

**Commentaire de la décision n° 2005-517 DC du 7 juin 2005**

Loi organique modifiant la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001  
relative aux lois de finances

Lors de son dépôt sur le bureau de l'Assemblée nationale, le 4 octobre 2004, le projet de loi organique modifiant la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances ne comportait qu'un article ayant trait à l'utilisation d'éventuels " surplus fiscaux " de fin d'exercice.

Le débat parlementaire lui a ajouté dix autres articles.

Aussitôt après son adoption définitive (4 juillet 2005), le Premier ministre a saisi de ce texte le Conseil constitutionnel, en application des articles 46 (5ème alinéa) et 61 (1er alinéa) de la Constitution.

Le Conseil a d'abord constaté que la loi organique avait été adoptée selon une procédure conforme aux prescriptions de l'article 46 de la Constitution, puis il a procédé à l'examen de chacun de ses onze articles.

L'examen de ces onze articles n'a conduit à aucune censure, ni à aucun déclassement, mais a appelé deux réserves d'interprétation.

I) Les articles 1er et 2

L'article 1er de la loi organique complète le I de l'article 34 de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances (qui définit le contenu de la première partie de la loi de finances de l'année) par un 10° ainsi rédigé :

*" 10° Arrête les modalités selon lesquelles sont utilisés les éventuels surplus, par rapport aux évaluations de la loi de finances de l'année, du produit des impositions de toute nature établies au profit de l'Etat. "*

Cette rédaction n'a pas varié en cours de navette. Elle est issue du texte établi par le Conseil d'Etat.

Sur le plan politique, ce texte entend régler la querelle dite de " la cagnotte " en éclairant le Parlement, dès le vote de la loi de finances de l'année, sur l'usage que l'on pourra faire d'un éventuel surplus de recettes fiscales constaté en fin d'année.

Sa portée est de faire figurer dans la loi de finances initiales (LFI) un article prévoyant par avance la proportion dans laquelle un éventuel surplus fiscal de fin d'exercice pourra être mobilisé pour financer des dépenses nouvelles, le reste étant ipso facto affecté à la réduction du déficit.

Une loi de finances rectificative (LFR) pourra préciser la répartition entre missions et programmes de la part de surplus " utilisée " ou même modifier la proportion, initialement prévue en LFI, dans laquelle le surplus est utilisé.

En vertu de l'article 2 de la loi organique examinée, seule en effet une LFR peut modifier le " taux d'utilisation " du surplus, mais elle le peut sans limitation.

Les deux premiers articles de la loi organique, qui conduisent à formaliser en LFI ce qui aurait pu constituer un engagement politique de début d'exercice, ne bouleversent donc pas le droit positif.

Pour autant, ils ne tombent pas sous le coup de la jurisprudence relative aux " neutrons législatifs " (n° 2005-512 DC du 21 avril 2005, cons. 8) et ce, pour deux motifs :

En premier lieu, parce que cette jurisprudence fait la réserve des dispositions relatives aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale, lesquelles, par la volonté du constituant, peuvent contenir des éléments de faible intensité normative, mais permettant au Parlement de s'informer et de débattre. En l'espèce, il n'est pas douteux que les articles 1 et 2 de la loi organique tendent à renforcer l'information du Parlement sur l'affectation des surplus conjoncturels de recettes fiscales.

En second lieu, parce que la nouvelle règle ne sera pas dépourvue d'effet normatif à l'égard du Gouvernement. S'il sera toujours loisible à celui-ci de proposer, dans une loi de finances rectificative, une règle d'affectation différente des surplus fiscaux, la règle d'affectation en vigueur encadrera la capacité du Gouvernement de gager un décret d'avances par des recettes supplémentaires (article 13 de la LOLF : "*En cas d'urgence, des décrets d'avance pris sur avis du Conseil d'Etat et après avis des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances peuvent ouvrir des crédits supplémentaires sans affecter l'équilibre budgétaire défini par la dernière loi de finances. A cette fin, les décrets d'avance procèdent à l'annulation de crédits ou constatent des recettes supplémentaires*"). Si, par exemple, la loi de finances prévoit l'affectation totale des surplus de recettes à la réduction du déficit, il ne sera pas possible de gager l'ouverture de crédits par le constat de recettes supplémentaires.

Les deux premiers articles de la loi examinée n'appellent donc aucune remarque de constitutionnalité.

## II) Les articles 3 À 5 et 7 à 10

Ces articles ont en commun d'ajouter de nouvelles obligations d'information en annexe aux lois de finances ou de nouvelles contraintes procédurales relatives à la présentation et à l'exécution des lois de finances :

- L'article 3, qui modifie l'article 49 de la loi organique du 1er août 2001 (LOLF), prévoit que le Gouvernement devra répondre aux questionnaires que lui adressent les commissions concernées de l'Assemblée nationale et du Sénat en vue de l'examen et du vote du projet de loi de finances de l'année " au plus tard le 10 octobre ", et non plus huit jours francs après la date limite de mise en distribution du projet ;

- L'article 7 complète le deuxième alinéa de l'article 8 de la LOLF (relatif aux crédits de paiement et aux autorisations d'engagement) par une phrase visant les " contrats de partenariat

public privé " (" PPP ") ainsi rédigée : " L'autorisation d'engagement afférente aux opérations menées en partenariat pour lesquelles l'Etat confie à un tiers une mission globale relative au financement d'investissements ainsi qu'à leur réalisation, leur maintenance, leur exploitation ou leur gestion, couvre dès l'année où le contrat est conclu la totalité de l'engagement juridique " (les travaux parlementaires montrent que, par cette référence à l' " engagement juridique ", le législateur organique entend que soient comptabilisées, dans l'autorisation d'engagement propre à chaque " PPP ", l'intégralité de l'investissement et une annuité de fonctionnement) ;

- Les articles 4, 5, 8, 9 et 10 modifient les articles 50, 51 et 54 de la LOLF pour préciser ou compléter la liste des documents à joindre au projet de loi de finances de l'année et au projet de loi de règlement.

Toutes ces nouvelles obligations, formelles et procédurales, mises à la charge de l'Exécutif sont conformes à la Constitution sous l'importante réserve déjà énoncée par le Conseil constitutionnel, dans sa décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001, à propos de la LOLF (cons. 75, 79 et 89) : un éventuel retard dans la mise en distribution de tout ou partie des documents exigés, ou une méconnaissance des procédures précitées, ne sauraient faire obstacle à la mise en discussion d'un projet de loi de finances.

Si un tel retard ou une telle méconnaissance se produisait, la conformité de la loi de finances à la Constitution serait 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.

Cette réserve vaut pour toutes les dispositions organiques 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.

### III) L'article 9

L'article 9 prévoit qu'est joint au projet de loi de finances " une présentation des mesures envisagées pour assurer en exécution le respect du plafond global des dépenses du budget général voté par le Parlement, indiquant en particulier, pour les programmes dotés de crédits limitatifs, le taux de mise en réserve prévu pour les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel et celui prévu pour les crédits ouverts sur les autres titres " .

Comme il a été jugé à plusieurs reprises par le Conseil constitutionnel, il est loisible au Gouvernement de prévoir la mise en réserve d'une faible fraction des crédits ouverts en LFI afin de prévenir une détérioration éventuelle de l'équilibre budgétaire (n° 2002-464 DC du 27 décembre 2002, cons. 5 ; n° 2003-489 DC du 29 décembre 2003, cons. 6).

L'article 9 a pour seule portée d'explicitier cette faculté et, dans le cas où elle est effectivement exercée par le Gouvernement, d'imposer à celui-ci d'en informer le Parlement formellement et précisément (autrement dit par la fixation, dans une annexe à la loi de finances, d'un taux de réserve touchant tout ou partie des crédits).

L'article 9 doit être entendu comme ne portant pas atteinte aux prérogatives que le Gouvernement et le Premier ministre tiennent des articles 20 et 21 de la Constitution en matière d'exécution de la loi de finances. En particulier, il ne saurait être compris comme imposant au pouvoir exécutif de mettre des crédits en réserve ou comme habilitant le Parlement à voter un taux de mise en réserve.

#### IV) Les autres dispositions

Il s'agit des articles 6 et 11.

1) L'article 6 complète l'article 57 de la LOLF, relatif au contrôle de l'exécution des lois de finances exercé par les commissions des finances des deux assemblées parlementaires.

Le texte actuel confie cette mission de contrôle (consistant à procéder à toutes investigations sur pièces et sur place et à toutes auditions jugées utiles) " à leur président, à leur rapporteur général ainsi que, dans leurs domaines d'attributions, à leurs rapporteurs spéciaux ".

L'article 6 étend cette liste " chaque année, pour un objet et une durée déterminés, à un ou plusieurs membres d'une de ces commissions obligatoirement désignés par elle à cet effet ".

Tendant à renforcer le contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques, cet article n'est pas contraire à la Constitution.

2) Pour sa part, l'article 11 complète l'article 58 de la LOLF relatif aux rapports entre le Parlement et la Cour des comptes.

Il prévoit que le rapport annuel de la Cour des comptes peut faire l'objet d'un débat au Parlement.

Tendant à renforcer le contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques, la tenue (facultative) d'un tel débat n'est pas contraire à la Constitution.

Aurait en revanche soulevé des problèmes de constitutionnalité, au regard de l'indépendance de la Cour des comptes et du principe selon lequel cette Cour assiste tant le Gouvernement que le Parlement (et doit en conséquence " tenir la balance égale " entre pouvoirs législatif et exécutif) la disposition, un moment envisagée, consistant à requérir la présence des responsables de la Cour tout au long de ce débat (en ce sens, voir les considérants 104 à 108 de la décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001).

Mais il y a été renoncé au profit d'une formulation beaucoup moins exigeante.

Doit-on pour autant douter de sa portée normative ? L'article 11 n'ajoute en effet guère au droit positif. Il prévoit la simple faculté d'organiser un débat sur le rapport annuel de la Cour, faculté qui pourrait s'exercer sans texte.

Toutefois, comme il a été dit, une telle règle, même superfétatoire, peut figurer dans la LOLF eu égard à son objet (l'information du parlement) et à la volonté du constituant de tenir compte la spécificité des lois de finances.

On pourrait aussi s'interroger sur la place de cette disposition dans la LOLF, dès lors que le débat sur le rapport de la Cour (à la différence du " débat d'orientation budgétaire " de printemps) est déconnecté du calendrier budgétaire et que la problématique du rapport de la Cour des comptes déborde largement des questions budgétaires.

Mais, conformément à la conception large qu'il a retenue de ce lien dans sa décision du 25 juillet 2001, le Conseil constitutionnel a considéré que la phrase ajoutée par l'article 11 de la loi examinée à l'article 58 de la LOLF, sans relever en elle-même de la loi organique, présentait un lien suffisant avec des questions relevant de la loi organique pour trouver sa place dans la LOLF.

Enfin, il va de soi que l'article 11 ne modifie en rien la répartition des compétences entre le Gouvernement et le Parlement s'agissant de la fixation de l'ordre du jour parlementaire. L'inscription d'un débat sur le rapport de la Cour des comptes à cet ordre du jour s'effectuera selon les règles de droit commun (établissement par le Gouvernement de l'ordre du jour prioritaire, " niche parlementaire " ...).