

# Décision n° 2005 – 517 DC

7 juillet 2005

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

## Dossier documentaire

Source : services du Conseil constitutionnel © 2005

### Sommaire

<b>I. Normes de référence.....</b>	<b>4</b>
<b>II. Sur les articles 1<sup>er</sup> et 2 .....</b>	<b>5</b>
A. Normes de référence .....	5
B. Législation .....	5
<b>III. Sur les articles 3 à 5 et 7 à 10.....</b>	<b>7</b>
A. Normes de référence .....	7
B. Législation .....	7
C. Jurisprudence du Conseil constitutionnel.....	11
<b>IV. Sur les articles 6 et 11 .....</b>	<b>13</b>
A. Normes de référence .....	13
B. Législation .....	13
C. Jurisprudence du Conseil constitutionnel.....	15

# Table des matières

<b>I. Normes de référence.....</b>	<b>4</b>
□ Constitution du 4 octobre 1958 .....	4
- Article 34 ( <i>extrait</i> ) .....	4
- Article 46 .....	4
- Article 47 .....	4
- Article 61 .....	4
<b>II. Sur les articles 1<sup>er</sup> et 2 .....</b>	<b>5</b>
A. Normes de référence .....	5
□ Déclaration des Droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 .....	5
- Article 14 .....	5
- Article 15 .....	5
B. Législation .....	5
□ Loi organique n° 2001-692 du 1 <sup>er</sup> août 2001 .....	5
- Article 34 ( <i>modifié par l'article 1<sup>er</sup> de la loi organique</i> ) .....	5
- Article 35 ( <i>modifié par l'article 2 de la loi organique</i> ) .....	6
<b>III. Sur les articles 3 à 5 et 7 à 10.....</b>	<b>7</b>
A. Normes de référence .....	7
□ Constitution du 4 octobre 1958 .....	7
- Article 20 .....	7
- Article 21 .....	7
B. Législation .....	7
□ Loi organique n° 2001-692 du 1 <sup>er</sup> août 2001 .....	7
- Article 8 ( <i>modifié par l'article 7 de la loi organique</i> ) .....	7
- Article 14 .....	8
- Article 32 .....	8
- Article 49 ( <i>modifié par l'article 3 de la loi organique</i> ) .....	8
- Article 50 ( <i>modifié par l'article 8 de la loi organique</i> ) .....	8
- Article 51 ( <i>modifié par les articles 4 et 9 de la loi organique</i> ).....	9
- Article 54 ( <i>modifié par les articles 5 et 10 de la loi organique</i> ).....	10
C. Jurisprudence du Conseil constitutionnel .....	11
- Décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001, cons. 75, 79, 89 et 90 - Loi organique relative aux lois de finances .....	11
- Décision n° 2002-464 DC du 27 décembre 2002, cons. 5 - Loi de finances pour 2003 .....	11
- Décision n° 2003-489 DC du 29 décembre 2003, cons. 6 - Loi de finances pour 2004 .....	12
- Décision n° 2004-511 DC du 29 décembre 2004, cons. 6 et 7 - Loi de finances pour 2005 .....	12

<b>IV. Sur les articles 6 et 11 .....</b>	<b>13</b>
A. Normes de référence .....	13
□ Constitution du 4 octobre 1958 .....	13
- Article 47 ( <i>extrait</i> ) .....	13
B. Législation .....	13
□ Loi organique n° 2001-692 du 1 <sup>er</sup> août 2001 .....	13
- Article 57 ( <i>modifié par l'article 6 de la loi organique</i> ) .....	13
- Article 58 ( <i>modifié par l'article 11 de la loi organique</i> ) .....	13
□ Code des juridictions financières .....	14
- Article L. 136-1 .....	14
- Article L. 136-2 .....	14
- Article L. 136-3 .....	14
- Article L. 136-4 .....	14
- Article L. 136-5 .....	14
C. Jurisprudence du Conseil constitutionnel .....	15
- Décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001, cons. 104 à 108 - Loi organique relative aux lois de finances .....	15

## I. Normes de référence

### □ Constitution du 4 octobre 1958

#### **- Article 34** (*extrait*)

(...)

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.**

#### **- Article 46**

Les lois auxquelles la Constitution confère le caractère de lois organiques sont votées et modifiées dans les conditions suivantes.

Le projet ou la proposition n'est soumis à la délibération et au vote de la première assemblée saisie qu'à l'expiration d'un délai de quinze jours après son dépôt.

La procédure de l'article 45 est applicable. Toutefois, faute d'accord entre les deux assemblées, le texte ne peut être adopté par l'Assemblée Nationale en dernière lecture qu'à la majorité absolue de ses membres.

Les lois organiques relatives au Sénat doivent être votées dans les mêmes termes par les deux assemblées.

**Les lois organiques ne peuvent être promulguées qu'après la déclaration par le Conseil Constitutionnel de leur conformité à la Constitution.**

#### **- Article 47**

**Le Parlement vote les projets de loi de finances dans les conditions prévues par une loi organique.**

Si l'Assemblée Nationale ne s'est pas prononcée en première lecture dans le délai de quarante jours après le dépôt d'un projet, le Gouvernement saisit le Sénat qui doit statuer dans un délai de quinze jours. Il est ensuite procédé dans les conditions prévues à l'article 45.

Si le Parlement ne s'est pas prononcé dans un délai de soixante-dix jours, les dispositions du projet peuvent être mises en vigueur par ordonnance.

Si la loi de finances fixant les ressources et les charges d'un exercice n'a pas été déposée en temps utile pour être promulguée avant le début de cet exercice, le Gouvernement demande d'urgence au Parlement l'autorisation de percevoir les impôts et ouvre par décret les crédits se rapportant aux services votés.

Les délais prévus au présent article sont suspendus lorsque le Parlement n'est pas en session.

La Cour des Comptes assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances.

#### **- Article 61**

**Les lois organiques, avant leur promulgation, et les règlements des assemblées parlementaires, avant leur mise en application, doivent être soumis au Conseil Constitutionnel qui se prononce sur leur conformité à la Constitution.**

Aux mêmes fins, les lois peuvent être déférées au Conseil Constitutionnel, avant leur promulgation, par le Président de la République, le Premier Ministre, le Président de l'Assemblée Nationale, le Président du Sénat ou soixante députés ou soixante sénateurs.

Dans les cas prévus aux deux alinéas précédents, le Conseil Constitutionnel doit statuer dans le délai d'un mois. Toutefois, à la demande du Gouvernement, s'il y a urgence, ce délai est ramené à huit jours.

Dans ces mêmes cas, la saisine du Conseil Constitutionnel suspend le délai de promulgation.

## II. Sur les articles 1<sup>er</sup> et 2

### A. Normes de référence

- ❑ **Déclaration des Droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789**

#### **- Article 14**

Tous les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée.

#### **- Article 15**

La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration.

### B. Législation

- ❑ **Loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001**

#### **- Article 34 (modifié par l'article 1<sup>er</sup> de la loi organique)**

La loi de finances de l'année comprend deux parties distinctes.

I. - Dans la première partie, la loi de finances de l'année :

1° Autorise, pour l'année, la perception des ressources de l'Etat et des impositions de toute nature affectées à des personnes morales autres que l'Etat ;

2° Comporte les dispositions relatives aux ressources de l'Etat qui affectent l'équilibre budgétaire ;

3° Comporte toutes dispositions relatives aux affectations de recettes au sein du budget de l'Etat ;

4° Evalue chacun des prélèvements mentionnés à l'article 6 ;

5° Comporte l'évaluation de chacune des recettes budgétaires ;

6° Fixe les plafonds des dépenses du budget général et de chaque budget annexe, les plafonds des charges de chaque catégorie de comptes spéciaux ainsi que le plafond d'autorisation des emplois rémunérés par l'Etat ;

7° Arrête les données générales de l'équilibre budgétaire, présentées dans un tableau d'équilibre ;

8° Comporte les autorisations relatives aux emprunts et à la trésorerie de l'Etat prévues à l'article 26 et évalue les ressources et les charges de trésorerie qui concourent à la réalisation de l'équilibre financier, présentées dans un tableau de financement ;

9° Fixe le plafond de la variation nette, appréciée en fin d'année, de la dette négociable de l'Etat d'une durée supérieure à un an.

**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.**

II. - Dans la seconde partie, la loi de finances de l'année :

1° Fixe, pour le budget général, par mission, le montant des autorisations d'engagement et des crédits de paiement ;

2° Fixe, par ministère et par budget annexe, le plafond des autorisations d'emplois ;

3° Fixe, par budget annexe et par compte spécial, le montant des autorisations d'engagement et des crédits de paiement ouverts ou des découverts autorisés ;

4° Fixe, pour le budget général, les budgets annexes et les comptes spéciaux, par programme, le montant du plafond des reports prévu au 2° du II de l'article 15 ;

5° Autorise l'octroi des garanties de l'Etat et fixe leur régime ;

6° Autorise l'Etat à prendre en charge les dettes de tiers, à constituer tout autre engagement correspondant à une reconnaissance unilatérale de dette, et fixe le régime de cette prise en charge ou de cet engagement ;

7° Peut :

a) Comporter des dispositions relatives à l'assiette, au taux et aux modalités de recouvrement des impositions de toute nature qui n'affectent pas l'équilibre budgétaire ;

b) Comporter des dispositions affectant directement les dépenses budgétaires de l'année ;

c) Définir les modalités de répartition des concours de l'Etat aux collectivités territoriales ;

d) Approuver des conventions financières ;

e) Comporter toutes dispositions relatives à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques ;

f) Comporter toutes dispositions relatives à la comptabilité de l'Etat et au régime de la responsabilité pécuniaire des agents des services publics.

III. - La loi de finances de l'année doit comporter les dispositions prévues aux 1°, 5°, 6°, 7° et 8° du I et aux 1°, 2° et 3° du II.

### **- Article 35 (modifié par l'article 2 de la loi organique)**

Sous réserve des exceptions prévues par la présente loi organique, seules les lois de finances rectificatives peuvent, en cours d'année, modifier les dispositions de la loi de finances de l'année prévues aux 1° et 3° à 9° 10° du I et au 1° à 6° du II de l'article 34. Le cas échéant, elles ratifient les modifications apportées par décret d'avance aux crédits ouverts par la dernière loi de finances.

Les lois de finances rectificatives doivent comporter les dispositions prévues aux 6° et 7° du I de l'article 34.

Les lois de finances rectificatives sont présentées en partie ou en totalité dans les mêmes formes que la loi de finances de l'année. Les dispositions de l'article 55 leur sont applicables.

### III. Sur les articles 3 à 5 et 7 à 10

#### A. Normes de référence

- **Constitution du 4 octobre 1958**

##### **- Article 20**

**Le Gouvernement détermine et conduit la politique de la Nation.**

**Il dispose de l'administration** et de la force armée.

Il est responsable devant le Parlement dans les conditions et suivant les procédures prévues aux articles 49 et 50.

##### **- Article 21**

**Le Premier Ministre dirige l'action du Gouvernement.** Il est responsable de la Défense Nationale. **Il assure l'exécution des lois.** Sous réserve des dispositions de l'article 13, il exerce le pouvoir réglementaire et nomme aux emplois civils et militaires.

Il peut déléguer certains de ses pouvoirs aux ministres.

Il supplée, le cas échéant, le Président de la République dans la présidence des conseils et comités prévus à l'article 15.

Il peut, à titre exceptionnel, le suppléer pour la présidence d'un Conseil des Ministres en vertu d'une délégation expresse et pour un ordre du jour déterminé.

#### B. Législation

- **Loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001**

##### **- Article 8 (modifié par l'article 7 de la loi organique)**

Les crédits ouverts sont constitués d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement.

Les autorisations d'engagement constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être engagées. Pour une opération d'investissement, l'autorisation d'engagement couvre un ensemble cohérent et de nature à être mis en service ou exécuté sans adjonction. **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 crédits de paiement constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être ordonnancées ou payées pendant l'année pour la couverture des engagements contractés dans le cadre des autorisations d'engagement.

Pour les dépenses de personnel, le montant des autorisations d'engagement ouvertes est égal au montant des crédits de paiement ouverts.

## **- Article 14**

I. - Afin de prévenir une détérioration de l'équilibre budgétaire défini par la dernière loi de finances afférente à l'année concernée, un crédit peut être annulé par décret pris sur le rapport du ministre chargé des finances. Un crédit devenu sans objet peut être annulé par un décret pris dans les mêmes conditions.

Avant sa publication, tout décret d'annulation est transmis pour information aux commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances et aux autres commissions concernées.

Le montant cumulé des crédits annulés par décret en vertu du présent article et de l'article 13 ne peut dépasser 1,5 % des crédits ouverts par les lois de finances afférentes à l'année en cours.

II. - Les crédits dont l'annulation est proposée par un projet de loi de finances rectificative sont indisponibles pour engager ou ordonnancer des dépenses à compter de son dépôt jusqu'à l'entrée en vigueur de ladite loi ou, le cas échéant, jusqu'à la décision du Conseil constitutionnel interdisant la mise en application de ces annulations en vertu du premier alinéa de l'article 62 de la Constitution.

III. - Tout acte, quelle qu'en soit la nature, ayant pour objet ou pour effet de rendre des crédits indisponibles, est communiqué aux commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances.

## **- Article 32**

Les lois de finances présentent de façon sincère l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat. Leur sincérité s'apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler

## **- Article 49 (modifié par l'article 3 de la loi organique)**

En vue de l'examen et du vote du projet de loi de finances de l'année, et sans préjudice de toute autre disposition relative à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques, les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances et les autres commissions concernées adressent des questionnaires au Gouvernement avant le 10 juillet de chaque année. ~~Celui-ci y répond par écrit au plus tard huit jours francs après la date mentionnée au premier alinéa de l'article 39.~~ **Celui-ci y répond par écrit au plus tard le 10 octobre.**

## **- Article 50 (modifié par l'article 8 de la loi organique)**

Est joint au projet de loi de finances de l'année un rapport sur la situation et les perspectives économiques, sociales et financières de la nation. Il comprend notamment la présentation des hypothèses, des méthodes et des résultats des projections sur la base desquelles est établi le projet de loi de finances de l'année. **Il explicite le passage, pour l'année considérée et celle qui précède, du solde budgétaire à la capacité ou au besoin de financement de l'Etat tel qu'il est mesuré pour permettre la vérification du respect des engagements européens de la France, en indiquant notamment l'impact des opérations mentionnées au deuxième alinéa de l'article 8.** Il présente et explicite les perspectives d'évolution, pour au moins les quatre années suivant celle du dépôt du projet de loi de finances, des recettes, des dépenses et du solde de l'ensemble des administrations publiques détaillées par sous-secteurs et exprimées selon les conventions de la comptabilité nationale, au regard des engagements européens de la France, ainsi que, le cas échéant, des recommandations adressées à elle sur le fondement du traité instituant la Communauté européenne.

Sont joints à cette annexe les rapports sur les comptes de la nation qui comportent une présentation des comptes des années précédentes.



**- Article 51 (modifié par les articles 4 et 9 de la loi organique)**

Sont joints au projet de loi de finances de l'année :

1° Une annexe explicative comportant la liste et l'évaluation, par bénéficiaire ou catégorie de bénéficiaires, des impositions de toute nature affectées à des personnes morales autres que l'Etat ;

2° Une analyse des changements de la présentation budgétaire faisant connaître leurs effets sur les recettes, les dépenses et le solde budgétaire de l'année concernée ;

3° Une présentation des recettes et des dépenses budgétaires et une section de fonctionnement et une section d'investissement ;

4° Une annexe explicative analysant les prévisions de chaque recette budgétaire et présentant les dépenses fiscales ;

**4°bis 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.**

5° Des annexes explicatives développant conformément aux dispositions de l'article 5, pour l'année en cours et l'année considérée, par programme ou par dotation, le montant des crédits présentés par titre et présentant, dans les mêmes conditions, une estimation des crédits susceptibles d'être ouverts par voie de fonds de concours. Ces annexes sont accompagnées du projet annuel de performances de chaque programme précisant :

a) La présentation des actions, des coûts associés, des objectifs poursuivis, des résultats obtenus et attendus pour les années à venir mesurés au moyen d'indicateurs précis dont le choix est justifié ;

b) L'évaluation des dépenses fiscales ;

c) La justification de l'évolution des crédits par rapport aux dépenses effectives de l'année antérieure, aux crédits ouverts par la loi de finances de l'année en cours et à ces mêmes crédits éventuellement majorés des crédits reportés de l'année précédente, en indiquant leurs perspectives d'évolution ultérieure ;

d) L'échéancier des crédits de paiement associés aux autorisations d'engagement ;

e) Par catégorie, présentée par corps ou par métier, ou par type de contrat, la répartition prévisionnelle des emplois rémunérés par l'Etat et la justification des variations par rapport à la situation existante ;

**f) Une présentation indicative des emplois rémunérés par les organismes bénéficiaires d'une subvention pour charges de service public prévue au II de l'article 5 et la justification des variations par rapport à la situation existante ;**

6° Des annexes explicatives développant, pour chaque budget annexe et chaque compte spécial, le montant du découvert ou des recettes et des crédits proposés par programme ou par dotation. Ces annexes sont accompagnées du projet annuel de performances de chacun d'entre eux, dans les conditions prévues au 5° en justifiant les prévisions de recettes et, le cas échéant, son découvert ;

7° Des annexes générales prévues par les lois et règlements destinées à l'information et au contrôle du Parlement.

**- Article 54 (modifié par les articles 5 et 10 de la loi organique)**

Sont joints au projet de loi de règlement :

1° Le développement des recettes du budget général ;

2° Des annexes explicatives, développant, par programme ou par dotation, le montant définitif des crédits ouverts et des dépenses constatées, en indiquant les écarts avec la présentation par titre des crédits ouverts, et les modifications de crédits demandées. Elles présentent également l'écart entre les estimations et les réalisations au titre des fonds de concours ;

3° Une annexe explicative présentant les recettes et les dépenses effectives du budget de l'Etat selon les conventions prévues au 3° de l'article 51 et comportant pour chaque programme, les justifications des circonstances ayant conduit à ne pas engager les dépenses correspondant aux crédits destinés à financer les dépenses visées au 5° du I de l'article 5 ;

4° Les rapports annuels de performances, faisant connaître, par programme, en mettant en évidence les écarts avec les prévisions des lois de finances de l'année considérée, ainsi qu'avec les réalisations constatées dans la dernière loi de règlement :

a) Les objectifs, les résultats attendus et obtenus, les indicateurs et les coûts associés ;

b) La justification, pour chaque titre, des mouvements de crédits et des dépenses constatées, en précisant, le cas échéant, l'origine des dépassements de crédits exceptionnellement constatés pour cause de force majeure ;

c) La gestion des autorisations d'emplois, en précisant, d'une part, la répartition des emplois effectifs selon les modalités prévues au e du 5° de l'article 51, ainsi que les coûts correspondants et, d'autre part, les mesures justifiant la variation du nombre des emplois présentés selon les mêmes modalités ainsi que les coûts associés à ces mesures ;

**d) La présentation des emplois effectivement rémunérés par les organismes bénéficiaires d'une subvention pour charges de service public prévue au II de l'article 5 ;**

5° Des annexes explicatives développant, par programme ou par dotation, pour chaque budget annexe et chaque compte spécial, le montant définitif des recettes et des dépenses constatées, des crédits ouverts ou du découvert autorisé, ainsi que les modifications de crédits ou de découvert demandées, Ces annexes sont accompagnées du rapport annuel de performances de chacun d'entre eux, dans les conditions prévues au 4° ;

6° Des annexes explicatives présentant les résultats de la comptabilité selon les dispositions prévues au deuxième alinéa de l'article 27 ;

7° Le compte général de l'Etat, qui comprend la balance générale des comptes, le compte de résultat, le bilan et ses annexes **parmi lesquelles la présentation du traitement comptable des opérations mentionnées au deuxième alinéa de l'article 8, et ainsi qu'**une évaluation des engagements hors bilan de l'Etat. Il est accompagné d'un rapport de présentation, qui indique notamment les changements des méthodes et des règles comptables appliqués au cours de l'exercice.

## C. Jurisprudence du Conseil constitutionnel

### - Décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001, cons. 75, 79, 89 et 90 - Loi organique relative aux lois de finances

75. Considérant que si, par suite des circonstances, tout ou partie d'un document soumis à l'obligation de distribution susmentionnée venait à être mis à la disposition des parlementaires après la date prévue, les dispositions de l'article 39 ne sauraient être comprises comme faisant obstacle à l'examen du projet de loi de finances ; que 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 celui-ci ;

(...)

79. Considérant que ces divers délais ont pour objet d'assurer l'information du Parlement en temps utile pour se prononcer en connaissance de cause sur les projets de lois de finances soumis à son approbation ; qu'un éventuel retard dans la mise en distribution de tout ou partie des documents exigés ne saurait faire obstacle à l'examen du projet concerné ; que la conformité de la loi de finances à la Constitution serait alors appréciée au regard tant des exigences de 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 ;

(...)

89. Considérant, toutefois, qu'une éventuelle méconnaissance de ces procédures ne saurait faire obstacle à la mise en discussion d'un projet de loi de finances ; que 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 ;

90. Considérant, s'agissant du rapport relatif aux prélèvements obligatoires prévu à l'article 52, que « l'évaluation financière pour l'année en cours et les deux années suivantes, de chacune des dispositions, de nature législative ou réglementaire, envisagées par le Gouvernement » revêt un caractère indicatif ; qu'elle ne saurait porter atteinte à la liberté d'appréciation et d'adaptation que le Gouvernement tient de l'article 20 de la Constitution dans la détermination et la conduite de la politique de la Nation ;

### - Décision n° 2002-464 DC du 27 décembre 2002, cons. 5 - Loi de finances pour 2003

5. Considérant, en deuxième lieu, que le vote par le Parlement, dans la loi de finances, des plafonds afférents aux grandes catégories de dépenses et des crédits mis à la disposition des ministres n'emporte pas, pour ces derniers, obligation de dépenser la totalité des crédits ouverts ; que les autorisations de dépense accordées ne font pas obstacle aux prérogatives que le Gouvernement tient de l'article 20 de la Constitution en matière d'exécution de la loi de finances ; que l'article 14 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 susvisée, rendu applicable à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2002, dispose à cet égard qu'« afin de prévenir une détérioration de l'équilibre budgétaire défini par la dernière loi de finances afférente à l'année concernée, un crédit peut être annulé par décret pris sur le rapport du ministre chargé des finances. Un crédit devenu sans objet peut être annulé par un décret pris dans les mêmes conditions » ; qu'il était, dès lors, loisible au Gouvernement de prévoir la mise en réserve, en début d'exercice, d'une faible fraction des crédits ouverts afin de prévenir une détérioration éventuelle de l'équilibre du budget ; qu'en informant le Parlement de cette intention, il a respecté le principe de sincérité ;

**- Décision n° 2003-489 DC du 29 décembre 2003, cons. 6 -  
Loi de finances pour 2004**

6. Considérant, enfin, que le vote par le Parlement, dans la loi de finances, des plafonds afférents aux grandes catégories de dépenses et des crédits mis à la disposition des ministres n'emporte pas, pour ces derniers, obligation de dépenser la totalité des crédits ouverts ; que les autorisations de dépense accordées ne font pas obstacle aux prérogatives que le Gouvernement tient de l'article 20 de la Constitution en matière d'exécution de la loi de finances ; que l'article 14 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 susvisée, rendu applicable à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2002, dispose à cet égard qu'« afin de prévenir une détérioration de l'équilibre budgétaire défini par la dernière loi de finances afférente à l'année concernée, un crédit peut être annulé par décret pris sur le rapport du ministre chargé des finances. Un crédit devenu sans objet peut être annulé par un décret pris dans les mêmes conditions » ; **qu'il était, dès lors, loisible au Gouvernement de prévoir la mise en réserve, en début d'exercice, d'une faible fraction des crédits ouverts afin de prévenir une détérioration éventuelle de l'équilibre du budget ; qu'ayant informé le Parlement de cette intention, il n'a pas porté atteinte au principe de sincérité ;**

**- Décision n° 2004-511 DC du 29 décembre 2004, cons. 6 et 7 -  
Loi de finances pour 2005**

6. Considérant, par ailleurs, qu'il est loisible au Gouvernement de prévoir la mise en réserve, en début d'exercice, d'une faible fraction des crédits ouverts afin de prévenir une détérioration éventuelle de l'équilibre budgétaire ; qu'en effet, le vote par le Parlement des plafonds afférents aux grandes catégories de dépenses et des crédits mis à la disposition des ministres n'emporte pas, pour ces derniers, obligation de dépenser la totalité des crédits ouverts ; qu'en outre, les autorisations de dépense accordées ne font pas obstacle aux prérogatives que le Gouvernement tient de l'article 20 de la Constitution en matière d'exécution de la loi de finances ; qu'au demeurant, celui-ci a informé le Parlement de son intention de constituer une « réserve de précaution » ;

7. Considérant, enfin, que **l'annonce de cette mise en réserve ne révèle ni que certaines dépenses auraient été sous-évaluées à due concurrence, ni que les crédits correspondants seront annulés dans des conditions irrégulières** ; que les mesures de gestion susceptibles d'être mises en oeuvre en cours d'exercice devront respecter les prescriptions de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 susvisée ; qu'en particulier, son article 14, applicable depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2002, ne prévoit la possibilité d'annuler un crédit par décret que pour « prévenir une détérioration de l'équilibre budgétaire défini par la dernière loi de finances afférente à l'année concernée » ou lorsque ce crédit est « devenu sans objet » ; qu'en outre, il impose que les commissions compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat soient informées de tout décret d'annulation avant sa publication et de « tout acte, quelle qu'en soit la nature, ayant pour objet ou pour effet de rendre des crédits indisponibles » ;

## IV. Sur les articles 6 et 11

### A. Normes de référence

- **Constitution du 4 octobre 1958**

#### **- Article 47** (*extrait*)

(...)

La Cour des Comptes assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances.

### B. Législation

- **Loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001**

#### **- Article 57** (*modifié par l'article 6 de la loi organique*)

Les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances suivent et contrôlent l'exécution des lois de finances et procèdent à l'évaluation de toute question relative aux finances publiques. Cette mission est confiée à leur président, à leur rapporteur général ainsi que, dans leurs domaines d'attributions, à leurs rapporteurs spéciaux **et 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.** A cet effet, ils procèdent à toutes investigations sur pièces et sur place, et à toutes auditions qu'ils jugent utiles.

Tous les renseignements et documents d'ordre financier et administratif qu'ils demandent, y compris tout rapport établi par les organismes et services chargés du contrôle de l'administration, 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, doivent leur être fournis.

Les personnes dont l'audition est jugée nécessaire par le président et le rapporteur général de la commission chargée des finances de chaque assemblée ont l'obligation de s'y soumettre.

Elles sont déliées du secret professionnel sous les réserves prévues à l'alinéa précédent.

#### **- Article 58** (*modifié par l'article 11 de la loi organique*)

La mission d'assistance du Parlement confiée à la Cour des comptes par le dernier alinéa de l'article 47 de la Constitution comporte notamment :

1° L'obligation de répondre aux demandes d'assistance formulées par le président et le rapporteur général de la commission chargée des finances de chaque assemblée dans le cadre des missions de contrôle et d'évaluation prévues à l'article 57 ;

2° La réalisation de toute enquête demandée par les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances sur la gestion des services ou organismes qu'elle contrôle. Les conclusions de ces enquêtes sont obligatoirement communiquées dans un délai de huit mois après la formulation de la demande à la commission dont elle émane, qui statue sur leur publication ;

3° Le dépôt d'un rapport préliminaire conjoint au dépôt du rapport mentionné à l'article 48 relatif aux résultats de l'exécution de l'exercice antérieur ;

4° Le dépôt d'un rapport conjoint au dépôt du projet de loi de règlement, relatif aux résultats de l'exécution de l'exercice antérieur et aux comptes associés, qui, en particulier, analyse par mission et par programme l'exécution des crédits ;

5° La certification de la régularité, de la sincérité et de la fidélité des comptes de l'Etat. Cette certification est annexée au projet de loi de règlement et accompagnée du compte rendu des vérifications opérées ;

6° Le dépôt d'un rapport conjoint au dépôt de tout projet de loi de finances sur les mouvements de crédits opérés par voie administrative dont la ratification est demandée dans ledit projet de loi de finances.

Les rapports visés aux 3°, 4° et 6° sont, le cas échéant, accompagnés des réponses des ministres concernés.

**Le rapport annuel de la Cour des comptes peut faire l'objet d'un débat à l'Assemblée nationale et au Sénat.**

## □ Code des juridictions financières

### **- Article L. 136-1**

*(Ordonnance n° 2005-647 du 6 juin 2005 art. 1 - Journal Officiel du 7 juin 2005)*

**La Cour des comptes adresse au Président de la République et présente au Parlement un rapport public annuel** et des rapports publics thématiques, dans lesquels elle expose ses observations et dégage les enseignements qui peuvent en être tirés.

### **- Article L. 136-2**

*(Ordonnance n° 2005-647 du 6 juin 2005 art. 1 - Journal Officiel du 7 juin 2005)*

Les rapports publics de la Cour des comptes portent à la fois sur les services, organismes et entreprises directement contrôlés par elle et sur les collectivités territoriales, établissements, sociétés, groupements et organismes qui relèvent de la compétence des chambres régionales et territoriales des comptes en vertu des dispositions du livre II.

### **- Article L. 136-3**

*(Ordonnance n° 2005-647 du 6 juin 2005 art. 1 - Journal Officiel du 7 juin 2005)*

La partie du rapport public de la Cour des comptes établie notamment sur la base des observations des chambres régionales des comptes et consacrée aux collectivités territoriales est précédée d'observations relatives au fonctionnement, à l'activité, aux moyens et aux résultats du contrôle des chambres régionales des comptes.

### **- Article L. 136-4**

*(Ordonnance n° 2005-647 du 6 juin 2005 art. 1 - Journal Officiel du 7 juin 2005)*

La Cour des comptes informe les communes, les départements et les régions des observations relatives à leur gestion qu'elle envisage d'insérer dans les rapports publics et les invite à lui faire part de leurs réponses.

### **- Article L. 136-5**

*(Ordonnance n° 2005-647 du 6 juin 2005 art. 1 - Journal Officiel du 7 juin 2005)*

Les rapports publics de la Cour des comptes, auxquels sont jointes les réponses des ministres et des représentants des collectivités territoriales, des établissements, sociétés, groupements et organismes intéressés, sont publiés au Journal officiel de la République française. Ces réponses engagent la seule responsabilité de leurs auteurs. Le délai de leur transmission à la Cour des comptes et les conditions de leur insertion dans le rapport sont fixés par décret en Conseil d'Etat.

## C. Jurisprudence du Conseil constitutionnel

### **- Décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001, cons. 104 à 108 - Loi organique relative aux lois de finances**

104. Considérant, en premier lieu, que le premier alinéa de l'article 58 de la loi organique dispose : « 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° » ;

105. Considérant qu'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 l'indépendance des juridictions est garantie ainsi que le caractère spécifique de leurs fonctions ;

106. Considérant qu'en vertu du code des juridictions financières, la Cour des comptes est une juridiction administrative ; qu'ainsi qu'il a été dit ci-dessus, **la Constitution garantit son indépendance** par rapport au pouvoir législatif et au pouvoir exécutif ; que, 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 ; que, par suite, l'obligation qui est 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 ; qu'il s'ensuit que le premier alinéa de l'article 58 n'est pas conforme à la Constitution ;

107. **Considérant, en second lieu, que les alinéas suivants de l'article 58 de la loi organique mettent à la charge de la Cour des comptes, dans sa mission d'assistance au Parlement, diverses obligations tenant notamment à la réalisation d'enquêtes et au dépôt de rapports ; que ces obligations doivent être 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 » ; que, par suite, il appartiendra aux autorités compétentes de la Cour des comptes de faire en sorte que l'équilibre voulu par le constituant ne soit pas faussé au détriment de l'un de ces deux pouvoirs ; qu'il en sera ainsi, en particulier, du délai mentionné au 2° de l'article 58 ;**

108. Considérant que, sous cette réserve, l'article 58 de la loi organique, à l'exception de son premier alinéa, n'est pas contraire à la Constitution ;