

CONSEIL CONSTITUTIONNEL

ORDRE DU JOUR

Séance du mercredi 20 novembre 1991
11 heures

Examen, en application de l'article 61, alinéa 2, de la Constitution, de la loi portant règlement définitif du budget de 1989.

Rapporteur : Monsieur Léon JOZEAU-MARIGNE

COMPTE-RENDU DE LA SEANCE DU 20 NOVEMBRE 1991

(Loi portant règlement définitif du budget de 1989)

La séance est ouverte à 11 heures en présence de tous les membres, sauf Monsieur LATSCHA, qui est souffrant.

Monsieur le Président : Je suis en mesure de vous donner de bonnes nouvelles de Monsieur LATSCHA, qui va mieux. En dehors de notre conversation d'amitié, je lui ai demandé son sentiment sur l'affaire qui vient aujourd'hui : son inclination est à l'approbation du projet qui nous est soumis... Monsieur le Président, c'est à vous...

Monsieur JOZEAU-MARIGNE : Monsieur le Président, mes chers collègues, nous voici saisis de la loi portant règlement définitif du budget pour 1989.

Le recours, signé par 98 députés, ne nous est parvenu que le 23 octobre alors que le texte avait été adopté définitivement le 9 octobre. Les saisissants ont donc utilisé au maximum le délai constitutionnel de promulgation de la loi après avoir pris le soin d'avertir tant le secrétariat général du Conseil constitutionnel que le secrétariat général du Gouvernement de leur intention de déposer un recours.

Mon propos comprendra plusieurs points car nous sommes face à une question très technique qu'il nous faut cerner progressivement.

Dans un premier temps, vous me permettrez d'évoquer devant vous les débats parlementaires qui ont présidé à l'examen du texte déféré ; dans un deuxième temps, je vous rappellerai le régime juridique des lois de règlement consacré tant par l'ordonnance organique de 1959 relative aux lois de finances que par notre jurisprudence ; l'arrière-plan de l'évolution de la dette publique et des modalités de sa gestion me paraît devoir être présenté ensuite avant d'aborder la saisine et la réponse que je me propose d'y apporter.

I. LA DISCUSSION PARLEMENTAIRE :

Ce texte a été adopté après une seule lecture devant chaque Assemblée.

A l'Assemblée nationale, Monsieur FREVILLE et les membres du groupe de l'union centriste ont déposé en séance publique des amendements, rejetés en commission, qui préfiguraient leur

.../...

recours devant le Conseil constitutionnel. Ces amendements avaient pour objectif de déplacer 13,7 milliards de Francs, représentatifs des intérêts courus sur les obligations renouvelables du Trésor, des pertes de trésorerie dans les charges du Titre Ier du budget de l'Etat. Vous avez relevé comme moi que paradoxalement les auteurs de la saisine ne se sont pas opposés en séance publique à l'adoption du texte qui leur était soumis, seul le groupe communiste s'abstenant.

Comme le montre le rapport CHINAUD, le contrôle approfondi sur l'exécution du budget 1989 auquel s'est livré le Sénat s'est déroulé essentiellement en commission. La commission des finances de la Haute Assemblée tout comme celle de l'Assemblée nationale a procédé à l'audition du Premier Président de la Cour des comptes et a adressé à la Cour un questionnaire. Mais à la différence de l'Assemblée, le Sénat a interrogé la Cour sur l'imputation budgétaire de la charge de la dette, qui nous intéresse tout particulièrement et les réponses fournies à ce sujet sont très éclairantes. Seuls les sénateurs du groupe socialiste et une fraction du groupe Rassemblement démocratique et européen ont adopté la loi, leurs autres collègues s'abstenant.

Après vous avoir décrit le contexte dans lequel cette loi a été discutée et votée, je souhaiterais rappeler le régime juridique de la loi de règlement tel que le définit l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 et tel que nous l'avons interprété.

II. LE REGIME JURIDIQUE DES LOIS DE REGLEMENT :

1° Les règles posées par l'ordonnance organique :

L'ordonnance organique définit la loi de règlement, son objet, son contenu et la procédure à laquelle celle-ci est soumise.

- La loi de règlement a le caractère d'une loi de finances. Selon l'article 2 de l'ordonnance, elle "constate les résultats financiers de chaque année civile et approuve les différences entre les résultats et les prévisions de la loi de finances de l'année, complétée, le cas échéant, par ses lois rectificatives".
- Le contenu du projet de loi de règlement est, selon l'article 35 de l'ordonnance, le suivant : celui-ci constate le montant définitif des encaissements de recettes et des ordonnancements de dépenses se rapportant à une même année ; le cas échéant, il ratifie les ouvertures de crédits par décrets d'avances et approuve les dépassements de crédits résultants de circonstances de force majeure.

.../...

Il établit le compte de résultat de l'année, qui comprend trois éléments :

- a) Le déficit ou l'excédent résultant de la différence nette entre les recettes et les dépenses du budget général ;
- b) Les profits et les pertes constatés dans l'exécution des comptes spéciaux ;
- c) Les profits ou les pertes résultant éventuellement de la gestion des opérations de trésorerie.

Le projet de loi de règlement autorise enfin le transfert du résultat de l'année au compte permanent des découverts du Trésor.

Aux termes de l'article 36 de l'ordonnance, le projet de loi de règlement est accompagné :

- d'annexes explicatives faisant connaître notamment l'origine des dépassements de crédit et la nature des pertes et des profits ;
- d'un rapport de la Cour des comptes et de la déclaration générale de conformité entre les comptes individuels des comptables et la comptabilité des ministres.
- S'agissant de la procédure, l'article 38 de l'ordonnance dispose que le projet de loi de règlement est déposé et distribué au plus tard à la fin de l'année qui suit l'exécution du budget.

2° Les règles posées par la jurisprudence constitutionnelle :

Le Conseil constitutionnel, à travers trois décisions rendues à ce jour, a été amené à mieux préciser la procédure d'adoption de ces lois et à déterminer l'étendue de son contrôle sur leur contenu.

Le Conseil a rendu deux décisions sur le contrôle de la procédure d'adoption des lois de règlement.

Par une décision n° 83-161 DC du 19 juillet 1983, il a posé en principe que les dispositions constitutionnelles et organiques prévoyant que les projets de loi de finances peuvent être mis en vigueur par ordonnance si le Parlement ne s'est pas prononcé dans un délai de 70 jours, ne sont pas applicables aux projets de loi de règlement.

Le Conseil constitutionnel a à nouveau banalisé la procédure d'adoption de la loi de règlement dans une décision du 24 juillet

.../...

1985 (n° 85-190 DC). Il a jugé que la procédure d'urgence de plein droit, prévue pour les lois de finances, n'obéissait à aucune nécessité pour les lois de règlement. Par conséquent, au bout du compte, seule l'exigence d'une date limite de dépôt distingue la procédure d'adoption des lois de règlement de la procédure législative ordinaire.

Par ailleurs, le contenu des lois de règlement ne donne pas lieu à un contrôle très approfondi de la part du Conseil constitutionnel.

Dans une décision du 16 janvier 1986 (n° 85-202 DC), rendue au rapport de Monsieur SEGALAT, le Conseil a refusé de s'engager dans la voie d'un contrôle de la régularité des opérations du budget qui aurait pu faire de lui une seconde Cour des comptes.

Il a expressément souligné que la loi de règlement comportait deux séries de dispositions. D'une part, celles qui constatent les résultats des opérations intervenues pour l'exécution du budget et établissent le compte de résultat ; d'autre part, celles qui opèrent, le cas échéant, des ajustements de crédits par rapport aux prévisions et autorisent le transfert du résultat de l'année au compte permanent des découverts du Trésor.

Dans le premier cas, il s'agit de photographier une situation à un instant donné.

La loi de règlement doit retracer les opérations de constatation, quelle que soit leur irrégularité. Une fois encore, la loi de règlement n'a pas pour objet de procéder à l'exécution du budget mais d'en constater les résultats pour que le Parlement se prononce en connaissance de cause sur l'exécution de la loi de finances.

A ce titre, le contrôle du Conseil constitutionnel se limite au respect des règles relatives au contenu des lois de finances, que j'ai rappelées. Il ne lui revient pas d'apprécier la régularité des actes d'exécution du budget. Le contrôle de la régularité des actes administratifs ou comptables relève des autorités et des juridictions compétentes pour en connaître.

Dans le cas des opérations d'ajustement de crédits, de transferts du résultat de l'année au compte permanent des découverts du trésor, le Parlement intervient dans les mêmes conditions que pour une loi de finances ordinaire. Cependant, les irrégularités pouvant affecter les opérations d'exécution au vu desquelles s'exerce le pouvoir de décision du Parlement sont sans influence sur la conformité à la Constitution des dispositions qui prennent en compte ces opérations.

Par conséquent, le Parlement ne peut que ratifier des opérations qui ont été, le cas échéant, irrégulières ou refuser d'adopter la loi. Le juge constitutionnel, de son côté, s'en tient à un contrôle limité à la procédure d'adoption de la loi de règlement

.../...

et à son contenu au regard des articles 2 et 35 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959.

III. Comme nous allons le voir, les députés saisissants situent leur argumentation dans la perspective de cette jurisprudence.

1° Mais avant d'examiner le contenu de leur mémoire, je voudrais faire quelques brèves observations touchant aux finances publiques qui permettront de comprendre la raison d'être de la saisine.

Ce qui caractérise les finances de l'Etat depuis le milieu des années 1970 environ, c'est l'ampleur croissante des déficits budgétaires et, corrélativement, le recours de plus en plus massif à l'emprunt public. Il en est résulté une forte progression de la charge de la dette publique : en sorte que l'Etat se trouve aujourd'hui au seuil d'une période au cours de laquelle il devra procéder à des remboursements en capital et à des paiements d'intérêts extrêmement lourds.

Pour mieux capter l'épargne publique, l'Etat a, au cours des années récentes, diversifié ses techniques d'emprunt.

2° C'est ainsi qu'ont été notamment créés deux instruments financiers nouveaux, dont il me faut dire un mot : les obligations renouvelables du Trésor (O.R.T.) et les obligations assimilables du Trésor (O.A.T.).

Emises pour la première fois en juin 1983, en application d'un décret du 9 septembre 1982, les O.R.T. sont des obligations d'une durée de 6 ans, dont les intérêts, capitalisés, sont en principe payés à l'échéance, en même temps qu'est remboursé le capital. Toutefois, à mi-parcours, donc au bout de 3 ans, le souscripteur peut exercer une option de renouvellement : dans ce cas, les intérêts capitalisés au cours des trois premières années lui sont versés et le Trésor lui échange une ancienne O.R.T. contre une nouvelle, émise pour une durée de 6 ans aux nouvelles conditions du marché.

Ce système présentait un grave inconvénient pour l'Etat : celui de concentrer à une même date une lourde charge de remboursement de capital et de paiements d'intérêts. C'est ainsi qu'en 1990, s'il n'avait pas pris de mesures particulières, l'Etat aurait dû décaisser le même jour, capital et intérêts confondus, plus de 50 Milliards de Francs...

Mais, précisément, des mesures particulières ont été prises de manière à étaler dans le temps la charge de la dette publique résultant de l'émission (qui s'est poursuivie jusqu'en 1985) d'O.R.T.

.../...

Il convient de signaler deux de ces mesures.

D'une part, la création de la Caisse d'amortissement de la dette publique, qui a procédé, à partir de 1987, au rachat d'O.R.T. Le Conseil constitutionnel, dans sa décision n° 86-209 DC du 3 juillet 1986 (cons. 41), a été amené à se prononcer dans le sens de la conformité à la Constitution de cette institution et de sa mission. Il a, à cette occasion, clairement distingué entre les intérêts de la dette publique qui sont des charges permanentes de l'Etat relevant du budget de ce dernier, et les remboursements en capital des emprunts, qui sont des opérations de trésorerie.

La seconde mesure a été la création et l'émission, à partir de 1985, des O.A.T.. Il n'est pas nécessaire d'entrer ici dans le détail du régime de ces obligations. Il suffit d'insister sur ce que, à partir de 1988, sur la base d'un décret du 30 septembre 1988, la possibilité a été ouverte aux souscripteurs d'O.A.T. d'en régler le montant par l'apport, en échange, d'O.R.T. : vous payez les O.A.T. que vous acquérez en remettant des O.R.T. que vous possédez.

Nous sommes là au coeur du mécanisme technique où prend sa source le problème constitutionnel soulevé par la saisine.

IV - Comme vous l'avez constaté, cette saisine est rédigée de façon très compacte, et finalement très aride. Elle ne manque pourtant pas d'habileté. Je voudrais essayer de vous le montrer.

1° Elle prend appui sur une critique formulée par la Cour des comptes, pages 39 et 108 du rapport de celle-ci qui, conformément à l'article 36 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959, accompagnait le projet de loi de règlement du budget de 1989.

Que dit la Cour des comptes ? Le mieux est encore de lire son texte :

"d) Remboursement des O.R.T.

Comme il est indiqué ci-dessus, le remboursement des O.R.T. pour leur valeur nominale s'est élevé à 18 143 millions en 1989. Ce remboursement s'est effectué principalement par reprise d'O.R.T. en paiement de nouvelles obligations assimilables du Trésor (O.A.T.). En raison de la différence entre la valeur de reprise, intégrant les intérêts courus depuis l'émission, et la valeur nominale des obligations, ces opérations ont entraîné des pertes à hauteur des 13 776 millions cités ci-dessus.

Au total, le remboursement des O.R.T. en 1989 a donc représenté une charge de trésorerie de 31 919 millions.

.../...

La Cour doit relever que l'opération qui consiste à admettre simultanément intérêts et capital en nouvelle souscription comptabilisée dans sa totalité comme opération de trésorerie, si elle présente des avantages techniques, a pour conséquence de ne pas faire apparaître en dépenses budgétaires les intérêts courus, mais non encore échus".

La Cour dénonce donc la façon dont ont été enregistrées comptablement les opérations d'achat d'O.A.T. par remise d'O.R.T. effectuées en 1989. Et il s'agit aussi bien de l'enregistrement comptable auquel ont procédé, individuellement, au coup par coup, les comptables du Trésor, que de la comptabilisation finale au niveau de la loi de règlement : celle-ci n'est, en effet, que la synthèse des opérations des comptables individuels.

2° Que disent, plus précisément, les saisissants à la suite de ces observations de la Cour des comptes ?

Il faut distinguer, rappellent-ils, entre le service des intérêts de la dette, qui est une opération budgétaire, une charge permanente de l'Etat, qui doit être prise en charge par le budget général, et le remboursement du capital, qui est une opération de trésorerie, laquelle au contraire n'a pas à figurer dans les dépenses budgétaires. Cette distinction est consacrée par les articles 6 et 15 de l'ordonnance organique de 1959. Elle a été entérinée, nous l'avons vu, par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 3 juillet 1986.

Or, que s'est-il passé lors de la prise en compte, sur le plan comptable, des opérations d'achat d'O.A.T. par remise d'O.R.T. ? Les comptables ont considéré l'ensemble de l'opération comme une opération de trésorerie. Ils ont estimé que lorsque le Trésor payait aux souscripteurs, par des O.A.T. nouvelles, la remise des O.R.T. anciennes, il n'y avait pas lieu de distinguer, dans la valeur de ces dernières, entre la valeur du capital et la valeur des intérêts courus à la date de l'opération, et donc entre une opération budgétaire et une opération de trésorerie. Ils ont tenu l'ensemble pour une opération de trésorerie, et donc comptabilisé la partie de la valeur de reprise des O.R.T. correspondant aux intérêts dus comme une perte de trésorerie, et non comme une charge budgétaire.

Cette façon de procéder a eu pour conséquence qu'au niveau de la loi de règlement, une somme de 13 776 millions de francs est, selon les saisissants, à tort comptabilisée à l'article 11, avec les "pertes diverses sur emprunts et engagements", alors qu'elle aurait dû l'être à l'article 3 parmi les dépenses du budget de l'Etat afférentes à la dette publique (Titre I).

Et les députés de poursuivre en soutenant que cette mauvaise imputation est inconstitutionnelle.

.../...

Ils insistent en effet sur ce que le deuxième alinéa de l'article 35 de l'ordonnance de 1959 oblige, comme je l'ai déjà indiqué, à ce que le projet de loi de règlement présente le compte de résultat de l'année selon un triptyque comprenant :

- a) le solde des recettes et dépenses du budget général ;
- b) les profits et pertes constatés dans l'exécution des comptes spéciaux ;
- c) les profits et pertes résultant de la gestion des opérations de trésorerie.

Ils rappellent que le Conseil constitutionnel a admis, dans sa décision du 16 janvier 1986, que même en cas de dispositions de la loi de règlement se bornant à procéder à de pures constatations (ce qui est ici le cas), cette loi devait du moins être conforme aux "règles de valeur constitutionnelle qui définissent son contenu et qui figurent dans les articles 2 et 35 de l'ordonnance du 2 janvier 1959".

Ils en tirent notamment la conséquence que le Parlement n'a pas été mis à même d'exercer sur l'exécution du budget le contrôle politique qui lui appartient : le déficit d'exécution du budget de 1989 aurait été en réalité de quelques 99 milliards de francs, au lieu des 85,7 milliards indiqués à l'article 7 de la loi.

Ils concluent enfin en vous demandant la censure des articles 1, 3, 7, 11 et 14 de la loi déferée. Mais j'indique tout de suite que s'il fallait accueillir leur thèse, c'est toute la loi qu'il nous faudrait censurer, tant les divers comptes présentés dans la loi de règlement sont interdépendants les uns des autres.

V. Mais faut-il donner satisfaction aux saisissants ? Je ne vous cache pas que la question m'a fait hésiter. Deux questions se posent à nous :

- d'abord, une question de fond : qui a raison de la Cour des comptes et des saisissants d'une part, ou du Gouvernement d'autre part, quant à la nature juridique et comptable des sommes litigieuses : perte de trésorerie ou charge budgétaire ?

- ensuite, dans la mesure où la première réponse serait favorable aux saisissants, une question tenant à la profondeur du contrôle du Conseil constitutionnel sur les lois de règlement, telle qu'elle résulte de sa jurisprudence antérieure en la matière : l'irrégularité, en l'admettant établie, est-elle susceptible d'être censurée par le Conseil, quitte à infléchir quelque peu sa jurisprudence.

.../...

Par souci de clarté, j'aborderai ces deux questions distinctement. Mais je signale qu'elles sont liées l'une à l'autre : il serait naturel que le Conseil, en présence d'une irrégularité flagrante de qualification juridique et comptable, ait tendance à interpréter sa jurisprudence antérieure sur les lois de règlement comme lui permettant de censurer cette irrégularité, quitte à "entrebâiller" un peu les possibilités, assez étroites nous l'avons vu, que lui offre cette jurisprudence antérieure.

1° Or, sur la question de fond, j'en suis arrivé à l'opinion, après avoir entendu et lu les observations du Gouvernement, que si ce dernier n'avait pas une position certainement fondée en droit, il avait du moins une position assez cohérente.

Pour m'en assurer, je l'ai interrogé sur l'attitude qu'avait, vis à vis des opérations d'échange d'obligations d'Etat en question, cet autre "bras" du Trésor qu'est le fisc. Quel traitement fiscal est réservé aux intérêts qui s'attachent à ces obligations en cas de conversion ? Le Trésor est-il logique avec lui-même, ou traite-t-il, en les imposant comme des intérêts en tant que fisc, des sommes qu'en tant que gestionnaire de la dette publique, il se refuserait à regarder comme une charge budgétaire ?

La réponse qui m'a été apportée oblige à distinguer entre deux régimes successifs :

* sous l'empire du décret du 9 septembre 1982 créant les O.R.T. (donc avant même la création des O.A.T.), ces O.R.T., nous l'avons vu, pouvaient être, au bout de trois ans, converties en O.R.T. nouvelles pour une autre période de 6 ans. Dans cette hypothèse, les intérêts dus sur les trois ans écoulés étaient effectivement versés au détenteur de l'O.R.T., qui lui était échangée pour une nouvelle O.R.T. Le Trésor a, pour ces opérations, distingué entre la partie portant sur le capital, comptabilisée normalement en opération de trésorerie, et la partie relative aux intérêts, comptabilisée comme une charge budgétaire. Le fisc, de son côté, a logiquement individualisé ces intérêts pour les imposer dans la catégorie des revenus de capitaux mobiliers.

* S'agissant, en second lieu, de l'admission d'O.R.T. en paiement d'O.A.T, autorisée par le décret du 30 septembre 1988, le Trésor a raisonné différemment. Il a estimé que l'opération s'analysait en l'achat par lui (au moyen d'O.A.T) d'O.R.T. pour le prix global de ces dernières, lequel prix comprend plusieurs éléments dont les intérêts courus ne sont que l'un d'entre eux. Il ne s'agirait, en somme que d'une modalité de règlement d'une souscription d'emprunt, devant être regardée toute entière comme une opération de trésorerie générant pour le Trésor une perte de trésorerie, sans qu'il y ait lieu à distinction comptable d'une partie à caractère budgétaire.

.../...

Et l'Etat, ici encore, est resté logique avec lui-même, puisqu'il a tiré les conséquences de son changement de raisonnement sur le plan fiscal : le fisc estime en effet qu'à l'occasion de l'opération, le contribuable réalise une plus-value sur cession de titres, constituée par la soulte globale attachée au principal, dont la valeur des intérêts n'est qu'un des éléments ; et le fisc impose l'ensemble de cette plus-value dans la catégorie des bénéfices non-commerciaux, sans réserver un sort spécifique aux intérêts.

Je vous avoue tout net que je ne suis pas certain de la pertinence de cette analyse. Peut-être les juges compétents, lorsqu'ils seront saisis de la question, auront-ils une approche différente. Mais du moins, encore une fois, le Trésor fait-il preuve dans cette affaire d'une certaine cohérence, qui m'interdit de regarder l'erreur d'imputation alléguée par les saisissants comme certainement établie.

2° Je suis amené, dans ces conditions, à vous proposer une solution de conformité à la Constitution.

Comme je l'ai déjà montré, la jurisprudence du Conseil constitutionnel quant au contrôle des lois de règlement est marquée du sceau d'une grande réserve.

Deux logiques la traversent, qui ne sont pas à proprement parler contraires, mais offrent deux possibilités sur lesquels il est loisible, alternativement, de jouer.

Elle insiste d'abord - c'est tout le début du considérant 6 de la décision du 16 janvier 1986 - sur ce que la loi de règlement se borne à de pures constatations, à retracer, à partir des comptes des comptables individuels, des opérations à caractère administratif ou comptable dont il n'appartient pas au Conseil constitutionnel d'apprécier la régularité. Dans cette première perspective, nous dirions que, quand bien même les opérations comptables effectuées à l'occasion des conversions de titres litigieuses ne seraient pas régulières, la loi de règlement ne pouvait que les retranscrire telles quelles, sans qu'on puisse lui faire grief d'imputations erronées.

Il est vrai qu'il reste la dernière phrase de ce considérant 6, dont j'ai déjà lu l'essentiel. Elle ouvre la perspective d'un contrôle plus approfondi, en permettant de vérifier la régularité de la loi de règlement au regard des règles de valeur constitutionnelle contenues dans l'article 35, notamment, de l'ordonnance du 2 janvier 1959. On pourrait alors dire, avec les saisissants, que ni le projet ni la loi votée ne présentent le compte de résultat en respectant la présentation imposée par l'alinéa 2 de cet article 35, et notamment le regroupement distinct des opérations du budget général d'une part, et des opérations de trésorerie, de l'autre.

Mais je ne vous aurais proposé de nous engager dans cette perspective, de donner cette inflexion à notre jurisprudence que si le grief allégué par les saisissants quant à la nature juridique et comptable des opérations d'achat d'O.A.T. par remise d'O.R.T. était établi. Or, je crois vous avoir montré qu'il ne l'était pas véritablement.

Pour toutes ces raisons, Monsieur le Président, mes chers collègues, je vous propose de déclarer que la loi portant règlement définitif du budget de 1989 n'est pas contraire à la Constitution, selon les termes contenus dans le projet de décision qui est à votre dossier.

Monsieur le Président : Je crois traduire le sentiment général en soulignant combien cet exposé a été clair et vivant : il a ôté son opacité à un sujet qui en présentait beaucoup... J'ai interrogé Monsieur le Secrétaire général : il n'y a, à ce jour, aucune décision des tribunaux administratifs ou du Conseil d'Etat concernant la dualité d'interprétations possible... Aller à la censure, ce serait, de notre part, exercer plus qu'un contrôle strict... Qui souhaite intervenir ? Au fond, notre position, c'est "la jurisprudence Ségalat".

Monsieur FAURE : Quand j'étais membre du Gouvernement, je me suis évidemment livré à ce genre de gymnastique, qui peut être formulée en termes simples : il s'agit d'augmenter la dette pour réduire le déficit ! ... Doit-il y avoir, en cette matière, un contrôle constitutionnel ou un contrôle politique ? Je penche plutôt pour le contrôle politique... Tout en ne trouvant pas le procédé très élégant, je me rallie donc à la position du projet... Mais manifestement, c'est de la fuite en avant... Effectivement, la logique voudrait le classement en charges budgétaires... Mais enfin... Et puis, il y a tout l'environnement : les conditions de vote au Sénat, qu'a évoquées le rapporteur ; à l'Assemblée nationale, cela a du être fait à la sauvette, en présence de sept députés socialistes...

Monsieur le Président : Certainement, il y a une habileté. Qu'elle soit justifiable ou pas, c'est l'affaire du contrôle politique. Nous, nous ne devons pas nous faire le contrôleur de la régularité des opérations comptables. Sinon, il y aurait bien du péril dans l'avenir... Alors, nous passons à la lecture du projet.

Monsieur JOZEAU-MARIGNE commence de procéder à la lecture du projet de décision.

Monsieur le Président (l'interrompant à la fin de la page 6) : "que la constitutionnalité de la loi de règlement, en celles de ses dispositions qui procèdent à des constatations, s'apprécie uniquement..." : on veut dire "en ce que"...

Monsieur le Secrétaire général : En ce que la loi de règlement est récognitive.

.../...

Monsieur le Président : C'est cela, je comprends, d'accord, d'accord.

Monsieur JOZEAU-MARIGNE reprend et achève la lecture de son projet.

Monsieur le Président : Très bien... Qui veut intervenir ?

Monsieur MOLLET-VIEVILLE : C'est un point de détail mais, page 6, ne faut-il pas dire : "... ne relève pas de celui du Conseil constitutionnel" ?

Monsieur le Président et d'autres conseillers : Non, c'est correct ainsi.

L'amendement est repoussé.

Monsieur FABRE : Je crois que notre rapporteur est digne d'applaudissements : je voudrais dire combien j'ai apprécié de pouvoir, grâce à lui, comprendre quelque chose à ce dossier.

(Applaudissements de tous les conseillers).

Monsieur le Président : Je pensais proposer les applaudissements après le vote : et si par je ne sais quel coup de colère le projet était néanmoins rejeté ?!

Monsieur FAURE : On peut applaudir le talent sans adhérer à la thèse...

Monsieur le Président met le projet aux voix. Il est adopté à l'unanimité.

Après indication par Monsieur le Secrétaire général de la liste des textes législatifs en discussion pour lesquels une saisine est envisageable, les conseillers procèdent à une ébauche du calendrier prévisible de leurs travaux pour les mois de décembre et janvier.

La séance est levée à 12 h 40.

Décision n° 91-300 DC
du novembre 1991

(Loi portant règlement définitif
du budget de 1989)

PROJET

Le Conseil constitutionnel a été saisi, le 23 octobre 1991, par MM. Jacques BARROT, Yves FREVILLE, Jean-Paul FUCHS, Edouard LANDRAIN, Michel VOISIN, Francis GENG, François ROCHEBLOINE, Michel JACQUEMIN, Christian KERT, Mme Bernadette ISAAC-SIBILLE, MM. Jean-Pierre FOUCHER, Hubert GRIMAULT, Raymond BARRE, Claude BIRRAUX, Edmond ALPHANDERY, Germain GENGENWIN, Gérard GRIGNON, Bernard STASI, Pierre MEHAIGNERIE, François BAYROU, Mme Christine BOUTIN, MM. Jean-Jacques HYEST, Jean BRIANE, Adrien ZELLER, Jean-Paul VIRAPOULLE, Georges CHAVANES, Charles MILLON, Jean-Yves HABY, Mme Louise MOREAU, MM. Jean BROCARD, Aimé KERGUERIS, Marc LAFFINEUR, Maurice LIGOT, Jean-Luc PREEL, Philippe MESTRE, Francisque PERRUT, Roger LESTAS, Jean-Pierre PHILIBERT, Jean-François MATTEI, Georges MESMIN, Alain MOYNE-BRESSAND, Georges COLOMBIER, Jean-Guy BRANGER, Jean PRORIOU, Claude GATIGNOL, Jean-Marc NESME, Mme Nicole AMELINE, MM. François d'HARCOURT, Francis SAINT-ELLIER, Michel MEYLAN, Francis DELATTRE, Alain GRIOTTERAY, Rudy SALLES, Charles EHRMANN, Jean DESANLIS, Claude WOLFF, François-Michel GONNOT, Gilles de ROBIEN, Daniel COLIN, Willy DIMEGLIO, Claude GAILLARD, Jean SEITLINGER, Philippe VASSEUR, Gérard LONGUET, Roland BLUM, Jacques DOMINATI, Charles FEVRE, Gilbert GANTIER, Raymond MARCELLIN, Bernard PONS, Alain COUSIN, Philippe AUBERGER, Claude-Gérard MARCUS, Robert PANDRAUD, Régis PERBET, Bernard SCHREINER, François GRUSSENMEYER, Arnaud LEPERCQ, Mme Suzanne SAUVAIGO, MM. Jean-Louis MASSON, Jean-Marie DEMANGE, Gérard LEONARD, Pierre RAYNAL, Pierre-Rémy HOUSSIN, Jean-Louis GOASDUFF, Mme Christiane PAPON, MM. Roland NUNGESSER, René GALY-DEJEAN, Mme Michèle ALLIOT-MARIE, MM. Jean de LIPKOWSKI, Robert-André VIVIEN, Georges TRANCHANT, Arthur DEHAINE, Pierre PASQUINI, Pierre BACHELET, Jacques BOYON, René COUVEINHES, Gérard CHASSEGUET, députés, dans les conditions prévues à l'article 61, alinéa 2, de la Constitution, de la conformité à celle-ci de la loi portant règlement définitif du budget de 1989 ;

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL,

Vu la Constitution ;

.../...

Vu l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 modifiée portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, notamment le chapitre II du titre II de ladite ordonnance ;

Vu l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 modifiée portant loi organique relative aux lois de finances ;

Vu le décret n° 82-770 du 9 septembre 1982 autorisant l'émission par le Trésor public d'obligations renouvelables ;

Vu le décret n° 87-1160 du 31 décembre 1987 relatif à l'émission de l'emprunt d'Etat janvier 1988 et autorisant l'émission d'obligations assimilables du Trésor, modifié par le décret n° 88-935 du 30 septembre 1988 ;

Vu le décret n° 89-4 du 4 janvier 1989 relatif à l'émission de l'emprunt d'Etat janvier 1989 et autorisant l'émission d'obligations assimilables du Trésor ;

Le rapporteur ayant été entendu ;

Considérant que les auteurs de la saisine mettent en cause la conformité à la Constitution des articles 1, 3, 7, 11 et 14 de la loi portant règlement définitif du budget de 1989 soumise à l'examen du Conseil constitutionnel ;

Considérant qu'ils font valoir que l'article 11 de la loi, qui fixe le solde des pertes et profits sur opérations de trésorerie, comporte, à concurrence de 13 776 millions de francs, une somme qui ne constitue pas une perte de trésorerie, mais est assimilable à une charge budgétaire ; qu'en effet, ladite somme correspond au montant des intérêts courus dans la valeur des obligations renouvelables du Trésor

.../...

admises directement en souscription d'obligations assimilables du Trésor ; que la charge en résultant devait par suite être rangée parmi les charges permanentes de l'Etat au sens des dispositions de l'article 6 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances ; qu'il suit de là que la somme susmentionnée devait être ajoutée au montant des dépenses du titre I "Dette publique et dépenses en atténuation de recettes", qui sont au nombre de celles prises en compte par l'article 3 de la loi déferée pour l'établissement des dépenses ordinaires civiles du budget général de 1989 ;

Considérant qu'il est soutenu que l'erreur qui aurait été commise dans l'imputation de la charge de la dette publique entache par là même d'irrégularité l'article 1er de la loi déferée qui arrête les résultats définitifs de l'exécution des lois de finances pour 1989, l'article 7 en tant qu'il fixe l'excédent des dépenses sur les recettes du budget général de 1989 et l'article 14, paragraphe I, en ce que ces différents articles ne prennent pas en compte au nombre des charges budgétaires pour l'année 1989, la somme de 13 776 millions de francs ;

Considérant que, pour les auteurs de la saisine, en raison de ces irrégularités, le projet de

.../...

loi portant règlement définitif du budget de 1989 présenté par le Gouvernement n'a pas permis au Parlement d'exercer sur l'exécution du budget le contrôle politique qui lui appartient ; qu'en outre, il a été porté atteinte, selon eux, au pouvoir général de décision en matière financière que le Parlement tient de l'article 34 de la Constitution ;

Considérant que dans son article 2, alinéa 5, l'ordonnance susvisée du 2 janvier 1959 dispose que : "La loi de règlement constate les résultats financiers de chaque année civile et approuve les différences entre les résultats et les prévisions de la loi de finances de l'année, complétée, le cas échéant, par ses lois rectificatives" ; que l'article 35 de la même ordonnance précise le contenu du projet annuel de loi de règlement ; qu'il est spécifié au premier alinéa de cet article que le projet "constate le montant définitif des encaissements de recettes et des ordonnancements de dépenses se rapportant à une même année ; le cas échéant il ratifie les ouvertures de crédits par décrets d'avances et approuve les dépassements de crédits résultant de circonstances de force majeure." ; qu'en vertu du deuxième alinéa de l'article 35 le projet annuel de loi de règlement établit le compte de résultat de l'année qui comprend :

a) Le déficit ou l'excédent résultant de la différence nette entre les recettes et les dépenses du budget général ;

b) Les profits et les pertes constatés dans l'exécution des comptes spéciaux du Trésor ;

c) Les profits et les pertes résultant éventuellement de la gestion des opérations de trésorerie ;

qu'aux termes du troisième alinéa de l'article 35 "le projet de loi de règlement autorise enfin le transfert du résultat de l'année au compte permanent des découverts du Trésor." ;

Considérant que, dans son article 36, l'ordonnance n° 59-2 prévoit que le projet de loi de règlement est accompagné :

1° D'annexes explicatives faisant connaître notamment l'origine des dépassements de crédit et la nature des pertes et des profits ;

2° D'un rapport de la Cour des comptes et de la déclaration générale de conformité entre les comptes individuels des comptables et la comptabilité des ministres ;

.../...

Considérant qu'il ressort de ces différents textes qu'indépendamment des documents d'accompagnement énumérés à l'article 36 de l'ordonnance n° 59-2, la loi de règlement comporte deux catégories de dispositions ayant une portée différente ; d'une part, celles qui constatent les résultats des opérations de toute nature intervenues pour l'exécution du budget et établissent le compte de résultats de l'année ; d'autre part, celles qui opèrent, le cas échéant, des ajustement de crédits par rapport aux prévisions des lois de finances et autorisent le transfert du résultat de l'année au compte permanent des découverts du Trésor ;

Considérant que dans la mesure où elle procède à des constatations la loi de règlement ne peut que retracer, à partir des comptes, les ordonnancements de dépenses et les encaissements de recettes, quelle que soit la régularité des opérations effectuées ; que, s'agissant d'opérations qui présentent le caractère d'actes administratifs ou comptables, le contrôle de leur régularité appartient aux autorités et juridictions compétentes pour en connaître et ne relève pas du Conseil constitutionnel ; que la constitutionnalité de la loi de règlement, en celles de ses dispositions qui procèdent à des constatations, s'apprécie uniquement au regard des règles de valeur constitutionnelle qui définissent son contenu ;

.../...

Considérant qu'en tant qu'elle comporte des mesures relatives à des ajustements de crédits et au transfert du résultat de l'année au compte permanent des découverts du Trésor, la loi de règlement correspond à l'exercice du pouvoir général de décision qui appartient au Parlement en matière financière ; que les irrégularités pouvant affecter les opérations d'exécution du budget au vu desquelles s'exerce ce pouvoir de décision sont sans influence sur la conformité à la Constitution des dispositions de la loi de règlement qui prennent en compte lesdites opérations ;

Considérant qu'à la suite de l'intervention du décret n° 88-935 du 30 septembre 1988 les souscripteurs d'obligations assimilables du Trésor ont pu en acquitter le montant par l'apport d'obligations renouvelables du Trésor ; que les comptables du Trésor ont traité ces opérations comme une modalité de règlement d'une souscription d'emprunt devant être assimilée dans sa totalité à une opération de trésorerie entraînant pour le Trésor une perte ; que le projet de loi portant règlement définitif du budget de 1989 déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale en a tiré les conséquences tant dans sa présentation que dans son contenu ; que le moyen tiré de ce que le traitement comptable des opérations susmentionnées

.../...

serait irrégulier est, eu égard à la portée des dispositions d'une loi de règlement, inopérant ;

Considérant, dès lors, qu'il ne saurait être valablement soutenu que le projet de loi de règlement présenté par le Gouvernement n'aurait pas permis au Parlement d'exercer sur l'exécution du budget le contrôle politique qui lui appartient, alors surtout que le rapport de la Cour des comptes qui accompagnait le dépôt du projet comportait des observations sur les conditions de remboursement des obligations renouvelables du Trésor, qui mettaient les assemblées à même d'exercer leur contrôle en connaissance de cause ; qu'il n'a pas davantage été porté atteinte au pouvoir général de décision en matière financière que le Parlement tient de l'article 34 de la Constitution ;

D E C I D E :

Article premier.- La loi portant règlement définitif du budget de 1989 n'est pas contraire à la Constitution.

Article 2.- La présente décision sera publiée au Journal officiel de la République française.

Délibéré par le Conseil constitutionnel
dans sa séance du novembre 1991.