



## Commentaire

### Décision n° 2020-286 L du 2 juillet 2020

*Nature juridique de certaines dispositions du paragraphe IX de l'article 6 de la loi n° 2020-289 du 23 mars 2020 de finances rectificative pour 2020*

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 3 juin 2020 par le Premier ministre, en application du second alinéa de l'article 37 de la Constitution, d'une demande tendant à ce qu'il déclare qu'ont un caractère réglementaire les dispositions du paragraphe IX de l'article 6 de la loi n° 2020-289 du 23 mars 2020 de finances rectificative pour 2020, à l'exception de son premier alinéa et de son 1° ainsi que des mots « *Il est composé :* » qui précèdent celui-ci.

Dans sa décision n° 2020-286 L du 2 juillet 2020, le Conseil constitutionnel a déclaré, d'une part, que les deuxième à septième alinéas et les quinzième et seizième alinéas de ce paragraphe IX ont un caractère législatif, et, d'autre part, que la première phrase du huitième alinéa et les dixième à quatorzième alinéas du même paragraphe ont un caractère réglementaire.

#### **I. – Les dispositions dont le déclassement était demandé**

##### **1. – L'objet des dispositions**

Le paragraphe IX de l'article 6 de la loi du 23 mars 2020 instaure un comité chargé de veiller au suivi et à l'évaluation de plusieurs dispositifs de soutien financier institués par cette même loi ainsi que par la loi d'urgence du même jour<sup>1</sup> afin d'aider les entreprises à faire face aux conséquences de l'épidémie de covid-19 et des mesures sanitaires prises pour en limiter la propagation.

##### **a. – Les dispositifs de soutien financier aux entreprises touchées par l'épidémie de covid-19**

\* Afin de faire face aux conséquences économiques, financières et sociales de la propagation de l'épidémie de covid-19, l'article 11 de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 a habilité le Gouvernement à prendre par ordonnances les mesures nécessaires, notamment pour « *prévenir et limiter la cessation d'activité des personnes physiques et morales exerçant une activité économique et des associations ainsi que ses incidences sur l'emploi* »<sup>2</sup>. En particulier, il l'a habilité à créer un fonds de solidarité pour aider les entreprises dont la viabilité

<sup>1</sup> Loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19.

<sup>2</sup> 1° du paragraphe I de l'article 11 de la loi du 23 mars 2020 précitée.

économique est mise en cause et à prendre des mesures ayant pour objet de limiter les ruptures des contrats de travail et d'atténuer les effets de la baisse d'activité, en facilitant et en renforçant le recours à l'activité partielle pour toutes les entreprises quelle que soit leur taille.

Sur le fondement de ces dispositions, l'ordonnance n° 2020-317 du 25 mars 2020<sup>3</sup> a créé ledit fonds de solidarité. Son article premier précise qu'il a « *pour objet le versement d'aides financières aux personnes physiques et morales de droit privé exerçant une activité économique particulièrement touchées par les conséquences économiques, financières et sociales de la propagation du covid-19 et des mesures prises pour en limiter la propagation* ». Il est institué jusqu'au 31 décembre 2020<sup>4</sup>.

L'ordonnance n° 2020-346 du 27 mars 2020<sup>5</sup> a, quant à elle, organisé un dispositif exceptionnel d'activité partielle. Elle étend en particulier le champ d'application des personnes qui peuvent en bénéficier et adapte les règles d'indemnisation en réduisant, pour les salariés, le reste à charge pour l'employeur et, pour les indépendants, la perte de revenus.

\* Dans le même temps, la loi de finances rectificative précitée du 23 mars 2020, qui a ouvert les crédits d'urgence nécessaires pour financer le dispositif exceptionnel d'activité partielle et le fonds de solidarité précités, a également mis en place un mécanisme de garantie de l'État sur les prêts octroyés aux entreprises par les établissements de crédit et les sociétés de financement, afin de soutenir l'économie dans le contexte de crise sanitaire<sup>6</sup>. Cette garantie de l'État sur les prêts accordés aux entreprises s'exerce en principal, intérêts et accessoires « *dans la limite d'un encours total garanti de 300 milliards d'euros* »<sup>7</sup>.

L'article 6 de cette loi détermine le régime juridique de la garantie de l'État sur les prêts accordés aux entreprises, en particulier les personnes qui y sont éligibles, ses principales caractéristiques et ses conditions d'octroi. Ainsi que l'a précisé le rapporteur général devant l'Assemblée nationale, M. Laurent Saint-Martin, « *Le bénéfice de la garantie dépend d'une série de conditions, destinées à protéger les emprunteurs comme les prêteurs, à s'assurer du bon emploi des fonds publics et à éviter tout risque d'abus. Elles sont toutefois relativement peu contraignantes et s'adressent à toutes les entreprises, indépendamment de leur taille ou de leur*

---

<sup>3</sup> Ordonnance n° 2020-317 du 25 mars 2020 portant création d'un fonds de solidarité à destination des entreprises particulièrement touchées par les conséquences économiques, financières et sociales de la propagation de l'épidémie de covid-19 et des mesures prises pour limiter cette propagation.

<sup>4</sup> Initialement institué pour trois mois, le fonds a été installé jusqu'à cette date par l'ordonnance n° 2020-705 du 10 juin 2020.

<sup>5</sup> Ordonnance n° 2020-346 du 27 mars 2020 portant mesures d'urgence en matière d'activité partielle.

<sup>6</sup> L'article 7 de la loi du 23 mars 2020 a par ailleurs octroyé la garantie de l'État à la caisse centrale de réassurance qui est chargée d'opérations d'assurance et de réassurance pour les crédits interentreprises.

<sup>7</sup> Paragraphe II de l'article 6 de la LFR du 23 mars 2020.

*secteur d'activité* »<sup>8</sup>. Deux modalités d'octroi sont prévues selon la taille de l'entreprise : pour les prêts sollicités par les petites et moyennes entreprises et les entreprises de taille intermédiaire, la garantie est de droit<sup>9</sup> ; pour les grandes entreprises, elle est accordée sur décision du ministre de l'économie. La Banque publique d'investissement a été chargée de la gestion opérationnelle de ce mécanisme de garantie<sup>10</sup>.

## **b. – Le comité de suivi et d'évaluation instauré par la loi de finances rectificative du 23 mars 2020**

La création d'un comité chargé du suivi et de l'évaluation des mesures exceptionnelles de soutien financier aux entreprises ne figurait pas dans le projet de loi initial. Elle a été proposée par un amendement déposé par le président de la commission des finances de l'Assemblée nationale, M. Éric Woerth, qui prévoyait que ce comité serait créé pour « *suivre et évaluer la mise en œuvre de la garantie* ». À cette fin, il était proposé que le comité soit chargé d'établir un rapport publié un an après la promulgation de la loi et soit composé de deux membres de l'Assemblée nationale, deux membres du Sénat, deux membres de la Cour des comptes, deux représentants de l'État, deux représentants des fédérations d'entreprises et trois représentants des collectivités<sup>11</sup>.

Si le rapporteur général de l'Assemblée nationale reconnaissait la nécessité de prévoir un comité d'évaluation tant pour le dispositif de garantie que pour le fonds de solidarité, il proposait plutôt, dans un amendement conçu avec le rapporteur général du budget au Sénat, M. Albéric de Montgolfier, que le Gouvernement remette au Parlement tous les mois, puis tous les six mois à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2021, un rapport destiné à rendre compte de la consommation des crédits ouverts, du coût du dispositif exceptionnel d'activité partielle, des dépenses engagées par le fonds de solidarité et, plus largement, du bilan de l'effet de la crise sanitaire sur le tissu économique. Il proposait par ailleurs que, concernant la garantie des prêts, la périodicité de ce rapport soit bimestrielle et ajoutait qu'« *Il reviendra à la commission des finances de se saisir de ce rapport et d'en discuter* »<sup>12</sup>.

---

<sup>8</sup> Rapport n° 2761 (Assemblée nationale – XV<sup>e</sup> législature) de M. Laurent Saint-Martin, fait au nom de la commission des finances, déposé le 19 mars 2020.

<sup>9</sup> Sous réserve que les conditions d'octroi de la garantie soient remplies : les vérifications sont à la charge de l'établissement qui octroie le prêt.

<sup>10</sup> Il s'agit plus précisément de la société anonyme Bpifrance, qui a été substituée à l'établissement de crédit Bpifrance Financement SA par l'ordonnance n° 2020-739 du 17 juin 2020. Elle est chargée de piloter le suivi des encours des prêts garantis, de percevoir les commissions de garantie et de les reverser à l'État, de recevoir les appels de la garantie en cas de défaut de prêts et de vérifier le respect du cahier des charges de la garantie, et, le cas échéant, de verser les sommes dues à l'établissement prêteur, avant d'être remboursée par l'État dans des conditions fixées par voie de convention *ad hoc*.

<sup>11</sup> Mme Véronique Louwagie, *in* Compte rendu des débats de la commission des finances de l'Assemblée nationale, séance du 19 mars 2020.

<sup>12</sup> M. Laurent Saint-Martin, *in* Compte rendu intégral des débats (Assemblée nationale – XV<sup>e</sup> législature), deuxième séance publique du 19 mars 2020.

Au terme de la discussion en séance publique, le rapporteur général a finalement retiré son amendement au profit de celui déposé, avec l'avis favorable du Gouvernement, par M. Woerth pour l'instauration d'un comité de suivi.

Dans son rapport fait au nom de la commission des finances du Sénat, M. de Montgolfier a ensuite proposé d'ajouter au dispositif de suivi adopté par les députés une disposition prévoyant la remise par le Gouvernement de rapports réguliers afin d'assurer l'information du Parlement sur « *le déploiement du mécanisme de garantie des prêts des entreprises et son suivi par Bpifrance Financement SA* »<sup>13</sup>, notamment. Pour justifier son adoption, il faisait valoir que « *L'impact budgétaire et comptable du dispositif ne peut pas être évalué, dès lors qu'il dépend du montant qui sera effectivement appelé au titre de la garantie. L'encours total conduira toutefois à multiplier par près de 2,5 les garanties déjà accordées par l'État à la fin de l'exercice 2018, comptabilisées en engagement "hors bilan". Un suivi et une évaluation du dispositif se révèlent donc indispensables. Pour cela, l'information du Parlement doit être assurée dès à présent et de façon périodique. Au-delà du comité de suivi adopté par l'Assemblée nationale, votre rapporteur général propose un amendement portant article additionnel afin de disposer mensuellement d'un suivi d'exécution* »<sup>14</sup>.

Cet amendement a lui aussi été retiré par le rapporteur général, à la demande du secrétaire d'État auprès du ministre de l'action et des comptes publics, M. Olivier Dussopt, après que ce dernier l'a assuré de l'engagement public du Gouvernement à fournir au comité de suivi et au Parlement les éléments d'information sollicités, au nom de « *la primauté de l'information et, surtout, de la compétence en matière de contrôle de l'action du Gouvernement [qui] reste due au Parlement* »<sup>15</sup>.

\* En définitive, le paragraphe IX de l'article 6 de la loi du 23 mars 2020 a prévu que le comité serait chargé de suivre et d'évaluer, en particulier, la mise en œuvre de la garantie de l'État et de l'action du fonds de solidarité.

Les missions du comité de suivi ont été étendues par la deuxième loi de finances rectificative du 25 avril 2020<sup>16</sup> à l'ensemble des mesures exceptionnelles de soutien aux entreprises prévues depuis le début de la crise sanitaire, afin de « *renforcer l'information du Parlement* »<sup>17</sup>. Les dispositifs visés, pour lesquels le

---

<sup>13</sup> Amendement n° 9 présenté par M. Albéric de Montgolfier au nom de la commission des finances, déposé le 20 mars 2020.

<sup>14</sup> Rapport n° 385 (Sénat – 2019-2020) de M. Albéric de Montgolfier, fait au nom de la commission des finances, déposé le 20 mars 2020.

<sup>15</sup> M. Olivier Dussopt, *in* Compte rendu intégral des débats (Sénat – 2019-2020), deuxième séance publique du 19 mars 2020.

<sup>16</sup> Loi n° 2020-473 du 25 avril 2020 de finances rectificative pour 2020.

<sup>17</sup> Selon les termes employés par M. de Montgolfier lors de la séance du 23 avril 2020 au Sénat.

Gouvernement a par ailleurs été tenu de fournir au comité une information statistique hebdomadaire<sup>18</sup>, ont été précisés au *a* à *e* du paragraphe IX. Il s'agit de :

- la garantie de l'État aux prêts de trésorerie ;
- la réassurance publique des assureurs-crédit gérés par la caisse centrale de réassurance pour le volet national et Bpifrance Assurance Export pour le volet « export » ;
- le fonds de solidarité créé par l'ordonnance précitée du 25 mars 2020 ;
- le dispositif d'activité partielle ;
- et les prêts et avances remboursables accordés, notamment, par le fonds de développement économique et social (FDES).

Dans sa version résultant de la loi précitée du 25 avril 2020, le paragraphe IX de l'article 6 prévoit ensuite que le comité, dont la présidence est assurée par une personnalité désignée par le Premier ministre, est composé de trois députés et de trois sénateurs – au lieu de deux –, de deux membres de la Cour des comptes, de deux représentants de l'État, de deux représentants des fédérations d'entreprises et de trois représentants d'élus locaux<sup>19</sup>. Les membres du comité exercent leurs fonctions à titre gratuit.

S'agissant, enfin, des dispositions visant à garantir la bonne information du Parlement, le dernier alinéa du paragraphe IX prévoit que le comité établit un rapport public un an après la promulgation de la présente loi.

À la suite des modifications résultant de la loi précitée du 25 avril 2020, son avant-dernier alinéa précise, par ailleurs, que les documents communiqués par le Gouvernement de manière hebdomadaire au comité de suivi sont « *transmis, pour information, aux commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat* ».

## **2. – La demande de déclassement**

La demande de déclassement formée par le Premier ministre était principalement motivée par la volonté d'étendre la composition du comité de suivi fixée par les huitième à treizième alinéas du paragraphe IX de l'article 6 de la loi de finances rectificative du 23 mars 2020. Le Premier ministre indiquait par ailleurs que ce déclassement pourrait lui permettre de procéder à d'autres adaptations ultérieures, telles que l'extension du champ d'intervention du comité à de nouvelles mesures

---

<sup>18</sup> Il s'agit par exemple de statistiques relatives au taux de refus et au taux de demandes restées sans réponses de la part des établissements de crédit et des sociétés de financement pour des demandes de prêt émanant d'entreprises qui emploient, lors du dernier exercice clos, moins de cinq mille salariés et qui ont un chiffre d'affaires inférieur à 1,5 milliard d'euros.

<sup>19</sup> Un représentant de l'Association des maires de France, un représentant de l'Assemblée des départements de France et un représentant de Régions de France.

de soutien ou la remise de documents autres que l'unique rapport public prévu un an après la promulgation de la loi.

À l'appui de sa demande de déclassement, il faisait valoir que ces dispositions ont en effet pour seul objet d'instaurer un comité dont « *l'unique mission [...] est de rendre compte, par la remise d'un rapport public, du suivi et de l'évaluation* » de la mise en œuvre des mesures de soutien aux opérateurs économiques à partir de statistiques que lui transmet le Gouvernement, et d'en déterminer la composition. Le Premier ministre ajoutait que si les dispositions du paragraphe IX imposent au comité de rendre un rapport public annuel, ce rapport ne vise pas à permettre spécifiquement l'information et le contrôle du Parlement, ce qui n'imposerait pas davantage que ces dispositions figurent dans une loi de finances.

Il soutenait en conséquence que, à l'exception de son premier alinéa déterminant la mission générale de ce comité et de son 1<sup>o</sup>, en ce qu'il prévoit la présence de parlementaires en son sein, les dispositions du paragraphe IX ne mettent en cause aucun des principes fondamentaux, ni aucune des règles que la Constitution a placés dans le domaine de la loi.

## **II. – La jurisprudence du Conseil constitutionnel**

Le Conseil constitutionnel est régulièrement saisi de demandes de déclassement portant sur des dispositions relatives à des organismes administratifs prenant la forme de commissions consultatives ou de comités de suivi.

Il importe, à cet égard, de distinguer entre les commissions ou comités qui intéressent uniquement l'action du Gouvernement ou d'autorités administratives, et ceux qui intéressent l'information du Parlement sur cette action, en particulier en matière financière.

\* Il ressort de la jurisprudence constitutionnelle que, dans le premier cas, la création comme la suppression de tels organismes, s'ils ne font pas partie de la catégorie des autorités administratives ou publiques indépendantes<sup>20</sup> et exercent des compétences simplement consultatives qui ne lient pas l'autorité administrative<sup>21</sup>, relèvent en principe de la compétence du pouvoir réglementaire.

---

<sup>20</sup> En application de l'article 1<sup>er</sup> de la loi organique n° 2017-54 du 20 janvier 2017 relative aux autorités administratives indépendantes et autorités publiques indépendantes, pris sur le fondement du dernier alinéa de l'article 34 de la Constitution, « *Toute autorité administrative indépendante ou autorité publique indépendante est instituée par la loi. / La loi fixe les règles relatives à la composition et aux attributions ainsi que les principes fondamentaux relatifs à l'organisation et au fonctionnement des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes* ».

<sup>21</sup> Font donc l'objet d'une jurisprudence distincte les organismes consultatifs délivrant des avis conformes ou formulant des propositions liant, au moins partiellement, l'autorité administrative : voir, par exemple, la récente décision n° 2018-274 L du 27 juillet 2018, *Nature juridique de dispositions relatives à divers organismes*, paragr. 5 et 6.

Il en va de même des règles relatives à leur composition<sup>22</sup>, leur appellation, leur mode de fonctionnement ou encore leur rattachement à une autre autorité, qui relèvent *a fortiori* de la matière réglementaire<sup>23</sup>.

Le Conseil constitutionnel juge, en revanche, que c'est au législateur d'intervenir dès lors que les compétences dévolues à l'organisme en cause ne sont pas simplement consultatives ou que les avis qu'il rend constituent des garanties dans des domaines touchant aux règles ou aux principes fondamentaux que la Constitution a rangés dans son article 34<sup>24</sup>.

\* La question des dispositions financières relatives à l'information du Parlement s'inscrit, elle, dans un cadre plus spécifique.

– À titre liminaire, au-delà même de ce qui concerne l'information du Parlement, il convient de rappeler que certaines matières relèvent des lois de finances ou des lois de programmation des finances publiques, exclusivement ou de façon partagée avec les lois non financières. Ces matières sont déterminées par la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) et par la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, toutes deux prises sur le fondement de l'article 34 de la Constitution<sup>25</sup>.

Or, dès 1962, le Conseil constitutionnel a jugé que le domaine de la loi en matière financière est défini non seulement par l'article 34 de la Constitution, mais aussi par la loi organique auquel celui-ci renvoie (« *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* »), c'est-à-dire, à l'époque, par l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances.

Ainsi, dans sa décision n° 62-19 L du 3 avril 1962, saisi d'une disposition d'une loi de finances ayant pour unique objet le mode de calcul des barèmes qui doivent servir à la fixation des allocations d'aide à l'armement naval, le Conseil a jugé « *que, d'une part, cette disposition ne rentre pas dans les matières dont*

---

<sup>22</sup> Depuis sa modification par la loi organique n° 2017-1338 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique, l'article L.O. 145 du code électoral prévoit néanmoins, en son paragraphe II, qu'« *Un député ne peut être désigné en cette qualité dans une institution ou un organisme extérieur qu'en vertu d'une disposition législative qui détermine les conditions de sa désignation* ».

<sup>23</sup> Cf., par exemple, décision n° 2015-256 L du 21 juillet 2015, *Nature juridique de dispositions relatives à divers organismes*. cons. 16 à 18 ou 23.

<sup>24</sup> Décision du 21 juillet 2015 précitée, cons. 12 à 15, et 19 à 22.

<sup>25</sup> Pour rappel, selon le dix-huitième alinéa de l'article 34 de la Constitution, « *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* ». Depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, son avant-dernier alinéa précise par ailleurs que « *Les orientations pluriannuelles des finances publiques sont définies par des lois de programmation. Elles s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques* ». Enfin, son dernier alinéa prévoit : « *Les dispositions du présent article pourront être précisées et complétées par une loi organique* ».

*l'article 34 de la Constitution réserve au législateur la fixation des règles ou la détermination des principes fondamentaux ; que, d'autre part, elle ne peut être regardée comme déterminant "la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'État", au sens de l'article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance susvisée du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances ; qu'enfin, elle n'est pas davantage au nombre des autres dispositions législatives dont le même article 1<sup>er</sup> de ladite ordonnance prévoit l'inclusion dans une loi de finances, que, dès lors et en vertu de l'article 37 de la Constitution, la disposition dont il s'agit ressortit à la compétence dévolue au pouvoir réglementaire »<sup>26</sup>.*

Saisi sur le fondement du second alinéa de l'article 37 de la Constitution, le Conseil constitutionnel peut donc être amené à déterminer si des dispositions liées aux finances publiques relevaient ou non des matières visées par les dispositions organiques régissant les lois de finances.

Plus récemment, il a logiquement transposé cette jurisprudence aux lois de programmation des finances publiques, pour lesquelles le législateur organique tire sa compétence des deux derniers alinéas de l'article 34 de la Constitution (« *Les orientations pluriannuelles des finances publiques sont définies par des lois de programmation. Elles s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques. / Les dispositions du présent article pourront être précisées et complétées par une loi organique* »)<sup>27</sup>.

Ainsi, dans sa décision n° 2016-264 L du 17 novembre 2016<sup>28</sup>, le Conseil a tranché la question de la nature juridique des dispositions relatives à la conférence des finances publiques. Celle-ci n'était pas un dispositif d'information du Parlement, mais un outil de coordination des politiques budgétaires des différentes administrations publiques. Associant des représentants de l'État, des collectivités territoriales et des organismes de sécurité sociale, cet organisme consultatif se réunissait en cas de constatation d'un écart important entre l'exécution budgétaire de l'année écoulée et la trajectoire de solde structurel. Elle était alors chargée d'établir un diagnostic sur la situation des finances publiques et d'apprécier les conditions requises pour assurer le respect de la trajectoire des finances publiques. Le Conseil a vérifié que les dispositions relatives à cet organisme ne relevaient pas d'une matière que la Constitution ou la loi organique du 17 décembre 2012 a placée dans le champ de compétence du législateur financier : « *Ces dispositions ne portent pas sur l'une des matières que la Constitution place dans le domaine*

---

<sup>26</sup> Décision n° 62-19 L du 3 avril 1962, *Nature juridique d'une disposition de l'article 73 (alinéa 1) de la loi n° 61-1396 du 21 décembre 1961 portant loi de finances pour 1962 (Mode de calcul des barèmes qui doivent servir à la fixation des allocations d'aide à l'armement naval)*, cons. 2.

<sup>27</sup> Décision n° 2012-658 DC du 13 décembre 2012, *Loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques*, cons. 2 à 9.

<sup>28</sup> Décision n° 2016-264 L du 17 novembre 2016, *Nature juridique de dispositions relatives à la conférence des finances publiques*.



*de la loi. En particulier, elles ne peuvent être regardées comme déterminant les orientations pluriannuelles des finances publiques, telles que précisées par les articles 1<sup>er</sup> et 2 de la loi organique du 17 décembre 2012 mentionnée ci-dessus. Elles ne sont pas davantage au nombre des autres dispositions dont l'article 4 de cette même loi organique permet l'inclusion dans une loi de programmation des finances publiques. Dès lors, ces dispositions ont un caractère réglementaire ».*

Dans le prolongement de la décision n° 62-19 L précitée, cette décision signifie ainsi que, si les dispositions dont le déclassement était demandé avaient trouvé un fondement dans la loi organique définissant le contenu des lois de programmation des finances publiques, le déclassement aurait été refusé.

– Le Conseil constitutionnel a également eu l'occasion de se prononcer sur la nature juridique de dispositions ayant spécifiquement trait à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques. En application du e du 7° du paragraphe II de l'article 34 de la LOLF<sup>29</sup>, de telles dispositions « *peuvent* » figurer dans la seconde partie de la loi de finances de l'année. Elles appartiennent donc au domaine partagé entre les lois de finances et les lois ordinaires, contrairement à ce qui prévalait sous le régime de l'ordonnance du 2 janvier 1959, qui rattachait au domaine exclusif des lois de finances les « *dispositions législatives destinées à organiser l'information et le contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques* ».

Dans sa décision n° 77-98 L du 27 avril 1977, le Conseil a ainsi jugé – avant l'adoption de la LOLF donc – que « *le deuxième alinéa de l'article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, prise en application de l'article 47 de la Constitution, prescrit : "les dispositions législatives destinées à organiser l'information et le contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques sont contenues dans les lois de finances" ; que la loi n° 64-1278 du 23 décembre 1964 est une loi de finances rectificative, et qu'en conséquence la disposition précitée de l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe VIII de cette loi, qui impose le dépôt annuel sur le bureau des assemblées d'un rapport de gestion de l'Office national des forêts, y a été introduite dans le respect de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances ; que, dès lors, cette disposition est de nature législative* »<sup>30</sup>.

---

<sup>29</sup> Ces dispositions ont été prises sur le fondement de l'article 47 de la Constitution dès lors que « *la loi organique a [...] reçu habilitation pour organiser les procédures d'information et de contrôle sur la gestion des finances publiques nécessaires à un vote éclairé du Parlement sur les projets de lois de finances, et notamment sur les projets de lois de règlement destinés à suivre l'emploi des contributions publiques* » (décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001, *Loi organique relative aux lois de finances*, cons. 5).

<sup>30</sup> Décision n° 77-98 L du 27 avril 1977, *Nature juridique de dispositions contenues dans le code forestier et dans divers textes relatifs aux forêts*, cons. 1. Voir également la décision n° 91-298 DC du 24 juillet 1991, *Loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier*, cons. 13.

En revanche, dès sa décision n° 64-27 DC du 18 décembre 1964, le Conseil avait précisé que, « *s'il appartient au Parlement de prescrire, pour sa propre information, dans les lois de finances, des mesures de contrôle sur la gestion des finances publiques et sur les comptes des établissements et entreprises fonctionnant avec des fonds publics, les modalités de ce contrôle relèvent du domaine du règlement* »<sup>31</sup>.

Il se déduit de cette jurisprudence que si les dispositions fixant les principes de l'information et du contrôle parlementaire relèvent de la loi, celles qui se bornent à en fixer les modalités d'application relèvent du pouvoir réglementaire.

Ainsi, dans une décision n° 2017-270 L du 10 novembre 2017, le Conseil constitutionnel s'est penché sur la nature juridique des mots « *commissaire général à l'investissement* » figurant dans une loi de finances rectificative pour 2010. Celle-ci prévoyait que le comité de surveillance des investissements d'avenir, créé pour évaluer le programme d'investissements d'avenir et dresser un bilan annuel de son exécution transmis au Parlement et au Premier ministre, pouvait s'appuyer « *en tant que de besoin* », notamment, sur ce commissaire général à l'investissement<sup>32</sup>. La question était donc de déterminer si le choix du législateur de permettre à ce comité de surveillance de s'appuyer sur le commissaire général à l'investissement relevait du domaine de la loi. Le Conseil a jugé que « *Si le premier alinéa du paragraphe IV de l'article 8 de la loi du 9 mars 2010 vise à assurer l'information et le contrôle du Parlement sur le programme d'investissements mentionné à cet article, les dispositions dont le déclassement est demandé se bornent à en préciser les modalités en désignant l'autorité administrative chargée d'assister le comité de surveillance dans sa mission. Elles ne mettent en cause aucun des principes fondamentaux, ni aucune des règles que l'article 34 de la Constitution a placés dans le domaine de la loi. Elles ne sont pas davantage au nombre des dispositions dont la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 mentionnée ci-dessus impose l'inclusion dans une loi de finances. Elles ont, par conséquent, un caractère réglementaire* »<sup>33</sup>.

Il convient de préciser qu'il n'y a pas lieu de distinguer, s'agissant de la compétence législative, entre le domaine obligatoire des lois de finances et leur domaine facultatif. En effet, comme il ressort de la décision n° 62-19 L précitée,

---

<sup>31</sup> Décision n° 64-27 DC du 18 décembre 1964, *Loi de finances pour 1965*, cons. 7.

<sup>32</sup> Le premier alinéa du paragraphe IV de la loi n° 2010-237 du 9 mars 2010 de finances rectificative pour 2010 prévoit : « *Le comité de surveillance des investissements d'avenir, qui comprend notamment quatre députés et quatre sénateurs membres respectivement des commissions chargées des finances et des autres commissions compétentes, désignés par le président de leur assemblée respective, évalue le programme d'investissements et dresse un bilan annuel de son exécution* ».

<sup>33</sup> Décision n° 2017-270 L du 10 novembre 2017, *Nature juridique de certaines dispositions du paragraphe IV de l'article 8 de la loi n° 2010-237 du 9 mars 2010 de finances rectificative pour 2010*.

c'est le fait que l'alinéa de l'article 34 de la Constitution relatif aux lois de finances renvoie à une loi organique qui permet au législateur organique de préciser le champ de compétence du législateur, peu importe que ce dernier soit ensuite tenu ou non d'exercer cette compétence.

En l'espèce, dans cette décision n° 2017-270 L, reprenant la distinction opérée dans la décision n° 64-27 DC, le Conseil a ainsi distingué entre les dispositions instituant une garantie du contrôle parlementaire de l'exécution des lois de finances (à savoir le premier alinéa du paragraphe IV qui créait le comité de surveillance des investissements d'avenir, mentionnait la présence de parlementaires dans sa composition et définissait sa mission), qui relevaient donc du domaine législatif, et les dispositions qui avaient pour seul objet de préciser les moyens à la disposition de ce comité et relevaient comme telles du domaine réglementaire.

### **III. – Le bien-fondé de la demande de déclassement**

Dans la décision commentée, le Conseil constitutionnel a commencé par rappeler la ligne de partage des compétences entre le pouvoir législatif et le pouvoir réglementaire en matière de dispositions relatives à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques. Après avoir repris les termes du dix-huitième alinéa de l'article 34 de la Constitution, il a rappelé que la compétence de principe en cette matière revenait au législateur, conformément aux dispositions pertinentes de l'article 34 de la LOLF. Dans le droit fil de ses décisions n° 64-27 DC et n° 2017-270 L précitées, il a ensuite précisé que « *les modalités de mise en œuvre de cette information et de ce contrôle relèvent du domaine du règlement* » (paragr. 1).

La demande de déclassement dont il était saisi en l'espèce invitait le Conseil, tout d'abord, à s'assurer du rôle dévolu au comité de suivi instauré par le paragraphe IX de l'article 6 de la loi de finances rectificative, à travers l'examen de la mission qui lui était confiée par les *a* à *e* de ce paragraphe. Reprenant les différents dispositifs de soutien financier aux entreprises que le comité est chargé de suivre et d'évaluer, il a relevé que ces mesures étaient soit financées par l'État, soit correspondaient à des garanties<sup>34</sup>, des prêts ou des avances accordés par l'État (paragr. 3). Ainsi, il ne faisait aucun doute que les dispositions des deuxième à septième alinéas du paragraphe IX, en ce qu'elles précisaient l'étendue de la mission du comité de suivi que le premier alinéa de ce même paragraphe ne faisait qu'énoncer en termes généraux, intéressaient « *la gestion des finances publiques* » au sens de l'article 34 de la LOLF (même paragr.).

---

<sup>34</sup> Il convient de rappeler que, conformément aux articles 34 et 35 de la LOLF, seule une loi de finances peut accorder la garantie de l'État : le 5° du paragraphe II de l'article 34 de la LOLF prévoit en effet que la loi de finances « *autorise l'octroi des garanties de l'État et fixe leur régime* ».

Le Conseil constitutionnel devait ensuite vérifier si les dispositions dont le déclassement était demandé avaient ou non pour objet l'information du législateur financier et, dans l'affirmative, si elles assuraient en tant que telles cette information ou se bornaient à en préciser les modalités de mise en œuvre.

Le Conseil a relevé qu'il résultait des *a* à *e* précités ainsi que des deux derniers alinéas du paragraphe IX que l'ensemble des documents que le Gouvernement transmet au comité de suivi, au nombre desquels le législateur a expressément prévu les statistiques hebdomadaires sur la plupart de ces dispositifs, doivent également être transmis, pour information, aux commissions des finances des deux chambres parlementaires. En outre, il a observé que le comité est chargé d'établir, à partir de ces éléments, un rapport public un an après la promulgation de la loi (paragr. 4).

Le Conseil a déduit de ces éléments, éclairés par les travaux parlementaires (voir *supra*), « *qu'en adoptant les dispositions précitées, le législateur a entendu assurer l'information du Parlement sur des mesures qui intéressent la gestion des finances publiques* » (paragr. 5). Ces dispositions étant au nombre des dispositions dont la LOLF permet l'inclusion dans une loi de finances, il en a conclu que les deuxième à septième alinéas du paragraphe IX de l'article 6 de la loi de finances rectificative du 23 mars 2020 (*i.e* les *a* à *e*), fixant l'étendue de la mission du comité de suivi, ainsi que ses quinzième et seizième alinéas, déterminant la nature des informations obligatoirement transmises au comité et aux commissions des finances, ont un caractère législatif (même paragr.).

En revanche, s'agissant des dispositions relatives à la composition du comité (autres que celles prévoyant la présence de parlementaires, dont le déclassement n'était pas demandé) et de celles prévoyant que ses membres exercent leurs fonctions à titre gratuit, le Conseil a jugé qu'elles avaient un caractère réglementaire (paragr. 6). Elles se bornaient en effet à préciser les modalités de mise en œuvre de l'information du Parlement.