, 2006, pp. XXVII.

⁶ Cette conception large du terme législateur correspond à l'origine latine de ce mot. « *Legislator* » est défini par le dictionnaire *Gaffiot* par « *celui qui propose une loi* » (*Le Grand Gaffiot Dictionnaire Latin-Français*, Hachette, 2000, p. 907).

⁷ Voir en ce sens : LASVIGNES (S.), « Le rôle du Secrétariat général du gouvernement dans la préparation des lois », in DRAGO (R.), *La confection de la loi*, Paris, Presses universitaires de France, 2005, p. 50 ; MAUS (D.), « Les effets des décisions du Conseil constitutionnel sur le débat législatif », in *Constitution et finances publiques, Études en l'honneur de Loïc Philip*, Paris, Economica, 2005, pp. 183-184.

⁸ PFERSMANN (O.), « Le juge dans la démocratie constitutionnelle », in *Qui fait la loi ? Le juge et la démocratie*, Paris, Presses universitaires de France, 2017, pp. 9-18.

quelle mesure le Conseil outrepasserait le rôle d'un juge de la constitutionnalité des lois. L'intérêt de la présente analyse relève de la question : « *comment ?* ». Elle s'inscrit dès lors dans une volonté plus générale d'identifier l'influence de la jurisprudence constitutionnelle⁹ sur le pouvoir souverain du législateur dans le cadre de la séparation des pouvoirs. Ce thème a déjà pu faire l'objet de recherches doctrinales, y compris depuis l'outre-Atlantique par la plume du Professeur Alec STONE SWEET pour lequel l'interaction entre le Conseil et le législateur n'est pas nouvelle¹⁰.

Très tôt, l'influence spécifique de la jurisprudence du Conseil constitutionnel pour les lois financières a été relevée par FAVOREU¹¹. La présente contribution sera donc limitée à ce seul champ juridique. Ce choix répond par ailleurs au double constat exprimé en 2004 par le Professeur Loïc PHILIP selon lequel le Conseil est aussi une juridiction financière dont la jurisprudence occupe une place majeure, alors que la recherche consacrée au contrôle de la constitutionnalité des lois ne prend pas suffisamment en compte les décisions financières¹². Or, l'action du Conseil constitutionnel en matière financière vise certes à contrôler la formation d'un acte juridique, mais elle a aussi un effet sur l'équilibre des pouvoirs entre Parlement et Gouvernement en ce domaine¹³. Dans le sillon de FAVOREU et du Professeur Loïc PHILIP, l'étude admet les spécificités de l'examen presque systématique des lois financières, celui-ci étant placé au cœur du contrôle de constitutionnalité dont il est souvent pris en modèle. Par conséquent, l'objectif poursuivi réside dans la recherche des modalités de la « *politique constitutionnelle* »¹⁴ en matière financière.

Réinterroger ce sujet présente actuellement plusieurs intérêts. D'abord, le contrôle de constitutionnalité a évolué avec son extension *a posteriori*. Ce progrès a nécessairement renforcé la prise en considération de la jurisprudence par le législateur. D'autre part, la loi de finances rectificative du 1^{er} décembre 2017 a été justifiée par l'unique objectif de tirer les conséquences de

⁹ L'influence doit être entendue comme l'action qu'une chose ou une personne exerce sur une autre chose ou une autre personne. Pour la distinction entre *autorité* et *influence*, DISANT (M.), *L'autorité de la chose interprétée par le Conseil constitutionnel*, Paris, LGDJ, 2010, p. 395. La notion d'*interférence* est proche, mais l'usage de ce terme dépasserait le constat de l'étude en faisant revêtir au Conseil un rôle trop prépondérant dans le processus législatif. Voir pour cette notion, BEHRENDT (C.), *Le juge constitutionnel, un législateur-cadre positif*, Bruxelles, Bruylant, 2006, pp. 121-159.

¹⁰ D'après l'étude du processus législatif des lois adoptées de 1974 à 1988 par Alec STONE SWEET, nul observateur ne peut comprendre la manière dont la loi est élaborée sans attacher une importance particulière à l'interaction entre le Conseil et le législateur. Voir : STONE SWEET (A.), « Le Conseil constitutionnel et la transformation de la République », *Les Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 25, août 2009.

¹¹ FAVOREU (L.), « L'influence de la jurisprudence du Conseil constitutionnel sur les diverses branches du droit », in *Itinéraires, Études en l'honneur de Léo HAMON*, Paris, Economica, 1982, pp. 235-244.

¹² PHILIP (L.), « La spécificité et l'exemplarité du contrôle de la constitutionnalité des lois financières », in *Mouvements du droit public, Mélanges Franck MODERNE*, Paris, Dalloz, 2004, p. 743.

¹³ FAVOREU (L.), *La Constitution et son juge*, Paris, Economica, 2014, p. 76.

¹⁴ La « *politique constitutionnelle* » est un mode de gouvernement marqué par l'interdépendance entre élaboration de la loi et contrôle de constitutionnalité. Voir STONE SWEET (A.), « La politique constitutionnelle », in DRAGO (G.), FRANÇOIS (B.), MOLFESSIS (N.), *La légitimité de la jurisprudence du Conseil constitutionnel*, Paris, Economica, 1999, pp. 117-140.

la censure préalable d'un dispositif fiscal par le Conseil constitutionnel. Cet exemple récent pourrait constituer l'esquisse d'une réception accentuée et renouvelée de la jurisprudence constitutionnelle.

D'après TURGOT, « *le législateur commence par donner des ordres et après, il en cherche les raisons* »¹⁵. Dans le processus d'élaboration des lois financières, cette affirmation apparaît particulièrement erronée. Les lois de finances ne sont pas « *jupitériennes* »¹⁶. Les textes ayant *in fine* cette qualité sont, avant toute discussion parlementaire, justifiés par une motivation qui peut être analysée comme l'expression des pouvoirs du législateur, et la démonstration des limites de sa puissance¹⁷. En matière financière, la réception par le législateur de la jurisprudence constitutionnelle contraint à l'adaptation matérielle de la norme financière (I), ainsi qu'à l'adaptation formelle des lois financières (II).

¹⁵ Cité in CARBONNIER (J.), *Flexible droit, Pour une sociologie du droit sans rigueur*, 8^{ème} éd., LGDJ, 1995, p. 162.

¹⁶ D'après le dictionnaire *Larousse*, cette expression renvoie au caractère impérieux et dominateur de Jupiter. Elle est régulièrement utilisée pour évoquer la méthode de gouvernance du Président Emmanuel MACRON.

¹⁷ PHILIP-GAY (M.), « La motivation des lois », in *La motivation en droit public*, Paris, Dalloz, 2013, p. 162.

I. Une réception de la jurisprudence constitutionnelle par l'adaptation matérielle des normes financières

La jurisprudence constitutionnelle s'impose au législateur du fait de l'autorité des décisions rendues. Dès qu'une disposition est déclarée inconstitutionnelle, la loi ne peut la reprendre dans un texte ultérieur¹⁸. À défaut, le législateur violerait l'autorité constitutionnelle de force jugée et s'exposerait à une censure nouvelle, ceci démontrant que le dernier mot appartient au Conseil constitutionnel. *A contrario*, le législateur n'a pas d'obligation positive le contraignant à remplacer une disposition législative déclarée inconstitutionnelle¹⁹. En dehors de ces cas spécifiques, le législateur dispose d'un pouvoir discrétionnaire, un pouvoir d'opportunité, rappelé par le Conseil constitutionnel dans un considérant de principe²⁰. Il ne peut toutefois être considéré comme entièrement libre. En effet, il apparaît directement influencé, voire contraint par la jurisprudence constitutionnelle. Sa réception en matière de normes financières fait apparaître deux spécificités. D'abord, le législateur est contraint — pour éviter toute censure — de s'appropriier les décisions du Conseil constitutionnel (A). Au-delà, les décisions rendues sont invoquées par anticipation et méfiance d'un contrôle futur des lois financières (B).

A. L'appropriation contrainte de la jurisprudence constitutionnelle par le législateur

Cette fonction du Conseil constitutionnel, assimilée à celle d'un législateur négatif dans la terminologie de KELSEN, peut toutefois devenir celle d'un législateur positif dont les décisions s'avèrent plus contraignantes, ou plutôt plus indicatives de la direction à suivre. Dans ce cas, les décisions rendues donnent au législateur la feuille de route pour que les nouvelles normes soient jugées conformes à la Constitution, lui permettant ainsi d'adopter avec sérénité de nouveaux dispositifs. Cette méthode où le Conseil a pu aiguiller le législateur est celle qui a été employée au sujet des perquisitions fiscales. Leur régime a pu être étendu à la suite de deux décisions du Conseil en 1983 et 1984²¹, par lesquelles étaient explicitement données des indications au législateur pour mettre le droit en conformité avec la Constitution. En ce sens, dans la décision précitée de 1983, le terme « *aurait dû* » doit être entendu comme « *le législateur devra* ». Cette incitation du Conseil au

¹⁸ Seule une modification de la Constitution entre temps peut permettre au législateur d'adopter à nouveau la disposition si la nouvelle rédaction constitutionnelle lui garantit sa conformité.

¹⁹ Certains dispositifs fiscaux ont ainsi eu de grandes difficultés à aboutir compte tenu de sanctions de l'autorité constitutionnelle à la suite desquelles le législateur a dû se conformer, pour la rédaction nouvelle du même dispositif fiscal, aux analyses exprimées dans les décisions du Conseil. Ce fut le cas de la taxe carbone, jugée contraire au principe d'égalité par deux fois, et reprise plus tard sous une forme valide par le législateur. Conseil constitutionnel, décision n° 2000-441 DC du 28 décembre 2000, *Loi de finances rectificative pour 2000*, cons. 32 à 38 ; décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009, *Loi de finances pour 2010*, cons. 77 à 83.

²⁰ « *le Conseil constitutionnel n'a pas un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement* » (Conseil constitutionnel, décision n° 2017-758 DC du 28 décembre 2017, *Loi de finances pour 2018*, cons. 11).

²¹ Conseil constitutionnel, décision n° 83-164 DC du 29 décembre 1983, *Loi de finances pour 1984* ; décision n° 84-184 DC du 29 décembre 1984, *Loi de finances pour 1985*.

législateur va parfois plus loin. Ce phénomène apparaît d'abord au regard de la fréquence de la réception de la jurisprudence par le législateur (1) et d'autre part dans le cadre des réserves d'interprétation (2).

1. Des exposés de motifs révélateurs d'une réception fréquente

Dans l'écriture de la norme financière, la référence à la jurisprudence constitutionnelle peut s'observer à travers les exposés des motifs et les études d'impact. Elle est principalement invoquée par le Gouvernement, chargé de préparer les projets de lois financières²². Les exposés de motifs, qui relèvent de la tradition républicaine, sont placés avant le dispositif de la loi pour expliquer les raisons de sa présentation et ses objectifs. Les études d'impacts, instruments plus récents, sont étoffées et conçues comme un outil d'aide à la décision. Préparées dans la phase de cadrage, ces études permettent notamment d'apprécier la nécessité du processus législatif²³. La portée de ces études d'impact doit toutefois être relativisée²⁴. Cette œuvre de légistique matérielle encore perfectible²⁵ vient modifier la perception de l'art de légiférer en matière financière. Elle peut faire apparaître derrière l'artiste, un souffleur dont l'autorité n'est pas discutée.

En effet, les exposés des motifs des projets de loi déposés sur le bureau de l'Assemblée nationale par le Gouvernement mentionnent désormais plus fréquemment la jurisprudence constitutionnelle (voir *Figure 3 : Les références à la jurisprudence constitutionnelle parmi les exposés des motifs des projets de lois financières (2002-2018)*). Si l'ensemble des projets de lois financières peuvent contenir des dispositions justifiées par la jurisprudence, deux catégories de lois sont principalement concernées : les lois de finances initiales et les lois de finances rectificatives.

Depuis 2010, les statistiques font apparaître une fréquence plus importante des références à la jurisprudence constitutionnelle. Deux éléments d'explications peuvent être avancés. Il s'agit d'abord de l'entrée en application de la loi organique du 15 avril 2009, celle-ci ayant modifié les règles relatives aux présentations des projets de loi, par le biais des études d'impact notamment. Conformément à l'article 7 de la loi organique du 15 avril 2009, elles doivent poursuivre l'objectif de « *mettre en valeur l'intérêt qui s'attache à leur adoption* ». Réceptionner la jurisprudence constitutionnelle est un de ces intérêts. Les études d'impact ont donc contribué à révéler l'importance accordée par la jurisprudence constitutionnelle, sans toutefois l'expliquer.

Une deuxième explication peut résider dans l'introduction dès 2010 du contrôle de constitutionnalité *a posteriori*. Compte tenu du nombre de décisions rendues et de la spécificité de

²² Article 38 de la Loi organique relative aux lois de finances.

²³ HAQUET (A.), « L'étude d'impact », in *La qualité de la loi, expériences française et européenne*, Paris, éditions mare & martin, 2015, p. 61.

²⁴ BLACHÈRE (P.), « Les études d'impact dans la procédure législative », in PHILIP-GAY (M.), *Les études d'impact accompagnant les projets de loi*, Paris, LGDJ, 2012, pp. 51-61.

²⁵ ECK (L.), « Les études d'impact et la légistique », in PHILIP-GAY (M.), *Les études d'impact accompagnant les projets de loi*, Paris, LGDJ, 2012, pp. 41-50.

ce contrôle quant aux effets des décisions, la question prioritaire de constitutionnalité a induit de nouveaux cas nécessitant pour le législateur de réceptionner la jurisprudence. Cette explication doit toutefois être relativisée si l'on décompose, pour chacune des années depuis 2002, les références constitutionnelles mentionnées dans les exposés des motifs (voir *Figure 2*). En effet, pour les années 2010, 2011 ou 2014, postérieurement à l'entrée en vigueur du contrôle *a posteriori*, les renvois à des décisions *a priori* restent majoritaires. Elles témoignent d'un dialogue fréquent qui s'est instauré entre le Conseil et le législateur.

2. Les réserves d'interprétation du Conseil constitutionnel, une réception souhaitée

À ce stade peuvent être invoquées les décisions de conformité sous réserve, c'est-à-dire les décisions de rejet assorties de réserves dont l'observation conditionne la constitutionnalité de la loi²⁶. En ce cas, le Conseil constitutionnel s'adresse directement à ceux chargés d'appliquer la loi ou au législateur lui-même. Ce fut le cas par exemple d'une décision rendue quant à la Loi de financement de la Sécurité sociale pour 2001²⁷. Dans le corps de la décision (et non dans son dispositif), le Conseil énonce que la fixation du montant des prévisions de recettes de la taxe générale sur les activités polluantes, en tenant compte d'une modification de l'assiette de la taxe par la loi de finances rectificative pour 2000, devra être revue par une loi de financement ultérieure, ainsi considérée comme une loi rectificative pour l'année en cours, si le rendement était inférieur à celui prévu par la loi pour 2001²⁸. Cette injonction directe a été prise en compte par le législateur dans la Loi de financement de la sécurité sociale pour 2002, et ce malgré l'absence d'une mention plus contraignante de la réserve dans le dispositif de la décision²⁹.

D'après la thèse de M. Samy BENZINA³⁰, les réserves d'interprétation à destination du législateur se manifestent, dans le contentieux *a posteriori*, exclusivement en matière de finances publiques, car c'est en ce domaine que les évolutions de la conjoncture économique pourraient rendre un dispositif inconstitutionnel. Ce fut notamment le cas de la compensation financière des transferts de compétences. Une décision QPC³¹ en 2011 a ainsi obligé le législateur à intervenir du fait d'une

²⁶ FAVOREU (L.), GAIA (P.), GHEVONTIAN (R.) *et alli*, *Droit constitutionnel*, 21^{ème} éd., Paris, Dalloz, 2018, pp. 386-387.

²⁷ Conseil constitutionnel, décision n° 2000-437 DC du 19 décembre 2000, *Loi de financement de la sécurité sociale pour 2001*.

²⁸ Cette prise en compte de l'interprétation du Conseil constitutionnel est admise par le législateur dans l'exposé des motifs de l'article 9 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2002 : « *Par sa décision n° 2000-437 DC du 19 décembre 2000 sur la Loi de financement de la sécurité sociale pour 2001, le Conseil constitutionnel a considéré que la Loi de financement de la sécurité sociale pour l'année suivante pouvait tenir lieu de loi de financement de la sécurité sociale rectificative pour l'année en cours. [...] La prise en compte de cette jurisprudence conduit à réécrire, dans les dispositions rectificatives de la loi de financement de la sécurité sociale, l'ensemble des prévisions de recettes ou des objectifs de dépenses* ».

²⁹ Ces réserves d'interprétations mentionnées seulement dans le contenu des décisions et contraignant le législateur à intervenir tout de même ont fait l'objet d'une modification de la rédaction des décisions pour plus de lisibilité de celles-ci. Voir en ce sens : BACQUET-BRÉHANT (V.), *L'article 62 alinéa 2 de la Constitution du 4 octobre 1958, Contribution à l'étude de l'autorité des décisions du Conseil constitutionnel*, Paris, LGDJ, 2005, p. 109.

³⁰ BENZINA (S.), *L'effectivité des décisions QPC du Conseil constitutionnel*, Paris, LGDJ, 2017, pp. 227-232.

³¹ Conseil constitutionnel, décision n° 2011-142/145 QPC du 30 juin 2011, *Départementales de la Seine-Saint-Denis et autres*.

réserve d'interprétation simple³² lui étant destinée. En l'espèce, le législateur avait prévu la compensation du transfert aux départements de l'aide de parent isolé en qualifiant ce transfert d'extension de compétences. Or, le juge constitutionnel considère qu'il s'agissait, non pas d'une extension de compétences, mais d'un transfert de compétences relevant de la première phrase du quatrième alinéa de l'article 72-2 alinéa 2. Dès lors, les modalités financières de compensation prévues par la loi de finances pour 2009 devaient assurer aux collectivités territoriales concernées de disposer d'une compensation intégrale, ce que le dispositif entré en vigueur ne prévoyait pas. En l'espèce, la réserve d'interprétation de cette décision surprend, car elle impose l'intervention du législateur dans l'immédiat et non dans le cas de la réalisation d'un événement dont l'hypothèse serait mentionnée dans la réserve. Quelques semaines après la publication de la décision QPC, la loi de finances pour 2012 a corrigé le dispositif ayant fait l'objet de la réserve au travers d'un article dont l'exposé des motifs du projet de loi justifiait l'intervention en mentionnant la décision du Conseil constitutionnel et « *la requalification* » du transfert opéré par celle-ci. Le législateur est intervenu malgré une réserve ne le contraignant pas, le Conseil n'ayant pas fait le choix de censurer.

La bonne réception par le législateur des réserves du Conseil se réalise également dans le cas des censures virtuelles selon l'expression du Professeur Dominique ROUSSEAU³³. Ainsi, dans la décision du 30 décembre 1997 relative à la loi de finances pour 1998³⁴, le Conseil qualifie une disposition législative contraire à la Constitution sans toutefois la censurer³⁵. Cette méthode est particulièrement adaptée à la spécificité des lois financières. Elle est ici justifiée par le fait qu'en décidant d'une censure pour insincérité, l'ensemble de la loi de finances initiales aurait pu être annulée. Néanmoins, ce procédé est critiquable et a été critiqué³⁶. Il l'est d'autant plus que cet appel au législateur, ici pour insincérité, n'aurait pas de sens s'il devait donner lieu à une censure plus tard, par exemple à propos d'une loi de finances discutée ultérieurement. L'intérêt de la censure virtuelle est d'influencer le législateur, voire de diriger son action, en l'espèce en présumant de sa bonne volonté à venir. S'il en était encore besoin, cette censure virtuelle démontre que le dialogue entre le Conseil constitutionnel et le législateur fonctionne, sans quoi les sages auraient fait le choix pour cette décision d'une censure simple. Ce que le Conseil décide peut s'énoncer subtilement, et les mots du législateur pour le réceptionner arrivent aisément...

³² Ces réserves sont à distinguer de celles à effet conditionné pour lesquelles les pouvoirs publics n'ont à intervenir que dans le cas où le contexte évoqué par la réserve se concrétiserait. On retrouve ce type de réserve dans des décisions financières, voir en ce sens : Conseil constitutionnel, décision n° 2011-143 QPC du 30 juin 2011, *Départements de la Seine-Saint-Denis et de l'Hérault*, décision n° 2011-144 QPC du 30 juin 2011, *Départements de l'Hérault et des Côtes-d'Armor*.

³³ ROUSSEAU (D.), « Chronique de jurisprudence constitutionnelle 1997-1998 », *Revue droit public*, 1999, p. 63.

³⁴ Conseil constitutionnel, décision n° 97-395 DC du 30 décembre 1997, *Loi de finances pour 1998*.

³⁵ « 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 » (cons. 14).

³⁶ BACQUET-BRÉHANT (V.), *L'article 62 alinéa 2 de la Constitution du 4 octobre 1958, Contribution à l'étude de l'autorité des décisions du Conseil constitutionnel*, Paris, LGDJ, 2005, pp. 304-307.

B. L'appropriation méfiante de la jurisprudence constitutionnelle par le législateur

Les mots du législateur arrivent d'autant plus aisément que celui-ci ne peut rédiger la norme sans avoir à l'esprit l'éventuelle sanction du Conseil constitutionnel³⁷. Cette méfiance est encore plus importante en matière financière au regard des enjeux financiers et politiques. Dès lors, la réception de la jurisprudence est amplifiée. Elle l'est, d'abord, par une extension des décisions du Conseil constitutionnel aux normes susceptibles d'être censurées au regard d'analyses précédemment rendues (1). Elle l'est, ensuite, par une appropriation politique de cette jurisprudence, celle-ci s'exprimant notamment lors des débats parlementaires (2).

1. « *L'autocontrôle préventif de constitutionnalité* »³⁸, une réception étendue

La mesure de l'influence des décisions rendues par le Conseil constitutionnel ne peut être évaluée qu'au regard du seul effet direct sur la norme censurée ou faisant l'objet d'une réserve. En effet, les décisions rendues par le Conseil constitutionnel relèvent parfois d'une dimension prospective et créatrice. Les sages développent en ce sens un pouvoir pédagogique, également exprimé comme étant un effet amont³⁹, *ad futurum*⁴⁰, ou encore indirect et dissuasif⁴¹. Or, l'effet préventif est un effet de droit à part entière, et l'on peut même considérer qu'éviter le litige est la fonction première du droit⁴². Cette sensibilisation s'exprime notamment auprès du législateur qui doit veiller à une rédaction qualitative de la norme en tenant compte des signaux exprimés par le Conseil. Ce mécanisme est qualifié par le Professeur Loïc PHILIP « *d'autocontrôle préventif de constitutionnalité* »⁴³. Il exprime la réelle influence des décisions du Conseil constitutionnel au niveau du Parlement, et la constitutionnalisation du droit fiscal et des finances publiques.

Il consiste dans la plupart des cas, pour le Gouvernement ou la majorité parlementaire, à étendre l'application d'une décision en rapprochant la norme censurée d'autres normes similaires. Ainsi, l'article 47 du projet de loi de finances pour 2015, portant sur l'exonération fiscale en faveur de l'emploi saisonnier agricole, était justifié par la censure d'un dispositif similaire par la décision 2014-698 DC⁴⁴. De même, le second projet de loi de finances rectificative pour 2017 prévoit la « *sécurisation* » de l'assiette de la taxe sur la diffusion en ligne de contenus audiovisuels en raison de la censure de dispositifs relatifs à la taxe sur la publicité diffusée par les chaînes de télévision⁴⁵.

³⁷ L'avis préalable rendu par le Conseil d'État, consulté sur le projet de loi comme prévu par l'article 39 de la Constitution, peut alerter le pouvoir exécutif sur le risque de constitutionnalité d'une norme proposée.

³⁸ PHILIP (L.), *Les fondements constitutionnels des finances publiques*, Paris, Economica, 1995, pp. 95-96.

³⁹ FAVOREU (L.), « L'effet dissuasif du recours préventif en inconstitutionnalité », in *La Constitution et les valeurs, Mélanges en l'honneur de Dmitri Georges LAVROFF*, Paris, Dalloz, 2005, p. 151.

⁴⁰ BEHRENDT (C.), *Le juge constitutionnel, un législateur-cadre positif*, Bruxelles, Bruylant, 2006, p.2.

⁴¹ STONE SWEET (A.), « La politique constitutionnelle », in DRAGO (G.), FRANÇOIS (B.), MOLFESSIS (N.), *La légitimité de la jurisprudence du Conseil constitutionnel*, Paris, Economica, 1999, p. 120.

⁴² DISANT (M.), *L'autorité de la chose interprétée par le Conseil constitutionnel*, Paris, LGDJ, 2010, pp. 396 et s.

⁴³ PHILIP (L.), *Les fondements constitutionnels des finances publiques*, Paris, Economica, 1995, pp. 95-96.

⁴⁴ Conseil constitutionnel, décision n° 2014-698 DC du 6 août 2014, *Loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2014*.

⁴⁵ Conseil constitutionnel, décision n° 2016-620 QPC du 30 mars 2017, *Société EDI-TV*.

Si cet autocontrôle préventif transcende les matières, il doit être particulièrement souligné dans l'élaboration des lois financières. D'une part, parce que les censures en matière financière sont assorties de conséquences directes sur la vie de la nation et des citoyens. D'autre part, parce que les lois relatives aux finances font l'objet d'un contrôle presque systématique. Ces raisons, justifiant d'ailleurs de la spécificité des lois financières⁴⁶, démontrent tout l'intérêt pour le législateur de rester méfiant tout en veillant à une compréhension la plus parfaite possible des décisions du Conseil constitutionnel et des effets à venir de sa jurisprudence.

S'ajoute à ces raisons justifiant l'autocontrôle préventif une dimension politique des lois relatives à cette matière, et plus particulièrement de la loi de finances initiales. Son éventuelle censure totale ou celle de dispositifs financiers ou fiscaux portés par la majorité politique peut avoir des répercussions politiques importantes⁴⁷. Elle peut d'autant plus donner à l'opposition parlementaire — surtout si celle-ci est à l'origine de la saisine du Conseil constitutionnel, ce qui est généralement le cas — une victoire juridique non négligeable. Dès lors, l'appropriation de la jurisprudence au cours de la discussion des lois financières va aussi apparaître comme une réception politique.

2. L'appropriation au cours de la discussion, une réception politique

L'invocation des décisions du Conseil constitutionnel s'affirme au cours des débats législatifs⁴⁸. Elle peut se révéler par les interventions, en commission ou dans l'hémicycle, des parlementaires ou du Gouvernement. Toutefois, la voie des amendements permet de l'identifier au mieux⁴⁹. Compte tenu des données précédemment établies, les années 2010 et 2017 ont paru être utiles aux fins de comparaisons⁵⁰. Leur analyse livre un verdict particulièrement dichotomique : un seul amendement faisant référence à la jurisprudence constitutionnelle relevé en 2010 contre 71 pour les lois financières rattachées à l'année 2017. Il paraît toutefois utile de déterminer la nature des références à la jurisprudence constitutionnelle. Deux années ont cette fois été comparées (*Figure 1*) : 2016 (73 amendements) et 2017 (71 amendements).

⁴⁶ OLIVA (E.), « Les interactions entre saisine parlementaire et contrôle des finances publiques », *Nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 49, octobre 2015, pp. 93-114.

⁴⁷ Ce fut le cas, par exemple, pour la censure du dispositif mettant en place une taxe carbone sous le Gouvernement Fillon (Conseil constitutionnel, décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009, *Loi de finances pour 2010*).

⁴⁸ Cette évolution n'est pas propre aux lois financières. Voir BENZINA (S.), *L'effectivité des décisions QPC du Conseil constitutionnel*, Paris, LGDJ, 2017, p. 543 et s.

⁴⁹ Il doit être précisé que seuls les amendements déposés par des députés au cours de la discussion des projets de lois financières à l'Assemblée nationale ont été recensés. Parmi ceux-ci, seuls ceux ayant adoptés ou rejetés ont été retenus. Ces sélections relèvent d'un choix méthodologique visant à assurer une représentativité suffisante des amendements retenus, tout en ne basant les comparaisons que sur ceux paraissant réellement influencer l'écriture de la loi. En ce sens, des amendements du Sénat peuvent être adoptés puis non retenus dans le texte définitivement adopté, ce qui aurait faussé l'analyse de l'origine politique des amendements ayant, *in fine*, modifié le projet de loi initial. L'étude pourrait donc être approfondie et complétée.

⁵⁰ En effet, ces deux années ont donné lieu à des débats portant sur des lois financières diverses, elles sont répertoriées comme celles pour lesquelles les références à la jurisprudence constitutionnelle sont les plus nombreuses dans la motivation des projets de loi (voir graphiques des Annexes 1 et 2). De plus, l'année 2010 est la première année d'application du contrôle *a posteriori*.

S'il apparaît qu'en 2016, les références à la jurisprudence constitutionnelle avaient majoritairement pour objet de tirer les conséquences de décisions préalablement rendues, les amendements déposés pour les lois de 2017 endossent un objectif plus politique pour un tiers d'entre eux. En effet, soit en évoquant un risque de censure (25 % des amendements), soit en préparant et annonçant une future saisine du Conseil (4 % des amendements), la jurisprudence devient un argument politique que les parlementaires invitent dans le débat. Cette finalité dans la prise en considération de la jurisprudence constitutionnelle fait écho à un autre constat. Si, en 2016, près de la moitié des amendements ont été adoptés, seuls ceux déposés par le Gouvernement ou des élus de la majorité ont pu l'être en 2017. Une distinction se dessine alors : d'une part les amendements prenant en compte les effets de décisions constitutionnelles, et d'autre part ceux pour lesquels la jurisprudence est l'alibi d'un argument du débat politique.

L'argument constitutionnel est employé à titre préventif, mais surtout politique, par des parlementaires. La jurisprudence constitutionnelle confère ainsi à l'opposition parlementaire un argument supplémentaire — et parfois difficilement contestable — pour participer à la production de la loi. La censure peut en effet permettre d'obtenir ce qui fut refusé lors de la procédure législative, mais elle peut surtout permettre de fragiliser un projet porté par le Gouvernement, tout en préparant une éventuelle saisine du Conseil conséquemment à l'adoption du projet de loi. La discussion quant à la programmation financière 2018-2022 a ainsi permis à une députée du groupe « Les Républicains » de contester, par amendement⁵¹, la place d'une disposition dans ce projet de loi en citant trois décisions du Conseil constitutionnel relatives aux dispositions pouvant être contenues dans les projets de lois d'orientation⁵² transposée par l'auteur aux lois de programmation des finances publiques. Cet argument n'a toutefois pas été retenu par le Conseil constitutionnel dans le cadre du contrôle de constitutionnalité.

	2016		2017		2018	
Référence générale	11	15 %	18	25 %	8	22 %
Conséquences d'une décision DC	47	64 %	7	10 %	3	8 %
Conséquences d'une décision QPC	10	14 %	20	28 %	15	42 %
Évocation d'un risque de censure	2	3 %	18	25 %	10	28 %
Annonce d'une future saisine	0	0 %	3	4 %	0	0 %
Autres	3	4 %	5	7 %	0	0 %
TOTAL	73	100 %	71	100 %	36	100 %

Figure 1 : Nature de la mention de la jurisprudence constitutionnelle dans l'exposé des motifs des amendements aux lois financières 2016-2017.

L'appropriation politique de la jurisprudence constitutionnelle est une réelle contrainte pour l'exécutif, à la fois dans la rédaction de la norme, mais également dans sa capacité à maîtriser les enjeux constitutionnels. Elle exige par ailleurs une adaptation formelle des lois financières.

⁵¹ Amendement n° 3 présenté par Mme LOUWAGIE le 12 octobre 2017 sur l'article 24 du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

⁵² Conseil constitutionnel, décision 2002-460 DC ; décision 2002-461 DC ; décision 2000-435 DC.

II. Une réception de la jurisprudence constitutionnelle par l'adaptation formelle des lois financières

La jurisprudence constitutionnelle et les lois financières ne s'ignorent pas. Il peut être relevé à ce propos que la loi organique reprend elle-même des interprétations préalablement établies par le Conseil constitutionnel et les fait accéder au rang de norme de droit écrit⁵³. Le constat précédent d'une accélération de la réception de la jurisprudence par les lois financières ordinaires repose sur des raisons diverses qui contraignent elles-mêmes à l'adaptation de ces lois dont l'élaboration est perturbée par la réception des décisions issues de questions prioritaires de constitutionnalité (A), mais au-delà en désignant la loi de finances rectificative comme outil privilégié de réception de la jurisprudence (B).

A. La réception des décisions *a posteriori* par amendement, une spécificité dans l'élaboration des lois financières

Les décisions intervenant *a posteriori* de la promulgation de la loi créent une difficulté particulière pour le législateur. Les décisions d'inconstitutionnalité créent en effet un vide juridique qui oblige le législateur à intervenir soit immédiatement (s'il n'y a pas d'effet différé), soit dans un délai compte tenu de l'effet différé que le juge a pu accorder à la décision. La spécificité de la matière oblige à adapter formellement la réception de la jurisprudence constitutionnelle dès lors principalement qu'un dispositif relève du domaine exclusif des lois de finances. Cette spécificité de la matière financière peut rendre difficile l'intervention du législateur avant la fin de l'effet différé de la décision.

Il est d'abord possible d'intervenir par voie d'amendement si un projet préexistant est déjà en discussion. Dans ce cas, la réception est liée au temps nécessaire pour l'adoption du texte. Cet amendement peut être d'origine gouvernementale, ou parlementaire. C'est ainsi que les décisions n° 2011-203 QPC du 2 décembre 2011⁵⁴ et 2011-208 QPC du 13 janvier 2012⁵⁵ censurant plusieurs articles du Code des douanes ont été prises en considération par un amendement du Gouvernement⁵⁶ au travers de la loi de finances rectificative pour 2012⁵⁷ dont l'entrée en vigueur est intervenue quelques jours avant l'entrée en application des effets de la déclaration de constitutionnalité prévue au 1^{er} janvier 2013. En l'espèce, le législateur n'avait pas pu intégrer la disposition conforme à la loi de finances pour 2012 concernant la première censure.

⁵³ C'est notamment le cas pour le principe de sincérité. Voir en ce sens : DISANT (M.), *L'autorité de la chose interprétée par le Conseil constitutionnel*, Paris, LGDJ, 2010, p. 433.

⁵⁴ Conseil constitutionnel, décision n° 2011-203 QPC du 2 décembre 2011, *M. Wathik M.*

⁵⁵ Conseil constitutionnel, décision n° 2011-208 QPC du 13 janvier 2012, *Consorts B.*

⁵⁶ Amendement n° 404 présenté par le Gouvernement le 4 décembre 2012 et portant article additionnel après l'article 20.

⁵⁷ Loi n° 2012-1510 du 29 décembre 2012 de finances rectificative pour 2012, JORF n° 0304 du 30 décembre 2012, p. 20920.

L'intervention peut également avoir lieu par voie d'amendement si un projet pouvant en être le support a été déposé peu de temps après la décision QPC dont il n'a pu être tenu compte dans la préparation du projet de loi. Ainsi, à la suite de la décision 2011-161 QPC du 9 septembre 2011⁵⁸, un amendement gouvernemental⁵⁹ a permis de pallier le vide juridique par la Loi de financement de la sécurité sociale pour 2012⁶⁰. De même, des amendements déposés par des parlementaires de la majorité, au cours de l'examen du projet de loi de finances pour 2019, ont permis d'adapter rapidement la loi à la suite des décisions 2018-733 QPC du 21 septembre 2018 et 2018-739 QPC du 12 octobre 2018. Le délai de réception est ainsi relativement court puisque, pour la réception de cette dernière décision, seuls trente jours se sont écoulés avant le dépôt de l'amendement parlementaire.

Il apparaît parfois que les amendements peuvent également être utiles pour corriger une disposition d'un projet de loi en cours de discussion dans le cadre d'un autocontrôle préventif. Toujours en ce sens, peut être relevé un amendement rédactionnel présenté par le Gouvernement au cours d'une lecture du second projet de loi de finances rectificative pour 2017⁶¹, celui-ci permettant de modifier une disposition du projet de loi pour l'adapter à une décision rendue... trente et un jours plus tôt⁶². Dans ce cas, la réception par amendement permet à la fois une réaction rapide, tout en écartant le risque d'une censure future non anticipée dans la phase d'élaboration du projet de loi.

D'après l'analyse statistique, l'introduction de la QPC a eu un effet important qui apparaît dans les statistiques portant sur le type de décisions du Conseil constitutionnel parmi celles citées par les exposés des motifs des projets de lois financières depuis 2002 (*Figure 2*⁶³). Par ailleurs, s'agissant des décisions auxquelles il est fait référence dans les amendements déposés sur les lois financières de 2016, 2017 et 2018, au moins un tiers sont des décisions ayant été rendues depuis décembre de l'année N-1, près de la moitié de celles-ci ayant été rendues depuis la fin de la préparation du projet de loi de finances annuelles (*Tableau 1*). Cette nécessité d'une réaction rapide avec les contraintes

⁵⁸ Décision 2011-161 QPC du 9 septembre 2011.

⁵⁹ Amendement n° 753 rect. présenté par le Gouvernement le 26 octobre 2011 et portant article additionnel après l'article 29.

⁶⁰ Article 38 de la loi n° 2011-1906 du 21 décembre 2011 de financement de la sécurité sociale pour 2012.

⁶¹ Amendement n° 384 présenté par le Gouvernement le 30 novembre 2017 sur l'article 20 du projet de loi de finances rectificative pour 2017.

⁶² Conseil constitutionnel, décision n° 2017-669 QPC, *Société EDI-TV*.

⁶³ Méthodologie : les statistiques ont été obtenues en répartissant les mentions relevées annuellement. Elles peuvent ainsi renvoyer à la jurisprudence constitutionnelle de manière générale, le plus souvent en citant seulement un principe constitutionnel dont l'invocation vise à assurer la conformité de la disposition et à influencer le débat législatif (par exemple, l'article 2 du projet de loi de finances rectificative pour 2005 est ainsi justifié dans l'exposé des motifs : « Cette compensation exceptionnelle va au-delà des obligations constitutionnelles du Gouvernement » ; l'article 2 du projet de loi de finances rectificative pour 2007 relatif à l'affectation aux départements d'une part de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance est présenté comme mettant en œuvre la « garantie constitutionnelle » de compensation). D'autres mentions peuvent directement faire référence à une décision rendue a priori (l'article 2 du projet de loi de finances rectificative [III] pour 2014 relatif à la réforme de la taxe d'apprentissage est prévu « conformément à la décision du Conseil constitutionnel n° 2013-684 DC du 29 décembre 2013, le présent article vise à répondre aux motifs de censure [...] »), ou à une décision rendue a posteriori (l'article 16 du projet de loi de finances rectificative pour 2015 prévoit une modification du régime fiscal des sociétés mères et de leurs filiales « pour tirer les conséquences de la décision du 20 janvier 2015 n° 2014-437 QPC »).

de délai et de procédure en matière financière oblige encore plus le législateur à travailler dans un certain délai et d'une certaine façon. En effet, si la nouvelle disposition fait l'objet d'un contrôle *a priori*, et que celui-ci aboutit à une nouvelle censure, un risque de conséquences importantes existe, particulièrement en matière fiscale et financière. Toutefois, parmi les dispositions ayant pour objet de répondre à une inconstitutionnalité et ayant subi un contrôle *a priori*⁶⁴, aucune n'a été censurée. Cela démontre que le législateur financier réécrit la loi conformément à la jurisprudence constitutionnelle, et ce dans des procédures et des délais contraints.

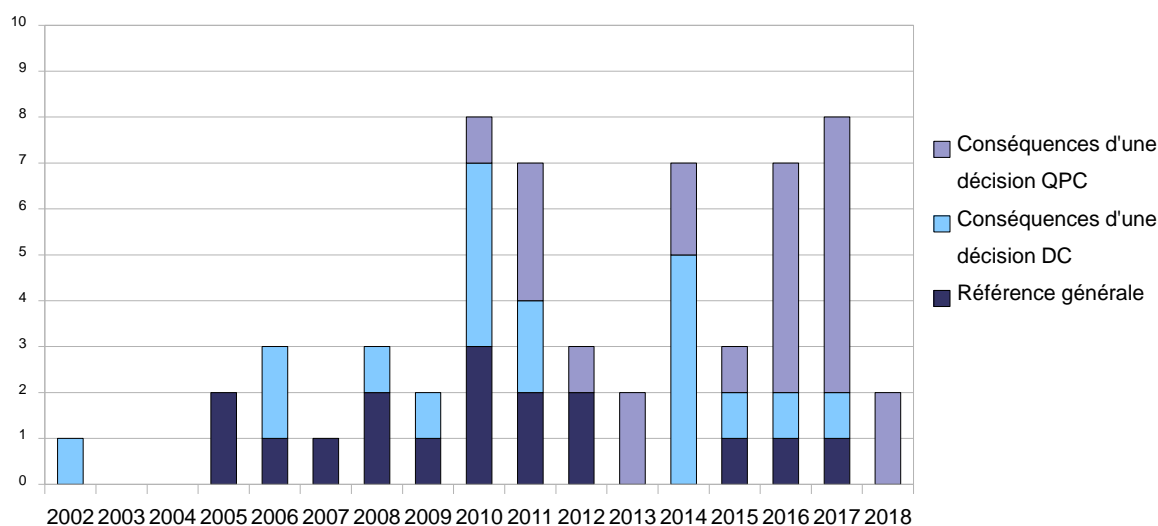


Figure 2 : Le type de décisions du Conseil constitutionnel parmi celles citées par les exposés des motifs des projets de lois financières (2002-2018)

	Mention dans les amendements 2016		Mention dans les amendements 2017		Mention dans les amendements 2018	
	Nombre	Pourcentage	Nombre	Pourcentage	Nombre	Pourcentage
Décisions rendues avant décembre N-1	9	45 %	7	64 %	8	67 %
Décisions rendues entre décembre N-1 et août N	7	35 %	2	18 %	2	17 %
Décisions rendues après septembre N	4	20 %	2	18 %	2	17 %
TOTAL	20		11		12	

Tableau 1 : Le délai de réception des décisions du Conseil constitutionnel citées par les amendements aux lois financières en 2016, 2017 et 2018

⁶⁴ Par exemple, l'article 211 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011, répondant à la décision 2010-1 QPC du 28 mai 2010 relative à la cristallisation des pensions, a été jugé conforme par la décision 2010-622 DC du 28 décembre 2010, *Loi de finances pour 2011* ; l'article 45 de la loi n° 2013-1279 du 29 décembre 2013 de finances rectificatives pour 2013, répondant à la décision 2013-323 QPC du 14 juin 2013 portant sur la répartition de dotation, a été jugé conforme par la décision 2013-684 DC du 29 décembre 2013, *Loi de finances rectificatives pour 2013*.

B. La loi de finances rectificative, une loi en cours de spécialisation

L'une des circonstances qui tend à devenir prédominante dans la justification des lois de finances rectificative relève de la prise en considération des décisions préalablement rendues par le Conseil constitutionnel, afin de corriger les dispositifs censurés ou pour sécuriser ceux dont la censure paraît inévitable compte tenu de nouvelles jurisprudences. Les références à la jurisprudence constitutionnelle parmi les exposés des motifs des projets de lois financières (Figure 3⁶⁵) démontrent une augmentation de celles liées aux projets de lois de finances rectificatives.

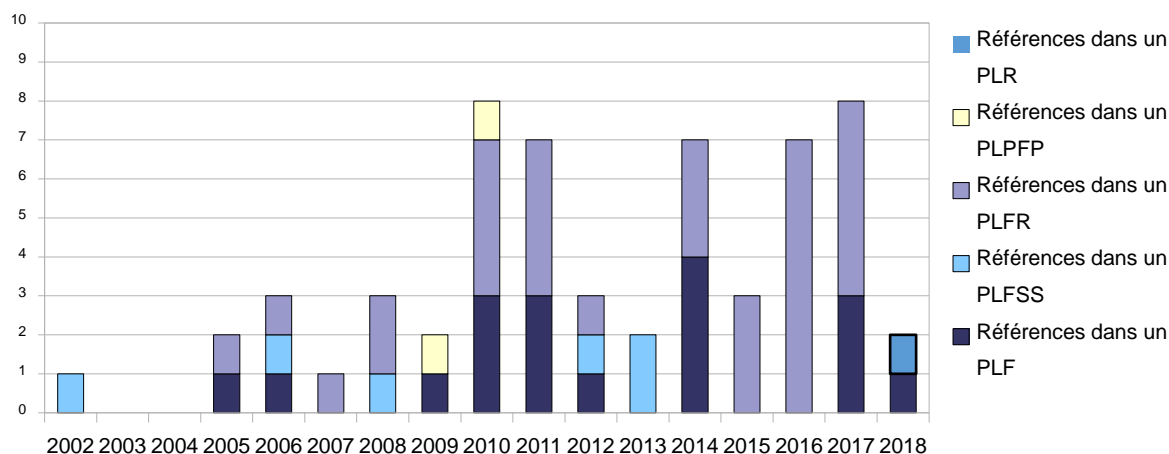


Figure 3 : Les références à la jurisprudence constitutionnelle parmi les exposés des motifs des projets de lois financières (2002-2018)

Le texte élaboré pour le collectif budgétaire de 2016 peut être cité : « le projet de loi de finances rectificative pour 2016 comprendra comme c'est d'usage plusieurs mises en conformité de notre droit fiscal. L'adaptation de la loi fiscale aux décisions de justice est en effet un impératif pour éviter des contentieux fiscaux coûteux pour l'État ». Cette motivation impérieuse de la loi de finances rectificative se dessine à la lecture des exposés des motifs des projets de loi de finances rectificative soumis au Parlement depuis 2015⁶⁶. Le premier projet de loi de finances rectificative pour 2017 constitue en ce sens un point d'orgue dans la redéfinition de la motivation de ces lois financières, puisque son seul objectif consistait à réceptionner la décision 2017-660 QPC du 6 octobre 2017 censurant, sans effet différé, la

⁶⁵ Méthodologie : Ont été analysés l'ensemble des exposés des motifs relatifs aux projets des lois de finances (PLF), des lois de règlement des comptes (PLR), des lois de finances rectificative (PLFR), des lois de programmation des finances publiques (PLPFP) et de financement de la sécurité sociale (PLFSS). Les mots suivants ont été recherchés dans chacun de ces exposés : « conseil constitutionnel », « décision », « jurisprudence », « DC », « QPC », « censure », « juge ». Seules les mentions utiles à l'étude ont été retenues. Ont ainsi été écartées les références à une décision des juges judiciaires et administratifs, ou à des décisions relatives à une institution de l'Union européenne. Les projets de lois financières sont rattachés à l'année au cours de laquelle ils ont été promulgués. Par exemple, le projet de loi de finances pour 2003 est rattaché à l'année 2002 ; le projet de loi de programmation des finances publiques 2011-2014 est rattaché à l'année 2010, et celui pour 2018-2022 est rattaché à l'année 2018.

⁶⁶ Exposé des motifs du PLFR 2015 : « Ce PLFR comprend également un volet fiscal organisé autour de trois axes principaux : [...] 2. La pérennisation de plusieurs dispositifs fiscaux en vigueur en assurant leur conformité avec le droit de l'Union européenne et la jurisprudence du Conseil constitutionnel » ; exposé des motifs du PLFR 2016 : « le PLFR pour 2016 comprendra comme c'est d'usage plusieurs mises en conformité de notre droit fiscal. L'adaptation de la loi fiscale aux décisions de justice est en effet un impératif pour éviter des contentieux fiscaux coûteux pour l'État. » ; exposé des motifs du PLFR 2017 du 28/12/2017 : « Plusieurs dispositifs procèdent à la mise en conformité de notre droit à la suite de décisions de justice ».

contribution de 3 % sur les montants distribués⁶⁷. Cette analyse est toutefois interrompue par la loi de finances rectificative pour 2018 qui, d'après l'exposé général des motifs, « *allège et recentre le contenu du projet de loi de finances rectificative de fin de gestion* ». Ce choix a pu être motivé par l'absence de jurisprudences majeures et récentes à réceptionner, en dehors de celles l'ayant été par amendement en raison d'une décision trop tardive⁶⁸. Les années ultérieures permettront de confirmer la tendance se dessinant jusqu'alors, ou l'apparition d'une forme simplifiée du collectif budgétaire de fin d'exercice.

Dans les deux cas, la loi de finances rectificative semble particulièrement adaptée pour permettre au législateur de réceptionner la jurisprudence constitutionnelle. D'abord parce que cette loi est la seule à pouvoir modifier en cours d'année les dispositions de la loi de finances initiale, notamment en ce qui concerne la perception des ressources et des impositions de toute nature et les données générales de l'équilibre budgétaire⁶⁹. Ensuite parce que la loi de finances rectificative doit être justifiée par une évolution de la situation économique et budgétaire⁷⁰. Or, les décisions du Conseil constitutionnel peuvent modifier cette situation, et notamment l'équilibre budgétaire, par exemple en censurant une disposition relative à une recette fiscale et entraînant ainsi une diminution des ressources de l'État. Le collectif de 2017 entre pleinement dans ce cadre⁷¹. Enfin, cette loi n'est pas contrainte par un délai de présentation et d'adaptation auquel est au contraire soumise la loi de finances initiale. Cette souplesse permet ainsi au Gouvernement d'entériner la jurisprudence constitutionnelle par l'adaptation du droit, et ce, sans être contraints par les formalités obligatoires de la loi de finances initiale. En sus de cette catégorie de lois financières, seule une réception par amendement au cours de la discussion de la loi de finances pourrait apporter de la souplesse.

Le législateur financier s'adapte. La norme financière évolue en tenant compte de la jurisprudence et les lois financières s'adaptent elles-mêmes à cette prise en considération. Il apparaît clairement que l'encre qui coule sous la plume du législateur est fournie, avec une fréquence accentuée, par le Conseil constitutionnel⁷². Ce mouvement n'obère toutefois pas l'écriture du droit en réseau⁷³, parfois imagé sous la plume du Professeur François OST telle une équipe de football où les joueurs doivent ménager la sphère d'intervention des autres pour rester dans une perspective de collaboration confiante. De ce point de vue, la réception de la jurisprudence constitutionnelle par le législateur illustre une collaboration confiante et intensive dans l'élaboration des lois financières.

⁶⁷ Exposé des motifs du PLFR 2017 du 01/12/2017 : « *Le présent projet de loi de finances rectificative vise à tirer les conséquences de la censure par le Conseil constitutionnel de la contribution de 3 % sur les dividendes distribués* »

⁶⁸ Décisions 2018-733 QPC du 21 septembre 2018 et 2018-739 QPC du 12 octobre 2018.

⁶⁹ Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, art. 35.

⁷⁰ Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, art. 53.

⁷¹ Cette possibilité a toutefois été contestée par l'amendement n° 46 déposé à l'Assemblée nationale le 6 novembre 2017, dont l'objet était de contester la qualification de ce projet de loi de finances rectificatives.

⁷² Ce rôle relatif du Conseil constitutionnel est par exemple développé par Pierre ALBERTINI selon lequel « *Il concourt à modeler le contenu de la législation, aussi bien sur la forme que sur le fond. S'il n'est pas la plume de la loi, son intervention est néanmoins essentielle.* » (ALBERTINI (P.), « Pour une revalorisation de la loi », in *La qualité de la loi, expériences française et européenne*, Paris, éditions mare & martin, 2015, p. 297).

⁷³ OST (F.), *Dire le droit, faire justice*, 2^{ème} éd., Bruxelles, Bruylant, 2012, pp. 61-77.