

ASSEMBLÉE NATIONALE

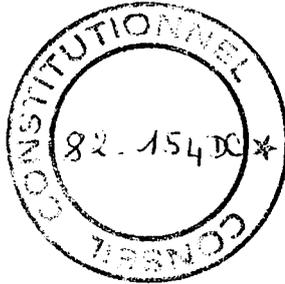
Groupe du Rassemblement
pour la République

Le Président

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

LIBERTÉ - ÉGALITÉ - FRATERNITÉ

PARIS, le 18 Décembre 1982



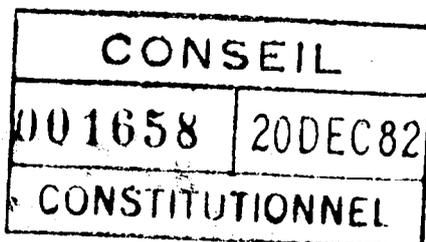
Monsieur le Président,

J'ai l'honneur, conformément à l'article 61, alinéa 2 de la Constitution, de vous adresser ci-joint un recours signé par plus de 60 députés concernant la Loi de Finances pour 1983.

Veuillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma haute considération.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Claude Labbe'.

Claude LABBE



Monsieur Roger FREY
Président du Conseil Constitutionnel
2, rue Montpensier
75001 PARIS

PARIS, le 18 décembre 1982.

82 - 154 DC

A Messieurs les Présidents et
Conseillers composant le Conseil
Constitutionnel

Les soussignés, députés à l'Assemblée Nationale défèrent à la censure du Conseil Constitutionnel, la loi de Finances pour 1983 que l'Assemblée Nationale a adoptée définitivement au cours de sa séance du 18 décembre 1982.

Ils concluent que cette loi ou, à défaut, certaines de ses dispositions, soit déclarée non conforme à la Constitution, par les moyens ci-après développés, qui ont été présentés, dans le cadre d'une exception d'irrecevabilité déposée en deuxième lecture à l'Assemblée Nationale, par M. Edmond ALPHANDERY, Député.

I - NON CONFORMITE A L'ORDONNANCE DU 2 JANVIER 1959 DES ARTICLES 28 (BUDGET GENERAL - SERVICES VOTES), 29 (MESURES NOUVELLES - DEPENSES ORDINAIRES DES SERVICES CIVILS) ET 30 (MESURES NOUVELLES - DEPENSES EN CAPITAL DES SERVICES CIVILS) EN CE QU'ILS COMPORTENT DES CREDITS AFFERENTS AU MINISTERE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES (I CHARGES COMMUNES), ET, PAR VOIE DE CONSEQUENCE, NON CONFORMITE DE L'ARTICLE 27 (EQUILIBRE GENERAL DU BUDGET) ET DE L'ENSEMBLE DE LA LOI DE FINANCES POUR 1983, AUX DISPOSITIONS DE L'ORDONNANCE PRECITEE.

En ce qu'ils comportent, au titre des crédits figurant dans le fascicule budgétaire des charges communes :

- pour l'article 28, 227.932.413.777 F de services votés,
- pour l'article 29, 20.923.415.739 F, de mesures nouvelles afférentes aux dépenses ordinaires,
- pour l'article 30, 15.181.550.000 F, d'autorisations de programme et 13.622.250.000 F de crédits de paiement, au titre des mesures nouvelles,

ces trois articles ont été présentés et adoptés dans des conditions qui ne paraissent pas conformes aux articles 38 et 32 de l'ordonnance N° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances.

En effet, l'article 38 de ce texte dispose que : "le projet de loi de finances de l'année y compris le rapport et les **annexes explicatives prévus à l'article 32** est déposé et **distribué** au plus tard le premier mardi d'octobre de l'année qui précède l'année d'exécution du budget".

Parmi les annexes prévues à l'article 32 et donc soumises aux dispositions de l'article 38 figurent notamment celles faisant connaître :

"1°/ Par chapitre, le coût des services votés... et les mesures nouvelles qui justifient les modifications proposées au montant antérieur des services votés, et notamment les crédits afférents aux créations, suppressions et transformations d'emplois",

"2°/ L'échelonnement sur les années futures des paiements résultant des autorisations de programme",

c'est-à-dire les fascicules bleus par Ministère.

Il résulte des dispositions combinées des articles 32 et 38 de l'ordonnance, que l'ensemble des fascicules par ministère, devaient, pour le projet de loi de finances pour 1983, être distribués **au plus tard le mardi 5 octobre 1982**.

Or, ainsi que l'indiquent le feuillet N° 199 de l'Assemblée Nationale, en date du 12 octobre 1982 et le **Journal Officiel** Lois et décrets du 13 octobre 1982 (page 3065), l'annexe "services votés -mesures nouvelles" du budget des charges communes prévue par l'article 32 de l'ordonnance n'a été distribuée que le **9 octobre 1982**, soit quatre jours après l'expiration du délai **impératif** fixé par l'article 38 de la loi organique.

Dans ces conditions, il apparaît que, conformément à la jurisprudence du Conseil Constitutionnel (décision N° 74-53 D.C. du 30 décembre 1974), les dispositions de la loi de finances pour 1983 relatives aux crédits du Ministère de l'Economie et des Finances (I -Charges communes) ne sont pas conformes à la loi organique et, par suite à la Constitution, bien que le Parlement ait eu à se prononcer, dans la mesure où les règles de présentation du projet de loi de finances n'ont pas été respectées.

Compte tenu de la part du budget des charges communes dans les dépenses du budget général (soit plus du tiers des dépenses brutes), l'annulation des crédits correspondants conformément à la jurisprudence du Conseil Constitutionnel, serait de nature à modifier substantiellement l'équilibre général du budget tel qu'il résulte de l'article 27 de la loi de finances pour 1983.

En raison de l'annulation de plus de 262 millions de francs de dépenses, cet article ne remplirait manifestement plus sa fonction, définie par l'article 31 de l'ordonnance du 2 janvier 1959, qui est d'"arrêter les données générales de l'équilibre financier".

Par voie de conséquence, l'ensemble de la loi de finances ne remplirait manifestement plus son objet tel qu'il résulte de l'article premier de l'ordonnance précitée, au terme duquel : "les lois de finances déterminent la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'Etat, compte tenu d'un équilibre économique et financier qu'elles définissent".

En application de la jurisprudence définie par le Conseil Constitutionnel dans sa décision N° 79-110 D.C. du 24 décembre 1979, une irrégularité de cette importance affectant l'article d'équilibre ne pourrait qu'entraîner la non-conformité à l'ordonnance organique, donc à la Constitution, de l'ensemble de la loi de finances pour 1983.

On ne saurait soutenir, pour sauver les dispositions en cause, que le délai fixé par l'article 38 n'a pas de caractère impératif, mais seulement indicatif. Ce serait méconnaître la portée de l'utilisation de l'indicatif présent dans les textes juridiques : c'est ainsi que le Conseil Constitutionnel dans plusieurs décisions a considéré comme constitutives d'une obligation des dispositions constitutionnelles ou organiques ainsi rédigées (Cf. décision N° 71-43 D.C. du 17 juin 1971, à propos de l'obligation de soumettre en premier lieu les projets de lois de finances à l'Assemblée Nationale).

S'il n'est pas douteux que l'article 38 de l'ordonnance organique énonce une obligation, peut-on tirer argument de ce que ce texte n'est assorti, en lui-même, d'aucune sanction pour refuser de sanctionner sa violation ?

Il ne paraît pas possible de l'admettre, car l'absence de toute sanction autonome est la caractéristique de nombre de dispositions constitutionnelles et organiques, ce qui n'a pas empêché le Conseil Constitutionnel de sanctionner à plusieurs reprises la violation de telles dispositions.

82 - 154 DC₄ -

On ne saurait non plus tirer argument, pour sauver les dispositions contestées, de l'article 47 de la Constitution, car cet article ne prend en considération, pour le calcul des délais d'examen des projets, que la date de **dépôt** du projet. En effet, le présent recours ne porte pas sur un problème concernant le délai d'examen du projet de loi, mais sur le point de savoir si les règles concernant la présentation au Parlement des projets de lois de finances prévues aux articles 32 et 38 de l'ordonnance organique ont été ou non respectées.

On ne saurait, en outre, se prévaloir de l'existence de dispositions constitutionnelles (article 47, alinéa 3) et organiques (article 44 de l'ordonnance du 2 janvier 1959) prévoyant l'hypothèse d'un dépôt tardif du projet de loi de finances, pour écarter le moyen pris de la violation de l'article 38 de l'ordonnance organique.

En effet, l'examen du projet de loi de finances pour 1983 ne s'est pas situé dans le cadre de ces procédures exceptionnelles. Dans ces conditions, à partir du moment où l'on se situait dans le cadre de la procédure de droit commun, l'article 38 restait applicable dans son intégralité. Or, compte tenu de sa rédaction, qui aborde le double aspect du dépôt et de la distribution des projets de lois de finances, cet article a une double mission. D'abord, il fixe une limite pour le **dépôt** du projet de loi de finances de l'année, afin d'éviter, **sauf circonstances exceptionnelles**, qu'il faille recourir aux procédures d'urgence prévues par la Constitution et l'ordonnance organique. Ensuite, il fixe une règle concernant la **distribution** des documents nécessaires à l'information du Parlement. Dans la mesure où le projet de loi de finances pour 1983 a été déposé dans des délais tels que le recours à la procédure exceptionnelle prévue à l'article 47 de la Constitution est évité, les règles prévues pour assurer l'information du Parlement devaient être strictement appliquées.

Enfin, on ne saurait prétendre que les dispositions organiques en cause et le vice de forme constaté sont de portée mineure.

L'ordonnance du 2 janvier 1959 ne se divise pas et les dispositions, présentement invoquées de ses articles 38 et 32 sont tout aussi impératives et importantes que les autres dispositions de ladite ordonnance, à laquelle l'article 34 de la Constitution renvoie expressément.

Dans ces conditions, écarter le moyen ci-dessus exposé pourrait constituer une atteinte grave au principe même qui fonde les Etats de droit, selon lequel toutes les dispositions de valeur constitutionnelle s'imposent aux pouvoirs publics, sans qu'il soit possible de porter sur telle ou telle d'entre elles un jugement de valeur, jugement, qui, en raison de son caractère nécessairement subjectif, remettrait en cause l'ensemble de l'édifice constitutionnel.

82 - 154 DC

- 5 -

Admettre aujourd'hui qu'un fascicule puisse être diffusé aux parlementaires le 9 octobre au lieu du 5 octobre, c'est peut être s'engager dans une voie où, demain, l'on admettrait qu'un fascicule puisse être déposé le 15 octobre ou le 5 novembre, voire même après la discussion des crédits en séance publique.

Accepter ainsi la violation des dispositions organiques en cause serait permettre dans l'avenir des violations encore plus graves de ces dispositions, dont la justification est liée à la nature même de notre système institutionnel. En effet, les annexes explicatives concernées ont pour objet de permettre aux parlementaires de connaître de façon détaillée les mesures proposées par le Gouvernement et leur justification. Une atteinte grave serait ainsi portée au droit reconnu, dans l'article XIV de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789, à tous les citoyens de constater par eux-mêmes ou par leurs représentants la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement et d'en suivre l'emploi.

Dans ces conditions, la violation des dispositions de l'article 38 de l'ordonnance organique doit conduire à considérer la loi de finances pour 1983 comme contraire aux articles 34 (antépénultième alinéa) et 47 (premier alinéa) de la Constitution.

*

* *

Enfin, les arguments invoqués à propos du fascicule des charges communes valent également pour le fascicule des voies et moyens, diffusé le 6 octobre 1982, et le vingt-huitième rapport du Conseil de direction du F.D.E.S., diffusé le 11 octobre 1982 (Cf. Feuilleton de l'Assemblée Nationale N° 199).

.../

Si ces deux documents ne sont pas explicitement mentionnés à l'article 32 de l'ordonnance du 2 janvier 1959, ils font incontestablement partie des annexes générales destinées à l'information et au contrôle du Parlement prévues par cet article.

En raison de l'importance de ces documents, leur distribution tardive constitue une irrégularité tout aussi grave que celle invoquée ci-dessus et donc de nature à justifier l'annulation de l'ensemble de la loi de finances pour 1983.

II - NON CONFORMITE A L'ARTICLE 33 DE L'ORDONNANCE ORGANIQUE DE L'ARTICLE 28 (SERVICES VOTES) DE LA LOI DE FINANCES POUR 1983.

L'article 28 n'est pas conforme à l'article 33 de l'ordonnance organique, dans la mesure où il comporte, au titre des services votés, des crédits afférents à des organismes ou services publics qui ne fonctionneront pas, en 1983, dans les conditions qui ont été approuvées l'année dernière par le Parlement :

1°/ En ce qu'il comporte un crédit de 180.683.000 F, individualisé dans l'annexe explicative "Transports" (page 68) sous le chapitre 36-42, au titre du Service National des examens du permis de conduire.

En effet, l'article 67 bis du projet prévoit la suppression dudit service à une date et dans des conditions qui seront fixées par décret, ainsi que le transfert, jusqu'à sa suppression effective de ses attributions et de ses agents à l'Etat.

Dans ces conditions, on ne saurait soutenir -compte tenu en outre des grandes lignes de la réforme telles qu'elles ont été annoncées par M. le Ministre des Transports (J.O. Débats A.N. 3ème séance du 16 novembre 1982, page 7260)- ni que ce service public sera exécuté dans les conditions qui ont été approuvées l'année dernière par le Parlement, ni qu'il s'agit d'une simple transformation de l'ancien organisme.

En conséquence, le crédit prévu pour le Service national des examens du permis de conduire ne peut figurer dans les services votés puisque, aux termes de l'article 33 de l'ordonnance précitée la procédure des services votés s'applique "pour poursuivre l'exécution des services publics dans les conditions qui ont été approuvées l'année précédente par le Parlement".

82 - 154 DC 7-

Compte tenu de la jurisprudence du Conseil Constitutionnel dans sa décision N° 74-53 D.C. du 30 décembre 1974, ce crédit ne paraît pas conforme à l'ordonnance organique ni, par conséquent, à la Constitution, au motif que les règles de présentation du projet de loi de finances n'ont pas été respectées, même si le Parlement a eu la possibilité de se prononcer.

Dans le cas où le moyen ci-dessus présenté ne serait pas retenu, il y aurait lieu de s'interroger :

- sur le caractère régulier, au regard de l'article 1er de l'ordonnance du 2 janvier 1959, de la présence en loi de finances d'une disposition dont la portée financière devrait alors être considérée comme inexistante et qui ne prévoit pas de création ni de transformation d'emplois (1).

- sur le caractère régulier, au regard de l'article 42 de l'ordonnance du 2 janvier 1959, de l'insertion d'une telle disposition par voie d'amendement, dans le projet de loi de finances.

2°/ En ce qu'il comporte un crédit de 43.800.000 F, individualisé dans l'annexe explicative "Recherche et Industrie II Industrie" (page 35) sous le chapitre 45-91, au titre de l'Agence française pour la maîtrise de l'énergie.

Les "services votés" en cause représentent les dotations votées dans le cadre de la loi de finances pour 1982 au titre de l'Agence pour les économies d'énergie.

(1) Les annexes prévues à l'article 32 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 ne font pas apparaître, au titre de l'opération prévue, de modifications concernant les emplois. Admettre, en outre, que les conditions fixées par décret, de la suppression du service en cause pourraient comporter des transformations d'emplois, serait contraire à l'article premier de ladite ordonnance qui exige, pour de telles opérations, des décrets en Conseil d'Etat.

Or, il apparaît que l'institution par le décret N° 82-404 du 13 mai 1982 de l'Agence française pour la maîtrise de l'énergie constitue non une simple extension ou transformation de l'ancien organisme, mais la création d'un organisme nouveau, tant en raison de l'étendue et de la nature des missions et attributions confiées au nouvel organisme que des conditions de nomination de la personnalité placée à sa tête.

En effet, l'Agence pour les économies d'énergie (décret N° 78-417 du 23 mars 1978) :

- était présidée par un haut fonctionnaire, le délégué général à l'énergie, président es qualité,
- avait une mission de portée limitée (information, conseil et recommandations, études ou actions en matière d'économies et d'utilisation rationnelle de l'énergie et autres missions à elle confiées dans ce cadre par les ministres intéressés).

L'Agence française pour la maîtrise de l'énergie constitue pour sa part, un **organisme de type nouveau**, regroupant l'ensemble des responsabilités de l'Etat en la matière.

Ainsi se substitue-t-elle non seulement à l'Agence pour les économies d'énergie, mais également à trois organismes de statuts divers (commissariat à l'énergie solaire, comité géothermie, mission nationale pour la valorisation de la chaleur) et a-t-elle reçu la mission très large de "mettre en oeuvre la politique nationale de l'énergie", c'est-à-dire l'ensemble des actions de recherche, de développement de démonstration et de diffusion en ce domaine.

Cette mission nouvelle se traduit par des possibilités d'interventions d'une autre nature que celle de l'Agence pour les économies d'énergie et notamment :

- la maîtrise d'ouvrage de réalisations expérimentales ou de prototypes.
- la réalisation d'expertises pour le compte de l'Etat.
- la participation ou l'association à l'élaboration d'accords de coopération internationale, voire d'accords intergouvernementaux.
- la gestion de crédits de coopération internationale.
- la signature de conventions avec les collectivités locales et les régions.

82 - 154 DC - 9 -

De même, la présidence du Conseil d'administration n'est pas liée à l'exercice d'une fonction administrative, mais le président est une personnalité nommée par décret en Conseil des ministres ; en outre, les représentants de l'Etat sont minoritaires au sein du conseil d'administration, alors qu'ils étaient majoritaires au sein du conseil de l'ancienne agence.

Tous ces éléments conduisent à considérer que l'Agence française pour la Maîtrise de l'Energie constitue un organisme nouveau dont les crédits ne peuvent figurer, dans le cadre de la loi de finances pour 1983, parmi les services votés, en application de l'article 33 de l'ordonnance N° 59-2 du 2 janvier 1959.

3°/ En ce qu'il comporte un crédit de 2 998 157 542 F, individualisé dans l'annexe explicative "Agriculture" (page 41) sous le chapitre 44-54 (articles 10 à 60) au titre de divers organismes d'intervention agricole.

Il résulte du texte même de la loi n° 82-847 du 6 octobre 1982 relative à la création d'offices d'intervention dans le secteur agricole et à l'organisation des marchés, que les crédits en cause ne répondent pas à la définition organique des services votés.

En effet, la création d'organismes entièrement nouveaux en application de cette loi ne permet pas de soutenir que l'exécution de ce service public sera assurée dans les conditions qui ont été approuvées l'année précédente par le Parlement. Or, MME le Ministre de l'Agriculture a explicitement annoncé la modification de ces conditions d'utilisation des crédits :

"L'année 1982 a été celle du vote de la loi sur les offices par produits ; 1983 sera l'année de la mise en place des offices. J'ai tenu à ce que les crédits budgétaires qui leur seront affectés aillent pour l'essentiel à leurs moyens d'intervention. La dotation inscrite à l'article 10, F.O.R.M.A. et nouveaux offices du chapitre 44-54, augmente de 13,1 p. 100. C'est à partir de cette ligne budgétaire que seront dotés, dès que les décrets de création auront été pris, les nouveaux offices des fruits et légumes, du lait, de la lavande et des plantes à parfum."(J.O. Débats Assemblée Nationale 2ème séance du 9 novembre 1982 page 6968).

En outre, selon la "note de synthèse" sur le Budget de l'Agriculture diffusée auprès des parlementaires, "l'office des viandes et l'office des vins, créés à partir de l'O.N.I.B.E.V. et de l'O.N.I.V.I.T., bénéficieront de l'intégralité des crédits affectés à ces établissements".

82 - 154 DC

On ne peut donc nier le caractère nouveau des organismes qui seront appelés à bénéficier des crédits en cause, abusivement présentés comme des services votés.

*

* *

En conséquence, les crédits en cause et l'article 28 de la loi ne sont pas conformes à l'article 33 de l'ordonnance du 2 janvier 1959.

Il apparaît en outre que si la non conformité de ces crédits figurant à l'article 28 de la loi était reconnue, une telle décision aurait nécessairement une incidence sur l'article 27 (Equilibre général du budget) de la loi.

Il appartiendrait dans ce cas au Conseil Constitutionnel de se prononcer sur les conséquences à tirer de la modification qui résulte de cette incidence sur une disposition dont il a considéré, dans sa décision N° 79-110 D.C. du 24 décembre 1979, qu'elle est au nombre de celles qui constituent la raison d'être de la première partie de la loi de finances et sont indispensables pour qu'elle puisse remplir son objet.

*

* *

III - NON CONFORMITE A L'ARTICLE 40 DE L'ORDONNANCE DU 2 JANVIER 1959 PORTANT LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES DE LA PROCEDURE SUIVIE TANT A L'ASSEMBLEE NATIONALE QU'AU SENAT, POUR L'ADOPTION, EN PREMIERE LECTURE, DU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 1983.

Aux termes de l'article 40 de l'ordonnance, "la seconde partie de la loi de finances de l'année ne peut être mise en discussion avant le vote de la première partie".

Dans sa décision N° 79-110 D.C. du 24 décembre 1979, le Conseil Constitutionnel a considéré, notamment, que cette disposition devait être interprétée comme exigeant que les dispositions de la première partie soient adoptées de façon distincte et successive, ou du moins fassent l'objet de votes distincts et successifs.

Cette exigence doit être appréciée, en ce qui concerne la définition des dispositions de la "première partie" et de celles de la "seconde partie", non pas en prenant en considération les dispositions du projet de loi de finances selon le critère formel de "dispositions figurant" dans telle ou telle partie mais au regard de l'article 31 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 qui définit, en distinguant selon leur objet, les dispositions de la première et de la seconde partie.

Or, il apparaît que, au cours de l'examen en première lecture par l'Assemblée Nationale, lors de sa troisième séance du 19 novembre 1982, de la seconde partie du projet de loi de finances pour 1983, l'Assemblée Nationale a adopté deux articles ne répondant pas à la définition organique des dispositions de la seconde partie mais à la définition organique des dispositions de la première partie.

Il s'agit des articles portant, dans la "petite loi" N° 260 de l'Assemblée Nationale, portant les numéros 75 (nouveau) et 58.

1°/ L'article 75 nouveau porte sur une recette de l'Etat, à savoir la fraction du versement pour dépassement du plafond légal de densité qui constitue une recette de l'Etat en application de l'article 54 de la loi de finances pour 1977.

Il répond donc incontestablement à la définition des dispositions de première partie telle qu'elle résulte de l'article 31 de l'ordonnance, s'agissant d'une disposition relative aux "voies et moyens qui assurent l'équilibre financier".

Ce caractère de disposition de première partie a d'ailleurs été reconnu à deux reprises lors des débats parlementaires :

- en première lecture à l'Assemblée Nationale puisque l'Assemblée a été amenée à examiner et à adopter, en seconde délibération, après observations de M. Edmond ALPHANDERY, un amendement N° 40 du Gouvernement supprimant à l'état A, parmi les recettes non fiscales du budget général, la ligne 336 et la recette correspondante de 100 millions de francs ;

- en deuxième lecture à l'Assemblée Nationale, lors de la troisième séance du 15 décembre 1982, puisque l'Assemblée a introduit, sous réserve de quelques modifications, les dispositions de l'article 75 adopté en première lecture, dans la première partie du projet de loi de finances, par l'adoption de l'amendement 43 du Gouvernement portant article additionnel après l'article 20 et figurant sous l'article 20 bis dans la loi de finances pour 1983 adoptée par l'Assemblée Nationale.

L'exposé des motifs de cet amendement indiquant à cet égard :

"Cet amendement traduit l'inscription en première partie de la loi de finances de l'article 75 voté par l'Assemblée et amendé par le Gouvernement devant le Sénat."

2°/ L'article 58, dans la rédaction adoptée par l'Assemblée Nationale en première lecture par suite de l'adoption de l'amendement N° 203 du Gouvernement, affectait l'équilibre général du projet de loi de finances et constituait, de ce fait, une disposition répondant à la définition des articles de première partie et non à la définition des articles de seconde partie.

En effet, en adoptant à l'article 58 l'amendement N° 203 du Gouvernement, l'Assemblée a introduit dans la deuxième partie de la loi de finances une disposition qui avait pour effet de réduire d'un milliard de francs le montant des recettes non fiscales de l'Etat inscrites à l'état A (lignes 110 et 116) et donc d'augmenter du même montant l'excédent des charges fixé par l'article 27 du projet relatif à l'équilibre général du budget.

En conséquence -et à supposer que telle puisse être la portée de la seconde délibération admise dans ce cas (1)- le Gouvernement aurait dû, au cours de la seconde délibération et en application des dispositions de l'article 118 - 4ème alinéa du Règlement de l'Assemblée Nationale, déposer deux amendements comme il l'a fait pour le texte visé au 1°/ ci-dessus : le premier ayant pour objet d'introduire l'article 58 (nouvelle rédaction) en première partie de la loi de finances, le second modifiant l'état A et l'article 27 afin que l'article d'équilibre traduise bien exactement l'ensemble des dispositions de la loi de finances qui ont une incidence sur les recettes ou les charges du budget de l'Etat en 1983.

(1) Il semble plutôt que la seconde délibération sur la première partie ne puisse avoir pour seul objet que de tirer les conséquences des modifications de crédits intervenues dans la phase antérieure du débat.

En l'absence de ces deux amendements, l'adoption en première lecture de la loi de finances par l'Assemblée Nationale a été irrégulière et l'article 27 est contraire aux dispositions des articles 1er, 5 et 31 de l'ordonnance du 2 janvier 1959.

Il ne peut en effet être contesté que l'article 58 tel qu'il a été adopté en première lecture avait un effet sur les recettes non fiscales de l'Etat et donc sur l'équilibre défini à l'article 27.

L'analyse suivante permet de le démontrer :

a) Dans le texte initial déposé devant l'Assemblée Nationale, l'article 58 du projet prévoyait que la redevance instituée par les articles 11 et 26 de la loi N° 82-155 du 11 février 1982 serait fixée en fonction de la valeur des obligations émises à titre d'indemnisation des actionnaires des sociétés nationalisées et non encore amorties au 31 décembre 1982. Le Conseil Constitutionnel a déjà jugé (décision N° 81-132 D.C. du 16 janvier 1982) que cette redevance versée par les sociétés nationalisées est une ressource des deux établissements publics que sont la Caisse nationale de l'Industrie et la Caisse nationale des Banques. En conséquence, il ne s'agit pas d'une recette de l'Etat mais d'une imposition de toute nature perçue au profit de deux établissements publics. Le montant de la redevance n'avait pas à figurer dans l'état A qui retrace et évalue l'ensemble des recettes de l'Etat. En outre, et l'exposé des motifs présenté par le Gouvernement à l'appui du texte initial le précisait en indiquant que la redevance était pour chaque société nationalisée une charge de l'exercice et que cette imposition de toute nature n'était pas une imposition à la charge de l'Etat mais à celle des sociétés nationalisées. En conséquence, et toujours dans le texte initial du Gouvernement, la fixation du montant de la redevance, qui n'avait pour effet que de diminuer le bénéfice imposable et le bénéfice distribuable des sociétés concernées au titre de l'exercice clos au 31 décembre 1983, n'avait aucune incidence sur le montant des ressources du Budget, qu'il s'agisse de l'impôt sur les sociétés ou des produits des participations de l'Etat perçus en 1983. C'était donc à juste titre que le Gouvernement avait placé en deuxième partie du projet de loi de finances l'article 58. On fera cependant observer que, cet article ne disposant que pour l'année 1983 et la loi du 11 février 1982 prévoyant que le montant de la redevance est déterminée "chaque année" dans la loi de finances, la place de l'article 58 aurait dû être en réalité en deuxième partie - titre I "Dispositions applicables à l'année 1983" et non en deuxième partie - titre II "Dispositions permanentes".

Mais, cette analyse conduit inévitablement à considérer que dans le projet de loi de finances déposé devant l'Assemblée Nationale, le montant des recettes non fiscales inscrit aux lignes 110 (produit des participations de l'Etat dans les entreprises financières) et 116 (produit des participations de l'Etat dans les entreprises non financières et bénéfice des établissements publics non financiers) a été évalué sincèrement sans tenir compte de l'existence d'une redevance qui constituait, pour chacune des sociétés intéressées, une charge de l'exercice 1983 qui n'avait aucune incidence sur le bénéfice distribué par lesdites sociétés au titre de l'exercice 1982.

b) En déposant, lors de la première lecture devant l'Assemblée Nationale, un amendement N° 203 tendant à proposer une nouvelle rédaction de l'article 58, le Gouvernement a modifié totalement la nature de la redevance mais n'en a pas tiré les conséquences qui s'imposaient à l'article 27 et à l'état A qui lui est annexé. En effet, l'article 58 (nouvelle rédaction) modifie la nature de la redevance. Celle-ci devient "un prélèvement effectué sur les dividendes dûs à l'Etat". Cette formulation n'a pas pour objet de prévoir simplement un mode de calcul différent de la redevance puisqu'elle dispose bien que le prélèvement est "effectué" au titre de celle-ci et, dès lors, elle ne peut s'analyser que comme un prélèvement sur les recettes non fiscales de l'Etat. On ne peut soutenir sérieusement que la loi de finances ne peut avoir pour effet de modifier la nature de la redevance car celle-ci, avant l'adoption de l'article 58, ne résulte que d'une disposition d'une loi simple, la loi du 11 février 1982. La redevance perd ainsi le caractère d'imposition de toute nature (caractère qui justifiait l'insertion de l'article 58 dans la loi de finances, les articles 11 et 26 de la loi du 11 février 1982 ne pouvant pas à eux seuls justifier cette insertion).

Ce changement de nature apparaît très clairement non seulement lorsqu'on analyse le texte même de l'amendement N° 203 du Gouvernement mais également lorsque l'on examine l'exposé sommaire qui l'accompagne, exposé qui, en application de l'article 42, 2ème alinéa de la loi organique, doit motiver l'amendement et l'accompagner du développement des moyens qui le justifient.

Or, l'exposé indique que la redevance prend "la forme d'un prélèvement opéré sur les dividendes" et précise que ce prélèvement est "opéré sur les dividendes qui seront versés à l'Etat". Le texte même de l'amendement précisant que le prélèvement affecte bien les dividendes dûs à l'Etat, il en résulte, à l'évidence, une réduction des dividendes versés à l'Etat.

On ne saurait, dans ces conditions, prétendre valablement que la redevance constitue toujours une imposition de toute nature à la charge des sociétés nationalisées. L'objectif même de l'amendement N° 203 du Gouvernement, adopté par l'Assemblée Nationale en première lecture, était d'ailleurs bien éviter que la redevance ne constitue une charge venant grever le bénéfice des sociétés nationalisées et créant ainsi "une distorsion de concurrence entre les conditions d'exploitation" de ces sociétés et de celles du secteur privé, françaises et étrangères (Cf. exposé sommaire de l'amendement N° 203, alinéa 3).

Il résultait donc de l'article 58 adopté par l'Assemblée Nationale en première lecture qu'après détermination du bénéfice distribuable et après fixation du montant du bénéfice distribué par chacune des sociétés nationalisées, un prélèvement sur les dividendes dûs à l'Etat était effectué, prélèvement dont le montant global était préalablement fixé et dont la répartition entre les sociétés se faisait "au prorata des dividendes versés par celles-ci" (1).

L'application de l'article 58 (première lecture) aurait donc bien conduit à une diminution des dividendes versés dont le montant aurait été inférieur à celui des dividendes dûs. Or, c'est ce dernier montant qui, nécessairement, était inscrit aux lignes 110 et 116 de l'état A où les recettes de l'état font l'objet d'une évaluation brute. En conséquence, cette évaluation aurait dû être globalement diminuée d'un milliard de francs c'est-à-dire du montant de la redevance, cette diminution s'imputant au prorata sur les lignes 110 et 116 de l'état A. Ainsi, l'article 58 dans sa nouvelle rédaction, ayant désormais un effet sur les ressources de l'Etat en 1983, il constituait nécessairement une disposition répondant à la définition organique des dispositions de première partie de loi de finances.

(1) La plupart des sociétés nationalisées n'ont pas l'Etat pour actionnaire unique. En effet, les articles 2, 13 et 30 de la loi du 11 février 1982 ont prévu que les personnes publiques (ou devenues publiques du fait même de cette loi) peuvent demeurer actionnaires des sociétés nationalisées. Cette possibilité a effectivement été utilisée par de nombreuses personnes publiques. On voit mal comment se serait pratiquement effectuée la répartition du prélèvement en application de l'article 58 (première lecture). Il n'aurait pas été possible, en effet, de calculer le montant total des dividendes versés qui devait servir de base à cette répartition qu'après avoir calculé le montant des dividendes versés à l'Etat. Or, ce montant n'aurait pu lui-même être calculé qu'après avoir eu connaissance du montant du prélèvement effectué sur les dividendes dûs à l'Etat.

82 - 154 DC

Par ailleurs, dans ces conditions, force est de reconnaître que l'article 27, adopté en première lecture par l'Assemblée Nationale, ne définissait pas sincèrement les voies et moyens de l'équilibre financier, n'évaluait pas sincèrement le produit des participations financières de l'Etat et ne définissait pas sincèrement l'équilibre économique et financier qui résultait de l'ensemble des dispositions du projet de loi de finances. Pour ces raisons, l'article 27 tel qu'il a été adopté et selon la procédure suivie en première lecture n'était pas conforme à la loi organique du 2 janvier 1959. Or, dans sa décision N° 79-110 D.C. du 24 décembre 1979, le Conseil Constitutionnel a estimé que l'article 40 de la loi organique exigeait que toutes les dispositions de la première partie (c'est-à-dire notamment toutes les dispositions qui doivent nécessairement figurer en première partie dès lors qu'elles affectent les ressources de l'Etat) devaient être discutées préalablement à l'ouverture de la discussion sur les articles de la deuxième partie. Cette disposition n'a, à l'évidence, pas été respecté en première lecture à l'Assemblée Nationale ni d'ailleurs au Sénat. De plus, la seconde lecture ne peut avoir effacé le vice de procédure qui a entaché la première.

*

* *

Ainsi, dans la mesure où il a fait place à l'examen et à l'adoption, en première lecture, par l'Assemblée Nationale (1), dans le cadre de la seconde partie, de deux dispositions, qui par leur essence même, constituaient des dispositions relevant de la première partie, l'examen du projet de loi de finances ne s'est donc pas déroulé dans des conditions conformes à l'article 40 de l'ordonnance du 2 janvier 1959.

Cette irrégularité est de nature à affecter la conformité à la constitution de l'ensemble de la loi de finances, puisque, en application de la décision N° 79-110 D.C., les régularisations intervenues en deuxième lecture grâce à l'adoption de nouvelles dispositions, ne peuvent effacer le vice de procédure constaté à l'Assemblée Nationale comme au Sénat.

(1) Le même moyen vaut pour les conditions d'examen du projet de loi en première lecture par le Sénat, avant le rejet de ce texte par la Haute Assemblée.

IV - NON CONFORMITE DE L'ARTICLE 27 (EQUILIBRE GENERAL DU BUDGET) ET DE L'ETAT A, A L'ARTICLE 18 DE L'ORDONNANCE N° 59-2 DU 2 JANVIER 1959 PORTANT LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES.

Les recettes du budget général, telles qu'elles sont présentées sous la rubrique "Total A à C" de l'état A annexé à la loi de finances adopté par l'Assemblée Nationale (soit 936.818,2 millions de francs) sont amputées à concurrence de 88.984 millions de francs, figurant sous les rubriques "Prélèvements sur les recettes de l'État au profit des collectivités locales" -soit 71.234 millions de francs-et "Prélèvements sur les recettes de l'État au profit des Communautés européennes" -soit 17.750 millions de francs (1)-.

De ce fait, les "ressources brutes" du budget général présentées à l'article 27 du projet de loi de finances ne s'élèvent plus qu'à 838.274 millions de francs et ne représentent donc pas le montant intégral des ressources du budget général, contrairement au principe de l'universalité budgétaire posé par le premier alinéa de l'article 18 de l'ordonnance qui dispose :

"Il est fait recette du montant intégral des produits, sans contraction entre les recettes et les dépenses. L'ensemble des recettes assurant l'exécution de l'ensemble des dépenses, **toutes les recettes et toutes les dépenses** sont imputées à un compte unique, intitulé budget général".

Pratique relativement ancienne, la technique des prélèvements sur les recettes de l'État, reçoit, dans le projet de loi de finances pour 1983 deux nouvelles applications, se montant à plus de 12 milliards de francs, au titre du Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle et du Fonds de compensation de la T.V.A., en substitution, dans ce dernier cas, d'une dotation inscrite en 1982 parmi les dépenses du budget général.

(1) Conformément aux décisions du Conseil Constitutionnel N° 77-89 D.C. et N° 77-90 D.C. du 30 décembre 1977, le présent recours ne saurait porter sur les 9.560 millions de francs représentant de véritables ressources propres de la Communauté, c'est-à-dire des impositions résultant directement de textes communautaires, applicables sans intervention des autorités nationales et échappant de ce fait aux règles applicables en matière d'impositions nationales, et qui ne sont présentées que "dans le souci d'informer le Parlement" aux lignes 61, 62 et 97 de l'état A.

Cette technique a été vivement critiquée, tant par des parlementaires, qui l'estimaient de nature à affecter la "sincérité et la régularité de la présentation de la loi de finances" (Cf. proposition de loi organique N° 1718, annexée au procès-verbal de la séance du 14 mai 1980, présentée par M. Laurent FABIOUS, député et plusieurs de ses collègues) que par la Cour des Comptes qui, dans son rapport sur le projet de loi de règlement du budget de 1976 a noté qu'elle "apparaît difficilement compatible avec le principe de non contraction entre les recettes et les dépenses formulé par l'article 18 de la loi organique" (Cf. également le rapport de la Cour des Comptes sur le projet de loi de règlement du budget de 1979, pages 245 à 252).

Dans ces conditions, il apparaît nécessaire que le Conseil Constitutionnel puisse se prononcer sur la régularité de la pratique des prélèvements sur les recettes de l'Etat, au regard, notamment, de l'article 18 de l'ordonnance du 2 janvier 1959.

Les requérants concluent à cet égard, pour les motifs exposés ci-dessous, que, cette pratique n'étant pas conforme à l'article 18 de l'ordonnance, l'article 27 de la loi de finances pour 1983, dans la mesure où il ne comprend pas, parmi les "ressources brutes" du budget général le montant de ces prélèvements, ni, parmi les "dépenses brutes" du budget général, les dépenses correspondantes à effectuer par l'Etat au bénéfice des collectivités locales et de la C.E.E., viole les principes d'universalité budgétaire et de non affectation tels qu'ils sont définis au premier alinéa de l'article 18 de l'ordonnance précitée.

1°/ Les recettes qui font l'objet des prélèvements visés par le présent moyen constituent des recettes de l'Etat, qui, comme telles, sont soumises aux dispositions de l'article 18 de l'ordonnance du 2 janvier 1959.

La terminologie même utilisée pour la présentation de ces prélèvements dans l'état A, à savoir "prélèvements sur les recettes de l'Etat", ainsi que l'imputation des recettes ainsi prélevées parmi les recettes fiscales et non fiscales figurant à la rubrique "I Budget général" de l'état A, constituent autant d'éléments qui indiquent que l'on se trouve bien en présence de recettes qui devraient figurer parmi les "ressources brutes" figurant à l'article 27 du projet.

Il est cependant possible de préciser l'analyse en distinguant par catégories de prélèvement.

a) Certains prélèvements sont opérés de façon indifférenciée sur l'ensemble des recettes, fiscales ou non, de l'Etat.

- C'est le cas, tout d'abord, pour le prélèvement opéré sur les recettes de l'Etat au profit du Fonds de compensation pour la T.V.A. Aucun élément du projet loi de finances ni de ses annexes ne permet de dire sur quelle recette précise est effectué ce prélèvement. Bien au contraire, le fascicule des voies et moyens se borne à indiquer (page 77) que "les versements au fonds de compensation pour la T.V.A. qui figuraient jusqu'alors au chapitre 67-53 du budget du Ministère de l'intérieur et de la décentralisation sont la **contrepartie** de la T.V.A. supportée par les collectivités locales sur leurs dépenses d'investissement". Le prélèvement opéré au titre de ce fonds correspond en fait à une véritable subvention budgétaire, prélevée sur la masse des recettes du budget général sans qu'il y ait "affectation" (1) aux collectivités locales de telle ou telle recette fiscale ou non fiscale. Le texte même qui institue ce fonds (article 54 de la loi de finances pour 1977) indique même très clairement qu'il est alimenté par des "dotations budgétaires" ouvertes chaque année par la loi de finances.

- C'est le cas, ensuite, pour les recettes prélevées au profit du fonds de péréquation de la taxe professionnelle. En effet, les dispositions de la première loi de finances rectificative pour 1982 du 22 juin 1982 prévoient que ce fonds est alimenté d'une part par une cotisation de péréquation et le produit des amendes fiscales afférentes à la taxe professionnelle d'une part et par une **dotation annuelle versée par l'Etat**. Le produit de la cotisation de péréquation pour 1983 ne figurant pas dans le fascicule des voies et moyens ni dans l'état A (2), le prélèvement présenté dans ledit état ne représente donc que la dotation annuelle de l'Etat.

(1) Ce mot pris ici dans son acception courante, et non dans le sens que lui donne le chapitre II du titre premier de l'ordonnance du 2 janvier 1959.

(2) Ce défaut d'évaluation constitue une infraction aux dispositions organiques sur laquelle les requérants demandent au Conseil de se prononcer.

Il est donc clair que les ressources prélevées au titre de ce fonds représentent une subvention versée par l'Etat aux collectivités locales et il est significatif de constater que la loi du 22 juin 1982 utilise le terme de "dotation versée par l'Etat" et non celui de "prélèvement sur les recettes de l'Etat". Ainsi, la fraction des ressources du Fonds provenant de la dotation de l'Etat ne s'impute sur aucune ressource individualisée.

- C'est enfin le cas pour les recettes prélevées au profit des Communautés européennes au titre de la taxe sur la valeur ajoutée. A la différence des autres "ressources propres" des Communautés, pour lesquelles les prélèvements s'imputent sur des impositions nettement individualisées dans le fascicule des voies et moyens (Cf. pages 40 et 46 de ce document) et mises à la disposition de la C.E.E. au fur et à mesure de la constatation des droits, ce prélèvement s'opère de façon indifférenciée sur l'ensemble des recettes de l'Etat. Ceci tient à la nature même de cette ressource propre qui ne peut être considérée comme une imposition communautaire. Le fascicule des voies et moyens est particulièrement clair sur ce point puisqu'il précise (page 79) que le prélèvement "correspond à la contribution de la France au financement de la part des dépenses communautaires, arrêtées dans le cadre de la procédure budgétaire, qui n'est pas couverte par les ressources provenant des prélèvements, des cotisations agricoles et des droits de douane. Elle est déterminée par l'application d'un taux communautaire à une assiette définie de manière uniforme pour tous les Etats membres correspondant aux principes posés par la sixième directive T.V.A.". Ainsi, malgré le qualificatif de "ressource propre" attribué à cette recette par l'article 4, paragraphe 1er, de la décision du 21 avril 1970 du Conseil des Communautés, elle a le simple caractère de subvention budgétaire, analogue aux contributions diverses versées par la France à diverses organisations internationales et inscrites en dépenses dans les fascicules des Ministères intéressés. La référence à la T.V.A. est un simple mode de calcul utilisé pour la répartition entre les Etats membres d'une contribution complétant les ressources propres stricto sensu des Communautés.

Si l'on compare d'ailleurs pour 1979 et 1980, derniers exercices ayant fait l'objet d'une loi de règlement, l'évolution des recettes de la T.V.A et du prélèvement sur recettes au profit de la C.E.E., on constate que le prélèvement est totalement déconnecté des recettes de la T.V.A. :

- Pour 1979, les recettes de T.V.A. dépassent de 2,8 % seulement les prévisions initiales, tandis que le prélèvement effectivement opéré dépasse de 18,5 % les prévisions de la loi de finances initiale.
- Pour 1980, le produit de la T.V.A. est supérieur de 3,45 % aux prévisions initiales, tandis que le prélèvement C.E.E. est inférieur de 3,5 % à ces prévisions.

Cette discordance prouve que le prélèvement communautaire n'est en aucun cas assimilable à un impôt. Si tel était le cas, son produit devrait évoluer dans la même proportion que son assiette, le chiffre d'affaires, comme la T.V.A. nationale elle-même. En réalité, c'est une simple subvention d'équilibre dont le montant est fixé par les instances communautaires.

Enfin, si cette ressource de la C.E.E. était véritablement un impôt communautaire applicable en France de plein droit sans intervention du législateur, à défaut de connaître son taux lors du vote du projet de loi de finances, le Parlement ne serait pas en mesure de délibérer valablement sur la T.V.A. proprement nationale et d'autoriser sa perception annuelle, conformément à l'article 4 de l'ordonnance organique : le taux de la "T.V.A. nationale" -élément essentiel de l'impôt, qui ne peut être fixé que par la loi- resterait, en effet, inconnu, puisqu'il résulterait de la différence entre le taux, non précisé, de l'"impôt communautaire" et les taux nationaux.

Ainsi, la T.V.A., impôt reconduit par l'article premier du projet de loi de finances "conformément aux lois et règlements et aux dispositions de la présente loi de finances" reste un impôt d'Etat, inscrit en tant que tel au Livre premier - Première partie : "Impôts d'Etat" du Code général des impôts et soumis auxdites dispositions. Il convient de noter à cet égard que, contrairement à la présentation retenue dans le fascicule des voies et moyens pour les ressources propres *stricto sensu*, aucune indication n'est fournie, dans ce document, sur la part du produit de cette taxe "affecté" aux Communautés européennes. Aussi bien, le prélèvement correspondant est-il opéré sur le total des recettes de l'Etat, tel qu'il résulte de l'addition des recettes fiscales et non fiscales et ce, de façon indifférenciée.

D'ailleurs, le fascicule des voies et moyens précise que cette "ressource propre" n'est qu'"assise" sur la T.V.A. : elle n'est donc pas prélevée sur elle.

Pour les trois prélèvements analysés au a) ci-dessus, on ne saurait donc prétendre, à défaut d'individualisation de la recette fiscale précise sur laquelle le prélèvement est opéré, qu'il y a affectation d'impôt à un organisme autre que l'Etat.

Ainsi, on ne peut considérer que l'on se trouve dans l'hypothèse visée par le Conseil Constitutionnel dans sa décision N° 82-140 D.C. du 28 juin 1982, au terme de laquelle l'évaluation des impôts en lois de finances n'est prescrite que "pour les seuls impôts affectés à l'Etat" par l'article 4, premier alinéa de l'ordonnance du 2 janvier 1959.

D'ailleurs, le fonds de péréquation de la taxe professionnelle et le fonds de compensation de la T.V.A. sont de simples procédés d'individualisation comptable au sein du budget et n'ont pas la personnalité juridique. Dans ces conditions, ils ne peuvent pas être juridiquement affectataires de telle ou telle recette, pas plus que ne peut être juridiquement affectataire l'ensemble que l'on pourrait nommer "les collectivités locales", qui ne constitue pas une véritable entité juridique. Au surplus, si l'on retenait la thèse d'une affectation de recettes fiscales à ces deux fonds, on ne pourrait que conclure que les supposées recettes fiscales ainsi affectées cesseraient d'être perçues à compter du 1er janvier 1983, l'article premier de la loi de finances pour 1983 n'autorisant la perception des impôts "affectés à l'Etat, aux collectivités territoriales, aux établissements publics et aux organismes habilités à les percevoir". Or, dépourvus de toute personnalité juridique, ces deux fonds ne peuvent entrer dans aucune des catégories visées par l'article premier précité, et, en outre, les textes qui les créent ne les autorisent à percevoir aucun impôt, mais prévoient seulement qu'ils sont alimentés par des dotations budgétaires ou des dotations annuelles versées par l'Etat.

Enfin, il y a lieu de rappeler que les trois prélèvements mentionnés au a) ci-dessus sont effectués de façon indifférencié sur le total des recettes fiscales et non fiscales de l'Etat. Or, la notion d'affectation à une collectivité ou organisme autre que l'Etat n'est prévue que pour les impôts. En matière de recettes non fiscales, l'article 5 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 ne prévoit pas d'exception à l'évaluation en loi de finances des ressources autres que les impôts rangées par l'article 3 de la même ordonnance au sein des "ressources permanentes de l'Etat".

Dans ces conditions, on ne peut soutenir que les recettes correspondant aux prélèvements effectués au titre du fonds de compensation pour la T.V.A., du fonds de péréquation et de la taxe professionnelle et des C.E.E. échapperaient aux règles prévues par l'article 18 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 pour les recettes de l'Etat.

b) D'autres prélèvements portent sur des recettes individualisées, qui restent cependant juridiquement des "recettes de l'Etat".

Pour deux prélèvements, la situation est très claire. Il n'existe pas d'affectation de recettes à des collectivités autres que l'Etat au sens de l'article 4 de l'ordonnance organique :

- Pour le versement pour dépassement du plafond légal de densité, la loi de finances pour 1977 dispose en son article 54, que "les sommes visées à l'article L.333-6 du code de l'urbanisme... constituent des recettes de l'Etat.

- Pour le produit des amendes forfaitaires de police de la circulation, il résulte des dispositions de l'article 3 de l'ordonnance organique qui range le produit des amendes parmi les "ressources permanentes de l'Etat", qu'il s'agit bien de recettes de l'Etat.

S'agissant incontestablement de recettes de l'Etat, les produits faisant l'objet de ces deux prélèvements ne sauraient échapper à l'application de l'article 18 de l'ordonnance organique.

c) La dotation globale de fonctionnement

Pour cette dotation, qui représente le plus important des prélèvements sur recettes figurant à l'état A, la Cour des Comptes a noté, dans son rapport sur le projet de règlement du budget de 1979 qu'"il n'existe pas, juridiquement tout au moins, d'affectation de recettes à des collectivités autres que l'Etat au sens de l'article 4 de la loi organique".

Elle est en effet calculée d'après le montant "prévisionnel" de la T.V.A. et le rajustement en fonction du produit réel de la taxe est assorti de "clauses de sauvegarde" telles que l'on ne saurait la qualifier d'impôt perçu au profit des collectivités locales.

C'est donc un simple prélèvement sur les recettes de l'Etat, dont d'ailleurs ni l'état A, ni la rédaction de l'article 24 de la loi de finances pour 1983 qui fixent son taux, ne permettent d'affirmer qu'elle s'impute sur le produit de la T.V.A. Comme les autres prélèvements, elle vient simplement en déduction de l'ensemble des recettes fiscales et non fiscales de l'Etat, la T.V.A. restant, pour l'intégralité de son produit, un impôt d'Etat conformément au code général des impôts.

En tout état de cause, si le montant correspondant à la dotation globale de fonctionnement était considérée non pas comme une dotation budgétaire, ni comme une ressource de l'Etat soumise aux dispositions de l'article 18 de l'ordonnance organique, mais comme une imposition affectée à des collectivités autres que l'Etat, les requérants estiment qu'il y aurait lieu de tirer les conséquences logiques d'une telle décision et, dans cette hypothèse, demandent au Conseil de se prononcer sur la conformité à l'article premier de l'ordonnance du 2 janvier 1959 des dispositions des articles 62 bis, 62 ter, 62 quater, 62 quinquies, 62 sexies et 62 septies de la loi de finances pour 1983.

Dans une telle hypothèse, étant relatives aux modalités de répartition entre les collectivités de la dotation en cause et n'affectant pas le montant de celle-ci, ces dispositions n'auraient en effet pas leur place en loi de finances, en application de l'article premier de l'ordonnance du 2 janvier 1959.

Concernant des ressources propres des collectivités locales, elles n'auraient pas non plus pour objet de déterminer la nature, le montant et l'affectation de ressources ou de charges de l'Etat, sans pouvoir, en raison de leur objet même, être considérées comme des dispositions relatives à l'assiette au taux et aux modalités de recouvrement d'un impôt de toute nature.

*

* *

Ainsi, les prélèvements sur recettes visés au présent moyen ne peuvent être considérés comme correspondant à des recettes qui n'auraient pas le caractère de recettes de l'Etat.

Les montants en cause relèvent donc bien des dispositions de l'article 18 de l'ordonnance du 2 janvier 1959.

2°/ Les prélèvements visés par le présent moyen ne sont pas conformes aux dispositions de l'article 18 de l'ordonnance du 2 janvier 1959

La technique des prélèvements sur recettes se caractérise par l'absence de prise en compte des ressources (et des dépenses correspondantes) dans l'article 27 de la loi, ce qui rend cet article et l'état A contraires à l'article 18 (premier alinéa) de l'ordonnance du 2 janvier 1959 qui pose la règle dite "du produit brut" et prohibe les affectations de recettes, puisque l'on ne se trouve dans aucun des cas strictement définis d'affectations autorisées en application des deuxième et troisième alinéa dudit article 18 (1).

Tout d'abord, l'affectation, au sens de l'article 18 de l'ordonnance, suppose une individualisation des recettes : le deuxième alinéa de cet article utilisant l'expression "certaines recettes", il ne peut y avoir d'affectation que lorsqu'est assigné à **une recette déterminée** l'emploi exclusif à une dépense déterminée. Tel n'est pas le cas, ainsi qu'il a été indiqué au 1°/ ci-dessus, pour les prélèvements en cause.

Dans les cas où l'on admettrait cependant que les prélèvements en cause réalisent juridiquement des affectations (au sens de l'article 18 de l'ordonnance), celles-ci, en tout état de cause, ne seraient pas conformes à l'article 18 susvisé.

(1) Au surplus, les dispositions en cause sont également contraires à l'article 2, quatrième alinéa, de l'ordonnance, qui dispose que "la loi de finances de l'année prévoit et autorise, pour chaque année civile, **l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat**".

Cet article repose en effet sur la démarche suivante :

a) Interdiction de principe des affectations :

"Il est fait recette du montant intégral des produits, sans contraction entre les recettes et les dépenses. L'ensemble des recettes assurant l'exécution de l'ensemble des dépenses, toutes les recettes et toutes les dépenses sont imputées à un compte unique, intitulé budget général". (1er alinéa de l'article 18).

b) Énumération limitative des trois formes juridiques que peuvent prendre les exceptions à ce principe de non-affectation :

"Toutefois, certaines recettes peuvent être directement affectées à certaines dépenses. Ces affectations spéciales prennent la forme de budgets annexes, de comptes spéciaux du trésor ou de procédures comptables particulières au sein du budget général ou d'un budget annexe". (2ème alinéa de l'article 18).

c) Précision des conditions dans lesquelles peuvent être réalisées les affectations autorisées, dans le cadre exclusif des trois formules juridiques prévues au deuxième alinéa dudit article :

"L'affectation à un compte spécial est de droit pour les opérations de prêts et d'avances. L'affectation par procédure particulière au sein du budget général ou d'un budget annexe est décidée par voie réglementaire dans les conditions prévues à l'article 19. Dans tous les autres cas, l'affectation est exceptionnelle et ne peut résulter que d'une disposition de loi de finances d'initiative gouvernementale. Aucune affectation n'est possible si les dépenses résultent d'un droit permanent reconnu par la loi". (3ème alinéa de l'article 18).

*

* *

Il paraît donc clair qu'aucune affectation ne peut être réalisée en dehors des budgets annexes, des comptes spéciaux du Trésor ou des procédures comptables particulières que constituent les fonds de concours et les rétablissements de crédits. Ainsi, dans la phrase "dans tous les autres cas, l'affectation est exceptionnelle et ne peut résulter que d'une disposition de loi de finances, d'initiative gouvernementale", les mots, "dans tous les autres cas" ne peuvent viser que les affectations, **réalisées dans les formes prévues au deuxième alinéa** et non expressément visées dans les deux phrases précédentes du troisième alinéa.

Ces "autres cas" seraient donc exclusivement ::

- les affectations réalisées dans le cadre de comptes spéciaux du Trésor autres que ceux relatifs à des opérations de prêts et d'avances,

- les affectations réalisées sous la forme de budgets annexes,

qui ne peuvent être qu'exceptionnelles et résulter d'une disposition de loi de finances d'initiative gouvernementale, dans la mesure où l'on ne se trouve pas dans l'une ou l'autre des circonstances mentionnées aux deux premières phrases du troisième alinéa de l'article 18.

Cette interprétation de l'article 18 de l'ordonnance est d'ailleurs celle retenue par la Cour des Comptes dans son rapport précité sur le règlement du budget de 1979. Notant que les affectations admises "à titre dérogatoire"..., **doivent nécessairement** prendre la forme de budgets annexes, de comptes spéciaux du Trésor ou de procédures comptables particulières (fonds de concours, rétablissements de crédits)", la Cour conclut que "dès lors que les prélèvements opérés au profit des collectivités locales ne répondent pas au critère d'"affectation" défini par l'article 4 de la loi organique, ils constituent nécessairement une catégorie spécifique d'affectation de recettes à des dépenses que n'a pas prévue l'article 18".

Si, par ailleurs, on admettait, contrairement au texte même de l'article 18 de l'ordonnance, que les prélèvements sur recettes -formules d'affectation non prévues par l'ordonnance de 1959- puissent être réalisés au titre des "affectations exceptionnelles" pouvant résulter de dispositions de loi de finances d'initiative gouvernementale, force serait de reconnaître que seul le prélèvement opéré sur les recettes de l'Etat au titre de la dotation globale de fonctionnement répondrait à cette définition, puisque c'est le seul des prélèvements en cause pour lequel une disposition explicite figure dans la loi de finances pour 1983 sous la rubrique "II Ressources affectées", à l'article 24 (1).

Pour les autres prélèvements, on ne pourrait que constater l'absence de dispositions de loi de finances prévoyant une prétendue "affectation exceptionnelle".

En effet, la mention de tel ou tel produit dans un tableau annexé à la loi de finances -fût-il soumis au vote du Parlement- ne saurait être considérée comme une "disposition" de loi de finances de la nature de celle exigée par l'article 18 pour fonder une affectation exceptionnelle.

Parmi les dispositions figurant à la rubrique "ressources affectées" de la loi de finances pour 1983, aucune ne concerne les prélèvements sur recettes autres que la dotation globale de fonctionnement. Quant à l'article 21 de la loi, qui a une portée générale, il ne confirme, pour 1983, les affectations antérieures que dans la mesure où elles résultent de budgets annexes et de comptes spéciaux.

Si l'on admettait que d'éventuelles dispositions de loi de finances antérieures prévoyant des prélèvements sur recettes puissent valoir en 1983 sans être confirmées par la loi de finances de l'année, force serait de constater que, dans cette hypothèse, les dépenses en cause résulteraient d'un droit permanent reconnu par la loi, auquel cas l'affectation serait interdite en application de l'article 18, dernière phrase, de l'ordonnance organique.

(1) Dans l'hypothèse où la notion d'affectation exceptionnelle serait retenue pour justifier ce prélèvement, les articles 62 bis, 62 ter, 62 quater, 62 quinquies, 62 sexies et 62 septies de la loi ne seraient pas conformes à l'article premier de l'ordonnance du 2 janvier 1959, pour les motifs déjà invoqués au 1°/ ci-dessus.

Compte tenu des sommes en cause, et dans la mesure où il ne comporte ni en recettes ni en dépenses des montants correspondant à des recettes et des dépenses de l'Etat, en raison de la contraction opérée par la technique des prélèvements sur recettes - mode d'affectation qui ne rentre pas dans le cadre des affectations autorisées par les dispositions organiques-, l'article 27 de la loi de finances pour 1983 n'est pas conforme à l'ordonnance du 2 janvier 1959.

Compte tenu de la fonction propre de cet article dans la loi de finances, cette irrégularité est de nature à entraîner la non-conformité de l'ensemble de la loi de finances pour 1983.

V - NON CONFORMITE DE L'ENSEMBLE DU PROJET DE LOI DE FINANCES AUX ARTICLES 4 ET 5 DE L'ORDONNANCE DU 2 JANVIER 1959, PORTANT LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES

A titre de moyen subsidiaire, dans le cas où le moyen tiré de la violation de l'article 18 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 ne serait pas retenu, il apparaît que le recours, dans le projet de loi de finances pour 1983, à la pratique des prélèvements sur recettes paraît entacher ce projet d'une irrégularité grave au regard des articles 4 (deuxième alinéa) et 5 (deuxième alinéa), en ce que certains de ces prélèvements ne portent pas, comme on l'a montré au I ci-dessus, sur des recettes déterminées.

Ainsi qu'il résulte de la rédaction même de l'état A, c'est le cas pour les prélèvements sur les recettes de l'Etat :

- "au titre de la dotation globale de fonctionnement",
- "au profit du fonds national de péréquation de la taxe professionnelle"
- "au profit du fonds de compensation de la T.V.A."
- "au profit du budget de la C.E.E." pour leur fraction correspondant à la "ressource propre assise sur la T.V.A."

A défaut de précisions, ni dans l'état A, ni dans l'article 27, ni dans aucune autre disposition du projet de loi de finances, sur les recettes sur lesquelles s'imputent ces prélèvements, le projet de loi de finances pour 1983 n'est pas conforme à l'ordonnance du 2 janvier 1959.

En effet, si l'article 2 de cette ordonnance précise que la loi de finances de l'année "prévoit et autorise... l'ensemble des ressources... de l'Etat", ses articles 4 et 5 comportent également des **dispositions impératives quant au contenu des lois de finances.**

L'article 4 (deuxième alinéa) dispose que : "Le rendement des impôts dont le produit est affecté à l'Etat est évalué par les lois de finances".

Quant à l'article 5, son deuxième alinéa dispose que :

"Le produit des amendes, des rémunérations pour services rendus, les revenus des domaines et des participations financières, les bénéfices des entreprises nationales, les remboursements des prêts ou avances et le montant des produits divers sont prévus et évalués par les lois de finances."

Même en retenant l'interprétation la plus restrictive à l'égard du droit à l'information du Parlement qui découle, en matière financière, de l'article XIV de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, les dispositions de ces deux articles exigent que la loi de finances évalue d'une part les recettes fiscales et d'autre part les recettes non fiscales.

Or, on ne peut prétendre que cette double évaluation, qui n'est qu'un minimum, est réalisée de façon sincère et sérieuse dans le présent projet de loi de finances. On ne sait pas, en effet, sur laquelle des deux évaluations s'imputent les prélèvements visés dans le cadre du présent moyen, puisque ceux-ci sont **déduits du total** des recettes fiscales et non fiscales et s'imputent donc de façon indifférenciée sur l'ensemble de ces deux types de recettes.

Ainsi, si l'on retient la thèse selon laquelle les ressources brutes présentées à l'article 27 du projet de loi de finances pour 1983 sont les seules ressources affectées à l'Etat (1), on ne saurait considérer que le projet de loi de finances pour 1983 satisfait à la double exigence posée par les articles 4 et 5 de l'ordonnance.

Compte tenu en effet du montant des prélèvements en cause (78,2 milliards de francs), il existe une grande incertitude sur le montant de l'évaluation des recettes fiscales et de l'évaluation des recettes non fiscales selon que l'on impute les prélèvements sur recettes sur celles-ci ou sur celles-là.

(1) Cette thèse pourrait, si elle avait par ailleurs un quelconque fondement, s'appuyer sur la rédaction de l'article 4 de l'ordonnance organique (qui prévoit l'évaluation des "impôts dont le produit est affecté à l'Etat") pour les recettes fiscales. On ne saurait en revanche recourir à une telle justification pour les recettes non fiscales dont l'article 5, deuxième alinéa, fait des produits insusceptibles d'une autre affectation que l'affectation à l'Etat.

Le montant des recettes non fiscales évalué à l'état A étant inférieur à celui des prélèvements en cause, ces recettes peuvent en effet varier de 0 à 45,7 milliards de francs si l'on choisi d'imputer sur elles tout ou partie des prélèvements sur recettes. Quant aux recettes fiscales de l'Etat, elles peuvent, selon les modalités d'imputation des prélèvements, varier dans une proportion de l'ordre de 9 %, ce qui, même s'agissant d'une évaluation, dépasse la marge d'incertitude qui peut être admise dans une loi de finances.

Si, quittant le terrain théorique de l'évaluation des recettes en deux grandes masses, on considère les conséquences du caractère indifférencié des prélèvements sur recettes, dans le cadre des évaluations telles qu'elles figurent dans la loi de finances, force est de constater que la situation est encore plus confuse. C'est ainsi que les prélèvements sur recettes représentent 86 % de l'I.S. et que le seul prélèvement au titre du Fonds de compensation de la T.V.A. dépasse le produit, par exemple de la taxe de publicité foncière.

On ne saurait dire dans ces conditions que le projet de loi de finances, tel qu'il a été adopté par le Parlement, satisfait aux exigences des articles 4 et 5 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 concernant l'évaluation du produit des impôts affectés à l'Etat et des recettes non fiscales.

Dans ces conditions, dans le cas où le moyen présenté au IV ci-dessus n'aurait pas été jugé pertinent, il semble que le projet de loi de finances pour 1983 devrait être considéré comme non conforme aux articles 4 et 5 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 et partant, à l'article 34 de la Constitution.

En effet, en application de la jurisprudence formulée par le Conseil Constitutionnel dans sa décision N° 74-53 D.C. du 30 décembre 1974, une telle violation des règles concernant le contenu et la présentation du projet de loi de finances, ne peut qu'être sanctionnée, même si "le Parlement a eu la possibilité de se prononcer".

VI - NON-CONFORMITE DE L'EXAMEN EN DEUXIEME LECTURE DU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 1983, PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE POUR FAUSSE APPLICATION DE L'ARTICLE 121 DU REGLEMENT DE L'ASSEMBLEE NATIONALE, DE L'ARTICLE 42 DE L'ORDONNANCE DU 2 JANVIER 1959 ET DE L'ARTICLE 34 DE LA CONSTITUTION PAR LES INSTANCES DE L'ASSEMBLEE NATIONALE CHARGES DU CONTROLE DE LA RECEVABILITE DES AMENDEMENTS

Au cours de la troisième séance du mercredi 15 décembre 1982, lors de l'examen de l'amendement N° 55 du Gouvernement, M. Gilbert GANTIER a opposé à cet amendement, dont il estimait qu'il s'agissait d'un "cavalier" budgétaire, les dispositions de l'article 121 du Règlement de l'Assemblée Nationale qui dispose :

"Les articles additionnels et amendements contraires aux dispositions de l'article 42 de la loi organique N° 59-2 du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances sont déclarés irrecevables dans les conditions prévues aux articles 92 et 98".

M. Christian GOUX, Président de la Commission des Finances, a estimé que l'article 42 de l'ordonnance organique n'était pas opposable aux amendements du Gouvernement et qu'il n'appartenait pas au Président de la Commission des Finances de statuer, hors cas de recevabilité financière des amendements d'initiative parlementaire, sur la constitutionnalité des initiatives gouvernementales.

M. Martin MALVY, Vice-Président de l'Assemblée Nationale, qui présidait la séance, s'est rangé à cet avis.

Il apparaît cependant que la décision de refuser l'application à l'amendement N° 55 des dispositions de l'article 42 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 repose sur une fausse interprétation des dispositions de cet article.

Se référant à la décision N° 80-126 D.C. du Conseil Constitutionnel en date du 30 décembre 1980, M. le Président de la Commission des Finances a estimé que l'article 42 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 était une mesure d'application de l'article 40 de la Constitution, qui ne limite que l'initiative parlementaire. Il a en outre fait valoir qu'en l'absence de dispositions formelles, le principe de la séparation des pouvoirs empêche que le pouvoir législatif se fasse le juge, par un moyen de procédure, de la régularité des initiatives du pouvoir exécutif.

Il convient d'observer à cet égard que l'article 119 du Règlement de l'Assemblée Nationale qui, en tant que tel, n'a pas de valeur constitutionnelle (Cf. décision N° 81-135 D.C. du 31 décembre 1981) mais qui permet précisément à une instance participant du pouvoir législatif de censurer les initiatives gouvernementales contraires à l'ordonnance du 2 janvier 1959, a été déclaré conforme à la Constitution par le Conseil Constitutionnel alors même que, selon les arguments présentés par M. le Président de la Commission des Finances, il porterait également atteinte au principe de la séparation des pouvoirs.

On peut donc se demander si l'article 121 du Règlement de l'Assemblée Nationale, dont l'application a été refusée, ne peut pas être considéré comme ayant la même portée que l'article 119 à l'égard des amendements du Gouvernement qui seraient contraires à l'article 42 de l'ordonnance du 2 janvier 1959. Dans ces conditions, l'article 73 de la loi a été adopté dans des conditions non conformes à l'article 42 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 et, par suite de cette fausse application dudit article de l'ordonnance, la suite de la discussion n'a pu que se dérouler dans des conditions non conformes aux dispositions organiques et partant, à l'article 47, premier alinéa, de la Constitution.

On peut d'abord observer que l'article 42 a une rédaction de portée générale puisqu'il dispose :

"Aucun article additionnel, aucun amendement à un projet de loi de finances ne peut être présenté sauf s'il tend à supprimer ou à réduire effectivement une dépense, à créer ou accroître une recette ou à assurer le contrôle des dépenses publiques.

"Tout article additionnel et tout amendement doit être motivé et accompagné des développements de moyens qui le justifie.

"La disjonction des articles additionnels ou amendements qui contreviennent aux dispositions du présent article est de droit."

Ainsi, cet article ne comporte aucune réserve quant à l'auteur des initiatives interdites.

La question de savoir si ses dispositions sont applicables aux amendements du Gouvernement ne peut être résolue sans que l'on analyse très précisément la portée de l'article 42 de l'ordonnance du 2 janvier 1959.

Il apparaît clairement que cette disposition a une double fonction ainsi que l'a souligné le Président de la Commission des Finances dans son rapport d'information (N° 753 ; annexe au procès-verbal de la séance du 2 avril 1982) sur la recevabilité financière des amendements :

"Sous cette formulation concise, elle vise en fait deux finalités qui ne correspondent pas rigoureusement au même esprit : d'une part, assurer dans le cas particulier des lois de finances la mise en application de l'article 40 de la Constitution, d'autre part, protéger les lois de finances -dont le contenu est déterminé par d'autres dispositions de la même loi organique- de l'insertion de corps étrangers à la matière strictement financière de lois budgétaires."

En tant que **dispositions d'application de l'article 40 de la Constitution**, l'article 42 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 ne s'applique pas aux initiatives gouvernementales, ainsi que l'a implicitement décidé le Conseil Constitutionnel dans sa décision N° 80-126 D.C. du 30 décembre 1980.

En revanche, le problème de savoir si l'article 42 de l'ordonnance du 2 janvier 1959, en tant que **disposition de protection du contenu des lois de finances**, s'applique ou non aux initiatives gouvernementales reste controversé car il ne paraît pas tranché par la décision N° 80-126 D.C. précitée du Conseil Constitutionnel.

Les instances, chargées au sein de l'Assemblée Nationale du contrôle de la recevabilité financière des amendements, ont adopté à cet égard les attitudes suivantes :

- dans son rapport d'information (N° 2064 ; annexe au procès-verbal de la séance du 19 novembre 1971) M. Jean CHARBONNEL (page 53) a indiqué : "Il a été plusieurs fois reconnu que l'irrecevabilité pouvait être opposée à des amendements gouvernementaux qui n'auraient pour objet ni d'accroître ou de diminuer une recette, ni d'accroître ou de diminuer une dépense, ni s'assurer le contrôle des dépenses publiques et dont, en outre, le contenu se situerait manifestement en dehors du cadre normal de lois de finances."

- dans son rapport d'information (N° 1860 ; annexe au procès-verbal de la séance du 25 juin 1980), M. Robert-André VIVIEN notait (page 108) : "La thèse selon laquelle l'article 42 de la loi organique ne concernerait pas le Gouvernement ne va pas sans soulever elle-même des interrogations mal résolues, d'abord parce qu'il est toujours délicat d'écarter la lettre d'une disposition organique au profit d'une interprétation de son esprit, ensuite parce qu'il n'y a aucune raison d'exonérer le Gouvernement de toute discipline : si l'on conçoit que celui-ci puisse être autorisé à proposer dans le cadre d'un projet de loi de finances des amendements ayant une incidence financière du type de celle que les articles 40 de la Constitution et 42 de la loi organique interdisent aux parlementaires, c'est-à-dire réduisant les ressources ou augmentant les charges, on ne voit pas pourquoi le rôle spécifique de l'article 42 de la loi organique, à savoir l'élimination des dispositions "cavalières" qui n'ont pas leur place dans une loi de finances, ne s'appliquerait pas au Gouvernement comme aux parlementaires."

- M. Christian GOUX, dans son rapport d'information précité, note : "Le deuxième rôle de l'article 42 L.O. est d'assurer la protection des lois de finances contre l'insertion, par amendement ou par article additionnel, de dispositions n'entrant pas normalement dans ce cadre de discussion. Il s'agit de dispositions qui, généralement, présentent le caractère de "cavaliers budgétaires", c'est-à-dire d'initiatives n'ayant aucun rapport avec le contenu normal des lois de finances, tel qu'il est défini par l'ordonnance organique du 2 janvier 1959, et spécialement par son article 1er : les lois de finances, qui présentent une périodicité fréquente, un contenu généralement disparate et des procédures d'adoption spéciales, peuvent être un véhicule attractif pour canaliser des idées de réformes qui, autrement, s'exposeraient à ne jamais accéder à l'ordre du jour. L'article 42 L.O., puisqu'il définit le contenu des amendements autorisés en loi de finances -c'est-à-dire, a priori, des amendements financiers- devrait suffire à l'élimination de ces tentatives : mais sa rédaction, du fait même qu'elle règle simultanément l'application de l'article 40 en lois de finances, suscite des difficultés d'application." (page 79).

"Le fait d'admettre que l'article 42 L.O. s'applique au Gouvernement dans les termes stricts où il est écrit reviendrait à limiter le droit d'amendement du Gouvernement en loi de finances... en reconnaissant que le rôle de l'article 42 L.O. en tant que protection des lois de finances contre les "cavaliers" budgétaires peut jouer aussi à l'égard du Gouvernement : cette conséquence n'a en soi rien de choquant puisque le contenu strictement financier des lois de finances s'impose au Gouvernement comme aux parlementaires." (page 83).

Si, au niveau des instances parlementaires, la question est controversée, la décision du Président de l'Assemblée Nationale (1) lors de l'examen de l'amendement N° 55 à l'article 73 du projet de loi de finances concluant à la non application de l'article 42 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 à un amendement du Gouvernement, et la mise aux voix par scrutin public, de cet amendement paraissent donc contraires à l'article 42 précité, dans la mesure où le Conseil Constitutionnel a, à plusieurs reprises, reconnu l'opposabilité au Gouvernement de l'article 42 de l'ordonnance :

- dans sa décision N° 76-74 D.C. du 22 décembre 1976, le Conseil Constitutionnel a annulé 5 articles résultant d'amendements gouvernementaux au motif qu'ils avaient été introduits dans une loi de finances rectificative "en méconnaissance des prescriptions de l'article 42".

- dans sa décision N° 78-100 D.C. du 29 décembre 1978, le Conseil Constitutionnel paraît avoir implicitement confirmé cette analyse puisqu'il a écarté l'application de l'article 42 à des dispositions d'initiative gouvernementale pour le seul motif qu'elle ne résultait ni d'amendement, ni d'article additionnel mais d'une lettre rectificative.

- dans ses décisions N° 81-133 D.C. du 30 décembre 1981 et N° 81-135 D.C. du 31 décembre 1981, le Conseil Constitutionnel a examiné au fond des amendements d'origine gouvernementale qui lui étaient déférés au titre de leur non-conformité avec l'article 42 de l'ordonnance du 2 janvier 1959.

Dans la mesure où, comme l'a rappelé le Conseil Constitutionnel dans sa décision N° 81-126 D.C. du 30 décembre 1980, le Règlement de l'Assemblée Nationale, en son article 121, "organise un contrôle de la recevabilité des articles additionnels et amendements au regard de l'article 42 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 et que ce contrôle est exercé par des instances propres à chacune des Assemblées", il apparaît que, du simple fait qu'une disposition relative au statut de certains personnels enseignants ne paraissant pas répondre au critère fixé par l'article 42 de l'ordonnance organique a pu être mise aux voix sans que ce contrôle soit exercé, alors même qu'un député l'avait explicitement demandé, constitue une violation de l'article 42 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 et par voie de conséquence, à l'article 34 de la Constitution qui dispose que "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". Du fait de cette décision les députés n'ont pu, dans la suite de la discussion, mettre en oeuvre cette procédure et la suite du débat s'est donc déroulée dans des conditions non conformes aux dispositions organiques.

(1) A noter une décision prise en 1980, reconnaissant implicitement l'applicabilité de l'article 42 de l'ordonnance à un amendement gouvernemental (J.O. Débats Assemblée Nationale, 2ème séance du 28 octobre 1980, pages 3203 et 3204).

VII - NON CONFORMITE A L'ARTICLE PREMIER DE L'ORDONNANCE N° 59-2 DU 2 JANVIER 1959 DE DIVERSES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI DE FINANCES

Ne paraissent pas conformes à l'article premier de l'ordonnance qui définit, en recourant à une énumération limitative, le contenu des lois de finances, les dispositions suivantes :

1°/ L'article 14 (tabacs - fiscalité et aménagement du monopole), paragraphe IV-2 (modification de l'article 570 du code général des impôts) : cet article est relatif aux rapports entre les fournisseurs de tabacs (qui peuvent être, dans les cas visés à l'article 565 du code général des impôts, des personnes physiques et morales de toute nature et dans les autres cas, une société, la S.E.I.T.A. régie pour l'essentiel par le droit des sociétés anonymes) et les débitants de tabacs, dans des domaines strictement étrangers au contenu des lois de finances tel qu'il est défini par l'article premier de l'ordonnance.

2°/ L'article 55 (conditions de financement des prestations familiales servies aux non-salariés agricoles), paragraphes I, II et IV : les dispositions en cause sont en effet relatives à l'organisation administrative de la caisse nationale des allocations familiales, aux règles de comptabilisation de ses ressources et aux mécanismes de compensation entre régimes de sécurité sociale, toutes dispositions qui concernent des organismes extérieurs à l'Etat et dont les ressources ne rentrent manifestement pas dans la catégorie des impositions de toute nature visées à l'article premier de l'ordonnance du 2 janvier 1959.

.../

4°/ **Les articles 73 et 76** (dispositions statutaires concernant certaines catégories de personnels enseignants) : ces dispositions n'entrent dans aucune des catégories de dispositions "financières" définies par l'article premier de l'ordonnance ; en particulier, s'agissant seulement de réserver des emplois à certaines personnes, elles n'entrent pas dans le cadre du 5ème alinéa dudit article puisque les dispositions affectant le volume des emplois sont inscrites par ailleurs dans le projet de loi de finances (1).

5°/ **L'article 77** (dispositions relatives à diverses cotisations sociales agricoles) : cet article concerne diverses cotisations qui n'entrent pas dans les recettes de l'Etat et n'ont pas le caractère d'impositions de toute nature (1).

*

* *

N.B. : Pour des motifs tenant au délai de rédaction du présent recours, les numéros d'articles de la loi de finances pour 1983 cités dans le présent document sont ceux résultant de l'adoption par l'Assemblée Nationale en deuxième lecture.

(1) Compte tenu des décisions prises par la Présidence de l'Assemblée Nationale en deuxième lecture sur l'amendement N° 55 à l'article 73, il n'a pas été possible de mettre en oeuvre, pour les articles 76 et 77, adoptés sous forme d'article additionnel émanant du Gouvernement, la procédure de contrôle de la recevabilité propre à l'Assemblée Nationale.