

Conseil constitutionnel

Documents à propos de la décision n° 2001 - 448 DC du mercredi 25 juillet 2001

Loi organique relative aux lois de finances

Source : services du Conseil constitutionnel © 2001

Questions portant sur l'ensemble du texte

1. Portée de l'habilitation constitutionnelle

a) La présente loi organique peut-elle procéder à des extensions implicites du domaine législatif fondées sur le dernier alinéa de l'article 34 de la Constitution ?

b) Quelle portée faut-il donner aux mots « sous les réserves » figurant au 18^{ème} alinéa de l'article 34 de la Constitution ? Outre une acception étroite (les dérogations, prévues au profit du pouvoir réglementaire, au principe d'autorisation en lois de finances), un sens large est-il possible (faculté reconnue au législateur organique de déroger à des dispositions constitutionnelles) ? Compte tenu de la décision n° 92-309 DC du 9 juin 1992 (cons. 6), une telle faculté d'« apporter des tempéraments aux règles de droit commun » peut-elle se fonder sur l'expression « dans les conditions prévues par une loi organique », figurant aux Articles 34 et 47 de la Constitution, s'agissant respectivement du contenu et de la procédure d'examen et de vote des lois de finances ?

2. Dispositions constitutionnelles applicables

a) Quelles sont les principales dispositions du « bloc de constitutionnalité » que devra respecter la loi organique ?

b) Sous quelles conditions le Conseil constitutionnel peut-il censurer pour non-conformité à l'article 40 des dispositions de ce texte issu d'une initiative parlementaire ?

3. Hiérarchie des normes organiques

a) Ordonnance de 1959

Dans sa décision n° 94-355 DC du 10 janvier 1995, le Conseil constitutionnel a censuré des dispositions d'une loi organique contraires à l'article 1^{er} de l'ordonnance organique de 1959.

La prééminence ainsi reconnue doit-elle être regardée comme touchant l'ensemble de cette ordonnance, ou seulement certaines de ses dispositions ? Dans la deuxième hypothèse, comment définir les dispositions qui ne sont pas de caractère « supra-organique » : modalités d'application des Articles de principe, dispositions législatives ordinaires ?

b) Loi organique relative aux lois de finances

Le maintien d'une telle hiérarchie entre les lois organiques est-il possible ? Peut-il être évité, dans la mesure où la loi organique visée aux Articles 34 et 47 de la Constitution comporte des prescriptions de portée générale et, en particulier, attribue aux lois de finances un domaine exclusif ?

4. Dispositions inconstitutionnelles ou à caractère non organique

Quelles dispositions de la loi organique doivent-elles être considérées :

- contraires à la Constitution ;
- hors du champ de la double habilitation constitutionnelle, mais conformes à la Constitution et de nature législative ;
- le cas échéant, de nature réglementaire ?

5. Incertitudes

Des incertitudes sur le contenu et l'application de la nouvelle loi organique sont-elles de nature à créer des difficultés constitutionnelles ? Appellent-elles des réserves d'interprétation de la part du Conseil constitutionnel ?

| |
|---------------------------------|
| Jurisprudence du Conseil |
|---------------------------------|

Décision n° 92-309 DC du 9 juin 1992

Résolution modifiant l'article 47 bis du règlement du Sénat

(...)

6. Considérant que d'après le cinquième alinéa de l'article 34 de la Constitution, "les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'État dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique" ; qu'aux termes **du premier alinéa de l'article 47 de la Constitution** : "Le Parlement vote les projets de loi de finances dans les conditions prévues par une loi organique" ; que les autres alinéas du même article déterminent les délais d'examen des projets de loi de finances dans le but de permettre qu'interviennent en temps utile et plus spécialement avant le début d'un exercice les mesures d'ordre financier nécessaires pour assurer la continuité de la vie nationale ; **qu'eu égard à la finalité ainsi poursuivie, le constituant a habilité la loi organique à fixer des modalités procédurales d'examen et de vote des lois de finances qui peuvent, le cas échéant, apporter des tempéraments aux règles de droit commun de la procédure législative, dès lors qu'il n'est pas porté atteinte à leur substance ;**

(...)

| |
|---|
| Ne seront traités dans la suite de ce document, que les articles de la loi soulevant les principales questions examinées le 25 juillet 2001. |
|---|

TITRE 1er

DES LOIS DE FINANCES

Article 1er

L'objet des lois de finances

Texte de l'ordonnance n° 59-2

Article 1^{er} (al. 1^{er}) et Article 2

Observations

Définition. Quatre catégories de lois de finances. La 4^{ème} renvoie à l'article 45 ci-après, qui tire les conséquences de la décision n° 79-111 DC du 30 décembre 1979, laquelle a qualifié de lois de finances les lois prises en urgence et dans le silence des textes, en transposant la procédure prévue par l'article 44 de l'ordonnance de 1959 dans l'hypothèse d'un dépôt tardif du PLF.

Principe d'annualité dans le cadre de l'année civile.

Jurisprudence du Conseil

Décision n° 79-111 DC du 30 décembre 1979

Vote du budget II

(...)

Considérant que, bien qu'elle ne soit pas au nombre des lois mentionnées à l'article 2 de l'ordonnance du 2 janvier 1959, cette loi, tout comme les lois prévues à l'article 44, 1° et 2°, de cette ordonnance, doit être considéré comme une loi de finances, au sens de l'article 47 de la Constitution ; qu'en effet, les dispositions qu'elle comporte sont de celles qui figurent normalement dans une loi de finances ; qu'ainsi, elle constitue un élément détaché, préalable et temporaire de la loi de finances pour 1980 ;

Considérant, en conséquence, que cette loi, qui a la même portée que celles visées à l'article 44 de l'ordonnance du 2 janvier 1959, a pu autoriser la perception des taxes parafiscales jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi de finances pour 1980, sans contrevenir à l'article 4, deuxième alinéa, de ladite ordonnance, aux termes duquel « la perception de ces taxes au-delà du 31 décembre de l'année de leur établissement doit être autorisée chaque année par une loi de finances » ;

(...)

TITRE II

DES RESSOURCES ET DES CHARGES DE L'ÉTAT

Article 2

Les ressources et les charges de l'État

Texte de l'ordonnance n° 59-2

Article 3 et article 15

Observations

Opérations (=ressources et charges) de l'État = opérations budgétaires + opérations de trésorerie.

Remarque : parmi les opérations budgétaires, suppression de la distinction : opérations à caractère définitif / opérations à caractère temporaire (les prêts et avances). Cette distinction n'avait plus d'intérêt pratique.

L'alinéa 2 prévoit que l'affectation directe à des tiers d'impositions de toutes nature n'est possible qu'à raison des missions de service public qui leur sont confiées.

Questions posées au Conseil constitutionnel

- La reprise par l'article 2, d'une jurisprudence traditionnelle du CC (qui s'appuyait notamment sur l'art.31 LO 1959) a-t-elle place dans la loi organique ?
- La loi organique peut-elle lier l'affectation des impositions de toutes natures aux missions de service public qui sont confiées aux tiers bénéficiaires ?
- Cette disposition entre-t-elle dans le champ de l'habilitation constitutionnelle ?

Jurisprudence du Conseil

Décision n° 98-405 DC du 29 décembre 1998

Loi de finances pour 1999

(...)

66. Considérant que, si les missions financées par la taxe d'aéroport, instituée par l'article 136, présentent un caractère d'intérêt public, elles ne constituent pas pour autant des charges permanentes de l'État au sens de l'ordonnance susvisée du 2 janvier 1959 ; que, par suite, les dépenses en cause n'ont pas à figurer dans le budget de l'État ;

67. Considérant qu'aucun principe fondamental reconnu par les lois de la République n'interdit que le produit d'une imposition soit attribué à un établissement public ou à une personne privée chargée d'une mission de service public ; que le législateur pouvait en conséquence prévoir que le produit de la taxe d'aéroport serait perçu au profit des personnes publiques ou privées exploitant des aérodromes ;

(...)

Chapitre Ier

Des recettes et des dépenses budgétaires

Article 4

La rémunération des services rendus par l'État

Texte de l'ordonnance n° 59-2

Article 5 (al. 1^{er})

Observations

Cette rémunération peut être établie par décrets en Conseil d'État, qui doivent ensuite être ratifiés en loi de finances, sous peine de caducité. Article 3 LO 1959 : compétence réglementaire générale et permanente, par délégation.

Questions posées au Conseil constitutionnel

- La fixation du régime d'établissement et de perception de ces recettes relève-t-elle du domaine de la loi ?
- L'obligation de ratifier en loi de finances les décrets établissant cette rémunération empiète-t-elle sur le domaine réglementaire ?

Jurisprudence du Conseil

Décision n° 66-38L du 10 mars 1966

Article 7 de la loi n° 62-1529 du 22 décembre 1962 relative aux droits et taxes perçus à l'entrée des musées nationaux

(...)

Considérant que les dispositions de l'article 7 de la loi susvisée du 22 décembre 1962, soumises à l'examen du Conseil constitutionnel, ont pour objet, d'une part, de soustraire au budget de l'État le produit du droit d'entrée et des taxes perçus dans les musées nationaux en application des articles 118 et 119 de la loi de finances du 31 décembre 1921, d'autre part, d'affecter ces recettes à la réunion des musées nationaux dont, en vertu de ladite disposition, elles constituent une des ressources ;

Considérant, d'une part, que l'article 34 de la Constitution réserve à la compétence du législateur la fixation des règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toute nature ; qu'en vertu de l'article 4 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, intervenue en application dudit article 34, doit être autorisée chaque année par une loi de finances la perception, au-delà du 31 décembre de l'année de son établissement, des taxes parafiscales instituées dans un intérêt économique ou social au profit d'une personne morale de droit public autre que l'État ;

Considérant que les droits et taxes prévus aux articles 118 et 119 ci-dessus mentionnés sont perçus respectivement à l'occasion de la visite des musées, collections et monuments appartenant à l'État et de l'octroi de l'autorisation qui peut être accordée aux visiteurs de peindre, dessiner, photographier et cinématographier dans lesdits musées, collections et monuments; qu'ainsi ces droits et taxes ont uniquement le caractère de rémunérations perçues à l'occasion d'un service

rendu et, par suite, ils ne sauraient être regardés comme ayant le caractère de taxes fiscales ou parafiscales;

Considérant, d'autre part, qu'aux termes de l'article 1er de l'ordonnance susvisée du 2 janvier 1959, "les lois de finances déterminent la nature, le montant et l'affectation des ressources de l'État", au nombre desquelles figurent, en vertu de l'article 3 de ladite ordonnance, les rémunérations de services rendus ;

Considérant qu'il résulte des textes ci-dessus rappelés que les dispositions de l'article 7 de la loi du 22 décembre 1962 ont le caractère législatif dans la mesure où elles ont pour objet de soustraire au budget de l'État le produit des droits et taxes perçus à l'entrée des musées nationaux en application des articles 118 et 119 de la loi de finances du 31 décembre 1921 ; qu'en revanche, ces dispositions ont le caractère réglementaire dans la mesure où, en l'espèce, elles déterminent l'établissement public, contribuant au service rendu et au profit duquel seront perçus ces droits ;

(...)

Article 6

Le budget et les principes budgétaires

Texte de l'ordonnance n° 59-2

Article 16 (al. 1^{er}), article 18 (al.1^{er}) et article 2 (al. 5)

Observations

Définitions : budget, unité, annualité.

Importante innovation au dernier alinéa : l'inscription dans la LO des **prélèvements sur recettes**. Cette solution n'était pas préconisée par le Conseil d'État (Partie 6 de son avis). Elle a été introduite à l'initiative du Sénat, avec une définition qui se veut conforme aux décisions n° 82-154 DC du 29 décembre 1982 et n° 98-405 DC du 29 décembre 1998. Trois conditions :

- bénéficiaires possibles : collectivités territoriales et Communautés européennes ;
- objet : couvrir leurs charges ou compenser des allègements d'impôts locaux ;
- définition et évaluation précise et distincte dans leur destination et leur montant (formulation directement issue de la déc. n° 98-405 DC, cons. 6, rec. p. 326).

Ce dispositif consolide le régime actuel.

Dans la loi de finances 2001, les prélèvements sur recettes représentent 308 milliards de francs, dont 100 milliards pour les Communautés européennes et 208 pour les collectivités territoriales. S'agissant de ces dernières, aucun critère rationnel ne distingue les subvention inscrites en dépenses budgétaires (au budget de l'intérieur),comme la dotation générale de décentralisation, de celles traitées en prélèvements sur recettes, comme la dotation globale de fonctionnement.

Questions posées au Conseil constitutionnel

- L'insertion dans la loi organique de dispositions relatives aux prélèvements sur recettes est-elle conforme à la Constitution ?
- Respecte-t-elle le principe d'universalité énoncé à l'article 6 de la loi organique ainsi que la définition des ressources et des charges figurant aux articles 2 et 6, 1er alinéa ?
- Implique-t-elle un infléchissement de la jurisprudence constitutionnelle issue des décisions n° 82-154 DC et n° 98-405 DC ?

Jurisprudence du Conseil

Décision n° 82-154 DC du 29 décembre 1982

Loi de finances pour 1983

(...)

Sur la conformité à la Constitution du mécanisme des prélèvements sur recettes :

17. Considérant que les prélèvements sur les recettes de l'État opérés au profit des collectivités locales et des communautés européennes sont inscrits et évalués, prélèvement par prélèvement, à l'état A annexé à la loi de finances, les éléments de calcul retenus pour leur évaluation étant précisés dans le fascicule des voies et moyens ; que le total de ces divers prélèvements est ensuite déduit du montant de l'ensemble des recettes fiscales et non fiscales pour obtenir le montant brut des ressources affectées au budget, qui est celui porté dans le tableau d'équilibre des ressources et des charges figurant à l'article 40 de la loi de finances ;

18. Considérant que les auteurs de la saisine soutiennent que le mécanisme des prélèvements sur recettes est contraire aux deux principes de non-contraction et de non-affectation posés par l'article 18 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 ainsi qu'aux articles 4 et 5 de la même ordonnance et qu'il a, dès lors, pour effet d'entacher d'inconstitutionnalité l'état A et l'article 40 de la loi de finances.

19. Considérant qu'aux termes des deux premiers alinéas de l'article 18 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 : "Il est fait recette du montant intégral des produits, sans contraction entre les recettes et les dépenses. L'ensemble des recettes assurant l'exécution de l'ensemble des dépenses, toutes les recettes et toutes les dépenses sont imputées à un compte unique, intitulé Budget général. Toutefois, certaines recettes peuvent être directement affectées à certaines dépenses. Ces affectations spéciales prennent la forme de budgets annexes, de comptes spéciaux du Trésor ou de procédures comptables particulières au sein du budget général ou d'un budget annexe." ;

20. Considérant que ces dispositions rappellent et développent le principe de l'universalité budgétaire ; que ce principe répond au double souci d'assurer la clarté des comptes de l'État et de permettre, par là même, un contrôle efficace du Parlement ; qu'il a pour conséquence que les recettes et les dépenses doivent figurer au budget pour leur montant brut sans être contractées et qu'est interdite l'affectation d'une recette déterminée à la couverture d'une dépense déterminée, sous réserve des exceptions prévues au second alinéa de l'article 18 ;

21. Considérant, en premier lieu, que le mécanisme des prélèvements sur recettes n'introduit dans la présentation budgétaire aucune contraction qui serait contraire à l'article 18 de l'ordonnance organique ; qu'en effet, comme il a été exposé ci-dessus, l'état A énumère et évalue la totalité, avant prélèvement, des recettes de l'État, puis désigne et évalue chacun des prélèvements opérés, dont le total est, ensuite, déduit du montant brut de l'ensemble des recettes ; que cette présentation ne conduit pas à dissimuler une recette ou une fraction de recette de l'État non plus qu'à occulter une charge ; que, si, dans le tableau d'équilibre inséré à l'article 40, ne figure que le montant des ressources totales de l'État diminué des prélèvements, sans que soit reprise la décomposition figurant à l'état A, cette présentation n'est pas contraire au principe de non-contraction, alors surtout que l'article 40 renvoie expressément à l'état A ;

22. Considérant, en second lieu, que les prélèvements opérés au profit des collectivités locales ou des communautés européennes ne sont pas constitutifs d'une affectation de recettes au sens de l'article 18 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 ; qu'en effet, le mécanisme de ces prélèvements ne comporte pas, comme l'impliquerait un système d'affectation, l'établissement d'une corrélation entre une recette de l'État et une dépense incombant à celui-ci ; qu'il s'analyse en une rétrocession directe d'un montant déterminé de recettes de l'État au profit des collectivités locales ou des communautés européennes en vue de couvrir des charges qui incombent à ces bénéficiaires et non à l'État et qu'il ne saurait, dans ces conditions, donner lieu à une ouverture de crédits dans les comptes des dépenses du budget de l'État ;

23. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que le mécanisme des prélèvements sur recettes, qui répond à des nécessités pratiques, d'ailleurs reconnues par le Parlement au cours des années précédentes, n'est pas contraire aux dispositions de l'article 18 ; qu'il satisfait aux objectifs de clarté des comptes et d'efficacité du contrôle parlementaire qui ont inspiré ces dispositions ainsi que celles de l'ensemble de l'ordonnance du 2 janvier 1959, dès lors que ces prélèvements sont, dans leur montant et leur destination, définis de façon distincte et précise dans la loi de finances, qu'ils sont assortis, tout comme les chapitres budgétaires, de justifications appropriées, enfin qu'il n'y est pas recouru pour la couverture de charges de l'État telles qu'elles sont énumérées à l'article 6 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 ;

(...)

**Décision n° 98-405 DC du 29 décembre 1998
(Loi de finances pour 1999)**

(...)

Considérant, en troisième lieu, que si, en principe, les concours apportés par l'État aux collectivités locales en compensation d'exonérations, de réductions ou de plafonnements d'impôts locaux constituent bien des dépenses de l'État, et devraient figurer au budget général en application de l'article 18 de l'ordonnance précitée, de tels concours peuvent néanmoins, sans méconnaître les principes d'universalité et de sincérité budgétaires, donner lieu à un mécanisme de prélèvement sur recettes, dès lors que celui-ci est, dans son montant et sa destination, défini de façon distincte et précise dans la loi de finances, et qu'il est assorti, tout comme les chapitres budgétaires, de justifications appropriées ; que tel est le cas des compensations mentionnées par les députés requérants, qui sont intégrées dans les prélèvements retracés et évalués à l'état A annexé à la loi de finances, auquel renvoie l'article 64 de la loi déferée ; que le moyen doit par suite être rejeté ;

(...)

Chapitre II

De la nature et de la portée des autorisations budgétaires

| |
|---------------------|
| Observations |
|---------------------|

Dans ce chapitre, figurent plusieurs procédures par lesquelles le pouvoir réglementaire peut déroger au principe d'autorisation préalable des dépenses par les lois de finances. Elles trouvent leur fondement constitutionnel dans les « réserves » prévues au 18^{ème} alinéa de l'article 34 de la Constitution. Le terme avait été inséré à cet effet, sur la demande du directeur du Budget de l'époque, M. Gilbert Devaux.

Par rapport aux procédures figurant au fil du 1^{er} chapitre du titre II de l'ordonnance de 1959, les nouvelles règles encadrent davantage la compétence du pouvoir réglementaire, compte tenu du caractère dérogatoire de son intervention.

Pour le même motif, **des procédures d'information** des commissions des finances du Parlement sont désormais prévues. Elles figurent aux articles :

-10, 2^{ème} alinéa : motifs des dépassements de crédits évaluatifs et perspectives d'exécution annuelle sur les programmes concernés (dans le cas des crédits de la dette publique, possibilité expressément admise par le Conseil d'État, dans son avis : 3-f) ;

-12-III : information préalable de l'ensemble des « commissions concernées », avant décrets de virements et transferts ;

-13 : avis préalable dans un délai de sept jours sur les projets de décrets d'avance, étant rappelé que la ratification de ces décrets doit être demandée au Parlement dans « le plus prochain projet de loi de finances afférent à l'année concernée ». Toutefois, en cas de nécessité impérieuse d'intérêt national, simple information (dernier alinéa) ;

-14-I, 2^{ème} alinéa : information préalable de l'ensemble des « commissions concernées », avant décrets d'annulation ;

-14-III : information préalable sur tous actes, « quelle qu'en soit la nature », ayant pour effet le gel de crédits.

→ Le Conseil d'État, dans son avis (3-e), a estimé : « Dès lors qu'il ne s'agit pas d'une compétence propre du pouvoir réglementaire, la loi organique peut prévoir qu'il exerce cette compétence déléguée en recueillant l'avis des commissions compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat, dans la mesure où cette procédure de consultation serait compatible avec l'urgence qui justifie, dans la plupart des cas, l'octroi de ces compétences au Gouvernement. »

S'agissant plus particulièrement des annulations et des gels de crédits (art. 14), il a considéré qu'une procédure de consultation serait contraire à l'article 21 C et au principe de séparation des pouvoirs. La loi organique prévoyant une simple information, la préoccupation du Conseil d'État paraît prise en compte.

Autre novation, les modifications de crédits opérées dans le cadre de certaines procédures seront soumises à **des plafonds** :

-2% des crédits initiaux pour les virements de crédits entre programmes (art. 12-I), ce qui représente un total 38,4 milliards de francs sur la base des crédits initiaux pour 2001 (1920 milliards de francs sur le budget général, les comptes d'affectation spéciale et les budgets annexes) ;

-1% de ces crédits pour les ouvertures par décrets d'avance (art. 13), soit, en 2001, 19,2 milliards ;

-1,5% des crédits ouverts par les lois de finances pour les annulations par décret (art. 14-I) ; soit, en 2001, 1,5% des crédits initiaux, représentant 28,8 milliards ;

-3% des crédits initiaux (soit 57,6 milliards en 2001) pour les reports à l'exercice suivant, le plafond étant apprécié séparément pour le titre de dépenses de personnel et pour les autres dépenses (art. 15-II).

Au-delà de ces plafonds, seule une loi de finances rectificative peut remettre en cause les autorisations de la loi de finances initiale.

| |
|--|
| Questions posées au Conseil constitutionnel |
|--|

- Les formalités d'information ou d'avis préalable des commissions parlementaires (chargées des finances ou concernées par les mouvements de crédits), telles qu'elles figurent aux articles 10, 2ème alinéa, 12-III, 13, 14-I et 14-III portent-elles atteinte à la séparation des domaines de la loi et du règlement résultant des articles 34 et 37 de la Constitution ? Sont-elles au contraire conformes à l'habilitation constitutionnelle, et justifiées par les dérogations au principe d'autorisation des dépenses de l'État par les lois de finances ?
- Les plafonds de crédits concernés par certaines procédures réglementaires, rapportés aux crédits initiaux, tels qu'ils figurent aux articles 12-I, 13, 14-I et 15-II constituent-ils une entrave au pouvoir réglementaire, ou sont-ils conformes à l'habilitation constitutionnelle ?

Article 7

La budgétisation par objectifs : les missions et les programmes

Texte de l'ordonnance n° 59-2

Article 7 (al. 2 et 3)

Observations

Élément le plus important de la réforme. Rapport Migaud de 1^{ère} lecture : “ A une logique de moyens doit succéder une logique de performance, fondée sur le triptyque : “ objectifs, résultats, contrôle ”.

-Dispositif de 1959 : les crédits de chaque budget ministériel sont divisés en **titres** qui constituent les unités de vote du Parlement. Ils sont subdivisés en **chapitres** (au nombre de 848, soit une moyenne de l'ordre de 2 Mds F) . Définis par nature ou par destination, ce sont les unités de spécialité, que le Parlement peut amender, pour réduire leurs crédits (article 40 C) ou modifier leur nomenclature. Ils sont eux-mêmes divisés en articles et paragraphes, relevant de la compétence réglementaire.

-Nouveau dispositif :* unités de vote : les **missions**, qui pourraient être au nombre de 60 à 80 (cf. rapport Migaud 1^{ère} lecture, p. 24), éventuellement interministérielles et définies par le Gouvernement.

*unités de spécialité : les **programmes** et les **dotations**, peut-être au nombre de 150 à 200 (cf. même rapport, p. 23), soit un montant moyen de l'ordre de 10 Mds F. Ils seraient les supports du droit d'amendement parlementaire (cf. article 47). Leur subdivision en titres serait indicative, les crédits autres que de personnel étant fongibles en exécution.

-Les « programmes »,regroupant les crédits destinés à un ensemble cohérent d'actions au sein d'un même ministère, seraient associées à des objectifs. Feraient l'objet de « dotations » les crédits pour lesquels la définition d'objectifs serait artificielle (1.pouvoirs publics, dont le Conseil constitutionnel ; 2.dépenses accidentelles et imprévisibles ,cf. l'actuel chapitre 37-95 « Dépenses accidentelles » ; 3. mesures générales de rémunération, actuellement sur un chapitre évaluatif : 31-94 « Mesures générales intéressant les agents du secteur public »). Les dotations 2 et 3 font l'objet de crédits globaux (cf. article 11).

-Du fait de la possibilité d'amender les programmes et dotations au sein d'une même mission (art. 47) , le champ du droit d'amendement serait étendu, conformément à l'objectif de chacune des Assemblées. En contrepartie, l'autonomie et la responsabilité des gestionnaires seraient nettement renforcées (enveloppes globales, crédits fongibles). Corrélativement, mise en place de “ projets annuels de performance ” (article 51) et de “ rapports annuels de performance ” (article 54).

-Remarque : mise en place d'une dotation pour le Conseil constitutionnel : cf. I, 3^e alinéa : « une mission spécifique regroupe les crédits des pouvoirs publics, chacun d'eux faisant l'objet d'une ou plusieurs dotations. ». Les crédits en cause ne figureront que sur le nouveau titre I (cf. Article 5-I-1^o). Donc, transposition du système actuel (titre II et, pour chaque pouvoir public, un ou plusieurs chapitres), avec une dotation CC unique, sans indicateur de résultats.

Rappel : Article 7, alinéa 1er, de LO 1959 : « Les crédits ouverts par les lois de finances sont mis à la disposition des ministres (...) ».

→ Nouveau texte plus complexe, mais effet identique :

§I, 1^{er} alinéa : « Les crédits ouverts par les lois de finances (...) sont regroupés par mission (...) » ;

§I, 2^{ème} alinéa : « Une mission comprend un ensemble de programmes (...) » ;

§I, dernier alinéa : « Un programme regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble d'actions relevant d'un même ministère » ;

§IV, 1^{er} alinéa : « Les crédits ouverts sont mis à la disposition des ministres ».

| |
|--|
| Questions posées au Conseil constitutionnel |
|--|

- Le vote des crédits du budget général est prévu par mission, certaines des missions pouvant être interministérielles. Les conséquences de ce caractère interministériel sur l'organisation du débat parlementaire et sur la mise à disposition des crédits respectent-elles les prérogatives du Gouvernement issues des articles 8, 20 et 21 de la Constitution ?
- Au 2^{ème} alinéa du I, quelle est la raison d'être de la phrase : « Seule une disposition de loi de finances d'initiative gouvernementale peut créer une mission » ?
- Est-elle conforme à la Constitution et à l'habilitation issue des articles 34 et 47 de la Constitution ?

Article 18

Les budgets annexes

Texte de l'ordonnance n° 59-2

Article 21

Observations

Le maintien des budgets annexes selon le vœu du Sénat pose le problème de la conformité de l'existant au texte organique. Le BAPSA, en particulier, ne correspond pas à la définition (« activité de production de biens ou de prestation de services donnant lieu au paiement de redevances »). Il en est de même des budgets annexes de la Légion d'honneur et de l'Ordre de la Libération.

Le Conseil ne s'en est pas ému jusqu'ici (cf. déc. n°82-154 DC du 28 décembre 1982 et n°91-302 DC du 30 décembre 1991). Avec l'adoption d'un nouveau texte, **dont la rédaction est plus impérative** (« des budgets annexes peuvent retracer...les seules opérations ... »).

Question posée au Conseil constitutionnel

- Un budget annexe constitue une mission au sens des articles 7 et 47, dans le respect de l'article 40. Un amendement d'initiative parlementaire peut-il créer un budget annexe, ou lui affecter une ressource en majorant ses crédits ?

Jurisprudence du Conseil

Décision n° 91-302 DC du 30 décembre 1991

Loi de finances pour 1992

(...)

-SUR LA LIGNE 70-28 DE L'ÉTAT A :

Considérant que l'état A annexé à la loi de finances comporte au sein du budget annexe des prestations sociales agricoles une ligne 70-28 intitulée "Prélèvement sur le fonds de roulement" d'un montant de 260 millions de francs ;

Considérant que les auteurs de la première saisine soutiennent que le prélèvement ainsi opéré méconnaît les prescriptions de l'article 21 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 relatives à la détermination des recettes et des dépenses des budgets annexes ;

Considérant que les règles applicables à l'ensemble des budgets annexes découlent des articles 20, 21 et 22 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances ;

Considérant qu'aux termes de l'article 20 "les opérations financières des services de l'État que la loi n'a pas dotés de la personnalité morale et dont l'activité tend essentiellement à produire des biens ou à rendre des services donnant lieu au paiement de prix peuvent faire l'objet de budgets annexes. Les créations ou suppressions de budgets annexes sont décidées par les lois de finances" ; qu'en vertu de l'article 21 "les budgets annexes comprennent d'une part, les recettes et les dépenses d'exploitation, d'autre part, les dépenses d'investissement et les ressources spéciales affectées à ces dépenses" ; que, d'après l'article 22, "les services dotés d'un budget annexe peuvent gérer des fonds d'approvisionnement, d'amortissement, de réserve et de provision" ;

Considérant que le budget annexe des prestations sociales agricoles a été institué par l'article 58.I de la loi de finances pour 1960 n° 59-1454 du 26 décembre 1959 ; que la loi de finances pour 1960, en insérant à cette fin un article 1003-4 au code rural, a déterminé la nature des recettes et des dépenses que comporte ce budget annexe ; qu'au nombre des dépenses figurent les versements au fonds de réserve régi par l'article 1003-5 du code rural ; que l'article 1003-6 du même code fixe les conditions

de règlement, en fin d'année, des excédents de recettes ou de dépenses ; qu'il est précisé que les excédents de dépenses sont couverts par des prélèvements sur le fonds de réserve ou, à défaut, par des avances du Trésor ;

Considérant que la référence faite par la ligne 70-28 de l'état A annexé à la loi au "fonds de roulement" du budget annexe des prestations sociales agricoles ne saurait viser que le "fonds de réserve" dont l'institution a été prévue par l'article 58.I de la loi de finances pour 1960 ; qu'il suit de là que la mention à la ligne 70-28 de l'état A d'une recette d'exploitation ne constitue qu'une simple évaluation ; qu'en effet, eu égard aux prescriptions de l'article 1003-6 du code rural, le montant éventuel du prélèvement sur le fonds de réserve ne pourra être fixé qu'en fin d'année ;

Considérant que sous ces réserves d'interprétation les dispositions contestées de l'état A annexé à la loi de finances ne sont pas contraires à la Constitution ;

(...)

**Décision n° 82-154 DC du 29 décembre 1982
Loi de finances pour 1983**

(...)

28. Considérant que les dispositions de l'article 78 sont relatives au régime des prestations familiales agricoles et ont des répercussions sur le concours financier que l'État apporte à ce régime au sein du budget annexe des prestations sociales agricoles ; que, dans ces conditions, cet article a sa place au sein d'une loi de finances ; qu'il en est de même des dispositions de l'article 109 relatives à la répartition des cotisations qui constituent une des recettes du même budget annexe.

(...)

Article 19

Les catégories de comptes spéciaux

Texte de l'ordonnance n° 59-2

Article 18 (dern. Al.) et article 23

Observations

4 catégories au lieu de 6, par regroupement fort logique de catégories existantes.
Importante nouveauté : le dernier alinéa de l'article **supprime le monopole d'initiative gouvernementale** pour procéder à l'affectation d'une recette à un compte spécial.
Ladite affectation demeure possible seulement en loi de finances.

Questions posées au Conseil constitutionnel

Les comptes dotés de crédits (il s'agit des comptes d'affectation spéciale et des comptes de concours financiers) constituent des missions au sens des articles 7. Donc en vertu de l'article 47, ce sont des charges au sens de l'article 40 de la Constitution.
En admettant l'affectation d'une recette à un compte spécial par une disposition d'initiative parlementaire, l'article 19 (in fine) respecte-t-il l'article 40 de la Constitution ?

Chapitre IV

Des ressources et des charges de trésorerie

a) Les diverses dispositions des chapitres IV et V du titre II ont-elles place dans la loi organique, ou relèvent-elles, en tout ou partie, de la compétence législative, voire réglementaire ? L'incidence budgétaire, directe ou indirecte, des normes et leur caractère inséparable de la délimitation des opérations de l'État suffisent-ils à établir le caractère organique de ces dispositions ?

Qu'en est-il en particulier, à l'article 26, de l'obligation de dépôt des disponibilités des collectivités locales (3°) et de l'interdiction d'attacher une exonération fiscale aux emprunts émis par l'État (4°) ?

b) A l'article 26-3°, le législateur organique a-t-il épuisé sa compétence en renvoyant à une loi de finances la définition des exceptions au principe du dépôt au Trésor des fonds libres des collectivités locales ? Ce principe est-il compatible avec celui de la libre administration des collectivités territoriales dans les conditions prévues par la loi, figurant à l'article 72 de la Constitution ?

c) A l'article 28, la loi organique a-t-elle défini avec une précision suffisante les dispositions à respecter par le pouvoir réglementaire dans la fixation des règles relatives à la période complémentaire ?

TITRE III
DU CONTENU ET DE LA PRESENTATION DES LOIS DE FINANCES

Chapitre 1^{er}
Du principe de sincérité

Article 32

Le principe de sincérité des lois de finances

Texte de l'ordonnance n° 59-2

Observations

Article issu de la jurisprudence du Conseil (déc. n° 93-320 DC du 21 juin 1993 et notamment n°94-351 DC du 29 décembre 1994 et n°97-395 DC du 30 décembre 1997).

Portée du principe ainsi défini :

→ Cf. rapport Lambert n°37, pp. 119 ss. : M. Blanchard-Dignac, directeur du budget : «la sincérité du projet de loi de finances initiale (...) est une obligation de moyens, mais cela ne peut pas être une obligation de résultat à ce stade de l'année. Les comptes ont une obligation de résultat. »

Cf. rapport Migaud, 1^{ère} lecture, p.170 : une obligation de « bonne foi ».

Questions posées au Conseil constitutionnel

La portée du principe de sincérité des lois de finances est-elle définie avec une précision suffisante ? Est-elle identique pour les différentes catégories de lois de finances ?

Jurisprudence du Conseil

**Décision n° 93-320 DC du 21 juin 1993
Loi de finances rectificative pour 1993**

(...)

. En ce qui concerne l'article 10 :

Considérant qu'il est soutenu par les sénateurs, auteurs de la première saisine, que l'inscription en recettes du budget général de 1993, pour un montant de 18 milliards de francs du produit d'opérations de cession au secteur privé par l'État d'entreprises du secteur public, méconnaît la règle posée à l'article 16 de l'ordonnance du 2 janvier 1959, selon laquelle les recettes sont prises en compte au titre du budget de l'année au cours de laquelle elles sont encaissées, altérant ainsi la sincérité des chiffres contenus dans la loi ;

Considérant que les ressources de l'État figurant dans les lois de finances de l'année et dans les lois de finances rectificatives ont un caractère prévisionnel et sont prises en compte sous forme d'évaluations ; que ces évaluations doivent tenir compte des effets économiques et financiers de la politique que le Gouvernement entend mener ; qu'eu égard au programme de privatisations présenté au titre de l'année 1993, l'inscription en recettes prévisionnelles d'une

somme de 18 milliards de francs n'a pas méconnu la règle de l'article 16 de l'ordonnance susvisée ;

(...)

Décision n° 94-351 DC du 29 décembre 1994

Loi de finances pour 1995

(...)

- SUR LA SINCERITE DE LA PRESENTATION GENERALE DE LA LOI DE FINANCES ET LA MECONNAISSANCE ALLEGUEE DES DROITS DU PARLEMENT :

. En ce qui concerne les ressources prévues par l'article 31 :

Considérant que les requérants font grief à l'article 31 de comporter un montant "irréaliste" des recettes attendues des opérations de privatisation, faussant ainsi le total des recettes et l'équilibre général figurant à l'article 36 de la loi déferée, de méconnaître les règles de non affectation des recettes et de financer massivement des charges permanentes par des recettes "incertaines" et "temporaires" ;

Considérant que l'article 31 prévoit, par dérogation à l'article 71 de la loi de finances pour 1993, que les produits provenant d'opérations de privatisation seront affectés en recettes du budget général, au-delà des huit premiers milliards de francs, lesquels viennent en recettes d'un compte d'affectation spéciale ;

Considérant que les ressources de l'État retracées dans la loi de finances présentent un caractère prévisionnel et doivent tenir compte des effets économiques et financiers de la politique que le Gouvernement entend mener ; qu'eu égard à la liste des entreprises dont la privatisation a été autorisée par la loi susvisée du 19 juillet 1993, le Gouvernement pouvait proposer au Parlement l'inscription au titre de 1995 de recettes prévisionnelles pour un montant de 55 milliards de francs ; qu'en outre, la circonstance qu'au-delà d'un plafond les recettes ne soient plus affectées à un compte d'affectation spéciale mais soient versées au budget général ne méconnaît pas les règles d'affectation de recettes à des dépenses non plus qu'aucune autre règle à valeur constitutionnelle ;

. En ce qui concerne la dissimulation alléguée de charges publiques :

Considérant que les députés auteurs de la saisine soutiennent que la "débudgétisation systématique", la sous-évaluation ou l'absence de prise en compte de nombreuses dépenses, le recours à des emplois en surnombre, le report de crédits d'équipement, l'insuffisance de créations d'emplois ou de certains crédits affectent la sincérité d'ensemble des charges de la loi de finances ; qu'en sus de la mise en cause de certaines dotations budgétaires, ils visent ainsi les articles 33 et 35 de cette loi ;

- Quant à l'article 33 de la loi et au chapitre 46-40 du budget du ministère du logement :

Considérant que les requérants font valoir que l'article 33, en augmentant le montant de la part des recettes de TVA affecté au B.A.P.S.A., permet de diminuer la subvention de l'État à ce budget annexe ; qu'en outre ils mettent en cause la diminution d'un milliard de francs de la subvention du budget général au fonds d'aide au logement que fait apparaître le chapitre 46-40 du budget du ministère du logement ; que selon eux, ces dispositions ne traduisent pas la réalité des besoins de financement public ;

Considérant que les dispositions contestées qui résultent de choix de gestion du Gouvernement ne méconnaissent aucun principe constitutionnel, ainsi d'ailleurs que les requérants l'admettent ;

- Quant à la sous-évaluation d'autres dépenses :

Considérant que les députés, auteurs de la saisine, mettent en cause la "pratique systématique de la sous-évaluation" de certaines dépenses ; qu'ils font grief à l'article 35 d'évaluer de façon minorée le montant du prélèvement sur recettes opéré au titre de la participation de la France au budget des Communautés européennes, au budget des charges communes de faire apparaître un versement limité à 5 milliards de francs à l'Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (UNEDIC), aux crédits d'équipement du budget du ministère de la défense de comporter un report de crédits de 6,5 milliards de francs ; qu'ils allèguent en outre qu'aucun crédit n'est prévu pour tirer les conséquences du financement de l'Association pour la gestion de la structure financière" tel qu'il résulte d'un accord passé par l'État avec l'Association générale des institutions de retraite des

cadres (AGIRC) et l'Association des régimes de retraites complémentaires (ARRCO) et qu'ils soutiennent que les crédits de l'Education nationale ne tirent pas toutes les conséquences de la "loi de programmation du nouveau contrat pour l'école" en cours de discussion, tant en ce qui concerne les crédits que les créations de postes ; qu'il en va de même, selon eux, d'une disposition votée lors de l'examen de la loi portant diverses dispositions d'ordre social ; qu'ils mettent en cause la circonstance que quinze magistrats seraient recrutés en surnombre ; qu'enfin ils critiquent certaines dispositions de la loi de finances rectificative pour 1994 ;

Considérant que le grief relatif à l'article 35 tenant à l'absence de prise en compte des effets financiers de l'adhésion de nouveaux pays à l'Union européenne manque en fait ;

Considérant que si les requérants font grief à la loi de finances contestée de prendre en compte un montant de subventions inférieur à celui qui résulte de l'accord signé le 13 juillet 1993 entre l'État et l'UNEDIC, cet accord a été modifié par un avenant permettant une diminution de l'engagement financier de l'État ; que dès lors ce grief doit être écarté ;

Considérant que le report de crédits contesté, conforme aux prescriptions de l'ordonnance susvisée du 2 janvier 1959, ne méconnaît aucune règle de valeur constitutionnelle ;

Considérant que le chapitre 46-71 du budget du ministère du travail comporte l'inscription pour un montant de 1 617,45 millions de francs des crédits nécessaires au financement par l'État de l'accord passé avec l'AGIRC et l'ARCCO le 29 décembre 1993 ; qu'en conséquence le grief tiré de ce que de tels crédits ne figureraient pas dans la loi déferée manque en fait ;

Considérant que l'existence de recrutements en surnombre ne ressort pas de dispositions de la loi déferée ;

Considérant qu'en tout état de cause il n'incombe pas nécessairement à la loi de finances de prendre en compte des charges provenant de textes de loi dont l'adoption n'est pas définitive ; que par ailleurs les griefs tirés de dispositions de la loi de finances rectificative pour 1994 ne sauraient être utilement invoqués à l'encontre de la loi de finances pour 1995 ;

. En ce qui concerne la méconnaissance alléguée des droits du Parlement :

Considérant que les députés auteurs de la saisine allèguent que les assemblées n'auraient pas disposé de l'information nécessaire à l'exercice effectif de leurs pouvoirs de contrôle du fait notamment des décalages qu'ils ont invoqués d'une part entre la prévision initiale et la réalité des recettes qui doivent être perçues, d'autre part en raison de la sous-évaluation alléguée de certaines charges ; qu'il ne ressort pas, ainsi qu'il a été énoncé, des estimations ou charges en cause non plus que des conditions du débat au Parlement que ce dernier n'ait pas disposé en temps utile des informations nécessaires à l'exercice complet de ses prérogatives budgétaires conformément aux prescriptions de l'article 32 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 ;

(...)

Décision n° 97-395 DC du 30 décembre 1997

Loi de finances pour 1998

(...)

- SUR LES MOYENS TIRES DU CARACTERE INSINCERE DE LA LOI DE FINANCES :

6. Considérant que les députés requérants font, en premier lieu, valoir que la loi de finances aurait dû tirer les conséquences, conformément à la volonté du constituant, des dispositions de la loi de financement de la sécurité sociale pour 1998, dans la mesure où elles auraient une incidence sur la détermination du revenu imposable, sur le calcul de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, sur le niveau de l'épargne et sur celui des prélèvements obligatoires ; que les dispositions de la loi de financement de la sécurité sociale pour 1998 dont il n'aurait pas été tenu compte comprendraient la substitution de la contribution sociale généralisée aux cotisations d'assurance maladie, l'augmentation des taux de cette contribution sur les produits de l'épargne, la mise sous condition de ressources des allocations familiales et la diminution du montant de certaines prestations familiales ; qu'il résulterait en particulier de ce défaut de prise en compte que le rapport économique et financier, annexé au projet de loi de finances, comporterait des indications chiffrées inexactes en ce qui concerne le montant des prélèvements obligatoires ; que la sincérité de la présentation de la loi de finances s'en trouverait affectée ;

7. Considérant que, s'il n'incombe pas nécessairement à la loi de finances de l'année de prendre en compte des dispositions provenant de textes de loi dont l'adoption n'est pas définitive, il résulte toutefois des termes mêmes des articles L.O. 111-6 et L.O. 111-7 du code de la sécurité sociale, qui ont fixé les dates et délais d'examen de la loi de financement de la sécurité sociale, que le législateur organique a entendu mettre le Parlement en mesure de tenir compte, au cours de l'examen du projet de loi de finances, des incidences économiques et fiscales des mesures figurant dans la loi de financement de la sécurité sociale ; que les documents annexés au projet de loi de finances, notamment le rapport économique et financier, doivent ainsi permettre aux parlementaires de discuter et de voter la loi de finances en disposant des informations nécessaires à l'exercice du pouvoir législatif ;

8. Considérant, toutefois, qu'en l'espèce, il résulte des documents mis à la disposition du Parlement, comme des travaux parlementaires, que les conséquences de la loi de financement de la sécurité sociale sur le budget de l'État ont été prises en compte soit dans la préparation et la présentation du projet de loi de finances, soit au cours de son examen et dans le texte définitivement adopté ; que, dès lors, le grief doit être écarté ;

9. Considérant que les députés requérants allèguent, en second lieu, que certaines dépenses ne figurent pas dans le budget général, en méconnaissance de l'article 6 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 susvisée ; qu'ainsi sont comptabilisées, au sein du compte d'affectation spéciale du produit des privatisations, des dotations en capital destinées à des organismes publics qui n'ont pas vocation à être privatisés, alors qu'elles devraient être inscrites au budget général ; que le rôle du fonds d'investissement des transports terrestres et des voies navigables a été élargi en méconnaissance de ses missions d'origine ; que des crédits devant abonder certains chapitres budgétaires du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, au titre de fonds de concours, ont en réalité un caractère fiscal et devraient figurer dans le budget général ;

. En ce qui concerne les comptes d'affectation spéciale :

10. Considérant qu'aux termes du premier alinéa de l'article 25 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 susvisée : "Les comptes d'affectation spéciale retracent des opérations qui, par suite d'une disposition de loi de finances prise sur l'initiative du Gouvernement, sont financées au moyen de ressources particulières. Une subvention inscrite au budget général de l'État ne peut compléter les ressources d'un compte spécial que si elle est au plus égale à 20 % du total des prévisions de dépenses." ;

11. Considérant, d'une part, que les comptes d'affectation spéciale constituent une procédure d'affectation de certaines recettes à certaines dépenses, conformément aux dispositions des articles 18, 23 et 25 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 susvisée et qu'ils n'ont ni pour objet, ni pour effet, de faire échapper des recettes et des dépenses de l'État à l'approbation du Parlement dans le cadre de la loi de finances ;

12. Considérant, d'autre part, que le financement, par le compte d'affectation "produits de cession de titres, parts et droits de sociétés", des dotations et apports à l'ensemble des entreprises publiques et établissements publics est conforme aux prévisions de l'article 71 de la loi de finances pour 1993, modifié par l'article 62 de la loi de finances pour 1997, qui a institué ce compte ; que le financement éventuel, par le compte d'affectation spéciale "fonds d'investissement des transports terrestres et des voies navigables", des investissements et gros entretien du réseau routier national et d'une part des dépenses entrant dans le cadre des contrats de plan État-Régions, dans le domaine des transports, ne contrevient pas aux missions assignées à ce fonds par l'article 47 de la loi de finances pour 1995 qui l'a institué ; que les moyens invoqués doivent par suite être rejetés ;

. En ce qui concerne les fonds de concours :

13. Considérant qu'aux termes du deuxième alinéa de l'article 19 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 susvisée : "Les fonds versés par des personnes morales ou physiques pour concourir avec ceux de l'État à des dépenses d'intérêt public, ainsi que les produits de legs et donations attribués à l'État ou à diverses administrations publiques, sont directement portés en recettes au budget. Un crédit supplémentaire de même montant est ouvert par arrêté du ministre des finances au ministre intéressé. L'emploi des fonds doit être conforme à l'intention de la partie versante ou du donateur. Des décrets pris sur le rapport du ministre des finances peuvent assimiler le produit de certaines recettes de caractère non fiscal à des fonds de concours pour dépenses d'intérêt public" ;

14. Considérant que des crédits correspondant au prélèvement institué par le dernier alinéa de l'article 5 de la loi du 17 août 1948 susvisée, relative au redressement financier, ainsi qu'aux

prélèvements effectués en application des dispositions de l'article 6 de la loi du 31 juillet 1949 susvisée, portant aménagement de la taxe locale additionnelle aux taxes sur le chiffre d'affaires, ont été depuis lors rattachés au budget des services financiers en application de ces lois ; que le maintien de ce rattachement par voie de fonds de concours, après l'entrée en vigueur de l'ordonnance susvisée du 2 janvier 1959, n'est pas conforme aux dispositions précitées de son article 19, dès lors que les recettes de ces fonds sont en majorité de caractère fiscal ; que le maintien de ce rattachement affecte en outre la prévision de dépenses du budget général ; que, toutefois, les dépenses en cause sont intégralement retracées dans les comptes définitifs de l'exercice soumis au Parlement dans le cadre de la loi de règlement, en application de l'article 35 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 ; que, par ailleurs, le Parlement a pu être informé des caractéristiques de ces fonds de concours, tant à travers l'annexe qui en dresse, conformément à l'article 111 de la loi de finances pour 1996, l'état récapitulatif, qu'à l'occasion des travaux de ses commissions des finances ; **que, si la procédure de rattachement par voie de fonds de concours, pour ceux de ces crédits qui sont compris dans les recettes du budget général, conduit à affecter l'évaluation du déficit prévisionnel en loi de finances initiale, l'atteinte ainsi portée à la sincérité de la loi de finances ne conduit pas pour autant, en l'espèce, à déclarer la loi déferée contraire à la Constitution ; que les crédits relatifs aux fonds de concours visés par la présente requête seront dûment réintégrés, suivant les prescriptions de l'ordonnance susvisée du 2 janvier 1959, dans le budget général de l'État "dès le projet de loi de finances pour 1999" ; que, dans ces conditions, le grief invoqué ne peut être accueilli ;**
(...)

Article 33

L'appréciation de l'incidence de dispositions législatives ou réglementaires sur l'équilibre financier

Texte de l'ordonnance n° 59-2

Article 1^{er} (al. 2)

Observations

L'alinéa 2 reprend le dispositif de l'article 1^{er}, al. 4, de la LO de 1959, en le précisant : non plus « charges nouvelles » en cours d'exercice, mais dispositions « susceptibles d'affecter les ressources et les charges de l'État ». Mais surtout, la portée de l'obligation est sensiblement assouplie : elle se limite à une prise en compte a posteriori « dans la plus prochaine loi de finances afférente à cette année », ce qui paraît conforme à la jurisprudence pragmatique adoptée par le Conseil (cf. par exemple : déc. n° 78-95 DC du 27 juillet 1978, cons. 4 à 6, et n° 86-207 DC des 25 et 26 juin 1986, cons. 37 et 38).

Questions : L'alinéa 1^{er}, qui exige une **annexe financière** (relative aux conséquences au titre des années N et N+1)pour toute loi et tout décret ayant une incidence budgétaire pour l'État, entre-t-il dans le champ de l'habilitation constitutionnelle ? Est-il conforme à la Constitution, en particulier à son article 10, relatif aux conditions de promulgation des lois ?

Questions posées au Conseil constitutionnel

- Le premier alinéa de l'article 33 qui impose une annexe financière avant publication de toute loi et tout décret ayant une incidence financière pour le budget est-il :
 - conforme à l'habilitation constitutionnelle ?
 - conforme, s'agissant des lois, à l'article 10 de la Constitution, et s'agissant des actes réglementaires, aux exigences de valeur constitutionnelles qui en régissent l'exercice ?
 - justifié par le principe de sincérité ?
- Les dispositions du 1^{er} alinéa sont-elles séparables ?
- Comment doit être mis en œuvre le deuxième alinéa, qui prévoit une autorisation et une évaluation, par la loi de finances suivante, des conséquences de chacune de ces dispositions ?

Jurisprudence du Conseil

Décision n° 78-95 DC du 27 Juillet 1978

Loi complétant les dispositions de l'article 7 de la loi n 60-791 du 2 août 1960 relative à l'enseignement et à la formation professionnelle agricoles

(...)

En ce qui concerne la demande présentée par les députés ;

1. Considérant qu'aux termes du quatrième alinéa de l'article premier de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances : "lorsque des dispositions d'ordre législatif ou réglementaire doivent entraîner des charges nouvelles, aucun projet de loi ne peut être définitivement voté, aucun décret ne peut être signé, tant que ces charges n'ont pas été prévues, évaluées et autorisées dans les conditions fixées par la présente ordonnance" ;

2. Considérant que l'expression : "aucun projet de loi ne peut être définitivement voté", figurant au quatrième alinéa de l'article premier de l'ordonnance du 2 janvier 1959, destinée à préciser et compléter les dispositions de la Constitution relatives aux lois de finances, ne saurait être entendue que dans le cadre des dispositions de la Constitution elle-même et, plus précisément, de ses articles 34 à 51 ; que doit donc être écartée une interprétation littérale qui méconnaîtrait les dispositions des articles 34 à 51 précitées et qui aurait pour effet de priver de sanction, jusqu'à la promulgation de la loi de finances de l'année ou d'une des lois de finances rectificatives afférentes à ladite année, tout ou partie du travail parlementaire et serait, comme telle, de nature à porter atteinte aux prérogatives du Parlement ;

3. Considérant qu'aux termes du premier alinéa de l'article premier de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances : "les lois de finances déterminent la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'État, compte tenu d'un équilibre économique et financier qu'elles définissent" ;

4. Considérant qu'il résulte du rapprochement des premier et quatrième alinéas de l'article premier de l'ordonnance du 2 janvier 1959 avec les dispositions des articles 2 et 16 de la même ordonnance relatives au principe de l'annualité budgétaire, que l'interdiction énoncée au quatrième alinéa de l'article premier a pour objet de faire obstacle à ce que l'équilibre économique et financier défini par la loi des finances de l'année, modifiée, le cas échéant, par la voie de lois de finances rectificatives, ne soit pas compromis par des charges nouvelles résultant de l'application de textes législatifs ou réglementaires dont les incidences sur cet équilibre, dans le cadre de l'année, n'auraient pu, au préalable, être appréciées et prises en compte par une des lois de finances susmentionnées ;

5. Considérant que la loi soumise à l'examen du Conseil constitutionnel dispose, en son article 2, que l'application des mesures d'aide financière qu'elle prévoit, sera, dans la limite des crédits inscrits chaque année dans les lois de finances, conduite progressivement sur une période de cinq ans à partir du 1er janvier 1979 ;

6. Considérant que l'entrée en application de cette loi étant reportée au-delà du 31 décembre 1978, celle-ci n'entraîne aucune charge nouvelle en 1978 et, par suite, n'affectera pas l'équilibre économique et financier tel qu'il a été établi par la loi de finances pour 1978 ; qu'elle n'est pas davantage susceptible de compromettre l'équilibre qui sera défini par les lois de finances des années ultérieures, dès lors que, comme il est précisé à l'article 2 de la loi, il appartiendra, pour chacune de ces années, au Parlement, à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances relatif à ladite année, de statuer sur l'ouverture de crédits destinés à faire face aux charges afférentes à l'application de la loi dont il s'agit ;

7. Considérant, enfin, qu'aux termes du dernier alinéa de l'article premier de l'ordonnance du 2 janvier 1959 : "Les autorisations de programme peuvent être groupées dans des lois dites "lois de programme" ; que ce texte ne fait aucune obligation de regrouper dans une loi de programme les autorisations de programme afférentes à l'échelonnement dans le temps de la contribution de l'État aux frais d'investissement des établissements reconnus ou agréés, prévue à l'alinéa 3 de l'article 7 quater ajouté à la loi du 2 août 1960 par la loi soumise à l'examen du Conseil constitutionnel ;

8. Considérant que, dans ces conditions, le Parlement, en adoptant définitivement la loi soumise à l'examen du Conseil constitutionnel, n'a pas méconnu les dispositions de l'article premier de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances ;

(...)

Décision n° 86-207 DC des 25 et 26 juin 1986

Loi autorisant le Gouvernement à prendre diverses mesures d'ordre économique et social

(...)

. Quant au grief tiré de la violation de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances :

36. Considérant qu'il est fait grief à l'article 2 de la loi d'avoir méconnu les dispositions du quatrième alinéa de l'article 1er de l'ordonnance n° 59-2 aux termes duquel "lorsque des dispositions d'ordre législatif ou réglementaire doivent entraîner des charges nouvelles, aucun projet de loi ne peut être définitivement voté, aucun décret ne peut être signé, tant que ces charges n'ont pas été prévues,

évaluées et autorisées dans les conditions fixées par la présente ordonnance" ; qu'en effet, les charges qui découleront nécessairement de l'application de la loi n'ont fait l'objet, avant le vote de celle-ci, d'aucune prévision, évaluation ou autorisation ;

37. Considérant que la prohibition portée par le quatrième alinéa de l'article 1er de l'ordonnance n° 59-2 est limitée aux mesures législatives ou réglementaires qui, lors de leur application, auraient pour conséquence de compromettre l'équilibre financier par des charges nouvelles dont l'incidence n'aurait pu, au préalable, être appréciée et prise en compte dans une loi de finances ;

38. Considérant que les charges financières éventuelles que pourront entraîner les mesures prises en vertu de l'article 2 de la loi ne naîtront de ces mesures que lorsqu'elles seront appliquées ; qu'il y aura certes lieu, avant qu'elles n'entrent en vigueur, de faire application de la règle susmentionnée posée par le quatrième alinéa de l'article 1er de l'ordonnance n° 59-2, mais qu'en revanche la loi d'habilitation elle-même peut autoriser le Gouvernement à prendre de telles mesures sans que les charges qui, éventuellement, découleront de celles-ci soient dès maintenant prévues, évaluées et autorisées ;

(...)

Chapitre II

Des dispositions des lois de finances

Article 34

Le contenu de la loi de finances de l'année

Texte de l'ordonnance n° 59-2

Article 2 (al. 4), article 31 et article 1^{er} (al. 3 et 2)

Observations

- Cet important article énumère le contenu des 1^e et 2^e parties, **dans l'ordre des articles de la loi de finances**. C'est ainsi que les dispositions relevant de l'article d'équilibre figurent aux 4^o à 8^o du I.
- En particulier, il ajoute en 1^e partie un tableau de financement du Trésor (I.-8^o. Cf. déc. n° 2000-442 DC, LFI 2001, cons. 18 et 19).
- Le 2^o du I (dispositions relatives aux ressources de l'État qui affectent l'équilibre) est relatif aux dispositions fiscales de 1^{ère} partie. A comparer avec le 7^o.a) du II.
- Il comporte, au 7^o du II, une définition plus détaillée du domaine facultatif des lois de finances. Celui-ci comprendrait en particulier « les modalités de répartition des concours de l'État aux collectivités territoriales » (II-7^o-c). Cela va à l'encontre de la « jurisprudence DGF », certes issue de décisions que le Conseil n'a pas confirmées depuis plus de 10 ans : déc. n°82-155 DC du 30 décembre 1982 (LFR 1982), cons.15, rec. p. 91 ; déc. n° 89-268 DC du 29 décembre 1989 (LFI 1990), cons. 27, rec. p. 110. Cependant, le Conseil d'État (avis,4-c) admet que les lois de finances puissent « contenir les dispositions relatives aux modalités de la répartition des dotations de l'État qui sont indissociables de la détermination de ces charges », dès lors que la rédaction retenue n'attire pas dans les lois de finances « des dispositions dont l'objet essentiel n'est pas financier ».

Questions posées au Conseil constitutionnel

- a) L'énumération des dispositions des lois de finances est-elle d'une précision suffisante ? La définition du contenu des domaines (1. obligatoire ; 2. exclusif ; 3. facultatif et partagé) est-elle cohérente ?
- b) L'autorisation annuelle des impositions de toutes natures affectées à des personnes morales autres que l'État (I-1^o) a-t-elle sa place en loi de finances ?
- c) La loi organique peut-elle inscrire dans le domaine facultatif des lois de finances :
 - « des dispositions affectant directement les dépenses budgétaires de l'année » (II-7^o-b) ;
 - « les modalités de répartition des concours de l'État aux collectivités territoriales » (II-7^o-c) ;
 - « toutes dispositions relatives à la comptabilité de l'État et au régime de la responsabilité pécuniaire des agents des services publics » (II-7^o-f)

Décision n° 2000-442 DC - 28 décembre 2000
Loi de finances pour 2001

(...)

- SUR L'ARTICLE 46 :

Considérant que l'article 46, relatif à l'équilibre des ressources et des charges de l'État, encourrait, selon les requérants, plusieurs griefs d'inconstitutionnalité ; qu'ils soutiennent que cet article « ne comporte pas d'évaluation du montant des ressources d'emprunt et de trésorerie » ; qu'ainsi, la loi de finances ne comprendrait pas les « voies et moyens qui assurent son équilibre financier » ; que ne seraient pas respectés les principes de sincérité et d'universalité, en raison de l'affectation de recettes au fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de sécurité sociale, ainsi que du caractère, selon eux, arbitraire de l'évaluation du montant des recettes du compte d'affectation des produits de cessions de titres, parts et droits de sociétés ; que les plafonds de charges manqueraient également à la sincérité ;

Considérant qu'ainsi qu'il ressort du contenu des rapports parlementaires, le Parlement a disposé, lors de l'examen du projet de loi de finances, des informations auxquelles il a droit sur le montant des ressources d'emprunt et de trésorerie destinées au financement du solde général ; que l'état A annexé à l'article critiqué présente, par ligne de recettes, les voies et moyens assurant l'équilibre financier ; que, comme il résulte de la décision susvisée du 29 décembre 1999, ni les recettes ni les dépenses du fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de sécurité sociale, qui n'incombent pas par nature à l'État, ne doivent nécessairement figurer dans la loi de finances ; que, compte tenu des éléments dont dispose le Conseil constitutionnel, aucune erreur manifeste n'entache l'évaluation des recettes du compte d'affectation spéciale précité, ni la sincérité des plafonds de charges fixés à l'article critiqué ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les griefs dirigés contre l'article 46 doivent être rejetés ;

(...)

Décision n° 82-155 DC du 30 Décembre 1982
Loi de finances rectificative pour 1982

(...)

En ce qui concerne l'article 23 :

Considérant que les dispositions de l'article 23 de la loi ont pour objet de modifier les conditions de répartition entre les communes intéressées de la dotation supplémentaire instituée par l'article L 234-14 du code des communes ; que, comme le font valoir les auteurs de la saisine, elles ne modifient en rien le montant global de ladite dotation qui a le caractère d'un prélèvement, et non d'une dépense de l'État ; que, par suite, l'article 23 est étranger à l'objet des lois de finances ; Considérant dès lors que l'article 23 de la loi a été adopté selon une procédure contraire à la Constitution ; En ce qui concerne l'article 24 : Considérant que, si les dispositions du paragraphe II de l'article 24 de la loi n'ont pas en elles-mêmes un objet fiscal, elles prévoient l'affectation partielle à des emplois d'intérêt général de certaines sommes en contrepartie du bénéfice d'un régime fiscal particulier défini par le paragraphe I ; que les dispositions des deux paragraphes sont étroitement liées les unes aux autres et que leur ensemble peut donc faire l'objet des dispositions d'une loi de finances ; qu'ainsi la critique dirigée contre le paragraphe II de l'article 24 ne saurait être retenue ; En ce qui concerne l'article 31 : Considérant que, dans ses deux alinéas dont les dispositions sont indivisibles, l'article 31 tend à permettre aux sociétés Usinor et Sacilor de bénéficier pour leurs emprunts sous forme d'obligations convertibles d'une bonification d'intérêts plus élevée que celle qui serait possible en vertu des dispositions législatives en vigueur ; que l'octroi d'une telle dérogation qui impose des charges à l'État n'est pas étranger aux objets d'une loi de finances ; qu'ainsi la critique adressée à l'alinéa 1er de l'article 31 de la loi ne saurait être retenue ;

(...)

Décision n° 89-268 DC du 29 décembre 1989
Loi de finances pour 1990

(...)

. En ce qui concerne les moyens tirés de ce que les articles 47-VIII et 120 ont un contenu étranger à celui imparti aux lois de finances :

26. Considérant que les sénateurs auteurs de la deuxième saisine et les députés auteurs de la première saisine soutiennent, les premiers, que le paragraphe VIII de l'article 47 et, les seconds, que l'article 120, ont un contenu étranger à celui imparti aux lois de finances ;

27. Considérant, d'une part, que les dispositions du paragraphe VIII de l'article 47 de la loi ont pour objet de modifier les conditions de répartition entre les communes intéressées de la dotation globale de fonctionnement instituée par la loi n° 79-15 du 3 janvier 1979 ; qu'elles ne modifient pas le montant global de ladite dotation qui a le caractère d'un prélèvement sur recettes, et non d'une dépense de l'État ; que, par suite, l'objet du paragraphe VIII de l'article 47 est étranger à ceux qui peuvent seuls relever d'une loi de finances en vertu des dispositions de l'article premier de l'ordonnance portant loi organique n° 59-2 du 2 janvier 1959 ;

28. Considérant, d'autre part, que l'article 120 de la loi interdit à un comptable public principal nommé membre de la Cour des comptes d'exercer, s'il est constitué en débet, une activité juridictionnelle jusqu'à ce qu'il ait reçu quitus ; qu'une telle mesure n'a pas pour but d'organiser l'information et le contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques ; qu'elle se borne à définir la situation de l'intéressé au sein de la Cour des comptes sans lui "imposer... des responsabilités pécuniaires" au sens du deuxième alinéa de l'article premier de l'ordonnance organique précitée ; qu'ainsi, l'article 120 est étranger à l'objet des lois de finances ;

29. Considérant dès lors que le paragraphe VIII de l'article 47 et l'article 120 ont été adoptés selon une procédure contraire à la Constitution ;

(...)

Décision n° 99-424 DC du 29 décembre 1999
Loi de finances pour l'année 2000

(...)

SUR L'ARTICLE 113 :

Considérant qu'aux termes de cet article : « Afin de maintenir le contrôle parlementaire, tous les projets, quel que soit leur montant, financés dans la zone de solidarité prioritaire sur les crédits figurant au budget du ministère des affaires étrangères et qui relevaient de la compétence du Fonds d'aide et de coopération au 31 décembre 1999 ne peuvent être mis en oeuvre par le ministère qu'après l'accord préalable du comité directeur du Fonds d'aide et de coopération ou de l'organe de décision qui lui sera substitué, au sein duquel continueront à siéger des représentants de chaque assemblée » ; que ces dispositions, exclusivement relatives à une procédure de décision relevant du pouvoir exécutif, ne sont pas au nombre de celles qui, conformément à l'article premier de l'ordonnance du 2 janvier 1959 susvisée, peuvent trouver leur place dans une loi de finances ; qu'il suit de là que l'article 113 a été adopté selon une procédure contraire à la Constitution ;

(...)

Décision n° 2000-442 DC - 28 décembre 2000
Loi de finances pour 2001

(...)

- SUR LES DISPOSITIONS ETRANGERES AU DOMAINE DES LOIS DE FINANCES :

Considérant que l'article 70 insère dans le code général des collectivités territoriales deux articles nouveaux ; qu'il résulte de ces derniers que les communes et les départements peuvent attribuer des

subventions de fonctionnement respectivement aux structures communales ou intercommunales des organisations syndicales représentatives et aux structures départementales des mêmes organisations ;

Considérant que l'article 85 modifie l'article L. 722-20 du code rural ; que cette modification vise à étendre aux personnels non titulaires de l'établissement public « Domaine de Pompadour » dont les contrats ont été transférés à l'établissement public « Les Haras nationaux » le régime de protection sociale des salariés des professions agricoles ;

Considérant que l'article 86 modifie l'article L. 142-2 du code de l'urbanisme ; qu'il en résulte une nouvelle définition de l'utilisation qui peut être faite du produit de la taxe départementale des espaces naturels sensibles ;

Considérant que ces dispositions ne concernent pas la détermination des ressources et charges de l'État ; qu'elles n'ont pas pour but d'organiser l'information et le contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques ou d'imposer aux agents des services publics des responsabilités pécuniaires ; qu'elles n'ont pas davantage le caractère de dispositions d'ordre fiscal ; qu'enfin, elles n'entraînent ni création ni transformation d'emplois au sens du cinquième alinéa de l'article 1^{er} de l'ordonnance du 2 janvier 1959 susvisée ; qu'ainsi, les articles 70, 85 et 86 de la loi déferée sont étrangers au domaine des lois de finances ; qu'il suit de là que ces articles ont été adoptés selon une procédure contraire à la Constitution ;

(...)

TITRE IV
DE L'EXAMEN ET DU VOTE DES PROJETS DE LOI DE FINANCES

Chapitre 1er
**Du projet de loi de finances de l'année
et des projets de loi de finances rectificative**

Article 39

Le dépôt du projet de loi de finances de l'année et des ses annexes

Texte de l'ordonnance n° 59-2

Article 38 (al. 1^{er})

Observations

Simple reprise du 1^{er} alinéa de l'actuel délai de dépôt du PLF et des “ bleus ”.

Au 2^{ème} alinéa, ajout d'un délai pour chaque “ jaune ” (annexes générales, simples documents d'information) : 5 jours avant l'examen des crédits concernés.

Au 1^{er} alinéa, la 2^e phrase (renvoi à la Commission des finances), est-elle conforme à la Constitution, dont l'article 43 de pose le principe de commissions spéciales (al. 1^{er}), et prévoit, à défaut, le renvoi aux commissions permanentes (al. 2)?

Questions posées au Conseil constitutionnel

- Le délai prévu au deuxième alinéa de l'article 39 constitue-t-il une injonction ? Quelle peut en être la sanction ?
- Constitutionnalité du renvoi automatique à la commission chargée des finances de chaque assemblée ?

Jurisprudence du Conseil

**Décision n° 82-154 DC du 29 décembre 1982
Loi de finances pour 1983**

(...)

1. Considérant que les auteurs de la saisine soutiennent que la loi de finances pour 1983 aurait été adoptée en violation des dispositions de l'article 38 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 au motif que certaines annexes explicatives, qui en vertu de l'article 32 doivent être jointes au projet de loi de finances, n'auraient été distribuées que le 9 octobre 1982, soit quatre jours après la date à laquelle elles auraient dû l'être ;

2. **Considérant qu'en prévoyant que les documents annexés au projet de loi de finances doivent être mis à la disposition des membres du Parlement au plus tard le premier mardi d'octobre, l'article 38 de l'ordonnance a pour objet d'assurer leur information en temps utile**

pour leur permettre de se prononcer sur le projet de loi de finances dans les délais prévus à l'article 47 de la Constitution ;

3. Considérant que le retard invoqué, à le supposer établi, n'a pu avoir pour effet de priver le Parlement de l'information à laquelle il a droit pendant toute la durée du délai dont il dispose pour l'examen de la loi de finances ; que, dès lors, le moyen ne saurait être retenu ;
(...)

**Décision N° 97-395 DC du 30 décembre 1997
Loi de finances pour 1998**

(...)

- SUR LA PROCEDURE LEGISLATIVE :

2. Considérant que les auteurs de la saisine soutiennent que la loi de finances pour 1998 a été adoptée selon une procédure non conforme aux exigences constitutionnelles, au motif que le délai prévu à l'article 38 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 susvisée, relatif au dépôt du projet de loi et des annexes qui doivent l'accompagner, n'aurait pas été respecté ;

3. Considérant qu'en prévoyant que le projet de loi de finances et les documents qui lui sont annexés doivent être mis à la disposition des membres du Parlement au plus tard le premier mardi d'octobre, l'article 38 de l'ordonnance précitée a pour objet d'assurer leur information en temps utile pour leur permettre de se prononcer sur le projet de loi de finances dans les délais prévus à l'article 47 de la Constitution ;

4. Considérant que le projet de loi de finances a été déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale le 24 septembre 1997 ; que, si le dépôt officiel des annexes explicatives accompagnant le projet de loi de finances est intervenu le 11 octobre 1997, soit quatre jours après le délai fixé par l'article 38 de l'ordonnance, il est constant que l'ensemble des documents mentionnés au premier alinéa de cet article était à la disposition des parlementaires avant le premier mardi d'octobre ;

5. Considérant que le retard invoqué n'a donc pu avoir pour effet de priver le Parlement de l'information à laquelle il a droit pendant toute la durée du délai dont il dispose pour l'examen de la loi de finances ; que, dès lors, le moyen ne saurait être retenu ;
(...)

Article 41

La discussion du projet de loi de finances de l'année après le vote sur le projet de loi de règlement

Texte de l'ordonnance n° 59-2

Questions posées au Conseil constitutionnel

Le vote obligatoire en première lecture par chaque assemblée sur le projet de loi de règlement préalablement à la mise en discussion du projet de loi de finances de l'année respecte-t-il :

- le droit d'initiative du Gouvernement prévu à l'article 39 de la Constitution,
- les règles de fixation de l'ordre du jour fixées à son article 48,
- la liberté de vote des assemblées ?

Entre-t-il dans le champ d'habilitation ?

Trouve-t-il sa sanction dans l'impossibilité d'entreprendre l'examen de la loi de finances de l'année suivante dans la censure de celle-ci par le Conseil ?

Chapitre III Dispositions communes

Article 47

L'exercice du droit d'amendement

Texte de l'ordonnance n° 59-2

Article 42

Observations

-Par rapport à l'article 42 de l'ordonnance de 1959, le droit d'amendement est élargi. Cet élargissement porte sur la possibilité de compensation de charges, pour les amendements de crédits. Le problème est d'opportunité (équilibre des institutions) autant que de constitutionnalité (conformité aux articles 34, 40 et 44).

-L'article 42 L.O. était plus restrictif que l'article 40 C. Après avoir posé un principe d'interdiction, il définissait comme amendements recevables ceux ayant une incidence positive sur les finances publiques, ou les amendements de contrôle ; il paraissait en outre s'appliquer aussi au Gouvernement, ce qui aboutissait à des conséquences absurdes. Le Conseil a été conduit à le considérer comme une disposition d'application de l'article 40 C (déc. n° 80-126 DC du 30 décembre 1980, LFI 1981, cons.19), harmonisant ainsi en grande partie leurs champs d'application respectifs.

-Le premier alinéa du texte est une simple disposition interprétative de la notion de « charge » au sens des articles 34 et 40 C., ce dernier définissant les amendements irrecevables.

-La charge publique doit s'entendre de la mission ou du compte annexe. Cette interprétation ne concerne **que les « amendements s'appliquant aux crédits »**, et non pas, par exemple, ceux relatifs aux articles rattachés, qui ne modifient pas les crédits. Pour ces amendements et pour eux seuls, **la compensation, jusqu'ici absolument interdite, est admise au sein de la mission**. Elle sera par exemple possible entre programmes différents, sous réserve d'une motivation explicite (2^{ème} alinéa). Cette disposition est présentée (rapport Migaud, p.263) comme la contrepartie de la globalisation des crédits (passage de 850 chapitres à 150 ou 200 missions) : à défaut, le Parlement ne pourra que ratifier ou rejeter en bloc les demandes de crédits, rendant vain tout contrôle a posteriori de la dépense.

-S'agissant des « cavaliers », pas de nouveauté significative. L'article 40 C continue à s'appliquer aux amendements parlementaires. Ceux-ci devront être conformes à l'ensemble des dispositions de la loi organique (3^{ème} alinéa), sous peine d'irrecevabilité. La protection du domaine constitutionnellement garanti des lois de finances sera donc mieux fondé qu'actuellement.

Questions posées au Conseil constitutionnel

- La disposition interprétative du premier alinéa de l'article 47, propre aux amendements sur les projets de lois de finances, a-t-elle sa place en loi organique ? Est-elle conforme à l'article 40 de la Constitution ?
- Le troisième alinéa peut-il soumettre la recevabilité de tout amendement au respect de l'ensemble de la loi organique ?

- Les dispositions des deuxième et troisième alinéas doivent-elles être regardées comme applicables aux amendements du Gouvernement comme des parlementaires ?

| |
|---------------------------------|
| Jurisprudence du Conseil |
|---------------------------------|

Décision n° 80-126 DC du 30 Décembre 1980

Loi de finances pour 1981

(...)

En ce qui concerne l'article 59 :

Considérant que cet article dispose que le montant maximal des ressources fiscales par habitant que chaque établissement public régional peut percevoir évoluera annuellement, dans la limite d'un maximum de 20 p 100, comme l'indice de la formation brute de capital fixe des administrations publiques ; qu'il prévoit, en outre, que ce montant maximal sera fixé chaque année par décret ;

Considérant, en premier lieu, que les auteurs de la saisine soutiennent que l'article 59 contrevient à l'article 34 de la Constitution en ce qu'il laisse au décret le soin de fixer ce montant maximal ;

Considérant qu'il résulte des dispositions ci-dessus rappelées que ce décret n'interviendra pas pour arrêter une règle, qui est posée par la loi elle-même, mais se bornera à constater le résultat du calcul que cette règle implique ; que, dès lors, en prévoyant l'intervention d'un décret, l'article 59 n'a pas méconnu l'article 34 de la Constitution ;

Considérant, en second lieu, que les auteurs de la saisine font valoir que le dernier alinéa du paragraphe I de l'article 59 qui édicte la limitation à 20 p 100 de la progression annuelle du montant par habitant des ressources fiscales inscrites au budget de chaque établissement public régional, et qui est issu d'une initiative parlementaire, aurait été adopté en méconnaissance de l'article 42 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances ;

Considérant qu'aux termes de cet article "aucun article additionnel, aucun amendement à un projet de loi de finances ne peut être présenté, sauf s'il tend à supprimer ou à réduire une dépense, à créer ou à accroître une recette ou à assurer le contrôle des dépenses publiques" ;

Considérant que le règlement de l'Assemblée nationale en ses articles 92, 98 et 121 et celui du Sénat en son article 45, dont les dispositions ont été déclarées conformes à la Constitution par le Conseil constitutionnel, organisent un contrôle de la recevabilité des articles additionnels et amendements au regard de l'article 42 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 et que ce contrôle est exercé par des instances propres à chacune des assemblées selon les règles mêmes qui valent pour les demandes d'irrecevabilité présentées au titre de l'article 40 de la Constitution ; que, dans ces conditions, l'irrecevabilité prévue par l'article 42 de l'ordonnance du 2 janvier 1959, qui répond aux mêmes préoccupations que l'article 40 de la Constitution et ne fait qu'en appliquer les dispositions en matière de lois de finances, ne peut être invoquée devant le Conseil constitutionnel que si elle a été soulevée devant le Parlement ;

Considérant qu'il est constant que l'article 59 de la loi de finances pour 1981 n'a pas fait l'objet au cours de la procédure parlementaire d'une demande d'irrecevabilité en application de l'article 42 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 ; qu'en particulier, aucun des députés signataires de la saisine adressée au Conseil constitutionnel n'a fait usage en ce sens de la faculté qui lui était donnée par le cinquième alinéa de l'article 92 du règlement de l'Assemblée nationale ; que, dès lors, l'irrecevabilité instituée par l'article 42 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 ne peut être directement invoquée devant le Conseil constitutionnel à l'encontre de la disposition critiquée par les auteurs de la saisine ;

(...)

Décision n° 96-381 DC du 14 octobre 1996

Résolution modifiant le règlement du Sénat

(...)

SUR L'ARTICLE 2 DE LA RESOLUTION :

Considérant que l'article 2 complète l'article 45 du règlement du Sénat par trois alinéas ;

Considérant que les deux premiers déterminent les conditions dans lesquelles est constatée l'irrecevabilité des amendements aux projets de loi de financement de la sécurité sociale au regard du domaine de ces lois tel que défini par l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale ; que ces conditions sont identiques à celles qui sont prévues par les alinéas 1 et 12 de l'article 45 du règlement pour l'application de l'article 40 de la Constitution, la commission des affaires sociales exerçant les responsabilités qui sont dévolues à la commission des finances en application de ces dernières dispositions ; que dès lors les deux premiers alinéas de l'article 2 doivent être regardés comme conformes à la Constitution ;

Considérant que le troisième alinéa prévoit l'application de la même procédure que celle instituée par ces deux premiers alinéas aux propositions de lois déposées par les sénateurs ; que cette disposition qui doit être entendue sans préjudice de l'application des prescriptions de l'article 24 du règlement n'est pas dès lors contraire à la Constitution ;
(...)

Décision n° 99-419 DC du 9 novembre 1999 Loi relative au pacte civil de solidarité

Considérant, en second lieu, que les députés auteurs de la première saisine soutiennent que la proposition de loi était également irrecevable en raison de ses effets sur les charges publiques ; qu'ils font valoir que l'exigence d'un enregistrement du pacte civil de solidarité faisait peser " sur les autorités chargées d'assurer à la fois cet enregistrement et la gestion des divers droits qui s'y rattachent " une aggravation de charges directe et certaine ;

Considérant que l'augmentation des dépenses pouvant résulter, pour les services compétents, des tâches de gestion imposées par la proposition de loi n'était ni directe, ni certaine ; qu'en conséquence, c'est à bon droit que la proposition de loi n'a pas été déclarée irrecevable en raison de son incidence sur les charges publiques ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que la loi n'a pas été adoptée en méconnaissance de l'article 40 de la Constitution ;

Décision n° 91-292 DC du 23 mai 1991 Résolution modifiant les articles 43, 44, 81, 83, 87, 91, 103 à 108, 126, 127 et 146 du règlement de l'Assemblée nationale

(...)

- Quant à l'application de l'article 40 de la Constitution :

8. Considérant que l'article 40 de la Constitution dispose que : "Les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique" ;

9. Considérant que le respect de l'article 40 exige qu'il soit procédé à un examen systématique de la recevabilité, au regard de cet article, des propositions de loi formulées par les députés et cela antérieurement à l'annonce de leur dépôt et par suite avant qu'elles ne puissent être imprimées, distribuées et renvoyées en commission, afin que soit annoncé le dépôt des seules propositions qui, à l'issue de cet examen, n'auront pas été déclarées irrecevables ;

10. Considérant que l'article 2 de la résolution n'est pas contraire à ces exigences dès lors que demeurent applicables les prescriptions du troisième alinéa de l'article 81 du règlement ; qu'en vertu de ce texte les propositions de loi sont transmises au bureau de l'Assemblée ou à certains de ses membres délégués par lui à cet effet et "lorsque leur irrecevabilité au sens de l'article 40 de la Constitution est évidente, le dépôt en est refusé" ; que les propositions de loi déposées dans l'intervalle des sessions ne sauraient être soustraites au contrôle ainsi institué ;

(...)

Décision n° 91-301 DC du 15 janvier 1992

Résolution rendant le règlement du Sénat conforme aux nouvelles dispositions de l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958, relatif aux commissions d'enquête et de contrôle parlementaires et modifiant certains de ses articles en vue d'accroître l'efficacité des procédures en vigueur au Sénat

(...)

.Quant à l'application de l'article 40 de la Constitution :

Considérant que l'article 40 de la Constitution dispose que : "Les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique" ;

Considérant que le respect de l'article 40 exige qu'il soit procédé à un examen systématique de la recevabilité, au regard de cet article, des propositions de loi formulées par les sénateurs, et cela antérieurement à leur dépôt, et par suite avant qu'elles ne puissent être imprimées, distribuées et renvoyées en commission, afin que soit annoncé le dépôt des seules propositions qui, à l'issue de cet examen, n'aient pas été déclarées irrecevables ;

Considérant que la rédaction nouvelle de l'article 24 du règlement n'est pas contraire à ces exigences dès lors que demeurent applicables tant les prescriptions du deuxième alinéa du même article qui rappellent les exigences de l'article 40 de la Constitution que les dispositions du quatrième alinéa de l'article 24 du règlement qui donnent mission au bureau du Sénat ou à certains membres désignés par lui à cet effet d'être juges de la recevabilité des propositions de loi ;(...)

TITRE V
DE L'INFORMATION ET DU CONTROLE SUR LES FINANCES
PUBLIQUES

| |
|---|
| Questions posées au Conseil constitutionnel |
|---|

- a) Valeur organique des diverses dispositions des articles 48 à 60 ?

- b) L'article 49 sur les questionnaires budgétaires a-t-il le caractère d'une injonction au Parlement et au Gouvernement ? Quelle peut être la sanction du défaut de respect des délais prévus ?

- c) A l'article 51, le défaut de présentation des divers documents joints au projet de loi de finances, voire leur caractère incomplet sont-ils toujours de nature à entacher la conformité à la Constitution de la loi de finances ? Mêmes questions pour l'article 54, relatif aux lois de règlement.

- d) A l'article 52, quel est le sens du 2ème alinéa, qui prévoit l'évaluation financière « de chacune des dispositions, de nature législative ou réglementaire, envisagées par le Gouvernement », en matière de prélèvements obligatoires ?

Article 58

La mission d'assistance de la Cour des comptes au Parlement

Texte de l'ordonnance n° 59-2

Observations

Article nouveau destiné à la mise en œuvre du dernier alinéa de l'article 47 C : « La Cour des comptes assiste le Parlement et le gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances . ». Il prévoit plusieurs obligations nouvelles pour la Cour, notamment celles :

- de transmettre le projet de son programme de contrôles aux présidents et rapporteurs généraux des commissions de finances, qui donnent un avis dans les 15 jours(1^{er} alinéa) ;
- de répondre aux demandes d'assistance et d'enquêtes, les conclusions des enquêtes devant être communiquées dans les 8 mois.

Questions posées au Conseil constitutionnel

- Le 1er alinéa, d'une part, les autres dispositions d'autre part, portent-ils atteinte à l'indépendance d'une juridiction ?
- L'article 58 excède-t-il le cadre de la mission d'assistance du Parlement prévue au dernier alinéa de l'article 47 de la Constitution ? Relève-t-il de l'habilitation prévue au 1er alinéa du même article ?

Jurisprudence du Conseil

Décision n° 96-379 DC du 16 juillet 1996

Loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale

(...)

- SUR L'ARTICLE 2 DE LA LOI ORGANIQUE :

Considérant que cet article insère deux nouveaux articles dans le code des juridictions financières ; que le I introduit un article L.O. 132-3 ci-dessus évoqué prévoyant l'établissement par la Cour des comptes d'un rapport annuel sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale remis au Parlement dès qu'il a été arrêté ; que, relatif à un document dont la loi prévoit qu'il doit être joint au projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année, il présente un caractère organique ;

Considérant que le II insère un article L. 132-3-1 disposant que la commission parlementaire compétente peut saisir la Cour des comptes de toute question relative à l'application des lois de financement et lui demander de procéder dans ce cadre à des enquêtes sur les organismes soumis à son contrôle ; que cette disposition n'est pas spécifiquement liée aux conditions dans lesquelles sont votées les lois de financement de la sécurité sociale ; que dès lors elle ne revêt pas un caractère organique ;

Considérant que le I et le II ont été pris dans le respect du dernier alinéa de l'article 47-1 de la Constitution aux termes duquel "la Cour des comptes assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'application des lois de financement de la sécurité sociale" et ne méconnaissent aucune autre disposition constitutionnelle ;

(...)

Décision n° 93-327 DC du 19 novembre 1993
Loi organique sur la Cour de justice de la République

(...)

- SUR LE TITRE III :

. En ce qui concerne l'article 35 :

Considérant que l'article 35 dispose en vue d'assurer la continuité du fonctionnement des organes régis par la loi que les magistrats à la Cour de cassation, les conseillers d'État et les conseillers maîtres à la Cour des comptes qui ont été désignés pour les composer en ces qualités continuent à exercer leurs fonctions jusqu'au terme de leur mandat, en qualité de membres honoraires des institutions dont ils relevaient ; que cette disposition n'est pas de nature à porter atteinte à l'indépendance des organes concernés ; que, dans ces conditions, elle ne contrevient pas à la Constitution ;

(...)

Article 59

La cessation des entraves aux missions de contrôle et d'évaluation

Texte de l'ordonnance n° 59-2

Observations

- Faute de pouvoir obtenir des renseignements « au terme d'un délai raisonnable », dans le cadre d'une mission de contrôle et d'évaluation, possibilité pour les présidents de commission des finances de demander « à la juridiction compétente, statuant en référé, de faire cesser cette entrave sous astreinte ».
- Remarque : les pouvoirs des rapporteurs spéciaux sont actuellement protégés par des dispositions pénales (100.000 F d'amende ; dernier alinéa de l'article 164-IV de l'ord. du 30 déc. 1958), qui n'ont jamais été utilisées.
- Dispositif comparable à celui issu de la loi du 16 juillet 1980, codifiée en 1995, qui ouvre la possibilité au juge administratif d'obliger sous astreinte une personne morale de droit public à assurer l'exécution d'une décision de justice. Le régime est alors, non pas pénal, mais du ressort de la juridiction administrative.

Questions posées au Conseil constitutionnel

- Cet article respecte-t-il le principe de la séparation des pouvoirs et les dispositions des articles 49 et 50 de la Constitution qui organisent les rapports entre pouvoirs exécutif et législatif ?