

Décision n° 2010 –623 DC

Loi de finances rectificative pour 2010 (4)

Dossier documentaire

Source : services du Conseil constitutionnel © 2010

Sommaire

- I. Sur l'affectation des surplus du produit des impositions de toute nature.....3**
- II. Sur les dispositions qui n'ont pas leur place en loi de finances.....7**

Table des matières

I. Sur l'affectation des surplus du produit des impositions de toute nature.....	3
A. Normes de référence	3
1. Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789.....	3
- Article 13.....	3
2. Loi organique n°2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances	3
- Article 34.....	3
- Article 35.....	3
B. Jurisprudence du Conseil constitutionnel	5
- Décision n° 2007-555 DC du 16 août 2007, Loi en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat (TEPA).....	5
- Décision n° 2005-530 DC du 29 décembre 2005, Loi de finances pour 2006.....	5
- Décision n° 2005-517 DC du 7 juillet 2005, Loi organique modifiant la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances.....	6
II. Sur les dispositions qui n'ont pas leur place en loi de finances.....	7
A. Normes de référence	7
1. Constitution du 4 octobre 1958	7
- Article 34.....	7
- Loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances.....	7

I. Sur l'affectation des surplus du produit des impositions de toute nature

A. Normes de référence

1. Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789

- Article 13

Pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable : elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés.

2. Loi organique n°2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances

Chapitre II : Des dispositions des lois de finances.

- Article 34

Modifié par Loi n°2005-779 du 12 juillet 2005 - art. 1 JORF 13 juillet 2005

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° Évalue 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.

(...)

- Article 35

Modifié par Loi n°2005-779 du 12 juillet 2005 - art. 2 JORF 13 juillet 2005

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 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.

B. Jurisprudence du Conseil constitutionnel

- Décision n° 2007-555 DC du 16 août 2007, Loi en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat (TEPA)

SUR LES CONSÉQUENCES BUDGÉTAIRES DE LA LOI DÉFÉRÉE :

34. Considérant que certaines dispositions de la loi déferée, notamment celles relatives aux allègements de cotisations sociales et de droits de mutation à titre gratuit, auront un impact sur l'équilibre budgétaire de l'exercice en cours ;

35. Considérant que, selon les requérants, une loi de finances rectificative était nécessaire pour prendre en compte ces dépenses nouvelles et modifier en conséquence la règle d'affectation des surplus de recettes prévue par la loi de finances initiale pour 2007 ;

36. Considérant qu'en vertu du 10° du I de l'article 34 de la loi organique modifiée du 1er août 2001 susvisée, la loi de finances de l'année arrête, dans sa première partie, « 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'État » ; que son article 35 réserve aux lois de finances rectificatives la faculté de modifier en cours d'année ces modalités ; qu'en vertu du premier alinéa du IV de l'article 52 de la loi du 21 décembre 2006 susvisée, les éventuels surplus de recettes de l'année 2007 seront utilisés dans leur totalité pour réduire le déficit budgétaire ;

37. Considérant que la règle d'affectation des surplus a été introduite, en 2005, dans la loi organique du 1er août 2001, afin d'améliorer la gestion des finances de l'État et de renforcer l'information du Parlement ; que ces surplus sont ceux qui sont susceptibles d'être constatés en fin d'exercice en retranchant au produit de l'ensemble des impositions de toutes natures établies au profit de l'État le total prévu par la loi de finances initiale ; que, dès lors, elle n'a ni pour objet ni pour effet de modifier la capacité du législateur à décider, en cours d'exercice, de nouvelles mesures fiscales ;

38. Considérant que, si, en cours d'exercice, il incombe au Gouvernement de soumettre au Parlement un projet de loi de finances rectificative lorsque les grandes lignes de l'équilibre de la loi de finances initiale s'écartent sensiblement des prévisions, la loi déferée n'a pas pour effet de provoquer un tel écart ;

39. Considérant qu'il s'ensuit que les griefs tirés des conséquences budgétaires de la loi déferée doivent être rejetés

- Décision n° 2005-530 DC du 29 décembre 2005, Loi de finances pour 2006

SUR L'UTILISATION DES SURPLUS DE RECETTES :

38. Considérant qu'aux termes du premier alinéa du IV de l'article 66 de la loi déferée : " Pour 2006, les éventuels surplus mentionnés au 10° du I de l'article 34 de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances sont utilisés dans leur totalité pour réduire le déficit budgétaire " ; qu'aux termes de son dernier alinéa : " Par dérogation aux dispositions du premier alinéa, les éventuels surplus de recettes des impositions de toute nature portant sur les produits pétroliers peuvent être utilisés pour financer des dépenses " ;

39. Considérant que les règles relatives à l'utilisation des surplus mentionnés au considérant précédent ont été fixées par la loi organique n° 2005-779 du 12 juillet 2005, qui a complété à cet effet les articles 34 et 35 de la loi organique du 1er août 2001 ; qu'ainsi, le 10° du I de cet article 34 dispose désormais que la loi de finances de l'année arrête, dans sa première partie, " 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'État " ; que, par ailleurs, l'article 35 réserve aux lois de finances rectificatives la faculté de modifier en cours d'année ces modalités ;

40. Considérant qu'il résulte de ces dispositions que les surplus dont la loi de finances de l'année et, le cas échéant, la loi de finances rectificative, doivent déterminer les modalités d'utilisation, sont ceux qui sont

susceptibles d'être constatés en fin d'exercice en retranchant au produit de l'ensemble des impositions de toutes natures établies au profit de l'Etat le total prévu par la loi de finances initiale ; que le législateur organique n'a pas entendu permettre que des règles spécifiques soient prévues pour l'utilisation du surplus constaté à partir d'une catégorie particulière de recettes ;

41. Considérant qu'il s'ensuit qu'en édictant une règle particulière pour l'utilisation du surplus de recettes résultant de la fiscalité pétrolière, quelles que soient les caractéristiques de cette dernière, le législateur a méconnu la loi organique ; que, dès lors, il y a lieu d'office de déclarer contraire à la Constitution le dernier alinéa du IV de l'article 66 de la loi déferée

- **Décision n° 2005-517 DC du 7 juillet 2005, Loi organique modifiant la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances**

SUR LES ARTICLES 1ER ET 2 :

2. Considérant que l'article 1er, qui complète le I de l'article 34 de la loi organique du 1er août 2001 susvisée, prévoit que la loi de finances de l'année devra, dans sa première partie, arrêter " 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 " ; que l'article 2 complète l'article 35 de la même loi organique afin de réserver aux lois de finances rectificatives la faculté de modifier en cours d'année les modalités d'utilisation ainsi arrêtées ; que ces nouvelles règles d'affectation des surplus conjoncturels de recettes, qui sont destinées à améliorer la gestion des finances de l'Etat et tendent à renforcer l'information du Parlement, n'appellent aucune remarque de constitutionnalité ;

II. Sur les dispositions qui n'ont pas leur place en loi de finances

A. Normes de référence

1. Constitution du 4 octobre 1958

- **Article 34**

(...)

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.

(...)

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

Titre III : Du contenu et de la présentation des lois de finances

Chapitre II : Des dispositions des lois de finances

Article 34

Modifié par Loi n°2005-779 du 12 juillet 2005 - art. 1 JORF 13 juillet 2005

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° Évalue 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.