



La "constitution financière" du Royaume-Uni

Alexandre Guigue

► To cite this version:

Alexandre Guigue. La "constitution financière" du Royaume-Uni. Aurélien ANTOINE. Le droit public britannique : état des lieux et perspectives, 27, Société de Législation Comparée, pp. 121-142, 2015, Colloques. <hal-01232048>

HAL Id: hal-01232048

<http://hal.univ-smb.fr/hal-01232048>

Submitted on 6 Dec 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.

LA « CONSTITUTION FINANCIÈRE » DU ROYAUME-UNI

Alexandre GUIGUE*

Traiter de la « constitution financière » du Royaume-Uni à l'occasion d'un colloque portant sur le « droit public britannique » pose deux problèmes préalables. Le premier tient au fait que les finances publiques ne sont pas un champ d'étude juridique au Royaume-Uni. Le deuxième est l'expression « constitution financière ». Elle est incertaine en France. Elle l'est encore plus au Royaume-Uni où la notion même de constitution a une résonance bien particulière.

PREMIER PROBLÈME : LE DROIT PUBLIC ET LES FINANCES PUBLIQUES

Si le droit public connaît un essor indiscutable au Royaume-Uni, il n'en est pas de même s'agissant des finances publiques en tant que discipline juridique. En France, la matière « finances publiques », parfois aussi appelée droit des finances publiques ou encore droit public financier, est étudiée par les juristes et est généralement enseignée en deuxième année de Licence de droit. Les étudiants découvrent ainsi les règles régissant les budgets publics et les règles de la comptabilité publique. Au Royaume-Uni, il n'existe pas d'enseignement spécifique de droit budgétaire et la comptabilité publique n'est que parfois enseignée dans des *business schools*. Les ouvrages portant sur les finances publiques du Royaume-Uni sont peu nombreux et ne couvrent pas l'ensemble des questions traitées en France¹. De manière

* Maître de conférences en Droit public, Université Savoie Mont Blanc.

¹ Les principaux ouvrages sont : H. BRITAIN, *The British Budgetary System*, Londres, George Allen & Unwin, 1959, 320 p. ; B. CHUBB, *The control of public expenditure*, Oxford,

générale donc, la réglementation des finances publiques est plutôt l'affaire d'économistes, de politistes, de gestionnaires, ou de spécialistes de droit européen s'agissant des règles de l'Union européenne régissant les budgets des États membres. L'une des raisons de ce désintérêt de la part des juristes britanniques est qu'il n'y a, selon eux, de questions de droit que lorsqu'elles sont susceptibles d'être tranchées par un juge. Or, le contentieux financier public est résiduel au Royaume-Uni² où il n'existe pas de juridictions comparables au Conseil constitutionnel, à la Cour des comptes, à la Cour de discipline budgétaire et financière, à la Cour de Justice de la République pour ne citer que quelques-unes des juridictions françaises spéciales. L'émergence d'une discipline de finances publiques au sein des *schools of law* est donc loin d'être une évidence. Toutefois, les évolutions récentes du droit public britannique, en particulier le développement fulgurant du droit constitutionnel, ouvrent de nouvelles perspectives. Parmi les règles fondamentales qui président à l'organisation et au fonctionnement des institutions publiques, il en existe qui portent sur les finances publiques. Les règles sont disparates, leur valeur juridique variable mais un examen attentif permet d'identifier un corps cohérent de règles qui correspondent, *mutatis mutandis*, à ce que l'on appelle en France une « constitution financière ». L'objectif de cette étude est de susciter l'intérêt des juristes, qu'ils soient britanniques ou français, pour l'étude du droit des finances publiques du Royaume-Uni. La tâche est délicate, surtout au moment où en France les spécialistes des finances publiques s'interrogent sur l'avenir de la discipline³.

Clarendon Press, 1952, 291 p. ; P. ENZIG, *The control of the Purse : progress and decline of Parliament's financial control*, Londres, Secker and Warburg, 1959, 344 p. ; G. REID, *The politics of financial control*, Londres, Hutchinson University Library, 1966, 176 p. Des auteurs français ont tenté d'en offrir une vue systématique : J. MOLINIER, *La procédure financière en Grande-Bretagne*, thèse, Paris, dir. P. M. GAUDEMET, 1969, 485 p. ; A. GUIGUE, *Les origines et l'évolution du vote du budget de l'État en France et en Angleterre*, thèse, Chambéry, dir. G. GONDOUIN, 2005, 585 p. ; A. GUIGUE, « Les finances publiques du Royaume-Uni », in G. ORSONI (dir.), *Les finances publiques en Europe*, Paris, Economica, 2007, pp. 401-429.

² Alors qu'ils se préoccupent beaucoup des questions fiscales, les juges se préoccupent rarement de finances publiques au Royaume-Uni. Il existe cependant quelques affaires au niveau du Royaume-Uni et au niveau local. V. Sir McELDOWNEY, « *The Control of Public Expenditure* », in J. JOWELL, D. OLIVER, *The Changing Constitution*, Oxford University Press, 6th ed., 2007, pp. 368-371.

³ La Société Française de Finances Publiques a organisé les 15 et 16 janvier 2015 un colloque portant sur l'avenir de la discipline, *Les finances publiques, quelle place pour demain ?*, Paris, Ministère des Finances et des comptes publics, 15 et 16 janvier 2015.

DEUXIÈME PROBLÈME : LA NOTION DE CONSTITUTION FINANCIÈRE

Lors de l'adoption de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), ses promoteurs et de nombreux commentateurs ont pris l'habitude de qualifier le texte de nouvelle « constitution financière » de la France. L'expression est saisissante. Elle fait penser aux usages du mot « constitution » pour désigner un corps cohérent de règles fondamentales portant sur un domaine déterminé. « La » constitution française, celle du 4 octobre 1958, est celle de l'État. Le Code civil de 1804, parfois appelé « constitution civile », serait celle de la société française. Pour les finances publiques, ce serait la LOLF.

Avant d'envisager que l'idée puisse être transposable au Royaume-Uni, il importe de nuancer son usage en France. La LOLF ne porte que sur les finances de l'État, ce qui exclut les finances locales. Elle ne porte pas sur les finances sociales de la nation, en raison d'une séparation discutable. Elle porte principalement sur les lois de finances et laisse au pouvoir réglementaire la réglementation de la comptabilité publique⁴. Quant aux règles induites par le Traité sur la Stabilité, la Coordination et la Gouvernance (TSCG) signé le 2 mars 2012, elles ne figurent pas dans la LOLF, qui aurait pu être modifiée, mais dans un autre texte, la loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques du 17 décembre 2012. En conséquence, l'expression « constitution financière » n'est pas à prendre au pied de la lettre. Elle revêt en France une charge symbolique qui rappelle l'esprit de codification. Au-delà de sa charge culturelle, ce que l'expression a d'intéressant pour le droit comparé est qu'elle renvoie à un corps de règles fondamentales tant par leur contenu que par leur force juridique. Or, la question de l'existence de telles règles est d'actualité au Royaume-Uni. S'interroger sur les règles qui régissent les finances du Royaume-Uni nous paraît une nécessité. C'est l'occasion de mettre en lumière des règles essentielles qui ne sont pas encore prises en compte dans les manuels britanniques de droit public ou de droit constitutionnel, à l'exception peut-être de la « règle de Barnett » qui apparaît parfois dans les chapitres portant sur la dévolution.

Naturellement il n'existe pas de « LOLF » au Royaume-Uni, pas plus d'ailleurs qu'il n'existe de constitution écrite. Les finances publiques ne sont pas régies comme elles le sont en France. Mais des règles aussi essentielles que le principe du consentement à l'impôt ou le principe de spécialité budgétaire ont été consacrées dans des textes anciens. Pour de nombreux

⁴ Actuellement le décret du 7 novembre 2012.

auteurs, ces textes sont aux fondements de la constitution du Royaume-Uni. La *Magna Carta*, le *Bill of Rights* de 1689 ou encore les *Parliament Acts* de 1911 et de 1949 contiennent des règles portant sur les finances publiques. Cela témoigne de l'ancrage « constitutionnel » du droit des finances publiques au Royaume-Uni. Les quelques règles consacrées par ces grands textes ne suffisent toutefois pas à former une « constitution financière ». D'autres règles existent qu'il faut rechercher dans les sources si particulières du droit anglais.

LES PRINCIPALES SOURCES DE RÉFÉRENCE

Si pour l'essentiel le cadre général des finances publiques britanniques est précisé dans des textes de loi ou codifié dans le règlement des Chambres du Parlement, de nombreuses règles proviennent d'abord de pratiques, de conventions et d'usages.

- Textes législatifs

Des règles essentielles ont été consacrées par la *Magna Carta* de 1215 (mais aussi de nombreux *statutes* du XIV^e siècle), le *Petition of Rights* de 1628 et le *Bill of Rights* de 1689. Dans chaque texte, le principe du consentement à l'impôt est affirmé et dans le *Bill of Rights* de 1689, des dispositions régissent l'entretien de la force armée et imposent au monarque de renouveler ses demandes de fonds chaque année.

Ce cadre général qui s'est dessiné sur fond de lutte pour le pouvoir entre le monarque et ses différents Parlements a été complété de manière croissante par la législation ordinaire. Les célèbres *Parliament Acts* de 1911 et 1949 ont pratiquement fait disparaître les prérogatives budgétaires de la Chambre des Lords. De nombreuses lois sont aussi venues régir différents aspects des finances publiques : parmi celles-ci, l'*Exchequer and Audit Department Act* de 1866, le *Public Accounts and Charges Act* de 1891, le *Provisional Collection of Taxes Act* de 1913, l'*Audit Departments Act* de 1921, le *Finance Act* de 1973, le *Provisional Collection of Taxes Act* de 1968, le *National Audit Act* de 1983, le *Government Resources and Accounts Act* de 2000, le *Budget Responsibility and National Audit Act* de 2011...

- Le règlement intérieur des Chambres du Parlement : les *standing orders*

À partir de 1832, le droit parlementaire britannique a progressivement été codifié par l'adoption de *standing orders* qui constituent les règlements intérieurs des chambres du Parlement de Westminster. À la Chambre des Communes, neuf *standing orders* sont consacrés à la procédure budgétaire et aux lois à caractère financier en général (n° 48 à 56)⁵. Ces « résolutions particulières » se sont additionnées au fil du temps et ont été régulièrement amendées, les règles fondamentales de la procédure budgétaire se dégageant de l'ensemble.

- Les pratiques, les conventions et les usages

De nombreuses règles ont d'abord été des pratiques, des conventions ou des usages. Au Parlement, les *standing orders* ont codifié une partie seulement de la réglementation. Le traité d'Erskine May⁶ fait la synthèse des règles du droit parlementaire britannique qu'elles soient codifiées ou non. De manière plus générale, certaines règles essentielles ne sont toujours pas codifiées (la « règle de Barnett » par exemple), ce qui n'enlève rien à leur importance.

Pour décrire les règles fondamentales des finances publiques du Royaume-Uni, il est évidemment exclu de rechercher l'équivalent des règles fondamentales des finances publiques françaises. Le système juridique anglais est bien trop différent et le raisonnement par analogie impose de prendre en compte les spécificités d'un système multiséculaire. Il serait tentant d'examiner la constitution irlandaise du 1^{er} juillet 1937 ou encore le projet de constitution transitoire que le gouvernement écossais a publié en juin 2014 dans l'éventualité d'une victoire des indépendantistes lors du référendum du 18 septembre 2014⁷. En effet, dans les deux cas, le constituant a consacré par écrit des règles héritées de l'histoire de la Grande-Bretagne. Mais ces règles sont trop peu nombreuses pour constituer la charpente de la « constitution financière » du Royaume-Uni. Dans notre étude, nous ne mentionnerons celles des règles que le constituant irlandais a consacrées qu'à titre de comparaison. À notre sens, pour être le plus rigoureux possible, il faut commencer par les règles que les auteurs britanniques eux-mêmes considèrent comme essentielles. En 1946, Lord

⁵ Numérotation officielle remise à jour le 19 décembre 2013.

⁶ *Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, 1^{ère} édition, 1844, 24^e édition en 2011.

⁷ <http://www.scotland.gov.uk/Resource/0045/00452762.pdf>

Campion a dégagé quatre principes qu'il a ensuite réduits à trois. Ces trois principes historiques du droit budgétaire britannique se sont imposés au sortir du XVII^e siècle. Ensuite, plusieurs règles organisent la procédure budgétaire britannique, qu'il s'agisse de l'examen séparé des dépenses et des recettes, des pouvoirs respectifs des deux Chambres du Parlement ou des prérogatives des parlementaires. À une époque plus récente, de nouvelles règles sont apparues, telles la « règle de Barnett » pour répartir les dotations financières entre les différentes régions du Royaume-Uni ou encore la « règle d'or » des finances publiques que le gouvernement de coalition de David Cameron a mise en place en réaction à la crise économique de 2008. Enfin, le législateur a fixé avec précision les règles de la comptabilité publique ainsi que le cadre dans lequel s'exerce le contrôle de l'exécution budgétaire.

I. LES TROIS PRINCIPES HISTORIQUES DU DROIT BUDGÉTAIRE BRITANNIQUE

Confronté à une réglementation foisonnante et complexe, Lord Campion a dégagé quatre principes essentiels du droit budgétaire britannique⁸. Après l'abandon de la quatrième, les trois principes qui forment l'ossature du droit budgétaire, et qui sont repris dans le traité de droit parlementaire d'Erskine May⁹, sont les suivants : l'autorisation et l'appropriation législatives des charges (*Legislative authorization and appropriation of charges*) qui fonde la compétence du Parlement en matière budgétaire, l'initiative exclusive de la Couronne en matière financière (*The financial initiative of the Crown*) et l'examen préalable des résolutions (*Preliminary consideration of resolutions*).

A. – *La compétence du Parlement en matière budgétaire*

La compétence du Parlement de Westminster est la conséquence naturelle du principe du consentement à l'impôt qui a été constamment revendiqué en Angleterre au Moyen-Âge. Après une première consécration

⁸ La première présentation des quatre règles par Lord Campion date de la 14^e édition du traité de May parue en 1946. G. CAMPION, *A treatise on the law, privileges, proceedings and usage of Parliament*, Londres, Butterworths, 14^e éd., 1946, 1062 p.

⁹ Pour une présentation dans le traité, v. *Erskine May's treatise on the law, privileges, proceedings and usage of Parliament*, Londres, Butterworths, 17^e éd. de T.G.B. COCKS, 1964, pp. 713-734.

par la *Magna Carta* en 1215, il a été de nombreuses fois consacré par la suite, par exemple par le *Petition of Right* de 1628 ou encore le *Bill of rights* de 1689 qui comporte la disposition suivante :

“*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*”.

L’extension du principe aux dépenses n’a pas été codifiée mais s’est imposée rapidement après la Glorieuse révolution par le principe *Legislative authorization and appropriation of charges* (l’autorisation et l’appropriation législatives des charges). Ce principe signifie qu’une charge, qu’elle porte sur le revenu public (dépenses) ou sur le peuple (revenus), doit être autorisée par la loi. Si en droit français la « charge » correspond à la dépense et non à la recette, en droit anglais elle désigne les deux, c’est-à-dire tantôt l’une tantôt l’autre¹⁰. Les « *charges on the people* » sont les recettes puisqu’il s’agit, au sens littéral, des « charges pesant le peuple ». Quant aux « *charges on the public revenue* », elles sont les dépenses publiques puisque ce sont celles qui pèsent sur le « revenu public ». Parmi les dépenses, il existe au Royaume-Uni une autre distinction, entre 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* »). Les premières sont votées chaque année par le Parlement, les secondes sont autorisées pour la durée du règne du monarque.

B. – *L’initiative exclusive de la Couronne en matière financière*

Selon Lord Campion, il s’agit de la règle la plus fondamentale du droit budgétaire anglais. Elle signifie que la Couronne est seule habilitée à prendre des initiatives en matière de dépenses et, implicitement, en matière de recettes. La règle se décline en deux volets : (1) seul l’Exécutif est compétent pour préparer les textes à caractère financier ; (2) les parlementaires ne peuvent que freiner les initiatives gouvernementales. À l’origine, la règle avait pour objectif de rationaliser les propositions budgétaires et de lutter contre la démagogie des parlementaires. Elle fut codifiée par un *standing order* en 1713. Aujourd’hui, ce *standing order* porte le n° 48 et est ainsi rédigé : « La Chambre ne prendra connaissance d’aucune proposition de dépenses afférentes à l’administration de l’État, 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

¹⁰ J. MOLINIER, *La procédure budgétaire en Grande-Bretagne*, op. cit., Lexique, p. 454.

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 »¹¹.

Dans le système parlementaire britannique actuel, cela signifie que le Cabinet présente, au nom du monarque, ses propositions en matière financière au Parlement de Westminster. La demande prend la forme d'un *budget* et fait l'objet d'un *budget speech*.

C. – L'examen préalable des résolutions

Une charge quelle qu'elle soit doit d'abord être examinée sous la forme d'une résolution et sert de préalable au *bill* correspondant (*Finance bill*, *Consolidation Fund bill*), et donc à l'examen détaillé en commission. Ces résolutions ont pour effet, en matière de recettes, d'autoriser des prélèvements provisoires dans l'attente du vote de la loi de finances portant sur les recettes (*Finance Act*). Cette logique d'antériorité est différente en France où le principe commande que le budget soit adopté avant le début de l'année financière à laquelle elle se rapporte. Au Royaume-Uni, certes le Cabinet ne peut dépenser ou percevoir des recettes sans l'autorisation du Parlement (exprimée par une résolution ou par une loi), mais les lois à caractère financier sont adoptées près de quatre mois après le début de l'année financière.

II. LA PROCÉDURE BUDGÉTAIRE

Il résulte des trois principes du droit budgétaire britannique que le Cabinet prépare les demandes financières et que le Parlement les approuve. Pour examiner et approuver ces demandes, le Parlement respecte une procédure budgétaire bien particulière et se prononce de façon séparée sur les dépenses et les recettes. La Chambre des Communes est pratiquement seule à décider en matière budgétaire car la Chambre des Lords a perdu la quasi-totalité de ses prérogatives. Quant aux parlementaires, leur droit d'amendement est strictement encadré.

¹¹ Traduction personnelle du *standing order* n° 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".

A. – *L'examen séparé des dépenses et des recettes*

Ce n'est qu'après la Glorieuse Révolution que les choix en matière budgétaire ont été clairement répartis entre le Souverain et le Parlement. Le *Bill of Rights* de 1689 prévoit 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*) ». Il en résulte deux procédures distinctes, une pour les recettes (*budget, taxes and duties, finance act*) et une pour les dépenses (*financial procedure, supplies, estimates, consolidated fund acts and appropriation act*). Les règles qui organisent ces procédures proviennent d'usages et n'ont été que partiellement codifiées dans le règlement intérieur de la Chambre des Communes.

- *Les dépenses*

Au début de l'année civile, les ministères dépensiers établissent les propositions budgétaires en se basant sur les dépenses de l'année précédente. Le Chancelier de l'Échiquier réunit les propositions et discute avec les secrétaires généraux de ministère (*Permanent Secretaries*) pour éliminer les demandes inutiles et ainsi rationaliser la dépense ministérielle. Lorsque les propositions sont prêtes, le Chancelier les transmet (*Estimates*) à la Chambre des Communes qui en prend connaissance dans le courant du mois de février. De nombreux documents informatifs sont adressés aux parlementaires¹². Dans la mesure où le calendrier budgétaire est réparti tout au long de l'année, il faut aussi tenir compte des propositions supplémentaires qui sont transmises à d'autres moments (*spring, summer and winter supplementary estimates*), ainsi que des crédits provisoires (*votes on account*) et des crédits de régularisation (*excess votes*).

La Chambre des Communes dispose d'un délai réduit entre février et début août (*allotted days*) pour examiner les propositions budgétaires principales (*main supply estimates*). Depuis la proposition d'une commission spéciale (*select committee*) en 1982, trois jours complets (qui peuvent être scindés en demi-journées) sont consacrés à la discussion détaillée des *estimates* principaux (*standing order* n° 54). Le choix des *estimates* est fait par le *Liaison committee* conformément au *standing order* n° 145. Ensuite, l'opposition dispose de 19 jours pour discuter des questions

¹² Parmi ces documents : un *Spending review* publié tous les deux ans, une brochure établie par le Secrétaire Financier de la Trésorerie relative aux *estimates* des départements civils, un *Statement on defence* établi par le ministre de la Défense en collaboration avec la Trésorerie, divers rapports exigés depuis 1991 des départements ministériels...

budgétaires de leur choix. Les autres *estimates* dits *outstanding estimates* sont adoptés sans débat selon la procédure dite du *roll-up*, prévue par le *standing order* n° 55. Au cours de l'année financière, il y a trois périodes de discussion des propositions de dépenses qui aboutissent à l'adoption de *Consolidated Fund Acts*. Le principal d'entre eux est adopté durant l'été (juillet) et s'appelle l'*Appropriation Act*. Les deux autres sont habituellement adoptés en février et en décembre.

- *Les recettes*

La préparation des propositions de recettes est la tâche principale du Chancelier de l'Échiquier. Elle se fait en lien avec les prévisions de dépenses que les recettes sont censées couvrir. Chaque année, le Chancelier présente ses propositions à l'occasion d'un discours appelé « *budget speech* », qui intervient le jour du « *Budget Day* », traditionnellement en mars ou en avril¹³. Il est généralement composé de deux parties : un résumé de la situation économique et le compte détaillé des mesures nécessaires pour prélever l'argent nécessaire. Bien que le *budget speech* soit le moment fort de l'année financière, il n'est pas réglementé par la loi.

Dans les jours qui suivent le discours, la Chambre des Communes vote une motion qui donne un effet immédiat à la perception des recettes¹⁴. Elle dispose ensuite de dix jours pour adopter des résolutions pour chaque taxe. La seconde lecture du projet de loi portant sur les recettes (*finance bill*) doit commencer dans les trente jours qui suivent l'adoption de la résolution initiale. Après examen en commission, un rapport est présenté à la Chambre. Une troisième lecture a alors lieu avant la transmission du projet à la Chambre des Lords. En vertu du *Provisional Collection of Taxes Act* de 1968, l'assentiment royal doit être donné avant la date butoir du 5 août. Mais le *Finance Act* de 2011 a porté la durée d'application des résolutions à sept mois, ce qui pourrait avoir pour conséquence de repousser la date butoir au mois d'octobre. Depuis 2012, la pratique est néanmoins restée inchangée.

¹³ Entre 1993 et 1993, un *Unified Budget* fut présenté au mois de novembre de l'année précédente.

¹⁴ En vertu de la section 5 du *Provisional Collection of Taxes Act* de 1968.

Voici un tableau récapitulatif de la discussion parlementaire des dépenses et des recettes :

	Dépenses	Recettes
Février	<i>Excess votes, spring supplementary estimates et defence votes</i>	
Mars	<i>Consolidated Fund Act n°1</i>	
Mars / Avril		<i>Budget Speech</i> par le Chancelier de l'Échiquier
Avril / Mai	Dépôt des prévisions principales (<i>main estimates</i>)	Autorisation provisoire de prélèvement des taxes selon le <i>Provisional collection of Taxes Act</i> de 1968
Juin	Dépôt des <i>summer supplementary estimates</i> et <i>revised estimates</i> (modifications des <i>estimates</i>)	Dépôt du Finance Bill Adoption du <i>Finance Act</i>
Juillet / Août	<i>Appropriation Act</i> (<i>Consolidated Fund Act n°2</i>)	
Novembre	<i>Winter supplementary estimates</i> et <i>votes on account</i>	
Décembre	<i>Consolidated Fund Act n°3</i>	

B. – La mise à l'écart de la Chambre des Lords

Pendant longtemps, les Lords et les Communes disposaient d'un pouvoir égal en matière financière. Comme ils venaient en aide au roi, leur consentement était requis. Cependant, dès le début du XV^e siècle, les Communes obtiennent la priorité dans la discussion des propositions financières. En 1671, la Chambre des Communes adopte une résolution tendant à ce que les Lords ne puissent pas modifier les aides accordées par elle au Roi, puis l'usage s'établit que le discours du Trône ne doit plus s'adresser qu'aux Communes en matière financière. Il ne restait alors plus aux Lords que l'assentiment ou le rejet en bloc. Ils choisissent l'option radicale en 1909, rejetant le *Finance bill* préparé par le Chancelier de l'Échiquier Lloyd George. Le rejet des Lords provoque une grave crise politique et constitutionnelle dans laquelle ils perdent beaucoup. Les Communes leur imposent le *Parliament Act* de 1911 qui ne leur confère plus, en dehors du domaine financier, qu'un droit de veto temporaire limité à

deux ans, ramené à un an par le *Parliament Act* de 1949. Le texte de 1911 introduit la notion de « *money bills* » et les soumet à une réglementation particulière¹⁵. Lorsqu'un texte est déclaré *money bill*, la Chambre des Communes transmet aux Lords le projet voté par elle au moins un mois avant la fin de la session. Si les Lords ne votent pas le texte sans amendement, les Communes peuvent alors directement transmettre le texte au monarque pour assentiment¹⁶. En d'autres termes, le texte peut être promulgué quel que soit l'avis des Lords. Leurs amendements ne sont pris en compte que si les Communes le veulent bien. En pratique, il arrive souvent que les Communes renoncent à certifier « *money bill* » les projets de loi à caractère financier. Ce n'est pas forcément pour rendre du pouvoir aux Lords mais plutôt parce qu'il est presque impossible pour le *speaker* de qualifier un projet de loi de *money bill* en raison de la présence constante de dispositions étrangères à la matière financière.

Le bicamérisme inégalitaire est devenu essentiel en matière budgétaire dans le système parlementaire. Après l'indépendance de l'Irlande, la règle fut inscrite dans les articles 21 et 22 de la constitution irlandaise du 1^{er} juillet 1937.

C. – *La limitation des prérogatives des parlementaires*

La principale contrainte qui pèse sur les prérogatives des parlementaires est une conséquence directe du principe de l'initiative exclusive de la Couronne en matière financière. Puisque seule la Couronne peut émettre des propositions, les parlementaires ne peuvent proposer ni de créer ni d'augmenter des dépenses ou des recettes. La règle émerge peu de temps après la Glorieuse Révolution. Le 11 décembre 1706, la Chambre des Communes adopte une résolution dans le but d'empêcher toute initiative financière de la part des membres de la Chambre. En 1713, la règle est consacrée par un *standing order*, aujourd'hui le n° 48. Amendé en 1852 et 1866 dans le sens d'une rigueur croissante, le texte s'applique de manière stricte : « *The royal recommendation fixes the upper limits of a charge* ».

¹⁵ Les *money bills* ne doivent contenir que des dispositions financières. En cas d'adjonction d'un « cavalier budgétaire », c'est-à-dire une disposition étrangère à la matière financière, les Lords retrouvent le droit de rejeter ou amender le texte.

¹⁶ Voici les mots exacts du *Parliament Act* de 1911 : « *If a Money Bill, having been passed by the House of Commons, and sent up to the House of Lords at least one month before the end of the session, is not passed by the House of Lords without amendment within one month after it is so sent up to that House, the Bill shall, unless the House of Commons direct to the contrary, be presented to His Majesty and become an Act of Parliament on the Royal Assent being signified, notwithstanding that the House of Lords have not consented to the Bill* ».

Les propositions d'amendement qui auraient directement pour but d'accroître une dépense ou une recette sont irrecevables, tout comme les propositions d'amendement qui auraient indirectement le même effet, par exemple un amendement modifiant l'objet d'un projet de loi ou ses conditions d'application. Les parlementaires ne peuvent donc que proposer la réduction d'une proposition de dépenses. Plusieurs moyens existent pour assouplir la rigueur de cette règle. Les parlementaires suggèrent parfois des augmentations au Cabinet en proposant des réductions dérisoires. La Chambre des Communes peut aussi 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. Il est enfin arrivé aux parlementaires de proposer une création ou une augmentation en laissant les dispositions chiffrées imprimées en italique, dans l'espoir que le Gouvernement les reprenne à son compte.

D'autres règles limitent les prérogatives parlementaires en matière budgétaire. La discussion des *estimates* principaux est limitée à trois jours. L'adoption des *supplementary estimates*, *excess votes* et *votes on account* obéissent également à des règles de temps précises. Leur adoption peut être assurée grâce à la procédure du *roll-up*, c'est-à-dire sans débat. En 1919, le *standing order* n° 31 introduit une procédure dite du « Kangourou » qui donne le choix des amendements soumis à discussion au *Speaker* lors des séances plénières et au *Chairman* lors de l'examen en commission¹⁷. Enfin, le système de la *guillotine* consiste à assigner une durée limitée à chacune des phases de la discussion d'un texte législatif. Aussi appelée *Allocation of Time Motion* ou motion de guillotine, cette procédure s'applique tant en séance plénière qu'en commission. Initialement apparue en matière de crédits (*supplies*) en 1887, la guillotine devient automatique en 1896. Lors du dernier jour de la discussion, toutes les dispositions qui n'ont pas encore été adoptées sont mises à l'ordre du jour et font l'objet d'un débat durant trois heures. En 1947, la procédure est étendue aux *supplementary estimates*. Désormais prévu par le *standing order* n° 83, ce système rythme l'ensemble de la discussion budgétaire.

¹⁷ Le même pouvoir fut conféré aux *Chairmen* des *Standing Committees* à partir de 1934 par le *standing order* n° 89-3.

III. LES NOUVELLES RÈGLES : LA « RÈGLE DE BARNETT » ET LA « RÈGLE D'OR »

Au XX^e et au XXI^e siècle, de nouvelles règles fondamentales sont apparues pour répondre à des situations inédites. Dans les années 1970, Lord Barnett, alors secrétaire en chef de la Trésorerie, a proposé une règle pour ajuster les dotations attribuées aux différentes régions du Royaume-Uni. Cette règle, qui est à l'origine une convention non écrite à caractère temporaire, a connu une destinée inattendue puisqu'elle est en place depuis près de quatre décennies. À la suite de la crise économique de 2008, le gouvernement de coalition a mis en place un dispositif pour prévenir tout dérapage budgétaire. Cette règle, connue en Europe sous l'expression « règle d'or », vise à assurer la soutenabilité des finances publiques.

A. – La « règle de Barnett »

Les dépenses des régions du Royaume-Uni sont financées par des dotations allouées par le Parlement de Westminster ainsi que par le produit de la fiscalité locale. La part des dotations dans les recettes de l'Écosse, du pays de Galles et de l'Irlande du Nord dépasse 80%, ce qui offre peu d'autonomie financière aux autorités locales. L'importance des dotations explique qu'une grande attention soit toujours portée à la manière dont elles sont réparties. En 1978, Lord Barnett, secrétaire en chef de la Trésorerie, met au point un système d'ajustement automatique des dotations financières pour apaiser des tensions gouvernementales apparues en amont du processus de dévolution prévu pour 1979. Ce système, dit en anglais « *Barnett formula* », met en relation les dépenses de Westminster avec celles de l'Écosse, du pays de Galles et de l'Irlande du Nord. La « formule » prend pour base l'augmentation des dépenses en Angleterre et permet d'ajuster les dotations pour les autres régions en fonction du rapport entre la population de la région concernée et celle de l'Angleterre. L'avantage de l'ajustement automatique est d'éviter ainsi les querelles politiques qu'engendre immanquablement cette question entre Londres et les régions.

En 1978, Lord Barnett a fait approuver la règle par le Cabinet. Elle est ainsi devenue une convention non écrite sans base légale et susceptible d'être modifiée par la Trésorerie. De l'aveu de son créateur, la règle avait été conçue comme une solution temporaire et devait être remplacée au bout de deux ou trois ans¹⁸. Curieusement, la règle a traversé quatre décennies.

¹⁸ « *My funding formula was a terrible mistake, Lord Barnett admits* », *The Telegraph*, 16 sept. 2014.

Elle n'a pas été remise en cause après l'échec de la première tentative de dévolution dans les années 1970. Même après 1997 et l'adoption des lois de dévolution, la règle a été conservée par les gouvernements successifs de Tony Blair, Gordon Brown et David Cameron. Pourtant, le *Scotland Act* de 1998 a offert un pouvoir de variation du taux de l'impôt sur le revenu au Parlement d'Édimbourg, pouvoir qui affecte les recettes publiques et le niveau potentiel des dépenses. Le Parlement écossais a mis en place le 6 décembre 2007 une commission (*Calman commission*) pour faire un bilan après dix ans de dévolution. Dans ses recommandations, la commission propose de donner un pouvoir fiscal plus important à Édimbourg qui aurait pour conséquence de réduire la dotation écossaise. La commission plaide pour le maintien temporaire de la « règle de Barnett » mais recommande à plus long terme son remplacement par un nouveau système. En 2009, une commission spéciale de la Chambre des Lords conclut aussi au nécessaire abandon de la règle et formule des propositions pour son remplacement. Naturellement, à l'approche du référendum écossais du 18 septembre 2014, la règle s'est trouvée au centre des discussions. La voie de l'indépendance aurait précipité son abandon. En dépit de sa source conventionnelle, elle joue un rôle capital dans les finances publiques. Il va de soi que si un jour le Royaume-Uni se dote d'une constitution écrite, elle devra prévoir les modalités de la détermination et de l'attribution des dotations financières des régions ou bien renvoyer à un texte législatif spécifique pour le prévoir. La question est déjà évoquée dans certains ouvrages de droit constitutionnel¹⁹.

B. – La « règle d'or »

Pendant longtemps, le Royaume-Uni n'a pas connu de limite juridique à ses dépenses annuelles. Chaque année, le Parlement de Westminster détermine librement les dépenses publiques et cherche les moyens pour les couvrir. Le principe de la souveraineté du Parlement justifie qu'il ne soit pas limité dans le montant des dépenses publiques et si les ressources fiscales ne suffisent pas, le recours à l'emprunt offre des marges de manœuvre supplémentaires. D'un point de vue économique cependant, les finances publiques ont besoin d'être maîtrisées. Le poids de la dette publique limite les capacités d'action et commande de prévoir les dépenses à un niveau soutenable pour les finances du pays. En 1992, le Chancelier de l'Échiquier du Gouvernement conservateur a discrétionnairement imposé des plafonds à la dépense. Le rythme d'augmentation des dépenses devait être inférieur au

¹⁹ V. par ex. P. LEYLAND, *The Constitution of the United Kingdom*, Hart Publishing, 2012, pp. 260-262.

taux de croissance économique prévisionnelle. Plus tard, en 1997, le Gouvernement travailliste décide d'une règle d'investissement soutenable et l'introduit dans la loi l'année suivante (politique d'emprunt soutenable). Après la crise économique de 2008, tous les États européens se sont préoccupés de la consolidation de leurs finances publiques et ont adopté une « règle d'or » après la ratification du TSCG. À l'inverse de l'écrasante majorité des États membres de l'Union européenne, en particulier ceux de la zone euro, le Royaume-Uni a construit sa propre « règle d'or ». Tandis que les autres États ont souhaité resserrer le dispositif européen existant (Pacte de Stabilité et de Croissance) pour répondre à la crise des dettes souveraines, le Royaume-Uni est resté en marge avec le souci de préserver à la fois le fonctionnement de La City et la souveraineté de son Parlement.

En pleine crise économique, le *Fiscal Responsibility Act* de 2010 a d'abord imposé de diviser par deux le déficit budgétaire dans un délai de 5 ans. Mais l'initiative décisive est venue de l'opposition au Gouvernement travailliste de Gordon Brown. En effet, le parti conservateur, propose dès 2009 la création d'un *Office for Budget Responsibility (OBR)* avec pour mission de faire respecter la règle. L'*Office* est consacré par la loi un an après la défaite des Travaillistes par le *Budget Responsibility and National Audit Act* de 2011. La mission essentielle de l'*Office* est de vérifier la soutenabilité des finances publiques et d'évaluer la politique budgétaire du Cabinet. En début de législature, le Cabinet doit présenter au Parlement un *Charter for Budget Responsibility* contenant des engagements en termes de politique budgétaire, fiscale et de gestion de la dette. L'OBR rédige aussi des rapports à moyen terme (5 ans) portant sur la soutenabilité des propositions du Chancelier, et à très long terme (50 ans) sur les perspectives économiques du pays. Sur le court terme, l'OBR fait des prévisions économiques qui s'imposent au Chancelier de l'Échiquier, ce qui assure une certaine rigueur dans la détermination des choix budgétaires. Contrairement à la « règle de Barnett », qui est une règle mathématique, la « règle d'or » n'a pas un contenu très déterminé juridiquement. La règle revêt en outre une dimension économique et politique, ce qui lui donne un contenu évolutif. En dépit de sa relative indétermination, sa vigueur est indiscutable et il sera difficile pour un futur gouvernement de supprimer l'OBR et de remettre en cause le dispositif, sauf dans le sens d'une plus grande rigueur encore.

Lorsque le TSCG a été rédigé par les partenaires européens, le Royaume-Uni disposait déjà de sa « règle d'or » et il était de toute façon à l'écart des dispositifs monétaires et budgétaires adoptés depuis le Traité de Maastricht de 1992. Le refus exprimé en décembre 2011 par David Cameron de signer le TSCG ne fut donc pas une surprise même si le texte avait été conçu pour l'ensemble des États membres de l'UE et pas seulement pour

ceux de la zone euro. Les raisons du refus sont nombreuses²⁰. Politiquement, le Royaume-Uni est dans une situation particulière au sein de l'UE et la question de son maintien est posée²¹. Londres se montre très critique à l'égard des orientations prises par les États membres de la zone euro, notamment la voie d'une intégration sans cesse plus grande. Au-delà des considérations politiques et économiques, l'évolution de l'UE interroge la « constitution » du Royaume-Uni en posant la question de la souveraineté de son Parlement. En se dotant de sa propre « règle d'or » et en accentuant la responsabilité du Cabinet en matière budgétaire devant le Parlement, le Royaume-Uni poursuit la codification de règles fondamentales. L'importance constitutionnelle de la règle ne fait aucun doute. Le TSCG a obligé les États signataires à insérer la règle soit dans leur constitution soit, comme en France, dans une loi organique²². Le paradoxe de la situation du Royaume-Uni est qu'il a satisfait à la plupart des exigences du TSCG deux ans avant la rédaction du traité et, finalement, sans le signer.

IV. LA COMPTABILITÉ PUBLIQUE ET LE CONTRÔLE DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE

L'exécution des recettes et des dépenses et le contrôle de cette exécution sont réglementés par la loi. La réglementation est enseignée aux étudiants qui se destinent à la comptabilité publique mais pas dans les *law schools*.

A. – L'exécution des recettes et des dépenses

- Le recouvrement des recettes

Depuis 1846, l'ensemble des recettes est versé au Fonds Consolidé²³. La seule exception concerne les *appropriations in aid*. Le *Public Accounts and Charges Act* de 1891 autorise les départements ministériels à utiliser ces recettes en complément de leurs crédits.

²⁰ A. GUIGUE, F. MEAR, « A critical debate on the budgetary framework of the United Kingdom », in A. BAUDU et M. LASCOMBE, *Europe's Golden Rule of Public Finances: Its Impact on National Budget Systems*, Gestion & Finances publiques, n° spécial, oct. 2014, pp. 33-38.

²¹ David Cameron a annoncé le 23 janvier 2013 la tenue d'un référendum dit *in/out* en cas de victoire des Conservateurs lors des élections législatives de 2015.

²² Loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques.

²³ Le Fonds Consolidé est le nom du compte du Souverain à la Banque d'Angleterre. Créé en 1787, il correspond à peu près au Trésor public français.

À chaque catégorie de recette correspond un *revenue department* dont le rôle est d'assurer le recouvrement. Les sommes sont versées à la Banque d'Angleterre ou à l'une de ses succursales ou, à défaut, sur des comptes d'autres banques qui transfèrent ensuite les sommes à la Banque d'Angleterre. L'*Accounts Branch* de la Trésorerie tient le compte général de la Banque d'Angleterre qui alimente un autre compte, celui du *Paymaster General* par lequel les sommes transitent nécessairement avant leur utilisation. Cette centralisation des recettes en un seul compte permet à la Trésorerie de connaître avec précision l'état des finances du pays. Le Parlement lui fait confiance pour gérer les finances publiques et, par différents *National Loan Acts*, lui a accordé d'importants pouvoirs en matière d'emprunt.

- *Les dépenses*

Les sommes nécessaires aux dépenses de l'Administration sont retirées du Fonds Consolidé selon une procédure stricte réglementée par l'*Exchequer and Audit Department Act* de 1866.

Après l'autorisation budgétaire du Parlement, le souverain émet un ordre royal sous le sceau privé portant autorisation, avec l'assentiment du Contrôleur et Auditeur Général, de retirer du Fonds Consolidé les sommes correspondant aux crédits alloués par le Parlement. Grâce à cet ordre, la Trésorerie ordonne mensuellement au Contrôleur et Auditeur Général de lui accorder les sommes correspondantes. Celui-ci vérifie la régularité des demandes par rapport aux autorisations parlementaires, puis écrit à la Banque d'Angleterre pour qu'elle délivre les Fonds demandés. La Banque transfère les sommes sur le compte du *Paymaster General* (au terme d'un simple jeu d'écritures) qui approvisionne enfin les différents départements ministériels.

La gestion comptable des dépenses est ensuite minutieusement réglementée par le *Government Resources and Accounts Act (GRAA)* de 2000. La section 22 de l'*Exchequer and Audit Department Act* de 1866 est la source légale historique du comptable public anglais et le fonctionnement des comptes a été explicité par un *treasury minute* de 1872²⁴. Dans chaque département, la Trésorerie nomme un *accounting officer* (sections 5(6) et (8) *GRAA 2000*) qui vérifie les demandes de crédits et signe les ordonnances de paiement. Elle fait de même pour chaque agence gouvernementale (*Trading*

²⁴ La section 22 de l'*Exchequer and Audit Department Act* de 1866 est la source légale historique du comptable public anglais et le fonctionnement des comptes est explicité par un *treasury minute* de 1872 (réponse de la Trésorerie à un rapport de la Commission des comptes publics).

Fund) conformément au *Government Trading Funds Act* de 1973. Sur le plan strictement comptable, les comptes doivent être préparés en accord avec les *General Accepted Accounting Practices* qui sont basés sur les normes comptables internationales : *International Financial Reporting Standards* (IFRS).

Lorsqu'en fin d'année des crédits n'ont pas été dépensés, les sommes sont reversées au Fonds Consolidé. Seuls les *grants in aid*²⁵ sont reportés sur l'année suivante. Tout virement de crédits doit être préalablement autorisé par la Trésorerie et le Parlement est informé. Les besoins supplémentaires de crédits doivent faire l'objet d'une autorisation parlementaire qui peut intervenir en cours d'année (*supplementary estimates* discutés au printemps, en été et en hiver). Il existe aussi des crédits exceptionnels justifiés par la survenance d'événements d'importance nationale (*votes of credit*) ou encore plus exceptionnels comme un mariage royal (*exceptional grants*). Lorsque des dépassements de crédits sont intervenus, après information de la Trésorerie et examen par le Contrôleur et Auditeur Général, puis discussion à la Commission des Comptes Publics de la Chambre des Communes, ils doivent être ensuite approuvés au titre d'*excess votes* (en février juste avant la fin de l'exercice financier).

B. – *Le contrôle de l'exécution budgétaire*

Le contrôle de l'exécution budgétaire est à la fois administratif et parlementaire et les deux types de contrôles sont étroitement liés.

- *Le contrôle administratif*

De manière générale, le principal contrôle administratif est exercé par la Trésorerie elle-même, à la manière du ministère français des finances²⁶. Au sein de chaque département ministériel, l'*accounting officer* exerce une mission de contrôle et il peut être entendu par la Commission des Comptes Publics de la Chambre des Communes. Mais en dehors de la Trésorerie, deux institutions ont une importante mission de contrôle.

²⁵ Ce sont des subventions accordées par l'État et pouvant faire l'objet d'un report en fin d'exercice.

²⁶ Pour un exposé plus détaillé du rôle de la Trésorerie en tant que contrôleur, v. Sir McELDOWNEY, *The Control of Public Expenditure*, *op. cit.*, pp. 372-374 ; O. MARICOURT, *Contribution à l'étude des contrôles de l'exécution des budgets au Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord*, thèse, Lille 2, dir. V. CATTOIR-JONVILLE, 2004, 814 p.

Le Contrôleur et Auditeur Général (C&AG) est une institution primordiale du système comptable britannique qui relève de la Chambre des Communes. Il résulte de la fusion de l'ancien *Audit Board* (organe de cinq membres créé à la fin du XVIII^e siècle) et de l'office de contrôleur général de l'Échiquier de Sa Majesté (créé en 1834 pour vérifier la légalité des sorties de fonds de l'Échiquier). La fusion est réalisée par l'*Exchequer and Audit Department Act* de 1866. L'institution a été reprise dans plusieurs États autrefois membres du Commonwealth comme l'Inde et l'Irlande. Après son indépendance, l'Irlande a copié l'institution et lui a donné un ancrage constitutionnel²⁷. La Chine a également importé le modèle britannique dans les années 1960. Depuis le le *National Audit Act* de 1983, le C&AG dirige le *National Audit Office* qui surveille les entrées et les sorties du compte de l'Échiquier à la Banque d'Angleterre.

Enfin, le *Paymaster General* par lequel l'ensemble des fonds transite effectue une mission strictement comptable. Il compare les crédits disponibles avec les autorisations de paiement transmises par les *Accounting Officers*.

- *Le contrôle parlementaire*

Le contrôle parlementaire et le contrôle administratif ne sont pas hermétiquement séparés. La connexion entre les deux contrôles s'incarne dans le C&AG qui est un agent de la Chambre des Communes. Il dirige le *National Audit Office*. Le C&AG participe à la dépense en autorisant la sortie des fonds mais il contrôle aussi les comptes des différents départements ministériels pour en faire rapport au Parlement.

Après 1866, le schéma des dépenses publiques est le suivant : la Chambre des Communes vote, le C&AG autorise les sorties de fonds, les départements ministériels dressent des comptes qui font l'objet d'un audit par le C&AG.

Pendant la première Guerre mondiale, le C&AG ne parvient plus à exercer l'ensemble de ses fonctions. L'*Audit Departments Act* de 1921 lui permet de s'appuyer davantage sur les systèmes administratifs de contrôle et de ne vérifier qu'une partie des engagements de crédit. Dans les années 1980, la nécessité d'une réforme se fait sentir et c'est un *private member's bill* qui donne naissance au *National Audit Act* de 1983.

Le *National Audit Office* (NAO), créé par le *National Audit Act* de 1983 est présidé par le C&AG qui relève de la Chambre des Communes. Le Parlement pourvoit à ses dépenses et son autonomie financière est garantie,

²⁷ Art. 33 de la Constitution irlandaise du 1^{er} juillet 1937.

notamment par le *Superannuation Act* de 1972. Le siège du NAO est à Buckingham Palace Road mais il existe des Offices locaux, ainsi qu'un *Audit Scotland* pour l'Écosse, un *Wales Audit Office* pour le pays de Galles et un *Northern Ireland Audit Office* pour l'Irlande du Nord.

La mission du NAO est d'enquêter sur les dépenses publiques et d'en référer au Parlement. Celui-ci peut donc lui assigner des missions particulières. Mais le NAO peut aussi choisir de contrôler d'autres organismes. Sa mission aboutit à deux types d'audits : les *financial audits* et les *value for money audits*.

Les *financial audits* portent sur les départements ministériels et diverses agences (même des organismes étrangers, clients du NAO). Toutes les dépenses publiques font ainsi l'objet d'un contrôle étroit.

Les *value for money audits* consistent à « examiner et dresser des rapports sur l'économie, l'efficacité et l'efficacités des dépenses publiques » (« *examine and report on the economy, efficiency and effectiveness of public spending* »). Ce système d'audit, appelé règle des trois « e » se décline de la façon suivante : économie (moins dépenser), efficacité (dépenser mieux) et efficacité (dépenser sagement). Le NAO remet environ 60 rapports par an au Parlement.

La Chambre des Communes dispose de commissions puissantes pour contrôler le budget. Des commissions spécialisées par ministère, les *Departmental Select Committees*, opèrent un contrôle budgétaire des politiques publiques correspondant à chaque département.

L'essentiel du contrôle parlementaire relève de la Commission des comptes publics (*Public Accounts Committee*) créée en 1861 et prévue par le *standing order* n° 148²⁸. Elle est composée de 16 membres nommés après les élections législatives. L'opposition a une place de choix puisque traditionnellement, le chairman est choisi parmi ses membres. La commission a des missions très étendues et dispose de larges pouvoirs d'investigation. Elle décide librement du champ de son contrôle de l'utilisation des fonds publics. Une partie de son contrôle est orientée vers le

²⁸ « Une commission appelée Commission des Comptes Publics contrôle les comptes qui retracent l'affectation des crédits accordés par le Parlement en vue des dépenses publiques, et de tout autre compte présenté au Parlement que la Commission estime devoir contrôler. La Commission est composée d'un maximum de seize membres. La Commission a le pouvoir de convoquer toute personne, de se faire transmettre tout document, de faire des rapports et d'enquêter sur pièces et sur place » (traduction personnelle). "*There shall be a select committee to be called the Committee of Public Accounts for the examination of the accounts showing the appropriation of the sums granted by Parliament to meet the public expenditure, and of such other accounts laid before Parliament as the committee may think fit, to consist of not more than sixteen members. The committee shall have power to send for persons, papers and records, to report from time to time, and to adjourn from place to place*".

value for money. Elle peut demander des comptes aux départements ministériels. C'est le contrôle de cette commission qui a ainsi entraîné un encadrement plus strict des dépenses de la famille royale, à la suite notamment de la dénonciation de certaines largesses dont elle bénéficiait.

La Commission des Comptes Publics examine les rapports que lui transmet le NAO et mène ses propres enquêtes si elle le juge nécessaire. Elle adresse son propre rapport au Gouvernement qui a deux mois pour répondre. Le NAO répond aussi de plus en plus à des questions posées directement par des membres du Parlement.

En termes de contrôle, tout finit par revenir au Parlement. C'est aussi l'impression générale que donne la « constitution financière » du Royaume-Uni. Le Parlement l'a façonnée en établissant des usages, en acceptant des conventions, en initiant des pratiques, en les intégrant dans ses règlements intérieurs et, quand le besoin s'en est fait sentir, en adoptant des lois pour réglementer tel ou tel aspect. La seule autre institution qui a participé à cette œuvre créatrice est le Cabinet, en particulier la Trésorerie, mais toujours sous le contrôle des Communes. L'Union européenne ne saurait réglementer les finances publiques du Royaume-Uni parce que ses institutions ne rendent pas compte à son Parlement. En somme, la « constitution financière » du Royaume-Uni dépend du Parlement de Westminster parce que, constitutionnellement, c'est encore lui le souverain.