

Commentaire de la décision n° 2008-574 DC du 29 décembre 2008

Loi de finances rectificative pour 2008

Si, pour la troisième année consécutive, le Conseil constitutionnel n'a pas été saisi de la loi de finances initiale, il a, en revanche, été saisi de la seconde loi de finances rectificative adoptée cette année¹.

Le projet de loi de finances rectificative pour 2008, adopté par le Conseil des ministres le 19 novembre 2008, a été voté en première lecture par l'Assemblée nationale le 11 décembre et par le Sénat le 20 décembre. Après réunion de la commission mixte paritaire, il a été définitivement adopté par les deux assemblées le 22 décembre.

Le même jour, plus de soixante députés saisissaient le Conseil constitutionnel de l'article 6 de la loi, l'ensemble des griefs portant sur le paragraphe VII de cet article.

Par sa décision n° 2007-574 DC du 29 décembre 2008, le Conseil constitutionnel a déclaré contraires à la Constitution le VII de l'article 6 de la loi, ainsi que cinq autres articles soulevés d'office, l'article 124, déclaré non conforme à la Constitution pour un motif de fond, et les articles 53, 80, 144 et 147, censurés en tant que « cavaliers budgétaires ».

I.- L'article 6

Les paragraphes I à VI de l'article 6 de la loi déferée modifient l'article 104 de la loi de finances rectificative pour 2007. Ils ont pour objet principal de réactualiser le montant des dotations destinées au financement des charges transférées à Saint-Martin et Saint-Barthélemy², collectivités d'outre-mer créées à compter du 15 juillet 2007 par l'effet de la loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer. Ils n'étaient pas contestés par la saisine.

Seul était critiqué son paragraphe VII qui complétait l'article 51 de la loi n° 2004-639 du 2 juillet 2004 relative à l'octroi de mer par une phrase ainsi rédigée : « *En 2009, 2010 et 2011, la dotation globale garantie mentionnée à l'article 47 est répartie entre les communes de la Guadeloupe et la collectivité de Saint-Martin et le montant versé à la collectivité de Saint-Martin est calculé par application au montant qui lui a été versé en 2008 au titre de l'octroi de mer d'un taux d'abattement de 10 % en 2009, de 40 % en 2010 et de 70 % en 2011.* »

Pour comprendre la portée de la saisine, il convient de rappeler que, si l'octroi de mer, perçu sur les produits importés comme sur les productions locales, n'avait jamais été rendu

¹ Le Conseil constitutionnel n'a pas été saisi de la première loi de finances rectificative (loi n° 2008-1061 du 16 octobre 2008 de finances rectificative pour le financement de l'économie).

² La modification l'article 104 de la loi de finances rectificative pour 2007

applicable aux communes de Saint-Martin et Saint-Barthélemy³, ces dernières percevaient toutefois, au même titre que les autres communes de la région de la Guadeloupe, une « dotation globale garantie » alimentée par l'octroi de mer perçu sur les autres îles de la Guadeloupe. Du fait de la transformation de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy en collectivités d'outre-mer, l'article 25 de la loi n° 2007-224 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer, qui, à la différence de la loi organique du même jour, n'avait pas été examinée par le Conseil constitutionnel, avait prévu qu'au-delà d'une période transitoire expirant au 31 décembre 2008, les collectivités de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy ne bénéficieraient plus de cette dotation⁴.

Le VII du présent article venait donc prolonger, pour trois nouvelles années et de façon dégressive, le versement d'une partie du produit de l'octroi de mer à Saint-Martin et ce, afin de donner à cette collectivité le temps nécessaire pour adapter sa fiscalité à son nouveau statut et notamment mettre en œuvre une fiscalité indirecte.

Les députés requérants estimaient que le versement par la région de la Guadeloupe à la collectivité de Saint-Martin d'une partie de la dotation alimentée par l'octroi de mer et destinée aux communes de la Guadeloupe était contraire :

- au principe d'égalité des citoyens devant les charges publiques, dès lors que les difficultés budgétaires de la collectivité de Saint-Martin sont mises à la charge des seuls contribuables de la Guadeloupe ;
- à la compétence *ratione loci* des collectivités territoriales, dès lors que Saint-Martin n'appartient plus à la Guadeloupe ;
- à l'article 74 de la Constitution qui fonde l'autonomie fiscale de la collectivité de Saint-Martin ;
- au principe d'égalité entre les départements d'outre-mer, puisque la Guadeloupe serait le seul de ces départements où le produit de l'octroi de mer serait versé à une collectivité qui lui est extérieure ;
- à la décision du Conseil de l'Union européenne n° 2004/162/CE du 10 février 2004 relative au régime de l'octroi de mer dans les départements français d'outre-mer qui réserve à ces derniers le produit de l'octroi de mer ;
- à l'interdiction de tutelle entre collectivités territoriales, en l'espèce de la Guadeloupe sur le budget de Saint-Martin ;
- aux principes de libre administration des collectivités territoriales et de libre disposition de leurs ressources affirmés par les articles 72 et 72-2 de la Constitution.

Le Conseil constitutionnel s'est toutefois fondé sur un autre motif pour déclarer le VII de l'article 6 de la loi déferée contraire à la Constitution. Cette situation se présente rarement. S'il arrive en effet assez souvent au Conseil constitutionnel de soulever des dispositions non

³ Le dispositif dérogatoire permettant aux importations à destination de ces deux communes, tout comme les productions locales, de ne pas acquitter l'octroi de mer avait été institué par l'article 19 de la loi n° 92-676 du 17 juillet 1992 relative à l'octroi de mer et portant mise en œuvre de la décision du conseil des ministres des communautés européennes n° 89-688 du 22 décembre 1989 et confirmé par l'article 51 de la loi du 2 juillet 2004 relative à l'octroi de mer.

⁴ Le 6° du I de l'article 25 de la loi n° 2007-224 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer abroge, à compter du 1^{er} janvier 2009, l'article 51 de la loi n° 2004-639 du 2 juillet 2004 relative à l'octroi de mer, lequel est complété par le VII de l'article 6 de la loi déferée.

expressément contestées par les requérants, il est extrêmement rare qu'il soulève d'office un grief contre une disposition contestée par la saisine⁵.

En l'espèce, il s'est reporté aux articles L.O. 6371-1 à L.O. 6371-8 du code général des collectivités territoriales, issus de la loi organique du 21 février 2007, qui fixent les modalités de transfert de compétences entre l'État, la région de la Guadeloupe, le département de la Guadeloupe et la commune de Saint-Martin, d'une part, et la collectivité de Saint-Martin, d'autre part et, en particulier, à l'article L.O. 6371-5 qui dispose :

« Les charges mentionnées à l'article L.O. 6371-4 sont compensées par le transfert d'impôts, la dotation globale de fonctionnement instituée par l'article L. 6364-3, la dotation globale de construction et d'équipement scolaire instituée par l'article L. 6364-5 et, pour le solde, par l'attribution d'une dotation globale de compensation inscrite au budget de l'État. La loi de finances précise chaque année le montant de cette dotation.... »

Le Conseil a constaté que le VII de l'article 6 de la loi déferée, qui prévoyait l'attribution pendant trois années à la collectivité de Saint-Martin d'une partie du produit de l'octroi de mer perçu en Guadeloupe, n'était pas au nombre des modalités de compensation de charges dont l'article L.O. 6371-5 précité énonce la liste limitative.

À partir de ce constat, il a vérifié si cette disposition pouvait figurer dans une loi de finances. Or, tel n'était pas le cas. En effet, elle n'avait pas pour objet, comme l'autorise le c) du 7° du II de l'article 34 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relatif aux lois de finances (LOLF), de « définir les modalités de répartition des concours de l'État aux collectivités territoriales ». Elle ne concernait pas la détermination des ressources et des charges de l'État. Elle ne relevait pas davantage d'une des autres catégories de dispositions trouvant leur place dans une loi de finances.

Le Conseil en a donc conclu que cette disposition avait été adoptée selon une procédure qui ne respectait pas la Constitution et, pour ce motif, l'a déclarée contraire à cette dernière.

II.- L'article 124

L'article 124 de loi résultait d'un amendement déposé par le Gouvernement lors de l'examen du projet de loi par l'Assemblée nationale.

Son objet était d'autoriser le ministre de l'économie à accorder la garantie de l'État pour couvrir les frais de dépollution permettant la remise en état de certains terrains de la société SNPE ou de ses filiales, avant leur transfert au secteur privé.

Le second alinéa de cet article prévoyait que le montant de cette garantie couvrirait le surplus des frais de dépollution excédant le montant des garanties, indemnités d'assurance, aides publiques ou provisions versées ou instituées à l'effet de couvrir de tels frais. Le troisième alinéa de l'article 124 prévoyait que le plafond des frais couverts par la garantie serait

⁵ Cf. les décisions n° 2003-486 DC du 11 décembre 2003, *Loi de financement de la sécurité sociale pour 2004*, cons. 13 ; n° 98-402 DC du 25 juin 1998, *Loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier*, cons. 4 ; n° 86-213 DC du 03 septembre 1986, *Loi relative à la lutte contre le terrorisme et aux atteintes à la sûreté de l'État*, cons 24 ; n° 84-185 DC du 18 janvier 1985, *Loi modifiant et complétant la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 et portant dispositions diverses relatives aux rapports entre l'État et les collectivités territoriales*, cons. 18.

« arrêté à l'issue d'un audit environnemental réalisé, à la charge de la société SNPE ou de ses filiales, antérieurement au transfert au secteur privé ».

En application de l'article 10 de la loi organique relative aux lois de finances, les crédits relatifs aux garanties accordées par l'État ont un caractère évaluatif. Toutefois, l'article 34 de cette même loi prévoit que la loi de finances « autorise l'octroi des garanties de l'État et fixe leur régime ».

Compte tenu de l'imprécision de l'article 124 quant à l'encadrement de l'autorisation de cette garantie, le Conseil constitutionnel s'est interrogé d'office sur la question de savoir si le législateur avait, en l'espèce, suffisamment « fixé son régime ». Si le Gouvernement avait déclaré à l'Assemblée nationale que « l'objectif est de restreindre, et dans le temps et dans le champ d'application, l'objet de la garantie si elle devait être appelée », l'article 124 ne donnait aucune assurance à cet égard. L'article 124 ne comportait ni évaluation de la charge engagée, ni limitation de son montant. La loi accordait une garantie pour un montant qui serait fixé ultérieurement alors que les frais de dépollution n'avaient pas un caractère éventuel et qu'ils étaient évaluables.

Par conséquent, le Conseil constitutionnel a estimé que le législateur avait méconnu l'étendue de sa compétence, telle que prévue par l'article 34 de la loi organique relative aux lois de finances. Il a donc déclaré l'article 124 contraire à la Constitution.

III.- Les « cavaliers budgétaires »

Le dix-huitième alinéa de l'article 34 de la Constitution dispose que « 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 ». En application de cette disposition, l'article 34 de la loi organique du 1^{er} août 2001 précitée détermine le domaine des lois de finances. Le « collectif » budgétaire ayant pour objet la modification de la loi de finances de l'année, il est cohérent que le champ d'intervention des lois de finances rectificatives prévu à l'article 35 de la même loi organique soit lui-même défini en référence à l'article 34 de ladite loi.

Sur ce fondement, le Conseil constitutionnel examine si les dispositions d'une loi de finances rectificative – tout comme il le fait pour les dispositions de la loi de finances de l'année – concernent les ressources, les charges, la trésorerie, les emprunts, la dette, les garanties ou la comptabilité de l'État, si elle ont trait à des impositions de toutes natures affectées à des personnes morales autres que l'État, si elles ont pour objet de répartir des dotations aux collectivités territoriales ou d'approuver des conventions financières, ou encore si elles sont relatives au régime de la responsabilité pécuniaire des agents des services publics ou à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques⁶.

Le Conseil constitutionnel, dans sa décision du 29 décembre 2008, a ainsi jugé qu'étaient étrangères au domaine des lois de finances les dispositions suivantes :

- l'article 53 qui prévoyait que le Gouvernement remette au Parlement un rapport présentant, d'une part, l'application du dispositif institué par la loi n° 2001-420 du 15 mai 2001 relative aux nouvelles régulations économiques et permettant de suspendre les flux financiers avec les

⁶ Décision n° 2005-530 DC du 29 décembre 2005, *Loi de finances pour 2006*, cons. 103 ; pour un exemple avant l'entrée en vigueur des articles 34 et 35 de la loi organique du 1^{er} août 2001 (1^{er} janvier 2005), décision n° 2003-488 DC du 29 décembre 2003, *Loi de finances rectificative pour 2003*, cons. 29.

« *paradis fiscaux* », et, d'autre part, les moyens mis en œuvre pour surveiller les flux financiers avec les établissements qui sont localisés dans ceux-ci ;

- l'article 80 qui avait pour objet d'autoriser certaines exploitations viticoles à utiliser les mentions « *grand cru classé* » et « *premier grand cru classé* » ;

- l'article 144 qui prévoyait un rapport du Gouvernement au Parlement sur l'opportunité d'étendre le bénéfice de l'allocation de chômage partiel défini par l'article L. 5122-1 du code du travail aux agents des régies locales chargées d'un service public industriel et commercial ;

- l'article 147 qui modifiait l'article 568 du code général des impôts pour préciser les conditions de gestion des débits de tabac.