

Commentaire de la décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001

Loi organique relative aux lois de finances

Le 28 juin 2001, le Sénat a voté - en termes identiques à ceux de l'Assemblée nationale - le texte issu de la proposition de loi organique relative aux lois de finances soumis en février 2001 aux députés. La trente sixième tentative de refondre cette « constitution financière de l'Etat » qu'a jusqu'ici constitué l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances a donc été la bonne.

Il n'est pas question ici d'exposer la philosophie d'une réforme d'aussi grande ampleur.

On rappellera seulement qu'elle poursuit deux objectifs indissociables aux yeux de ses protagonistes :

- Améliorer la gestion publique (instauration de programmes ministériels, fongibilité des crédits, développement de la pluriannualité, responsabilisation des gestionnaires sur la finalité des missions, rapprochement des ressources consommées et des résultats obtenus mesurés par des indicateurs de performance...);
- Renforcer l'exercice du pouvoir budgétaire du Parlement (lisibilité et sincérité de l'autorisation budgétaire, meilleur respect de celle-ci en cours d'exécution, renforcement de l'information du Parlement, établissement d'un calendrier favorisant l'exercice de la fonction budgétaire du Parlement tout au long de l'année, revalorisation des lois de règlement...).

Transmise au Conseil constitutionnel, en application des articles 46 et 61 (1er alinéa) de la Constitution, la loi comprend 68 articles (contre 46 pour l'ordonnance organique du 2 janvier 1959), répartis en six titres.

Comme l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 (qu'elle abroge à compter du 1er janvier 2005), la loi organique examinée par le Conseil le 25 juillet 2001 est prise en application du 18e alinéa de l'article 34 de la Constitution, aux termes duquel : « les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'Etat, dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique », ainsi que du premier alinéa de son article 47 qui dispose que « le Parlement vote les projets de loi de finances dans les conditions prévues par une loi organique ». Cette double habilitation - sur le contenu des lois de finances et sur la procédure de leur adoption - comme le faible nombre de normes de rang constitutionnel susceptibles de contraindre le législateur organique en la matière laissaient à celui-ci les coudées franches. Sa marge de manoeuvre n'était cependant pas telle qu'elle privait d'objet tout contrôle de constitutionnalité.

Tout d'abord, la loi organique soumise à l'examen du Conseil constitutionnel a été adoptée dans le respect des règles de procédure fixées par l'article 46 de la Constitution . Mais qu'en était-il, sur le fond, de sa conformité à la Constitution ? On s'en tiendra ici aux points les plus saillants de la décision commentée.

SUR LE TITRE II :

1/ La première question délicate était posée par l'article 4 de la loi organique. Cet article dispose : « La rémunération des services rendus par l'Etat peut être établie et perçue sur la base de décrets en Conseil d'Etat pris sur le rapport du ministre chargé des finances et du ministre intéressé. Ces décrets deviennent caducs en l'absence d'une ratification dans la plus prochaine loi de finances afférente à l'année concernée ».

Au nom de la bonne administration et du réalisme, quelques précisions ont été apportées par le Conseil, qui ne sont d'ailleurs nullement contraires à l'intention du législateur :

- La procédure de ratification résultant de ces dispositions ne vise que les décrets en Conseil d'Etat instituant ou modifiant la rémunération d'un service rendu par l'Etat, à l'exclusion des actes pris sur la base de ces décrets (on pense aux arrêtés fixant le détail des tarifs) ;
- De plus, la nouvelle procédure n'a pour objet que d'autoriser, au-delà de la date d'entrée en vigueur de la prochaine loi de finances, la perception des rémunérations en cause ;
- Ces rémunérations sont, en vertu du 2° de l'article 3, distinctes des revenus courants des activités industrielles et commerciales de l'Etat, comme de ceux de son domaine.

2/ Aux termes du quatrième alinéa de l'article 6: « Un montant déterminé de recettes de l'Etat peut être rétrocédé directement au profit des collectivités territoriales ou des Communautés européennes en vue de couvrir des charges incombant à ces bénéficiaires ou de compenser des exonérations, des réductions ou des plafonnements d'impôts établis au profit des collectivités territoriales. Ces prélèvements sur les recettes de l'Etat sont, dans leur destination et leur montant, définis et évalués de façon précise et distincte ».

Comme l'a relevé le Conseil d'Etat dans son avis, ces dispositions dérogent manifestement à la règle générale, d'ailleurs rappelée par le premier alinéa de l'article 6, selon laquelle : « Les ressources de l'Etat sont retracées dans le budget sous forme de recettes... ».

On peut cependant considérer que, dans l'exercice des compétences qu'il tient de l'article 34 de la Constitution, le législateur organique a pu prévoir une telle dérogation, dès lors que sont précisément et limitativement définis les bénéficiaires et l'objet des prélèvements sur les recettes de l'Etat, et qu'il est satisfait aux objectifs de clarté des comptes et d'efficacité du contrôle parlementaire. A cet effet, la loi organique prévoit que chacun d'eux est évalué dans la première partie de la loi de finances. Aux mêmes fins, les documents joints au projet de loi de finances de l'année en application de l'article 51 devront comporter des justifications aussi précises qu'en matière de recettes et de dépenses. En outre, l'analyse des prévisions de chaque prélèvement sur les recettes de l'Etat devra figurer dans une annexe explicative. Sous ces réserves, conformes à la jurisprudence du Conseil constitutionnel sur « les prélèvements sur recettes » (n° 82-154 DC du 29 décembre 1982, Rec. p. 80, cons. 20 ; n° 98-405 DC du 29 décembre 1998, Rec. p. 326, cons. 6), l'article 6 ne méconnaît aucune règle ni aucun principe de valeur constitutionnelle.

3/ Inaugurant le chapitre intitulé : « De la nature et de la portée des autorisations budgétaires », l'article 7 définit les règles selon lesquelles les crédits ouverts par la loi de finances sont spécialisés et mis à la disposition des ministres. En vertu dudit article, chacune des charges du

budget de l'Etat fait l'objet d'une « mission » regroupant des crédits « relevant d'un ou plusieurs services d'un ou plusieurs ministères ».

Conformément au troisième alinéa de l'article 43, les votes du Parlement portent sur les missions. Dès lors, afin d'assurer le respect de l'article 40 de la Constitution, qui dispose que les « amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence... la création ou l'aggravation d'une charge publique », le deuxième alinéa de l'article 7 prévoit à juste titre que « seule une disposition de loi de finances d'initiative gouvernementale peut créer une mission », laquelle, dans le cadre de la loi de finances, correspond à une charge publique. On reviendra, à propos de l'article 47 de la loi organique, sur cette équation: « mission au sens des lois de finances » = « charge au sens de l'article 40 de la Constitution », car c'est l'innovation la plus importante de la réforme. C'est celle qui permet à la fois un élargissement notable du droit d'amendement parlementaire lors de l'examen des lois de finances et, lors de leur exécution, une plus grande souplesse de gestion pour les services de l'Etat.

Si les crédits sont votés par mission, ils « sont spécialisés par programme ou par dotation », au sein de chaque mission. Aux termes du dernier alinéa du I de l'article 7, « un programme regroupe les crédits destinés à mettre en oeuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère et auquel sont associés des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation ». Toutefois, deux missions regrouperont des crédits par dotation, pour la mise en oeuvre d'actions ne pouvant donner lieu à la définition d'objectifs. En particulier, le troisième alinéa du I de l'article 7 prévoit qu'« une mission spécifique regroupe les crédits des pouvoirs publics, chacun d'entre eux faisant l'objet d'une ou plusieurs dotations ». Ce dispositif assure la sauvegarde du principe d'autonomie financière des pouvoirs publics concernés (au nombre desquels figure le Conseil constitutionnel), principe qui est une condition du respect de la séparation des pouvoirs.

4/ Plusieurs articles du chapitre II du titre II organisent, au profit des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances et éventuellement des autres « commissions concernées », des procédures d'information, relatives à la gestion des crédits et à leurs modifications par voie réglementaire. En outre, l'article 13 prévoit que la commission chargée des finances de chaque assemblée dispose d'un délai de sept jours pour donner au Premier ministre un avis préalable sur les projets de « décrets d'avance » (pris en cas d'urgence sans affecter l'équilibre budgétaire). N'est toutefois exigée qu'une simple information, ajoute opportunément l'article 13, en « cas d'urgence et de nécessité impérieuse d'intérêt national ».

Que penser de ces nouveaux pouvoirs du Parlement sur le suivi des lois de finances ? Le Conseil a jugé qu'il était loisible au législateur organique, dans le respect de l'habilitation qu'il tient du dix-huitième alinéa de l'article 34, de prévoir ces formalités. En effet, eu égard aux conditions dont elles sont assorties (et notamment de la réserve de « l'urgence et des nécessités impérieuses d'intérêt national » figurant à la fin de l'article 13), ces formalités ne portent pas d'atteinte substantielles aux prérogatives du pouvoir exécutif. Elles se bornent à assurer le respect des exigences de consentement à l'impôt et de suivi de l'emploi des fonds publics inscrites à l'article 14 de la Déclaration de 1789.

5/ De même, des limites quantitatives sont assignées par plusieurs articles du chapitre II aux modifications apportées au cours d'une même année par des actes réglementaires aux crédits

votés en loi de finances [Ainsi, en vertu de l'article 14, le montant cumulé des crédits annulés par décret ne peut dépasser 1,5 % des crédits ouverts par les lois de finances afférentes à l'année en cours] . Au-delà des limites ainsi définies, seules des lois de finances peuvent modifier les crédits. L'objet de ces seuils étant d'assurer une exécution budgétaire conforme aux autorisations votées en loi de finances, ils sont au nombre des conditions et réserves que peut prévoir la loi organique en vertu de l'article 34 de la Constitution.

6/ Le II de l'article 17 définit les fonds de concours comme suit : « d'une part, des fonds à caractère non fiscal versés par des personnes morales ou physiques pour concourir à des dépenses d'intérêt public et, d'autre part, le produit de legs et donations attribués à l'Etat ». La première partie de la loi de finances prévoit et évalue les recettes correspondantes, ainsi que le montant des crédits susceptibles d'être ouverts par cette voie, lequel est inclus dans les plafonds de dépenses du budget général et des budgets annexes, ainsi que dans le plafond des charges des comptes spéciaux.

Dès lors, dans le cas où, en cours d'année, le montant des recettes constatées viendrait à dépasser lesdits plafonds, il incomberait à une loi de finances rectificative de procéder aux ouvertures de crédits nécessaires. En toute hypothèse, les dispositions de l'article 17 ne sauraient avoir pour conséquence de faire obstacle à un emploi des fonds conforme à l'intention de la partie versante, exigé au dernier alinéa du II. A défaut, il serait porté atteinte au droit de propriété garanti par l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

7/ Sous l'intitulé : « Des comptes de l'Etat », le chapitre V du titre II regroupe cinq articles dont la caractère organique n'allait pas de soi. Le Conseil a estimé que, si ces articles contiennent des dispositions qui, par elles-mêmes, ne seraient pas de nature organique, ils constituent les éléments indivisibles d'un dispositif d'ensemble ayant pour objet d'assurer la sincérité et la clarté des comptes de l'Etat. Un tel dispositif, étroitement lié à la sincérité de la loi de règlement (qui comprendra un volet conforme aux conventions d'imputation de la comptabilité générale), est au nombre des règles que pouvait prévoir la loi organique en vertu de l'article 34 de la Constitution.

SUR LE TITRE III :

Le premier alinéa de l'article 33 de la loi soumise à l'examen du Conseil disposait : « Aucune loi, aucun décret ayant une incidence financière pour l'Etat ne peut être publié sans une annexe financière précisant ses conséquences au titre de l'année d'entrée en vigueur et de l'année suivante ».

En instituant une formalité préalable à la publication des lois, ces dispositions méconnaissaient le principe, résultant notamment de l'article 10 de la Constitution, selon lequel la promulgation de la loi par le Président de la République vaut ordre à toutes les autorités et à tous les services compétents de la publier sans délai.

Devait être en conséquence déclaré contraire à la Constitution le premier alinéa de l'article 33, dont les dispositions constituaient un ensemble indivisible dans l'intention du législateur (par exemple : n° 2000-441 DC du 28 décembre 2000, Rec. p. 201, cons. 38).

Qui plus est, le premier alinéa de l'article 33 outrepassait l'habilitation constitutionnelle des articles 34 et 47, puisque la disposition en cause entendait régir l'ensemble de la production

législative et réglementaire (et non pas seulement les lois de finances) et contribuer à l'information du public (et non pas seulement à celle du Parlement).

SUR LES TITRES IV ET V :

1/ Le premier alinéa de l'article 39 (qui ouvre le premier chapitre du titre IV) prévoit le dépôt et la mise en distribution, « au plus tard le premier mardi d'octobre de l'année qui précède celle de l'exécution du budget », du projet de loi de finances de l'année, y compris les rapports prévus à l'article 50 et les annexes mentionnées aux 1° à 6° de l'article 51.

C'est à propos de cette disposition qu'intervient la plus importante réserve émise par le Conseil. On la retrouve, énoncée dans les mêmes termes, s'agissant de toutes les dispositions de la loi organique qui, instaurant à la charge de l'Exécutif des obligations sans doute bien venues du point de vue du contrôle parlementaire, n'en seraient pas moins susceptibles, par l'irréalisme de certaines de leurs exigences (du moins dans certaines circonstances), de paralyser les services administratifs, avec toutes les conséquences qui en découleraient pour le vote en temps utile du budget de l'Etat et, partant, pour la continuité de la vie de la Nation et la continuité des services publics, toutes préoccupations de valeur constitutionnelle.

La réserve a été ainsi énoncée: si, par suite des circonstances, tout ou partie d'un document soumis à l'obligation de distribution venait à être mis à la disposition des parlementaires après la date prévue, les dispositions du premier alinéa de l'article 39 ne sauraient être comprises comme interdisant d'entreprendre l'examen du projet de loi de finances. La conformité de la loi de finances à la Constitution serait alors appréciée au regard tant des exigences de la continuité de la vie nationale que de l'impératif de sincérité qui s'attache à l'examen de la loi de finances pendant toute la durée de cet examen.

Cette réserve, comme les suivantes (deuxième alinéa de l'article 39 et articles 41, 46, 48, 49, 52, 53, 55 et 56), s'inscrit dans le droit fil de la jurisprudence réaliste du Conseil constitutionnel quant au respect des obligations procédurales, pourtant moins strictes, édictées par l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 (pour un exemple récent : n° 97-395 DC du 30 décembre 1997, Rec. p. 333, cons. 2 à 5, loi de finances pour 1998).

L'objet des diverses dispositions en cause est de prévoir les conditions dans lesquelles les membres du Parlement sont informés de l'exécution des lois de finances, de la gestion des finances publiques et des prévisions de ressources et de charges de l'Etat avant d'examiner les projets de loi de finances. Elles trouvent leur fondement dans l'habilitation conférée à la loi organique par le premier alinéa de l'article 47 de la Constitution et leur caractère organique est indiscutable. Toutefois, une éventuelle méconnaissance de ces procédures ne saurait faire obstacle à la mise en discussion d'un projet de loi de finances. Comme il a été dit ci-dessus, la conformité de la loi de finances à la Constitution serait alors appréciée au regard tant des exigences de la continuité de la vie nationale que de l'impératif de sincérité qui s'attache à l'examen des lois de finances pendant toute la durée de celui-ci.

2/ Le premier alinéa de l'article 39 prévoit également le renvoi immédiat du projet de loi de finances de l'année à la commission chargée des finances dans chaque assemblée. Il déroge ainsi franchement à l'article 43 de la Constitution, selon lequel un texte n'est renvoyé à une commission permanente qu'à défaut de demande de désignation d'une commission spéciale. Toutefois, cette dérogation, de portée fort limitée en pratique, trouve sa justification dans les

particularités des lois de finances et constitue une règle de procédure que la loi organique était habilitée à fixer en vertu de l'article 47 de la Constitution.

3/ Un autre problème posé par la loi organique était celui des nouvelles conditions d'exercice du droit d'amendement. Il a déjà été évoqué brièvement à propos de l'article 7.

L'article 47 prévoit les conditions de recevabilité des amendements aux projets de lois de finances, présentés par le Gouvernement comme par les membres du Parlement.

Son premier alinéa dispose : « Au sens des articles 34 et 40 de la Constitution, la charge s'entend, s'agissant des amendements s'appliquant aux crédits, de la mission ».

Le Conseil commence par préciser que constituent des « amendements s'appliquant aux crédits » les amendements aux articles « chiffrés », et non aux autres.

Combinées avec celles de l'article 7, les dispositions de l'article 47 offrent aux membres du Parlement la faculté nouvelle de présenter des amendements majorant les crédits d'un ou plusieurs programmes ou dotations inclus dans une mission (à la condition bien sûr de ne pas augmenter les crédits de celle-ci). Il s'agit là d'un changement considérable, peut-être de l'aspect majeur de la réforme soumise à l'examen du Conseil.

Ce changement n'est pas contraire à la Constitution. En effet, le premier alinéa de l'article 47 de la Constitution habilite la loi organique, pour le vote des lois de finances, à assimiler la « mission » à la « charge » mentionnée à l'article 40 de la Constitution, article aux termes duquel « 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 ».

4/ Posaient problème, au regard de la séparation des pouvoirs, les articles 57 et 59, relatifs aux contrôles parlementaires sur l'exécution de la loi de finances.

L'article 57 confie au président, au rapporteur général et, dans leurs domaines d'attributions, aux rapporteurs spéciaux des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances la mission de suivre et contrôler l'exécution des lois de finances et de procéder à « l'évaluation de toute question relative aux finances publiques ». A cet effet, « ils procèdent à toutes investigations sur pièces et sur place, et à toutes auditions qu'ils jugent utiles ». Doivent leur être fournis tous les renseignements et documents d'ordre financier et administratif qu'ils demandent, « réserve faite des sujets à caractère secret concernant la défense nationale et la sécurité intérieure ou extérieure de l'Etat et du respect du secret de l'instruction et du secret médical ».

De son côté, l'article 59 dispose : « Lorsque, dans le cadre d'une mission de contrôle et d'évaluation, la communication des renseignements demandés en application de l'article 57 ne peut être obtenue au terme d'un délai raisonnable, apprécié au regard de la difficulté de les réunir, les présidents des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances peuvent demander à la juridiction compétente, statuant en référé, de faire cesser cette entrave sous astreinte ».

Des pouvoirs d'une telle portée ont appelé la réserve d'interprétation suivante : conformément à la conception française de la séparation des pouvoirs, les dispositions précitées ne peuvent

être comprises que comme permettant au juge administratif (et à lui seul) d'ordonner en référé à une personne morale investie de prérogatives de puissance publique la communication des documents ou renseignements susmentionnés. Encore cet ordre ne doit-il être assorti que d'une astreinte, à l'exception de toute autre mesure, notamment d'exécution d'office (n° 86-224 DC du 23 janvier 1987, Rec. p. 8, cons. 15).

5/ Un autre problème de séparation des pouvoirs se posait à propos du premier alinéa de l'article 58. Celui-ci disposait : « Avant d'arrêter son programme de contrôles, la Cour des comptes en transmet le projet aux présidents et rapporteurs généraux des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances. Ceux-ci disposent de quinze jours pour formuler leurs avis ainsi que les demandes d'enquête mentionnées au 2° ».

Or il résulte des dispositions de l'article 64 de la Constitution en ce qui concerne l'autorité judiciaire et des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République en ce qui concerne, depuis la loi du 24 mai 1872, la juridiction administrative, que sont garantis l'indépendance des juridictions et le caractère spécifique de leurs fonctions, sur lesquelles ne peuvent empiéter ni le Parlement ni le Gouvernement (n° 80-119 DC du 22 juillet 1980, Rec. p. 46, cons. 6 ; n° 86-224 DC précitée).

En vertu du code des juridictions financières, la Cour des comptes est une juridiction administrative. La Constitution garantit donc son indépendance par rapport au pouvoir législatif comme au pouvoir exécutif. Si certaines de ses missions, notamment de vérification des comptes et de la gestion, ne revêtent pas un caractère juridictionnel, elles peuvent révéler des irrégularités appelant la mise en oeuvre d'une procédure juridictionnelle. Par suite, l'obligation faite à la Cour des comptes par le premier alinéa de l'article 58 de la loi organique de communiquer le projet de son « programme de contrôles » aux présidents et aux rapporteurs généraux des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances, ainsi que la possibilité qui est offerte à ces derniers de présenter leurs avis sur ce projet sont de nature à porter atteinte à son indépendance. Il s'ensuit que les dispositions précitées du premier alinéa de l'article 58 de la loi organique ont été déclarées contraires à la Constitution.

Le reste de l'article 58 de la loi organique met à la charge de la Cour des comptes, dans sa mission d'assistance au Parlement, toute sortes d'obligations, tenant notamment à la réalisation d'enquêtes et au dépôt de rapports. Un délai de huit mois lui est notamment imparti par le 2° de l'article 58 pour déférer aux demandes d'enquête émanant des commissions du Parlement chargées des finances.

Le Conseil a admis la conformité de ces dispositions sous réserve qu'elles soient interprétées au regard du dernier alinéa de l'article 47 de la Constitution, aux termes duquel : « La Cour des comptes assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances ». Par suite, il appartiendra aux autorités compétentes de la Cour des comptes elles-mêmes de faire en sorte que l'équilibre voulu par le constituant ne soit pas faussé au détriment de l'un de ces deux pouvoirs. Cette latitude donnée aux autorités de la Cour s'exercera en particulier sur la tenue du délai mentionné au 2° de l'article 58.

SUR LE TITRE VI :

Sur le fondement de l'article 34 de la Constitution, l'article 61 a pu prévoir l'obligation d'autoriser en loi de finances, dans un délai de trois ans, toute garantie accordée dans le passé par l'Etat.

Dans l'intention du législateur, a relevé le Conseil, la sanction d'une omission ne sera pas la caducité des garanties antérieurement accordées. Pareille conséquence aurait été de nature à porter atteinte à l'égalité devant les charges publiques et, en cas de lésion d'une particulière gravité, au droit de propriété.

*
* *

En conclusion seules deux censures ont été prononcées par la décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001 (premiers alinéas des articles 33 et 58).

« Sous les réserves et compte tenu des précisions ci-dessus énoncées » [Formule figurant dans le dispositif de la décision n° 99-419 DC du 9 nov. 1999, Rec. p. 116 (PACS)] les autres dispositions du texte ont été déclarées conformes à la Constitution.

Enfin, les dispositions non censurées ont toutes été déclarées de caractère organique, soit par elles-mêmes, soit en raison de leur inséparabilité de dispositions organiques.