

LES DÉFIS  
DE LA CONSTITUTION ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE,  
UNE PRÉSENTATION

**Par Jérôme GERMAIN**

*Maître de conférences HDR en droit public  
Faculté de droit de Metz  
IRENEE - Université de Lorraine*

**L**es finances publiques contemporaines sont aujourd’hui confrontées à deux défis juridiques particulièrement ambigus.

Le premier défi est constitué par la montée de l’évaluation et de l’expertise dans la discussion et la décision publiques. La figure du technicien ou du spécialiste serait indispensable pour encadrer et orienter le travail du parlementaire ou du politique. L’expert protégerait les finances publiques et l’économie des élus et des décisions mal informées, voire électoralistes. Le second défi prend la forme d’un remplacement des choix politiques par des normes *a priori*, souvent supralégislatives, dans la définition des politiques publiques. Des constitutions économiques ou financières, au sens large du terme, restreignent ainsi les pouvoirs d’appréciation et les marges d’autonomie des représentants élus ou des gouvernements démocratiques.

Ces deux aspects ont tout d’abord en commun une certaine défiance vis-à-vis des élus et des citoyens. Ils partagent ensuite un certain idéal de la technique et du savoir. L’économie et les finances publiques pourraient être régies par des lois objectives et fonctionner en pilotage automatique. Cette métamorphose remet en question certains fondements humanistes et subjectivistes de nos démocraties modernes, caractérisées par la confiance dans l’autonomie de la volonté et la délibération collective. Le peuple souverain est en partie dépossédé et ses représentants se trouvent partiellement décentrés. Le constituant est contourné et le législateur se retrouve tronqué. Les prérogatives habituelles pour configurer les politiques économiques et budgétaires sont escamotées.

Le second aspect de cette objectivation technicienne ou dé-subjectivation contemporaine du droit de l’économie et des finances publiques nous intéressera particulièrement dans ce colloque. Nous nous proposons ici d’examiner cette nouvelle notion de Constitution économique et financière.

L’émergence d’une Constitution économique et financière représente en effet un défi pour la notion de Constitution telle que comprise depuis les grandes révolu-

tions atlantiques de la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle. Cette émergence concurrence et affecte le rôle émancipateur et d'instituteur du social de la Constitution. Les fonctions régulatrice et objectivante de la Constitution économique et de la Constitution financière semblent prendre le relais d'une approche plus volontariste et résolument constructiviste. Depuis les révolutions étasunienne et française, la Constitution est conçue comme une décision collective et un projet de société autodéterminé. Elle exprime la communauté de valeur d'une Nation et reconnaît l'inviolabilité de chaque individu. Elle crée un État et le subordonne au service de la société. Juridicisé sous la forme du constituant, le souverain se dissocie de l'État. La Constitution permet au constituant (le peuple, la Nation...) de déléguer à l'État certaines compétences dont l'exercice s'opère sous le contrôle du constituant et de ses représentants. L'État ne correspond dans cette perspective qu'à la somme des compétences que le constituant lui a transférée. Tous les pouvoirs proviennent du constituant. Aucun ne lui échappe à jamais. Est-ce que les notions de Constitution économique ou financière traduisent un changement de paradigme ? Rendent-elles indisponibles pour le constituant certaines matières et certaines décisions ? S'agit-il d'une érosion ou d'un renouvellement de la dimension politique ou démocratique des constitutions ? Assiste-t-on à un dépassement de la notion moderne de Constitution au profit d'une Constitution post-politique ? Pourrait-on avancer que la Constitution économique représenterait une atténuation prémoderne de la conception moderne de la Constitution ? Dans quelle mesure est-elle conciliable avec la démocratie ?

La première ambition de ce colloque est de distinguer les notions de Constitution économique et de Constitution financière afin de mieux identifier la notion de Constitution financière. La Constitution financière est englobée par la Constitution économique. La Constitution financière comprend, d'un côté, des dispositions obligatoires relatives à la préparation, l'autorisation, l'exécution et le contrôle des budgets étatiques, sociaux, européens, voire locaux, par les organes compétents. On pourrait ici parler de Constitution budgétaire. Elle prévoit, d'un autre côté, la répartition des pouvoirs en matière fiscale entre les différents organes politiques (gouvernement, Parlement, juridiction constitutionnelle) ou niveaux d'administration publique (fédéral, fédéré et décentralisé). On a là affaire à la Constitution fiscale. Parallèlement, se développe dans les finances locales une telle Constitution budgétaire et fiscale<sup>1</sup>.

La seconde ambition de ce colloque est d'éclairer les différents aspects de la Constitution économique<sup>2</sup>. La crise financière a à la fois contribué à durcir et mieux dévoiler les dispositions de la Constitution économique au niveau du droit de l'Union européenne<sup>3</sup>. L'institution d'une Constitution économique pose des questions en raison de son caractère non seulement formel mais aussi matériel. La juridicisation de préconisations économiques apparaît non seulement au niveau de l'Union européenne mais aussi dans les ordres juridiques nationaux et notamment dans les constitutions. Dans quelle mesure l'apparition d'une Constitution écono-

<sup>1</sup> R. JURION, « La Constitution économique des collectivités territoriales ».

<sup>2</sup> H. RABAULT, « La notion de Constitution économique : éléments d'introduction ».

<sup>3</sup> G. GODIVEAU, « La rigidité de l'Union économique et monétaire à l'épreuve de sa réforme ».

mique européenne renouvelle et remodèle notre ordre juridique dans son ensemble ? Malgré son originalité, la perspective comparée est en ce domaine d'un intérêt évident. Débattue depuis longtemps en Allemagne en raison du fédéralisme et de l'ordolibéralisme, traditionnellement rejetée en France en raison de l'interventionnisme public et du légicentrisme, la notion de Constitution économique devient de plus en plus une réalité juridique qui opère de profonds changements dans les systèmes étudiés et qui, à ce titre, mérite d'être étudiée dans sa globalité<sup>4</sup>. La France, l'Allemagne et l'Italie possèdent en commun une réelle tradition keynésienne et la notion de Constitution économique semble souvent incompatible avec les politiques keynésiennes. Si la mise en place d'une Constitution économique est juridiquement portée par le droit de l'Union européenne, elle trouve son origine intellectuelle en Allemagne et aux États-Unis<sup>5</sup>. L'implantation d'une Constitution économique est-elle alors facilitée outre-Rhin par une éventuelle meilleure compréhension<sup>6</sup> ? Est-elle incomprise en France où cette notion demeure méconnue et où les attentes vis-à-vis du pouvoir central restent importantes<sup>7</sup> ? L'Italie, à l'instar d'autres pays comme l'Espagne, s'est pliée assez rapidement aux exigences européennes<sup>8</sup>. Est-ce la conséquence des menaces pesant sur son économie ou bien le signe d'une conversion plus profonde à l'idée de Constitution économique<sup>9</sup> ?

Les constitutions économiques contiennent une série de commandements prescriptifs pour la politique économique et de limitations contre l'interventionnisme public. En général, ces règles ont pour principe une concurrence non faussée, ni par l'État, ni par les entreprises, afin de favoriser la croissance économique. Elles s'efforcent de protéger le marché des décisions des gouvernements qui déstabilisent le marché. Ces règles sanctuarisent le marché contre les promesses démagogiques faites aux électeurs. Elles font le pari d'une régulation dépolitisée de l'économie<sup>10</sup>. Ces préconisations ne sont pas à la disposition du législateur ou du pouvoir réglementaire. Elles contraignent la majorité au pouvoir par leur force juridique supralégislative. La substantialisation des normes financières supralégislatives se juxtapose aux règles procédurales traditionnelles. Elle vise une certaine automatisation, réputée possible et souhaitable, de la politique économique à l'abri des revirements électoraux. Cette perte de la maîtrise du calendrier conduit-elle à des politiques procycliques ? Empêche-t-elle l'ajustement de la politique économique à la conjoncture traversée ? Retarde-t-elle le retour de la croissance ? Entretient-elle un lien avec le renforcement récent de partis populistes en Europe ? La

---

<sup>4</sup> R. JURION, « La Constitution économique : la notion et sa réception par la doctrine française ».

<sup>5</sup> J. GERMAIN, « Les trois significations de la Constitution financière ».

<sup>6</sup> Ch. GRÖPL, « Le frein à l'endettement en tant que partie de la Constitution économique de l'État fédéral, de l'État fédéré et des collectivités locales en Allemagne ».

<sup>7</sup> F. MARTUCCI, « La Constitution économique dans le discours doctrinal français ».

<sup>8</sup> G. DELLEDONNE, « La Constitution budgétaire, composante de la Constitution économique dans la longue transition de l'État régional italien ».

<sup>9</sup> K. BLAIRON, « La constitutionnalisation italienne des finances publiques ».

<sup>10</sup> H. RABAULT, « Synthèse. La Constitution économique : une perspective pour repenser le droit public économique ».

Constitution économique présente par ailleurs d'autres strates encore peu explorées aujourd'hui. La juridicisation de règles économiques substantielles irrigue-t-elle l'ensemble des branches du droit<sup>11</sup> ? En étoffant ses normes de références, ces prescriptions élargissent au passage les compétences de la juridiction constitutionnelle. Elles lui offrent en effet la possibilité d'effectuer de nouveaux contrôles pour garantir, mais aussi interpréter et faire évoluer, le respect de règles économiques de fond<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> C. M. ALVES, « La Constitution économique et l'environnement : je t'aime, moi non plus ».

<sup>12</sup> A.-C. DUFOUR, « Le juge constitutionnel saisi des finances de la Sécurité sociale ».