

## RECOURS POUR EXCÈS DE POUVOIR

### POUR,

1-Madame Nathalie Goulet, sénatrice de l'Orne  
Née le 24 mai 1958 à Boulogne-Billancourt (92)  
Demeurant à lieu-dit La Vallée, Vrigny 61570 Bois Champré

2-Monsieur Michel Canévet, sénateur du Finistère  
Né le 14 décembre 1960 à Pont-l'Abbé (29)  
Palais du Luxembourg, 15 rue de Vaugirard, 75291 Paris Cedex 06

3-Vincent Delahaye, sénateur de l'Essonne  
Né le 23 août 1959 à L'Isle-Adam (95)  
Palais du Luxembourg, 15 rue de Vaugirard, 75291 Paris Cedex 06

4-Hervé Maurey, sénateur de l'Eure  
Né le 7 mai 1961 à Paris (75)  
Palais du Luxembourg, 15 rue de Vaugirard, 75291 Paris Cedex 06

Ci-après désignés les « requérants » ou les « Parties requérantes »,

**CONTRE le décret n°2024-214 du 21 février 2024 portant annulation de crédits publié au Journal officiel de la République française (JORF) du 22 février 2024, pris par le Premier ministre.**

\* \* \*

À Monsieur le premier Président, Mesdames et Messieurs les Présidents et Conseillers qui composent le Conseil d'État,

Mesdames, Messieurs,

Les requérants ont l'honneur, par la présente requête, de solliciter l'annulation du décret n° 2024-124 du 21 février 2024 portant annulation de crédits pris par le Premier ministre sur rapport du Ministre chargé de l'Economie, des Financiers et de la Souveraineté industrielle.

Le décret, publié au JORF du 22 février 2024, est joint à la présente requête et doit être considérée comme intégralement reproduite.

## **I. Exposé des faits**

Par décret n° 2024-124 du 21 février 2024 publié au JORF le 22 février 2024, le Premier ministre a annulé pour 2024 des crédits d'un montant de 10 000 000 000 € en autorisations d'engagement et de 10 175 995 162 € en crédits de paiement applicables aux programmes mentionnés dans le tableau 1 annexé au dit décret.

Cette décision publiée moins de deux mois après la promulgation de la loi de finances pour 2024, qui est intervenue dans des conditions particulières du fait des recours multiples par le Gouvernement à l'article 49 alinéa 3 de la Constitution, a semblé pour de nombreux parlementaires, ainsi que pour les citoyens, présenter un caractère d'insincérité budgétaire.

C'est ainsi qu'un recours avait été formé devant le Conseil Constitutionnel, lequel a rendu une décision le 28 décembre 2023, par laquelle il a écarté le grief tiré de l'insincérité de la loi de finances. Pour les sénateurs et députés de l'opposition, la loi de finances pour l'exercice 2024 méconnaissait le principe de sincérité budgétaire en raison de la surestimation de la prévision de croissance (+ 1,4 %), d'ailleurs jugée « élevée » par le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) par rapport à l'hypothèse retenue par le consensus des prévisionnistes (+ 0,8 %), et de nature à dégrader le déficit public.

Se fondant sur l'article 32 de la LOLF, qui consacre le principe de sincérité budgétaire, le Conseil constitutionnel a écarté les critiques formulées à l'appui des saisines, estimant qu' : *« Il ne ressort[ait]ni de l'avis du Haut conseil des finances publiques, ni des autres éléments soumis au Conseil constitutionnel, et notamment des prévisions de croissance du produit intérieur brut pour 2024 établies par différentes institutions, que les hypothèses économiques sur lesquelles [était] fondée la loi de finances [étaient] entachées d'une intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre de la loi déferée »* ajoutant dans son considérant 20 : *« 20. S'il apparaissait en cours d'année que l'évolution des charges ou des ressources était telle qu'elle modifierait les grandes lignes de l'équilibre budgétaire, il appartiendrait au Gouvernement de soumettre au Parlement un projet de loi de finances rectificative. »*. Or c'est précisément sur la base de la diminution des ressources que le Gouvernement a justifié la décision d'annulation de crédit portée par le décret n°2024-124 datant du 21 février 2024.

Il semble que l'annulation de crédits portés par le décret attaqué modifie les grandes lignes de l'équilibre budgétaire et c'est pourquoi le décret devra être annulé.

## **II - A Titre liminaire, sur la recevabilité de la requête**

Les parties requérantes soulignent leur intérêt à agir d'une part en qualité de parlementaires membres de la Commission des Finances du Sénat, mais aussi en leur qualité de citoyens et de contribuables directement impactés par le décret attaqué.

Ils s'appuient sur les articles 14 et 15 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du citoyen du 26 août 1789 qui énoncent :

Article 14.

*« 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. »*

Article 15.

*« La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration. »*

Au surplus, votre Juridiction est constante pour admettre la recevabilité d'un recours pour excès de pouvoir exercé par un parlementaire, en particulier lorsque cette qualité est adjointe à celle notamment de citoyen ou de contribuable. Par exemple :

- un député, qui demandait l'annulation des décrets organisant le référendum du 28 octobre 1962, a été admis à agir en sa qualité d'électeur (CE Ass., 19 octobre 1962, Brocas) ;
- un sénateur, qui contestait un décret relatif au fonds de compensation pour la TVA, a été admis à agir en tant que président du comité des finances locales (CE Ass., 9 octobre 1988, Fourcade) ;
- un député, qui avait formé un recours contre le refus du ministre du Budget de mettre en œuvre le mécanisme dit de la « TIPP flottante », a été admis à agir en qualité de « consommateur de produits pétroliers » (CE, 14 mars 2003, M. Migaud) ;
- un député, qui demandait l'annulation de trois décrets procédant à la privatisation de sociétés d'autoroutes, a été admis à agir en tant qu'« actionnaire d'une société d'autoroute » (CE, 27 septembre 2006, Bayrou et autres) ;
- deux sénateurs, qui sollicitaient l'annulation d'une lettre du ministre de la Culture par laquelle celui-ci avait enjoint à France Télévisions de ne plus commercialiser d'espaces publicitaires sur ses programmes, se sont vus reconnaître un intérêt à agir en tant qu'« usagers du service public de la télévision » (CE, 11 février 2010, Borvo et autres).

L'intérêt à agir des requérants, sénateurs membres de la Commission des Finances du Sénat mais également citoyens et contribuables, est ainsi établi de façon certaine.

Les annulations de crédits auront des impacts directs sur les engagements des collectivités mais aussi sur la charge de la dette, qui est de notre responsabilité collective en ce qu'elle pèsera sur les générations futures.

Il est donc essentiel qu'en démocratie, les parlementaires, comme les citoyens soient informés de façon transparente et sincère des dispositions fiscales et budgétaires.

### **III - Exposé des moyens**

### **3.1 Premier moyen pris de la violation de : l'article 32 de la LOLF**

La décision gouvernementale, matérialisée par le décret n°2024-124 du 21 février 2024, annulant des crédits pour l'année 2024, pour un montant considérable, est hautement problématique au regard du principe de sincérité budgétaire consacré par l'article 32 de la LOLF.

Cette annulation, justifiée aux yeux du Gouvernement par une diminution des ressources, survient dans un laps de temps très court, huit semaines seulement après l'adoption de la loi de finances pour 2024. Le décret d'annulation, bien que n'excédant pas le plafond fixé par l'article 14 de la LOLF à 1,5 %, interroge également par sa précocité.

Pris par le Premier ministre sur le rapport du ministre de l'Économie et des Finances et du ministre délégué chargé des Comptes publics, le décret visé interroge sur la sincérité des prévisions budgétaires initiales du Gouvernement, ainsi que sur la prise en considération de l'avis rendu par le HCFP. Ses doutes qui ne pourraient être que guidés par des postures politiques, sont confortés par le résultat du contrôle déclenché par le rapporteur général du budget de la Haute assemblée sur le fondement de l'article 57 de la LOLF.

Celui-ci a en effet permis d'apprendre que le Gouvernement disposait, pendant la discussion du projet de loi de finances pour 2024, puis au moment de l'adoption du décret du 21 février, de plusieurs notes des services de Bercy alertant sur la très forte dégradation de nos finances publiques, sans que l'information ne soit communiquée au Parlement.

Défini comme « l'absence d'intention de fausser » la loi de finances, le principe de sincérité budgétaire est violé dès lors que le Gouvernement a cherché à tromper le Parlement de manière intentionnelle, à la manière d'un dol. Ce dol est en l'espèce d'autant plus criant qu'il est conforté par une série d'utilisation de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution rendant l'Assemblée nationale totalement impuissante.

Consécutives à une dégradation de la prévision de croissance, la dégradation du déficit public pour 2024 enregistrée dans le programme de stabilité présenté en Conseil des ministres le 17 avril, rend d'autant plus nécessaire l'annulation dudit décret et le dépôt d'un projet de loi de finances rectificative, en adéquation avec la jurisprudence du Conseil constitutionnel.

De fait, le cocktail de non-dits et de contournement du Parlement dans une matière qui lui est constitutionnellement réservée, est tout à fait inacceptable.

L'application de la jurisprudence classique du Conseil constitutionnel en matière de sincérité budgétaire n'est pas contestable au jour de sa saisine en décembre, mais se révèle d'une autre teneur aujourd'hui et ne résiste pas à l'analyse des faits, replacés dans leur contexte.

On pourrait ajouter en plus du « dol » un abus de position dominante du Gouvernement qui n'a eu de cesse que d'ignorer le Parlement en cours de discussion et par la suite.

Le décret d'annulation n'est pas fait pour prévenir une détérioration future, mais en violation de l'alinéa 1 de l'article 14 de la LOLF pour constater une détérioration « actuelle », la détérioration future sera évidemment bien supérieure au 1,5% fixé par l'alinéa 3 du 1 de l'article 14 de la LOLF.

Ces circonstances particulières de fait pourraient amener votre Juridiction à considérer un vice de compétence matérielle du Gouvernement agissant par décret, dans un domaine relevant du législateur.

Votre Juridiction ne pourra qu'en prononcer l'annulation.

### **3.2 Second moyen pris de la violation des droits du Parlement**

L'article 14 de la loi organique n° 2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances prévoit que « *avant sa publication, tout décret d'annulation est transmis pour information aux commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances et aux autres commissions concernées.* »

Les dispositions susvisées requièrent donc la communication préalable aux parlementaires du projet de décret portant annulation de crédits. Cette information n'a jamais été portée à la connaissance des requérants, malgré leur qualité de sénateurs membres de la Commission des Finances du Sénat, ni auprès de celle du Rapporteur général

Cet élément de fait conduit à caractériser un vice de procédure imposant l'annulation du décret attaqué.

Même si, par extraordinaire, il est démontré que le projet de décret attaqué a pu être communiqué aux commissions compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat, force est de constater que cette information n'a pas permis la pleine et juste information des parlementaires.

Au-delà de ce manquement à la loi, il est patent que le décret n°2024-14 porte atteinte aux droits du Parlement en réduisant son autonomie budgétaire, sa capacité de contrôle et de suivi, et en risquant de contourner le processus démocratique établi.

- Violation du principe de l'autonomie budgétaire du Parlement et diminution de la capacité de contrôle parlementaire : le Parlement, en vertu de son pouvoir budgétaire garantie par la LOLF, vote la loi de finances qui fixe les dépenses et les recettes de l'État pour l'année à venir. L'annulation unilatérale de crédits par décret peut être perçue comme une ingérence dans cette prérogative parlementaire. Cela réduit la capacité du Parlement à exercer pleinement son contrôle sur les finances publiques et à décider de l'affectation des ressources de l'État.

- Risque de contourner le processus démocratique : l'annulation de crédits par décret, surtout lorsque cela survient peu de temps après l'adoption de la loi de finances, peut être perçue comme un contournement du processus démocratique. En effet, cela permet au Gouvernement de modifier les priorités budgétaires sans avoir à rendre de compte au Parlement ou à obtenir son consentement. Cela remet en question l'équilibre des pouvoirs entre l'exécutif et le législatif, fondamental dans un système démocratique.

Cela est d'autant plus problématique que les explications données par les ministres en charge du budget et de l'économie lors des différentes auditions devant la Commission des finances n'ont guère été concluantes.

Il est impensable que devant une telle attitude du Gouvernement, lequel a négligé au cours des débats parlementaires de nombreuses propositions pour améliorer les recettes comme de nombreuses dispositions visant à faire des économies comme l'abrogation de nombreuses niches fiscales, que ce même Gouvernement revienne moins de deux mois après l'adoption et la promulgation de la loi de finances avec des coupes budgétaires massives et que le Parlement dont c'est la mission principale soit sans pouvoir pour s'opposer ou contester une telle manœuvre, s'apparente à un détournement de pouvoir, et forment des circonstances de nature à justifier l'annulation du décret attaqué.

**Par conséquent, le moyen est fondé.**

### **3.3 Troisième moyen montrant la nécessité d'un projet de loi de finances rectificative**

Certes, l'article 14 de la loi organique n° 2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances dispose qu'« *afin de prévenir une détérioration de l'équilibre budgétaire défini par la dernière loi de finances afférente à l'année concernée, un crédit peut être annulé par décret pris sur le rapport du ministre chargé des finances. (...)*

Mais cette disposition ne saurait prévaloir dans la situation particulière de nos finances publiques et les circonstances de l'espèce surtout à la lumière de la décision n°2023-862 DC du Conseil Constitutionnel.

Dans le cadre de la situation présentée et en référence au considérant 20 de la décision n° 2023-862 DC, il est nécessaire de souligner la pertinence d'un projet de loi de finances rectificative, afin de respecter les prérogatives du Parlement.

Le projet de loi de finances rectificative permettrait au Parlement d'examiner et de débattre des ajustements nécessaires pour garantir la sincérité budgétaire et assurer la cohérence entre les dépenses et les ressources disponibles. Il offrirait également une occasion de transparence et de démocratie en permettant aux parlementaires de participer activement à la gestion des finances publiques, comme c'est leur prérogative, en réponse aux changements de situation économique.

En conclusion, la nécessité d'un projet de loi de finances rectificative découle du considérant 20 de la décision n° 2023-862 du Conseil Constitutionnel, considérant qui impose au Gouvernement de soumettre au Parlement un projet de loi de finances rectificative en cas de modification significative des charges ou des ressources budgétaires en cours d'exercice. Ce processus garantit la sincérité budgétaire et maintient l'équilibre financier dans un contexte économique changeant.

**Par conséquent, le moyen est fondé.**

**PAR CES MOTIFS** et tous autres à produire, déduire ou suppléer, au besoin d'office, l'exposant conclut qu'il plaise au Conseil d'Etat de bien vouloir :

- annuler le décret °2024-214 du 21 février 2024 portant annulation de crédits.

Fait à Paris, le 22 avril 2024

Les requérants,

Mme Nathalie  
GOULET  
Sénatrice de  
l'Orne

M. Michel CANEVET  
Sénateur du Finistère



M. Vincent DELAHAYE  
Sénateur de l'Essonne



M. Hervé  
MAUREY  
Sénateur de  
l'Eure

### **Liste des pièces**

Pièce 1 : L'acte attaqué

Pièce 2 : Décision du Conseil Constitutionnel sur la loi de finances pour 2024 datant du 28 décembre 2023