



**UNIVERSITE DE DROIT, D'ÉCONOMIE ET DES SCIENCES
D'AIX-MARSEILLE III**

Faculté de Droit et de Science Politique

FINANCES PUBLIQUES DE L'ÉTAT

LICENCE 2^{ème} ANNEE

Aix - Division A

*Documents réunis par Monsieur le Professeur **Eric OLIVA**,
avec le concours de ses chargés de travaux dirigés :*

Mohamad ABDULGHANI – Damien LAUPRETRE

Année universitaire 2011-2012 (3^e semestre)

1. OUVRAGES, DOCUMENTS, CODES

Ouvrages et manuels de Finances publiques.

- ADAM F., FERRAND O., RIOUX R., *Finances publiques*, Coll. Amphi, Presses de science po et Dalloz, 3^{ème} éd. , Paris, 2010.
- BOUVIER M., ESCLASSAN M.C. et LASSALE J.P., *Finances publiques*, LGDJ, 10^{ème} éd., 2010.
- BOUDET J.-F., *Fiches de finances publiques*, Ellipses Marketing, 2010.
- CAMBY J.P., *La réforme du budget de l'Etat*, Coll. Systèmes, LGDJ, 3^{ème} éd., 2011.
- DAMAREY S., *Finances publiques*, éd. Gualino, coll. « Master », 2^{ème} éd., 2010.
- DAMAREY S., *Exécution et contrôle des finances publiques*, Gualino, 2007.
- DOUAT E. et BADIN X., *Finances publiques, finances communautaires, nationales, sociales et locales*, Coll. Thémis, 3^e éd. PUF, 2006.
- DUSSART (V.), *Finances publiques*, Paradigme, 12^{ème} édition, 2010.
- LASCOMBE M. et VANDENDRIESSCHE X., *Les finances publiques*, coll. « Connaissance du droit », Dalloz, 7^{ème} éd., 2009.
- MUZELLEC R., *Finances publiques : Etat, collectivités locales, Union européenne*, Sirey, coll. Intégral concours, 15^e éd., 2009.
- OLIVA E., *Finances publiques*, éd. Sirey, coll. Aide mémoire, 2^{ème} éd., 2008.
- ORSONI G., *Science et législation financières. Budgets publics et Lois de finances*, Economica, 2005.
- ORSONI G. et VIESSANT C., *Eléments de Finances publiques*, Economica, coll. Finances publiques dirigée par L. PHILIP, 2005.
- PHILIP L., *Finances publiques*, Tome I, *Les dépenses publiques*, éd. Cujas, 2000.
- PHILIP L. *Les fondements constitutionnels des finances publiques*, Coll. Poche, éd. Economica, 1995.
- PHILIP L. (sous la direction de), *Dictionnaire encyclopédique de finances publiques*, Tome I et II, éd. Economica, 1991.
- SAIDJ L. et ALBERT J.-L., *Finances publiques*, éd. Dalloz, coll. Cours, 6^{ème} éd., 2009.

Documents.

- Collection les Documents d'études de La documentation française :
 - ORSONI G., *Principes et techniques budgétaires*, La documentation française, Documents d'études n° 5-02, 1992.
 - PHILIP L. et VIESSANT C., *La loi organique de 2001 relative aux lois de finances*, La documentation française Doc. d'étude n° 5-01, 2007.

- Collection Les notices de La documentation française :
 - ROUX A. (Dir.), *Finances publiques*, La documentation française, Les notices, 3^{ème} édition, 2010.

Codes (Consulter la dernière édition)

- Code (Litec) constitutionnel.
- Code (Dalloz) des juridictions financières.
- Code général (Dalloz) des collectivités territoriales.

2. REVUES

- AJDA (Actualité Juridique de Droit Administratif) : en ligne sur www.dalloz.fr.
- Les notes bleues de Bercy : en ligne sur www.minefi.gouv.fr.
- Les Petites Affiches : en ligne sur www.lextenso.fr.
- RFDA (Revue Française de Droit Administratif) : en ligne sur www.dalloz.fr.
- RFDC (Revue Française de Droit Constitutionnel) : en ligne sur www.cairn.fr.
- RFFP (Revue Française de Finances Publiques) : sommaires sur <http://rffp.gerfip.org>.
- RDP (Revue de Droit public) : en ligne sur [http :www.lextenso.fr](http://www.lextenso.fr).
- Gestion et Finances publiques (ex. Revue du Trésor).
- La Semaine Juridique : en ligne sur www.lexisnexis.com/fr/droit.

3. JURISPRUDENCE ET CHRONIQUES

- FABRE P.J., *Les grands arrêts de la jurisprudence financière*, éd. Sirey, 5^{ème} éd., 2007.
- FAVOREU L. et PHILIP L., *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, Dalloz, 15^{ème} éd., 2009.
- LASCOMBE M. et VANDENDRIESSCHE X. :
 - Chronique de jurisprudence financière à la Revue du Trésor ;
 - Chronique à la RFDA de Droit public financier (Rubrique droit administratif et finances publiques).
 - Chroniques à l'AJDA (jurisprudence des Chambres Régionale des comptes).
 - Chroniques budgétaire et fiscale à la RFFP.
 - Commentaires de la jurisprudence constitutionnelle financière à la RFDC.

5. SITES INTERNET

www.assemblee-nationale.fr
www.blog-financespubliques.org
www.conseil-constitutionnel.fr
www.ccomptes.fr

www.financespubliques.com
www.legifrance.gouv.fr
www.minefi.gouv.fr
www.performance-publique.gouv.fr
www.senat.fr
www.sffp.asso.fr

PROGRAMME DES TRAVAUX DIRIGES

BIBLIOGRAPHIE DE BASE.....	3
Séance 1 Le domaine de finances publiques.....	7
Séance 2 Les sources du droit budgétaire	27
Séance 3 Les principes du droit budgétaire.....	47
Séance 4 Les lois de finances (<i>Préparation, Adoption</i>)	71
Séance 5 L'exécution de la loi de finances	91
Séance 6 Le contrôle politique (la loi de règlement)	111
Séance 7 Le contrôle juridictionnel.....	121
Séance 9 Révision générale.....	153

Séance 1

Le domaine de finances publiques

I Notions fondamentales

Budget, déficit, dette publique, ressources publiques, les finances de l'Etat, les finances locales, les finances sociales.

II Documents présentés

A) Divers :

Lexique budgétaire.

B) Sources normatives

Constitution du 4 octobre 1958 : articles 21, 34, 37, 39, 40, 47, 47-1, 47-2.

Articles 13,14 et 15 de la DDHC du 26 août 1789.

Loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 (LOLF)

Protocole européen sur la procédure relatif aux déficits publics.

III Exercices :

Exercice 1 :

Qu'entendez-vous par l'expression finances publiques ?

Exercice 2:

Vous êtes chargés d'étudier la question de l'impact de la crise financière sur les finances de l'État, et l'aggravement du déficit budgétaire. Quelles seront, selon vous, les mesures à proposer pour freiner le déficit budgétaire ?

LEXIQUE BUDGÉTAIRE

Action : selon l'article 7 (I-6° alinéa) de la LOLF, un programme regroupe les crédits destinés à mettre en oeuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère et auxquels sont associés des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation. Une action est la composante d'un programme. Les projets de loi de finances présentent les crédits en missions, détaillées en programmes, eux-mêmes composés d'actions. A la différence des titres et des catégories qui indiquent la nature de la dépense, une action identifie sa destination : elle peut rassembler des crédits visant un public particulier d'usagers ou de bénéficiaires, un service ou un mode particulier d'intervention de l'administration. Au sein d'un programme, au moment de l'autorisation, la répartition des crédits entre les actions est indicative sous réserve de la couverture des dépenses obligatoires. Elle fait l'objet d'une restitution précise, en exécution budgétaire. La plupart des actions correspondent à des éléments de politique. En complément, certaines actions supportent des moyens de pilotage, de soutien ou polyvalents et contribuent par là même à plusieurs programmes. Si une action recouvre une finalité identifiée, elle peut être assortie d'objectifs et d'indicateurs qui lui soient spécifiques parmi ceux qui sont associés au programme.

□ **Analyse des coûts** : la comptabilité d'analyse du coût des actions est destinée à compléter l'information du Parlement en fournissant une mesure des moyens budgétaires affectés directement ou indirectement à la réalisation des actions de politique prévues au sein des programmes. Elle contribue également à la mesure de la performance des administrations. Cette comptabilité ne doit pas être confondue avec une comptabilité analytique.

□ **Annualité du budget** : principe selon lequel le budget est voté pour un an.

□ **Article d'équilibre** : placé en clôture de la première partie du projet de loi de finances (relative aux recettes), l'article d'équilibre regroupe les ressources du budget de l'État évaluées au sein de l'état A annexé, fixe les plafonds de dépenses et détermine le solde général. A compter du PLF pour 2006, il comprend en outre les ressources et les charges de trésorerie qui concourent à la réalisation de l'équilibre financier ainsi que le plafond d'autorisation d'emploi rémunérés par l'État

□ **Autorisations d'engagement** : voir « **Crédits (autorisations d'engagement et crédits de paiement)** »

□ **Budget de l'État** : acte par lequel sont prévues et autorisées les recettes et les dépenses annuelles de l'État ; ensemble des comptes qui décrivent pour une année civile toutes les ressources et toutes les charges de l'État.

□ **Budget économique** : compte prévisionnel, présenté en annexe du projet de loi de finances de l'année, retraçant les données prévisibles de l'activité économique au cours de cette même année.

□ **Budget général, budgets annexes et comptes spéciaux** :

o **Budget général** : Il retrace toutes les recettes et toutes les dépenses de l'État, à l'exception des recettes affectées par la loi de finances à certaines dépenses. (budgets annexes et comptes spéciaux) ;

o **Budget annexe** : budget retraçant les dépenses et les recettes d'un service de l'État dont l'activité tend essentiellement à produire des biens ou à rendre des services donnant lieu à paiement. Ils constituent des missions et sont spécialisés par programme ;

o **Comptes spéciaux** : comptes distincts du budget général, retraçant des dépenses et des recettes de l'État entre lesquelles on veut établir un lien, soit que l'on veuille affecter certaines recettes à la couverture de certaines dépenses, soit que l'on veuille faire apparaître une sorte de bilan entre des opérations qui sont en étroite corrélation (compte de prêt par exemple).

Budget opérationnel de programme (BOP) : le budget opérationnel de programme regroupe la part des crédits d'un programme mise à la disposition d'un responsable identifié pour un périmètre d'activité (une partie des actions du programme par exemple) ou pour un territoire (une région, un département,...). Le BOP a les mêmes attributs que le programme : c'est un ensemble globalisé de moyens associés à des objectifs mesurés par des indicateurs de résultats. Les objectifs du budget opérationnel de programme sont définis par déclinaison des objectifs du programme.

□ **Catégorie** : voir « Titre et catégorie » ;

□ **Catégorie d'emploi** : les catégories d'emploi constituent une nomenclature de description des emplois rémunérés par l'État. Ces emplois sont présentés par corps, métier ou type de contrat (art. 51 de la LOLF).

□ **CHORUS** : CHORUS est le nom du futur système d'information budgétaire, financière et comptable de l'État. Application commune aux administrations centrales et déconcentrées, CHORUS sera déployé à partir de 2008 et gèrera la dépense, les recettes non fiscales et la comptabilité de l'État.

□ **Collectif** : voir « **Loi de finances rectificative** ».

□ **Comptes de la nation** : comptes présentés en annexe au projet de loi de finances de l'année, fournissant les données chiffrées de l'activité économique nationale au cours des années précédentes.

□ **Contrôle financier** : la mise en oeuvre de la LOLF a induit la nécessité de rénover en profondeur l'institution du contrôle financier. Désormais, le contrôle financier est chargé de veiller au caractère soutenable, tant des documents

prévisionnels de gestion élaborés par les responsables de crédits que des actes de dépense les plus importants pris par les ordonnateurs. La prévention du risque

budgétaire constitue donc le coeur du nouveau contrôle financier.

□ **Crédits (autorisations d'engagement et crédits de paiement)** : l'article 8 de la LOLF prévoit que les crédits sont constitués d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement. La mise en place d'une double autorisation à l'ensemble des dépenses de l'État est une conséquence logique de la fongibilité des crédits au sein des programmes. L'autorisation parlementaire encadre les deux extrémités de la chaîne de la dépense que sont l'engagement juridique, par lequel naît la dépense en créant une obligation vis-à-vis d'un tiers et le paiement, par lequel est dénoué ledit engagement juridique. A la différence du régime de l'Ordonnance de 1959, les autorisations d'engagement ne sont plus valables sans limitation de durée contrairement aux autorisations de programme et leur champ est étendu aux dépenses autres que celles d'investissement. L'annualité des autorisations d'engagement en fait un support de l'engagement juridique par lequel naît la dépense et non un support de programmation comme l'étaient les autorisations de programme.

o Les autorisations d'engagement constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être engagées. Pour une opération d'investissement, l'autorisation d'engagement couvre un ensemble cohérent et de nature à être mis en service ou exécuté sans adjonction.

o Les crédits de paiement constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être ordonnancées ou payées pendant l'année pour la couverture des engagements contractés dans le cadre des autorisations d'engagement.

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

□ **Crédit évaluatif** : A compter du PLF 2006, les crédits évaluatifs sont réduits à des dépenses limitativement prévues à l'article 10 de la LOLF. Par rapport à l'article 9 de l'ordonnance de 1959 qui laissait aux lois de finances la possibilité de définir la liste des chapitres dotés de crédits évaluatifs, l'article 10 de la LOLF ne reconnaît que trois types de crédits évaluatifs qui doivent être ouverts sur des programmes distincts des programmes dotés de crédits limitatifs : les crédits relatifs aux charges de la dette de l'État ; les remboursements, restitutions et dégrèvements ; la mise en jeu des garanties accordées par l'État. Les chapitres évaluatifs qui figuraient à l'état F des précédentes lois de finances sont supprimés et répartis sur des programmes de crédits limitatifs. Pour les crédits qui restent évaluatifs, ils sont inscrits dans des programmes évaluatifs dont les montants de crédits inscrits dans la loi de finances n'ont pas, comme c'est le cas ordinaire, le caractère d'un plafond mais d'une simple évaluation pouvant être dépassée sans autorisation préalable du législateur. A titre d'exemple, le programme « Appels en garantie de l'État » ou le programme « Charges de la dette et trésorerie de l'État » sont des programmes de crédits évaluatifs. **Crédits limitatifs** : montant plafonné d'une somme inscrite dans le projet de loi de finances que les administrations ne peuvent pas dépasser durant la période d'exécution du budget, telles les dépenses de personnel ou de fonctionnement. Sauf exception, les programmes sont dotés de crédits limitatifs et constituent des plafonds de dépenses.

□ **Comptes spéciaux** : voir « Budget général, budgets annexes et comptes spéciaux ».

□ **Débat d'orientation budgétaire (DOB)** : Conformément à l'article 48 de la LOLF, le Gouvernement présente, au cours du dernier trimestre de la session parlementaire ordinaire, un rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques. Ce rapport peut donner lieu à un débat d'orientation budgétaire (DOB) à l'Assemblée nationale et au Sénat. Le tome 1 du rapport présente une description des grandes orientations de la politique économique et budgétaire du Gouvernement au regard des engagements européens de la France, une évaluation à moyen terme des ressources et des charges de l'État ainsi que quelques développements sur un aspect particulier des finances publiques (dette publique, pilotage des finances publiques par exemple). Le tome 2 contient par ailleurs la liste des missions, des programmes, des objectifs et des indicateurs de performances envisagés pour le PLF de l'année suivante.

□ **Décret de répartition** : dès la promulgation de la loi de finances, le décret de répartition fixe par programme ou par dotation les crédits ouverts en distinguant les dépenses de personnel (titre 2).

□ **Déficit budgétaire** : excédent des charges sur les recettes pour l'ensemble des opérations du budget général, des budgets annexes et des comptes spéciaux. Dans une loi de finances, le déficit est indiqué au niveau du « solde budgétaire ».

□ **Dépense fiscale** : les dépenses fiscales s'analysent comme des dispositions législatives ou réglementaires dont la mise en oeuvre entraîne pour l'État une perte de recettes et donc, pour les contribuables, un allègement de leur charge fiscale par rapport à ce qui serait résulté de l'application de la norme, c'est-à-dire des principes généraux du droit fiscal français. Leur périmètre actuel, limité aux impôts affectés au budget de l'État, exclut donc les mesures dérogatoires concernant la fiscalité locale, la fiscalité sociale et les cotisations sociales. Conformément à l'article 51-4° de la LOLF, les dépenses fiscales continueront à figurer au sein des prévisions de recettes, dans le tome 2 du bleu « Évaluation des voies et moyens » annexé au projet de loi de finances. De plus, l'article 51-5° prévoit qu'une évaluation des dépenses fiscales sera désormais présentée au sein des projets annuels de performances auxquels elles sont associées.

□ **Dette publique** : ensemble des dettes de l'État résultant des emprunts que ce dernier a émis ou garantis.

□ **Document de politique transversale (DPT)** : un document de politique transversale est un document qui complète le projet de loi de finances et qui présente, pour une politique concernant plusieurs programmes, des objectifs coordonnés figurant sur les projets annuels de performances de ces différents programmes concourant à des finalités partagées et définies par un chef de file. Le programme du chef de file peut comporter des objectifs plus

globaux traduisant l'incidence globale des différents objectifs poursuivis par les programmes partenaires. Ainsi, à titre d'exemple, le DPT « Sécurité routière » coordonne des objectifs qui figurent sur les projets annuels de performances des programmes « Police nationale », « Gendarmerie nationale » ou « Réseau routier national ».

□ **Dotations (dotations des pouvoirs publics : dotation pour dépenses accidentelles et**

imprévisibles ; dotation pour mesures générales en matière de rémunération) : selon l'article 7 de la LOLF, une mission spécifique regroupe les crédits des pouvoirs publics (dont les crédits sont imputés sur le titre 1 – dotation des pouvoirs publics). Chaque pouvoir public fait l'objet d'une ou de plusieurs dotations. De même, la mission « Provisions » regroupe les crédits de deux dotations particulières : la dotation pour dépenses accidentelles, destinée à faire face à des calamités, et pour dépenses imprévisibles ; la dotation pour mesures générales en matière de rémunérations dont la répartition par programme ne peut être déterminée avec précision au moment du vote des crédits. Les documents budgétaires par mission, les bleus budgétaires, développent le montant des crédits par dotation pour l'année en cours et l'année considérée, mais la loi organique ne prévoit pas de projet annuel de performances à l'appui de la présentation des dotations. Pour ce qui relève des pouvoirs publics, des éléments d'information complémentaires figurent dans deux annexes « jaunes » au projet de loi de finances : le rapport relatif aux budgets des pouvoirs publics (hors assemblées parlementaires) qui regroupe les éléments relatifs aux dotations accordées à la Présidence de la République, au Conseil constitutionnel et à la Cour de justice de la République et le rapport relatif aux budgets des assemblées parlementaires.

Effort social de la nation : intitulé d'un document présenté en annexe du projet de loi de finances retraçant, pour les trois années précédant le dépôt du projet, l'ensemble des prestations sociales et des charges qui en découlent pour l'État, les collectivités territoriales, les employeurs, les assurés et les contribuables.

□ **Fascicules budgétaires** : terme générique désignant l'ensemble des annexes adressées aux parlementaires. Pour les fascicules liés aux crédits, on distingue traditionnellement :

o **les annexes explicatives « bleues »** dont la couverture bleue en fait des annexes au PLF soumises au délai de dépôt sur le bureau des assemblées du 1er mardi d'octobre (les bleus budgétaires par mission qui développent les crédits de la mission et qui comprennent les projets annuels de performances, les Voies et moyens, le Rapport économique, social et financier, etc.) ;

o **les documents informatifs « jaunes »** qui doivent être déposés et distribués au moins cinq jours francs avant l'examen par l'Assemblée nationale en première lecture des recettes ou des crédits auxquels ils se rapportent.

□ **Fonds de concours** : fonds versés par des personnes morales ou physiques pour concourir avec ceux de l'État à des dépenses d'intérêt public ; produit de legs ou de dons attribués à l'État ou à une administration publique. Le rattachement des fonds de concours est régi par l'article 17-II de la LOLF.

Ils sont directement portés en recette au budget général, au budget annexe ou au compte spécial considéré et un crédit supplémentaire de même montant est ouvert par arrêté du ministre chargé des finances sur le programme ou la dotation concernée. Désormais, les recettes des fonds de concours sont prévues et évaluées par le projet de loi de finances. En exécution, l'emploi des fonds doit être conforme à l'intention de la partie versante.

□ **Fongibilité asymétrique** : caractéristique des crédits dont la destination (action) ou la nature (titre) figurant lors de la présentation du programme peuvent être librement modifiées en gestion sous réserve de la couverture des dépenses obligatoires et du caractère soutenable dans la durée des choix de gestion. La fongibilité laisse donc la faculté de définir l'objet et la nature des dépenses au sein d'un programme pour en optimiser la mise en oeuvre. La fongibilité est dite asymétrique car, si les crédits de personnel peuvent être utilisés pour d'autres natures de dépense (fonctionnement, intervention, investissement, ...), l'inverse n'est pas permis. De ce fait, le montant des crédits de personnel voté pour chaque programme est limitatif.

□ **Indicateur** : voir « Objectif et indicateur ».

□ **Justification au premier euro des crédits** : Avec l'abandon de la distinction « services votés/mesures nouvelles », les crédits du budget de l'État sont examinés et votés au premier euro ce qui nécessite la mise en place, dans les documents budgétaires, d'une justification au premier euro (JPE) des crédits et des effectifs demandés. La JPE développe le contenu physique et financier des programmes et explique les déterminants de la dépense (nombre d'usagers, volume d'activité, superficie des bâtiments, déterminants de la masse salariale, coûts unités des dispositifs d'intervention, etc.). La justification au premier euro est un élément essentiel de la bonne information du Parlement qui peut ainsi mieux appréhender le contenu des programmes et la sincérité du projet de loi de finances. Les éléments figurant au titre de la JPE ont également vocation à renouveler les termes du dialogue de gestion entre le responsable de programme et ses responsables de BOP ou encore du dialogue budgétaire entre les ministères et le ministère chargé du budget. Ainsi, à titre d'exemple, l'approche par les déterminants de la masse salariale d'un programme doit se substituer à la discussion des emplois budgétaires.

□ **Loi de finances initiale** : loi prévoyant et autorisant, pour chaque année civile, l'ensemble des ressources et des charges de l'État. Le projet de loi, qui doit être voté avant le début de l'année à laquelle il se rapporte, comprend deux parties distinctes :

o Dans la première partie, il autorise la perception des ressources publiques et comporte les voies et moyens qui assurent l'équilibre financier. Cette partie s'achève par l'article d'équilibre.

o Dans la seconde partie, il fixe pour le budget général, les budgets annexes et les comptes spéciaux, le montant des crédits des programmes ou des dotations, en autorisation d'engagement et en crédits de paiement en précisant, le cas échéant, le montant limitatif de leurs dépenses de personnel.

Loi de finances rectificative (« collectif ») : loi de finances modifiant en cours d'exercice les dispositions de la loi de finances initiale de l'année. Le contenu et la structure des lois de finances rectificatives est défini par l'article 35 de la LOLF.

□ **Loi de règlement :** la loi de règlement est une loi de finances qui arrête le montant définitif des recettes et des dépenses du budget auquel elle se rapporte, ainsi que le résultat budgétaire qui en découle. Le contenu des lois de règlement est défini par l'article 37 de la LOLF et leur structure à l'article 54. En particulier, sont joints aux projets de loi de règlement les rapports annuels de performances faisant connaître, par programme, en mettant en évidence les écarts avec les prévisions des lois de finances de l'année considérée, les résultats en matière de performance, de dépenses constatées et de gestion des autorisations d'emplois. Selon un principe de « chaînage vertueux », le projet de loi de règlement doit être déposé le 1er juin et le projet de loi de finances de l'année ne peut être mis en discussion devant une assemblée avant le vote par celle-ci, en première lecture, sur le projet de loi de règlement afférent à l'année qui précède celle de la discussion dudit projet de loi de finances (art.41).

□ **Mission :** une mission comprend un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie. Seule une disposition de loi de finances d'initiative gouvernementale peut créer une mission. Selon l'article 7-I de la LOLF, les crédits ouverts par les lois de finances pour couvrir chacune des charges budgétaires de l'État sont regroupés par mission relevant d'un ou plusieurs ministères. La mission peut donc être soit infraministérielle (ex. mission « Gestion et contrôle des finances publiques »), soit ministérielle (ex. mission « Outre-mer »), soit interministérielle (ex. mission « Sécurité »). La mission constitue également l'unité de vote des crédits et les parlementaires ont la possibilité de modifier la répartition des crédits entre les programmes d'une même mission. En revanche, en raison de l'article 40 de la Constitution, le montant global des crédits de la mission ne peut, en revanche, être accru par le Parlement.

□ **Non-affectation des recettes :** règle d'application du principe de l'universalité selon lequel, sauf exceptions expressément prévues (budgets annexes, comptes spéciaux, attributions de produits, rétablissements de crédits et fonds de concours) qui permettent une affectation de recette sur un programme du budget de l'État, une recette particulière ne peut être affectée à une dépense particulière, mais fait partie de la masse des recettes permettant l'exécution de l'ensemble des dépenses de l'État.

□ **Objectifs et indicateurs de performance :** les projets annuels de performances des programmes comportent des objectifs qui expriment les priorités stratégiques de chaque programme. Les objectifs sont mesurés au moyen d'indicateurs de performance. On distingue trois types d'objectifs :

o **Les objectifs d'efficacité socio-économique (point de vue du citoyen)** qui portent sur les bénéfices attendus des politiques publiques pour le citoyen (par exemple : réduire la pratique du tabagisme).

o **Les objectifs de qualité de service (point de vue de l'utilisateur)** qui cherchent à améliorer le service rendu à l'utilisateur (par exemple : réduire le délai de réponse judiciaire).

o **Les objectifs d'efficacité (point de vue du contribuable)** qui portent sur l'optimisation des moyens employés en rapportant les produits obtenus aux ressources consommées.

□ **Opérateurs de l'État :** il s'agit des organismes distincts de l'État, de statut juridique public ou privé, auxquels sont confiés une mission de service public de l'État, c'est-à-dire qu'il leur revient d'exécuter la totalité ou une part significative de la politique d'un programme. Les opérateurs sont dotés de la personnalité morale, ils sont placés sous le contrôle direct de l'État, ils exercent une activité majoritairement non marchande et ils contribuent à la performance des programmes. Les opérateurs peuvent recevoir des subventions pour charge de service publique (crédits du titre 3, catégorie 2). On retrouve parmi les opérateurs notamment les grands établissements publics : universités, Météo France, ANPE, , CNRS, INSERM...

□ **Pacte de stabilité et de croissance :** le Pacte de stabilité et de croissance a été adopté lors du Conseil européen d'Amsterdam en 1997 et réformé en mars 2005. Il est constitué :

o d'une résolution concernant les objectifs à moyen terme des États membres ;

o d'un règlement instituant la surveillance multilatérale des politiques économiques ;

o d'un règlement clarifiant la procédure de déficit public excessif.

Plafond d'autorisation d'emploi : les crédits ouverts sur le titre 2 des dépenses de personnel sont assortis de plafonds d'autorisation d'emplois rémunérés par l'État. Ces plafonds d'emplois, qui se substituent aux emplois budgétaires de l'ordonnance organique de 1959, encadrent l'emploi de tous les personnels rémunérés par l'État, quel que soit leur statut. Ils sont exprimés en équivalent temps plein annuel travaillé (ETPT), ce qui signifie qu'un agent est comptabilisé au prorata de ses horaires de travail (temps partiel, temps plein, etc.) et de sa durée de travail dans l'année (en fonction de la date du recrutement, par exemple). Tous les personnels sont décomptés selon cette même méthode, y compris les agents occasionnels ou saisonniers. Ces plafonds sont fixés au niveau du ministère et éclinés à titre indicatif par programme et par catégorie d'emplois. La consommation des ETPT fait l'objet d'un compte-rendu dans les rapports annuels de performances.

□ **Programme de stabilité : voir « Programme pluriannuel de finances publiques ».**

□ **Programme pluriannuel de finances publiques :** il s'agit d'une esquisse du programme de stabilité française, qui est communiquée au Parlement chaque année dans le rapport économique, social et financier, comme stipulé par l'article 50 de la LOLF. Tous les membres de l'Union Européenne transmettent chaque année à Bruxelles, avant décembre, un programme de stabilité (ou programme de convergence pour les états non membres de la zone Euro). Institués par le Pacte de stabilité et de croissance comme outil de la surveillance multilatérale des politiques

économiques, ces programmes existent depuis 1999 et projettent l'état des finances publiques sur cinq ans. Ainsi, le programme de stabilité qui sera transmis en décembre 2006 portera sur les années 2008-2010.

□ **Projet annuel de performances (PAP)** : les projets annuels de performances sont des parties des bleus budgétaires par mission qui développent le montant des crédits et des éléments d'information. En particulier, les PAP de chaque programme comprennent :

o La présentation du programme incluant sa stratégie, ses actions, les objectifs poursuivis, les résultats obtenus et attendus pour les années à venir mesurés au moyen d'indicateurs précis dont le choix est justifié ;

o L'évaluation des dépenses fiscales ;

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

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

o Par catégorie, présentée par corps ou par métier, ou par type de contrat, la répartition prévisionnelle des emplois rémunérés par l'État et la justification des variations par rapport à la situation existante. o Des éléments d'information relatifs aux opérateurs du programme, c'est-à-dire aux organismes bénéficiant de subventions de l'État pour charges de service public. o L'analyse des coûts des actions afin de montrer l'ensemble des moyens affectés directement ou indirectement une politique.

Programme : le programme regroupe les crédits destinés à mettre en oeuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère et auxquels sont associés des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation. Le programme est l'unité de spécialité des crédits et le niveau de l'autorisation de la dépense. Les programmes succèdent ainsi aux 850 chapitres budgétaires. Le programme constitue le cadre de la gestion opérationnelle des politiques de l'État. La plupart des programmes correspondent directement à des politiques. En complément, certains programmes supportent des moyens de pilotage, de soutien ou polyvalents et contribuent par là même à plusieurs politiques. Le responsable de programme a la faculté d'utiliser librement les crédits du programme autorisés par le Parlement sous réserve de ne pas dépasser le montant prévu pour les dépenses de personnel et le plafond ministériel des autorisations d'emploi, de couvrir en priorité les dépenses obligatoires et de gérer ses moyens de façon soutenable dans la durée.

□ **Provision** : voir « dotations ».

□ **Rapports annuels de performances (RAP)** : les rapports annuels de performances, établis pour chaque programme, sont annexés au projet de loi de règlement. Ils expriment notamment les performances obtenues par rapport aux objectifs, indicateurs et valeurs cibles qui figuraient dans le projet annuel de performances relatif au même exercice. Les premiers RAP prévus pour le printemps 2007 (annexes au projet de loi de règlement 2006) seront présentés selon une structure identique à celle des projets annuels de performances afin de faciliter les comparaisons. Selon l'article 54 de la LOLF, le RAP fait connaître, en mettant en évidence les écarts avec les prévisions des lois de finances de l'année considérée, ainsi qu'avec les réalisations constatées dans la dernière loi de règlement :

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

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

o La gestion des autorisations d'emplois, en précisant, d'une part, la répartition des emplois effectifs selon les modalités prévues à l'article 51 de la LOLF, ainsi que les coûts correspondants et, d'autre part, les mesures justifiant la variation du nombre des emplois présentés selon les mêmes modalités ainsi que les coûts associés à ces mesures .

□ **Rapport économique, social et financier** : annexe du projet de loi de finances initial qui analyse la situation économique et présente les hypothèses et la politique dans lesquelles s'inscrit le projet de loi de finances.

□ **Recevabilité des amendements** : l'article 40 de la Constitution établit que les parlementaires ne peuvent prendre des initiatives qui conduiraient à des dépenses nouvelles ou à des diminutions de recettes, que ces initiatives prennent la forme du dépôt d'une proposition de loi ou d'un amendement à un projet gouvernemental. L'article 47 de la LOLF précise que la charge s'entend, s'agissant des amendements s'appliquant aux crédits, de la mission. Ainsi, alors que, sous le régime de l'Ordonnance de 1959, en matière de dépenses, les amendements visant à accroître ou à créer une charge publique étaient irrecevables, la LOLF autorise les parlementaires à modifier la répartition des crédits entre programmes d'une même mission. Pour être recevable, tout amendement doit être motivé et accompagné des développements des moyens qui le justifient. En matière de ressources, la LOLF ne modifie pas le régime de recevabilité : la limitation de l'initiative financière s'apprécie au niveau de l'ensemble des ressources ce qui autorise des amendements gagés par des augmentations de ressources à due concurrence.

□ **Régulation budgétaire** : instrument de maîtrise de l'exécution des dépenses utilisé par le gouvernement pour s'assurer du respect du plafond de dépenses du budget général voté par le Parlement en loi de finances initiale et prévenir une détérioration de l'équilibre budgétaire défini par la dernière loi de finances (article 14 de la LOLF). Les crédits ainsi « mis en réserve » ne peuvent pas faire l'objet d'engagement de la part des ministères. La loi organique relative aux lois de finances prévoit en son article 51, alinéa 4bis, dès le projet de loi de finances initiale, l'information du Parlement sur les mesures envisagées pour assurer la maîtrise de l'exécution et le taux de régulation prévu pour les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel et celui pour les crédits ouverts sur les autres titres

Responsable de programme : le responsable de programme est désigné par le ministre compétent pour assurer le pilotage du programme. Il concourt à l'élaboration des objectifs stratégiques du programme sous l'autorité du ministre. Il est responsable de leur mise en œuvre opérationnelle et de leur réalisation. Il décline à cette fin les objectifs stratégiques en objectifs opérationnels, adaptés aux compétences de chacun des services, dans le cadre du dialogue de gestion avec les responsables de ces services. Il rend compte de sa gestion et des résultats obtenus dans le rapport annuel de performances.

□ **Sincérité du budget :** l'article 32 de la LOLF précise que les lois de finances présentent de façon sincère l'ensemble des ressources et des charges de l'État. Leur sincérité s'apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler.

□ **Spécialité :** principe selon lequel les crédits ouverts en loi de finances le sont pour un objet déterminé. L'unité de spécialité désigne le niveau de l'autorisation de dépense que le Parlement donne au Gouvernement. La LOLF prévoit que l'unité de spécialité est le programme (ou la dotation). L'unité de spécialité (le programme ou la dotation) se distingue de l'unité de vote (la mission).

□ **Subventions pour charges de service public :** voir « Opérateurs des politiques de l'État ».

□ **Stratégie :** la stratégie est la réflexion d'ensemble qui préside au choix des objectifs présentés dans les projets annuels de performances. Elle s'inscrit dans une perspective pluriannuelle. Elle fonde le choix des priorités de l'action publique sur un diagnostic d'ensemble de la situation du programme, tenant compte de ses finalités d'intérêt général, de son environnement, notamment des autres programmes de la même mission, des attentes exprimées et des moyens disponibles. La stratégie du programme est présentée de manière synthétique dans le projet annuel de performances, en structurant, autour de quelques orientations, les objectifs qui la concrétisent.

□ **Titre et catégorie :** l'article 5 de la LOLF dispose que les charges budgétaires de l'État sont regroupées sous les titres suivants : les dotations des pouvoirs publics ; les dépenses de personnel ; les dépenses de fonctionnement ; les charges de la dette de l'État ; les dépenses d'investissement ; les dépenses d'intervention ; les dépenses d'opérations financières. Ces 7 titres de dépenses sont décomposés en 18 catégories de dépenses. Par exemple, les dépenses d'intervention se décomposent en transferts aux ménages (catégorie 1), aux entreprises (catégorie 2), aux collectivités territoriales (catégorie 3), aux autres collectivités (catégorie 4) et les appels en garantie (catégorie 5).

□ **Unité du budget :** principe selon lequel le budget rassemble, dans un document unique, l'ensemble des recettes et des dépenses de l'État.

□ **Universalité du budget :** principe selon lequel le budget doit rassembler en une seule masse l'ensemble des recettes publiques et imputer sur cette masse l'ensemble des dépenses publiques.

□ **Valeur cible ou cible de résultat :** une valeur cible désigne la valeur définie ex ante que doit atteindre un indicateur de résultat, dans un délai déterminé de un à cinq ans pour attester de la réalisation d'un objectif que l'on s'est fixé dans un projet annuel de performances.

□ **Voies et moyens :** le tableau des Voies et moyens du projet de loi de finances évalue les recettes de l'État. L'annexe bleue intitulée « Évaluation des voies et moyens » détaille et justifie l'évolution de ces recettes.

Constitution du 4 octobre 1958

Principales dispositions relatives aux lois de finances

ARTICLE 21.

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

Il peut déléguer certains de ses pouvoirs aux ministres.

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

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

ARTICLE 34.

La loi fixe les règles concernant :

- les droits civiques et les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques ; la liberté, le pluralisme et l'indépendance des médias ; les sujétions imposées par la défense nationale aux citoyens en leur personne et en leurs biens ;

- la nationalité, l'état et la capacité des personnes, les régimes matrimoniaux, les successions et libéralités ;

- la détermination des crimes et délits ainsi que les peines qui leur sont applicables ; la procédure pénale ; l'amnistie ; la création de nouveaux ordres de juridiction et le statut des magistrats ;

- l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures ; le régime d'émission de la monnaie.

La loi fixe également les règles concernant :

- le régime électoral des assemblées parlementaires, des assemblées locales et des instances représentatives des Français établis hors de France ainsi que les conditions d'exercice des mandats électoraux et des fonctions électives des membres des assemblées délibérantes des collectivités territoriales ;

- la création de catégories d'établissements publics ;

- les garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires civils et militaires de l'État ;

- les nationalisations d'entreprises et les transferts de propriété d'entreprises du secteur public au secteur privé.

La loi détermine les principes fondamentaux :

- de l'organisation générale de la défense nationale ;

- de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources ;

- de l'enseignement ;

- de la préservation de l'environnement ;

- du régime de la propriété, des droits réels et des obligations civiles et commerciales ;

- du droit du travail, du droit syndical et de la sécurité sociale.

Les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'État dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique.

Les lois de financement de la sécurité sociale déterminent les conditions générales de son équilibre financier et, compte tenu de leurs prévisions de recettes, fixent ses objectifs de dépenses, dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique.

Des lois de programmation déterminent les objectifs de l'action de l'État.

Les orientations pluriannuelles des finances publiques sont définies par des lois de programmation. Elles s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques.

Les dispositions du présent article pourront être précisées et complétées par une loi organique.

ARTICLE 37.

Les matières autres que celles qui sont du domaine de la loi ont un caractère réglementaire.

Les textes de forme législative intervenus en ces matières peuvent être modifiés par décrets pris après avis du Conseil d'État. Ceux de ces textes qui interviendraient après l'entrée en vigueur de la présente Constitution ne pourront être modifiés par décret que si le Conseil constitutionnel a déclaré qu'ils ont un caractère réglementaire en vertu de l'alinéa précédent.

ARTICLE 39. [dispositions en vigueur]

L'initiative des lois appartient concurremment au Premier ministre et aux membres du Parlement.

Les projets de loi sont délibérés en conseil des ministres après avis du Conseil d'État et déposés sur le bureau de l'une des deux assemblées. Les projets de loi de finances et de loi de financement de la sécurité sociale sont soumis en premier lieu à l'Assemblée nationale. Sans préjudice du premier alinéa de l'article 44, les projets de loi ayant pour principal objet l'organisation des collectivités territoriales et les projets de loi relatifs aux instances représentatives des Français établis hors de France sont soumis en premier lieu au Sénat.

ARTICLE 39. [Entrée en vigueur dans les conditions fixées par les lois et lois organiques nécessaires à leur application (article 46-I de la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008)]

L'initiative des lois appartient concurremment au Premier ministre et aux membres du Parlement.

Les projets de loi sont délibérés en conseil des ministres après avis du Conseil d'État et déposés sur le bureau de l'une des deux assemblées. Les projets de loi de finances et de loi de financement de la sécurité sociale sont soumis en premier lieu à l'Assemblée nationale. Sans préjudice du premier alinéa de l'article 44, les projets de loi ayant pour principal objet l'organisation des collectivités territoriales sont soumis en premier lieu au Sénat.

La présentation des projets de loi déposés devant l'Assemblée nationale ou le Sénat répond aux conditions fixées par une loi organique.

Les projets de loi ne peuvent être inscrits à l'ordre du jour si la Conférence des présidents de la première assemblée saisie constate que les règles fixées par la loi organique sont méconnues. En cas de désaccord entre la Conférence des présidents et le Gouvernement, le président de l'assemblée intéressée ou le Premier ministre peut saisir le Conseil constitutionnel qui statue dans un délai de huit jours.

Dans les conditions prévues par la loi, le président d'une assemblée peut soumettre pour avis au Conseil d'État, avant son examen en commission, une proposition de loi déposée par l'un des membres de cette assemblée, sauf si ce dernier s'y oppose.

ARTICLE 40.

Les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique.

ARTICLE 47.

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

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

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

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

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

ARTICLE 47-1.

Le Parlement vote les projets de loi de financement de la sécurité sociale dans les conditions prévues par une loi organique.

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

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

Les délais prévus au présent article sont suspendus lorsque le Parlement n'est pas en session et, pour chaque assemblée, au cours des semaines où elle a décidé de ne pas tenir séance, conformément au deuxième alinéa de l'article 28.

ARTICLE 47-2.

La Cour des comptes assiste le Parlement dans le contrôle de l'action du Gouvernement. Elle assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances et de l'application des lois de financement de la sécurité sociale ainsi que dans l'évaluation des politiques publiques. Par ses rapports publics, elle contribue à l'information des citoyens.

Les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères. Ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière.

Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789

Article 13 - Pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable ; elle doit être également répartie entre les citoyens, en raison de leurs facultés.

Article 14 - Les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée.

Article 15 - La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration.

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

(version consolidée au 13 juillet 2005)

Titre Ier : DES LOIS DE FINANCES

Article 1^{er}

Dans les conditions et sous les réserves prévues par la présente loi organique, les lois de finances déterminent, pour un exercice, la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'Etat, ainsi que l'équilibre budgétaire et financier

qui en résulte. Elles tiennent compte d'un équilibre économique défini, ainsi que

des objectifs et des résultats des programmes qu'elles déterminent.

L'exercice s'étend sur une année civile.

Ont le caractère de lois de finances :

1° La loi de finances de l'année et les lois de finances rectificatives ;

2° La loi de règlement ;

3° Les lois prévues à l'article 45.

TITRE II : DES RESSOURCES ET DES CHARGES DE L'ETAT.

Article 2

Les ressources et les charges de l'Etat comprennent les ressources et les charges budgétaires ainsi que les ressources et les charges de trésorerie.

Les impositions de toute nature ne peuvent être directement affectées à un tiers qu'à raison des missions de service public confiées à lui et sous les réserves prévues par les articles 34, 36 et 51.

Chapitre Ier : Des ressources et des charges budgétaires.

Article 3

Les ressources budgétaires de l'Etat comprennent :

1° Des impositions de toute nature ;

2° Les revenus courants de ses activités industrielles et commerciales, de son domaine, de ses participations financières ainsi que de ses autres actifs et droits, les rémunérations des services rendus par lui, les retenues et cotisations sociales établies à son profit, le produit des amendes, les versements d'organismes publics et privés autres que ceux relevant des opérations de trésorerie, et les produits résultant des opérations de trésorerie autres que les primes à l'émission d'emprunts de l'Etat ;

3° Les fonds de concours, ainsi que les dons et legs consentis à son profit ;

4° Les revenus courants divers ;

5° Les remboursements des prêts et avances ;

6° Les produits de cession de son domaine, de ses participations financières ainsi que de ses autres actifs et droits ;

7° Les produits exceptionnels divers.

Article 4

La rémunération de services rendus par l'Etat peut être établie et perçue sur la base de décrets en Conseil d'Etat pris sur le rapport du ministre chargé des finances et du ministre intéressé. Ces décrets deviennent caducs en l'absence d'une ratification dans la plus prochaine loi de finances afférente à l'année concernée.

Article 5

I. - Les charges budgétaires de l'Etat sont regroupées sous les titres suivants :

1° Les dotations des pouvoirs publics ;

2° Les dépenses de personnel ;

3° Les dépenses de fonctionnement ;

4° Les charges de la dette de l'Etat ;

5° Les dépenses d'investissement ;

6° Les dépenses d'intervention ;

7° Les dépenses d'opérations financières.

II. - Les dépenses de personnel comprennent :

- les rémunérations d'activité ;

- les cotisations et contributions sociales ;

- les prestations sociales et allocations diverses.

Les dépenses de fonctionnement comprennent :

- les dépenses de fonctionnement autres que celles de personnel ;

- les subventions pour charges de service public.

Les charges de la dette de l'Etat comprennent :

- les intérêts de la dette financière négociable ;

- les intérêts de la dette financière non négociable ;

- les charges financières diverses.

Les dépenses d'investissement comprennent :

- les dépenses pour immobilisations corporelles de l'Etat ;

- les dépenses pour immobilisations incorporelles de l'Etat.

Les dépenses d'intervention comprennent :

- les transferts aux ménages ;

- les transferts aux entreprises ;

- les transferts aux collectivités territoriales ;

- les transferts aux autres collectivités ;

- les appels en garantie.

Les dépenses d'opérations financières comprennent :

- les prêts et avances ;

- les dotations en fonds propres ;

- les dépenses de participations financières.

Article 6

Les ressources et les charges budgétaires de l'Etat sont retracées dans le budget sous forme de recettes et de dépenses.

Le budget décrit, pour une année, l'ensemble des recettes et des dépenses budgétaires de l'Etat. 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 retracées sur un compte unique, intitulé budget général.

Un montant déterminé de recettes de l'Etat peut être rétrocédé directement au profit des collectivités territoriales ou des Communautés européennes en vue de couvrir des charges incombant à ces bénéficiaires ou de compenser des exonérations, des réductions ou des plafonnements d'impôts établis au profit des collectivités territoriales. Ces prélèvements sur les recettes de l'Etat sont, dans leur destination et leur montant, définis et évalués de façon précise et distincte.

Chapitre II : De la nature et de la portée des autorisations budgétaires.

Article 7

I. - Les crédits ouverts par les lois de finances pour couvrir chacune des charges budgétaires de l'Etat sont regroupés par mission relevant d'un ou plusieurs services d'un ou plusieurs ministères.

Une mission comprend un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie. Seule une disposition de loi de finances d'initiative gouvernementale peut créer une mission.

Toutefois, une mission spécifique regroupe les crédits des pouvoirs publics, chacun d'entre eux faisant l'objet d'une ou de plusieurs dotations. De même, une mission regroupe les crédits des deux dotations suivantes :

1° Une dotation pour dépenses accidentelles, destinée à faire face à des calamités, et pour dépenses imprévisibles ;

2° Une dotation pour mesures générales en matière de rémunérations dont la répartition par programme ne peut être déterminée avec précision au moment du vote des crédits.

Un programme regroupe les crédits destinés à mettre en oeuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère et auquel sont associés des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation.

II. - Les crédits sont spécialisés par programme ou par dotation.

Les crédits d'un programme ou d'une dotation sont présentés selon les titres mentionnés à l'article 5.

La présentation des crédits par titre est indicative. Toutefois, les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel de chaque programme constituent le plafond des dépenses de cette nature.

III. - A l'exception des crédits de la dotation prévue au 2° du I, les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel sont assortis de plafonds d'autorisation des emplois rémunérés par l'Etat. Ces plafonds sont spécialisés par ministère.

IV. - Les crédits ouverts sont mis à la disposition des ministres. Les crédits ne peuvent être modifiés que par une loi de finances ou, à titre exceptionnel, en application des dispositions prévues aux articles 11 à 15, 17, 18 et 21.

La répartition des emplois autorisés entre les ministères ne peut être modifiée que par une loi de finances ou, à titre exceptionnel, en application du II de l'article 12.

Article 8

Modifié par Loi organique n°2005-779 du 12 juillet 2005 art. 7 (JORF 13 juillet 2005).

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

Les autorisations d'engagement constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être engagées. Pour une opération d'investissement, l'autorisation d'engagement couvre un ensemble cohérent et de nature à être mis en service ou exécuté sans adjonction. L'autorisation d'engagement afférente aux opérations menées en partenariat pour lesquelles l'Etat confie à un tiers une mission globale relative au financement d'investissements ainsi qu'à leur réalisation, leur maintenance, leur exploitation ou leur gestion couvre, dès l'année où le contrat est conclu, la totalité de l'engagement juridique.

Les crédits de paiement constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être ordonnancées ou payées pendant l'année pour la couverture des engagements contractés dans le cadre des autorisations d'engagement.

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

Article 9

Les crédits sont limitatifs, sous réserve des dispositions prévues aux articles 10 et 24. Les dépenses ne peuvent être engagées et ordonnancées que dans la limite des crédits ouverts.

Les conditions dans lesquelles des dépenses peuvent être engagées par anticipation sur les crédits de l'année suivante sont définies par une disposition de loi de finances.

Les plafonds des autorisations d'emplois sont limitatifs.

Article 10

Les crédits relatifs aux charges de la dette de l'Etat, aux remboursements, restitutions et dégrèvements et à la mise en jeu des garanties accordées par l'Etat ont un caractère évaluatif. Ils sont ouverts sur des programmes distincts des programmes dotés de crédits limitatifs.

Les dépenses auxquelles s'appliquent les crédits évaluatifs s'imputent, si nécessaire, au-delà des crédits ouverts. Dans cette hypothèse, le ministre chargé des finances informe les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances des motifs du dépassement et des perspectives d'exécution jusqu'à la fin de l'année.

Les dépassements de crédits évaluatifs font l'objet de propositions d'ouverture de crédits dans le plus prochain projet de loi de finances afférent à l'année concernée.

Les crédits prévus au premier alinéa ne peuvent faire l'objet ni des annulations liées aux mouvements prévus aux articles 12 et 13 ni des mouvements de crédits prévus à l'article 15.

Article 11

En tant que de besoin, les crédits ouverts sur la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles sont répartis par programme, par décret pris sur le rapport du ministre chargé des finances.

Les crédits ouverts sur la dotation pour mesures générales en matière de rémunérations sont, par arrêté du ministre chargé des finances, répartis par programme. Cet arrêté ne peut majorer que des crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel.

Article 12

I. - Des virements peuvent modifier la répartition des crédits entre programmes d'un même ministère. Le montant cumulé, au cours d'une même année, des crédits ayant fait l'objet de virements, ne peut excéder 2 % des crédits ouverts par la loi de finances de l'année pour chacun des programmes concernés. Ce plafond s'applique également aux crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel pour chacun des programmes concernés.

II. - Des transferts peuvent modifier la répartition des crédits entre programmes de ministères distincts, dans la mesure où l'emploi des crédits ainsi transférés, pour un objet déterminé, correspond à des actions du programme d'origine. Ces transferts peuvent être assortis de modifications de la répartition des emplois autorisés entre les ministères concernés.

III. - Les virements et transferts sont effectués par décret pris sur le rapport du ministre chargé des finances, après information des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances et des autres commissions concernées. L'utilisation des crédits virés ou transférés donne lieu à l'établissement d'un compte rendu spécial, inséré au rapport établi en application du 4° de l'article 54.

IV. - Aucun virement ni transfert ne peut être effectué au profit de programmes non prévus par une loi de finances.

Aucun virement ni transfert ne peut être effectué au profit du titre des dépenses de personnel à partir d'un autre titre.

Article 13

En cas d'urgence, des décrets d'avance pris sur avis du Conseil d'Etat et après avis des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances peuvent ouvrir des crédits supplémentaires sans affecter l'équilibre budgétaire défini par la dernière loi de finances. A cette fin, les décrets d'avance procèdent à l'annulation de crédits ou constatent des recettes supplémentaires. Le montant cumulé des crédits ainsi ouverts ne peut excéder 1 % des crédits ouverts par la loi de finances de l'année.

La commission chargée des finances de chaque assemblée fait connaître son avis au Premier ministre dans un délai de sept jours à compter de la notification qui lui a été faite du projet de décret. La signature du décret ne peut intervenir qu'après réception des avis de ces commissions ou, à défaut, après l'expiration du délai susmentionné.

La ratification des modifications apportées, sur le fondement des deux alinéas précédents, aux crédits ouverts par la dernière loi de finances est demandée au Parlement dans le plus prochain projet de loi de finances afférent à l'année concernée.

En cas d'urgence et de nécessité impérieuse d'intérêt national, des crédits supplémentaires peuvent être ouverts, après information des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances, par décret d'avance pris en Conseil des ministres sur avis du Conseil d'Etat. Un projet de loi de finances portant ratification de ces crédits est déposé immédiatement ou à l'ouverture de la plus prochaine session du Parlement.

Article 14

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

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

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

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

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

Article 15

I. - Sous réserve des dispositions concernant les autorisations d'engagement, les crédits ouverts et les plafonds des autorisations d'emplois fixés au titre d'une année ne créent aucun droit au titre des années suivantes.

II. - Les autorisations d'engagement disponibles sur un programme à la fin de l'année peuvent être reportées sur le même programme ou, à défaut, sur un programme poursuivant les mêmes objectifs, par arrêté conjoint du ministre chargé des finances et du ministre intéressé, majorant à due concurrence les crédits de l'année suivante. Ces reports ne peuvent majorer les crédits inscrits sur le titre des dépenses de personnel.

Sous réserve des dispositions prévues à l'article 21, les crédits de paiement disponibles sur un programme à la fin de l'année peuvent être reportés sur le même programme ou, à défaut, sur un programme poursuivant les mêmes objectifs, par arrêté conjoint du ministre chargé des finances et du ministre intéressé, dans les conditions suivantes :

1° Les crédits inscrits sur le titre des dépenses de personnel du programme bénéficiant du report peuvent être majorés dans la limite de 3 % des crédits initiaux inscrits sur le même titre du programme à partir duquel les crédits sont reportés ;

2° Les crédits inscrits sur les autres titres du programme bénéficiant du report peuvent être majorés dans la limite globale de 3 % de l'ensemble des crédits initiaux inscrits sur les mêmes titres du programme à partir duquel les crédits sont reportés. Ce plafond peut être majoré par une disposition de loi de finances.

III. - Les crédits ouverts sur un programme en application des dispositions du II de l'article 17 et disponibles à la fin de l'année sont reportés sur le même programme ou, à défaut, sur un programme poursuivant les mêmes objectifs, par arrêté conjoint du ministre chargé des finances et du ministre intéressé.

Le montant des crédits ainsi reportés ne peut excéder la différence entre les recettes et les dépenses constatées sur le fondement des dispositions précitées.

Les reports de crédits de paiement effectués en application du présent paragraphe ne sont pas pris en compte pour apprécier les limites fixées aux 1° et 2° du II.

IV. - Les arrêtés de report sont publiés au plus tard le 31 mars de l'année suivant celle à la fin de laquelle la disponibilité des autorisations d'engagement ou des crédits de paiement a été constatée.

Chapitre III : Des affectations de recettes.

Article 16

Certaines recettes peuvent être directement affectées à certaines dépenses. Ces affectations prennent la forme de budgets annexes, de comptes spéciaux ou de procédures comptables particulières au sein du budget général, d'un budget annexe ou d'un compte spécial.

Article 17

I. - Les procédures particulières permettant d'assurer une affectation au sein du budget général, d'un budget annexe ou d'un compte spécial sont la procédure de fonds de concours, la procédure d'attribution de produits et la procédure de rétablissement de crédits.

II. - Les fonds de concours sont constitués, d'une part, par des fonds à caractère non fiscal versés par des personnes morales ou physiques pour concourir à des dépenses d'intérêt public et, d'autre part, par les produits de legs et donations attribués à l'Etat.

Les fonds de concours sont directement portés en recettes au budget général, au budget annexe ou au compte spécial considéré. Un crédit supplémentaire de même montant est ouvert par arrêté du ministre chargé des finances sur le programme ou la dotation concernée.

Les recettes des fonds de concours sont prévues et évaluées par la loi de finances. Les plafonds de dépenses et de charges prévus au 6° du I de l'article 34 incluent le montant des crédits susceptibles d'être ouverts par voie de fonds de concours.

L'emploi des fonds doit être conforme à l'intention de la partie versante. A cette fin, un décret en Conseil d'Etat définit les règles d'utilisation des crédits ouverts par voie de fonds de concours.

III. - Les recettes tirées de la rémunération de prestations régulièrement fournies par un service de l'Etat peuvent, par décret pris sur le rapport du ministre chargé des finances, faire l'objet d'une procédure d'attribution de produits. Les règles relatives aux fonds de concours leur sont applicables. Les crédits ouverts dans le cadre de cette procédure sont affectés au service concerné.

IV. - Peuvent donner lieu à rétablissement de crédits dans des conditions fixées par arrêté du ministre chargé des finances :

1° Les recettes provenant de la restitution au Trésor de sommes payées indûment ou à titre provisoire sur crédits budgétaires ;

2° Les recettes provenant de cessions entre services de l'Etat ayant donné lieu à paiement sur crédits budgétaires.

Article 18

I. - Des budgets annexes peuvent retracer, dans les conditions prévues par une loi de finances, les seules opérations des services de l'Etat non dotés de la personnalité morale résultant de leur activité de production de biens ou de prestation de services donnant lieu au paiement de redevances, lorsqu'elles sont effectuées à titre principal par lesdits services.

La création d'un budget annexe et l'affectation d'une recette à un budget annexe ne peuvent résulter que d'une disposition de loi de finances.

II. - Un budget annexe constitue une mission, au sens des articles 7 et 47. Sous réserve des règles particulières définies au présent article, les opérations des budgets annexes sont prévues, autorisées et exécutées dans les mêmes conditions que celles du budget général.

Par dérogation aux dispositions du II de l'article 7 et de l'article 29, les budgets annexes sont présentés selon les normes du plan comptable général, en deux sections. La section des opérations courantes retrace les recettes et les dépenses de gestion courante. La section des opérations en capital retrace les recettes et les dépenses afférentes aux opérations d'investissement et aux variations de l'endettement.

Par dérogation aux dispositions du III de l'article 7, les plafonds des autorisations d'emplois dont sont assortis les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel sont spécialisés par budget annexe.

Si, en cours d'année, les recettes effectives sont supérieures aux prévisions des lois de finances, les crédits pour amortissement de la dette peuvent être majorés à due

concurrence, par arrêté conjoint du ministre chargé des finances et du ministre intéressé.

Aucun des mouvements de crédits prévus aux articles 11 et 12 ne peut être effectué entre le budget général et un budget annexe.

Article 19

Les comptes spéciaux ne peuvent être ouverts que par une loi de finances. Les catégories de comptes spéciaux sont les suivantes :

- 1° Les comptes d'affectation spéciale ;
- 2° Les comptes de commerce ;
- 3° Les comptes d'opérations monétaires ;
- 4° Les comptes de concours financiers.

L'affectation d'une recette à un compte spécial ne peut résulter que d'une disposition de loi de finances.

Article 20

I. - Il est interdit d'imputer directement à un compte spécial des dépenses résultant du paiement de traitements, salaires, indemnités et allocations de toute nature.

Sous réserve des règles particulières prévues aux articles 21 à 24, les opérations des comptes spéciaux sont prévues, autorisées et exécutées dans les mêmes conditions que celles du budget général. Sauf dispositions contraires prévues par une loi de finances, le solde de chaque compte spécial est reporté sur l'année suivante.

II. - Chacun des comptes spéciaux dotés de crédits constitue une mission au sens des articles 7 et 47. Leurs crédits sont spécialisés par programme.

Aucun des mouvements de crédits prévus aux articles 11 et 12 ne peut être effectué entre le budget général et un compte spécial doté de crédits.

Article 21

I. - Les comptes d'affectation spéciale retracent, dans les conditions prévues par une loi de finances, des opérations budgétaires financées au moyen de recettes particulières qui sont, par nature, en relation directe avec les dépenses concernées. Ces recettes peuvent être complétées par des versements du budget général, dans la limite de 10 % des crédits initiaux de chaque compte.

Les opérations de nature patrimoniale liées à la gestion des participations financières de l'Etat, à l'exclusion de toute opération de gestion courante, sont, de droit, retracées sur un unique compte d'affectation spéciale. Les versements du budget général au profit de ce compte ne sont pas soumis à la limite prévue au premier alinéa.

Il en est de même pour les opérations relatives aux pensions et avantages accessoires. Les versements du budget général au profit de ce compte ne sont pas soumis à la limite prévue au premier alinéa.

II. - Sauf dérogation expresse prévue par une loi de finances, aucun versement au profit du budget général, d'un budget annexe ou d'un compte spécial ne peut être effectué à partir d'un compte d'affectation spéciale.

En cours d'année, le total des dépenses engagées ou ordonnancées au titre d'un compte d'affectation spéciale ne peut excéder le total des recettes constatées, sauf pendant les trois mois suivant sa création. Durant cette dernière période, le découvert ne peut être supérieur à un montant fixé par la loi de finances créant le compte.

Si, en cours d'année, les recettes effectives sont supérieures aux évaluations des lois de finances, des crédits supplémentaires peuvent être ouverts, par arrêté du ministre chargé des finances, dans la limite de cet excédent. Au préalable, le ministre chargé des finances informe les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances des raisons de cet excédent, de l'emploi prévu pour les crédits ainsi ouverts et des perspectives d'exécution du compte jusqu'à la fin de l'année.

Les autorisations d'engagement et les crédits de paiement disponibles en fin d'année sont reportés sur l'année suivante, dans les conditions prévues aux II et IV de l'article 15, pour un montant qui ne peut excéder le solde du compte.

Article 22

I. - Les comptes de commerce retracent des opérations de caractère industriel et commercial effectuées à titre accessoire par des services de l'Etat non dotés de la personnalité morale. Les évaluations de recettes et les prévisions de dépenses de ces comptes ont un caractère indicatif. Seul le découvert fixé pour chacun d'entre eux a un caractère limitatif. Sauf dérogation expresse prévue par une loi de finances, il est interdit d'exécuter, au titre de ces comptes, des opérations d'investissement financier, de prêts ou d'avances, ainsi que des opérations d'emprunt.

II. - Les opérations budgétaires relatives à la dette et à la trésorerie de l'Etat, à l'exclusion de toute opération de gestion courante, sont retracées dans un compte de commerce déterminé. Ce compte est divisé en sections distinguant les opérations selon leur nature.

Chaque section est dotée d'une autorisation de découvert.

Sont déterminés par une disposition de loi de finances :

- la nature des opérations autorisées, chaque année, sur chaque section ;
- le caractère limitatif ou évaluatif de chaque autorisation de découvert ;
- les modalités générales d'information du Parlement sur l'activité du compte et les modalités particulières selon lesquelles le ministre chargé des finances informe les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances de tout dépassement d'une autorisation de découvert ;
- les conditions générales de fonctionnement du compte.

Article 23

Les comptes d'opérations monétaires retracent les recettes et les dépenses de caractère monétaire. Pour cette catégorie de comptes, les évaluations de recettes et les prévisions de dépenses ont un caractère indicatif. Seul le découvert fixé pour chacun d'entre eux a un caractère limitatif.

Article 24

Les comptes de concours financiers retracent les prêts et avances consentis par l'Etat. Un compte distinct doit être ouvert pour chaque débiteur ou catégorie de débiteurs.

Les comptes de concours financiers sont dotés de crédits limitatifs, à l'exception des comptes ouverts au profit des Etats étrangers et des banques centrales liées à la France par un accord monétaire international, qui sont dotés de crédits évaluatifs.

Les prêts et avances sont accordés pour une durée déterminée. Ils sont assortis d'un taux d'intérêt qui ne peut être inférieur à celui des obligations ou bons du Trésor de même échéance ou, à défaut, d'échéance la plus proche. Il ne peut être dérogé à cette disposition que par décret en Conseil d'Etat.

Le montant de l'amortissement en capital des prêts et avances est pris en recettes au compte intéressé.

Toute échéance qui n'est pas honorée à la date prévue doit faire l'objet, selon la situation du débiteur :

- soit d'une décision de recouvrement immédiat, ou, à défaut de recouvrement, de poursuites effectives engagées dans un délai de six mois ;
 - soit d'une décision de rééchelonnement faisant l'objet d'une publication au Journal officiel ;
 - soit de la constatation d'une perte probable faisant l'objet d'une disposition particulière de loi de finances et imputée au résultat de l'exercice dans les conditions prévues à l'article 37.
- Les remboursements ultérieurement constatés sont portés en recettes au budget général.

Chapitre IV : Des ressources et des charges de trésorerie.

Article 25

Les ressources et les charges de trésorerie de l'Etat résultent des opérations suivantes :

- 1° Le mouvement des disponibilités de l'Etat ;

- 2° L'escompte et l'encaissement des effets de toute nature émis au profit de l'Etat ;
 3° La gestion des fonds déposés par des correspondants ;
 4° L'émission, la conversion, la gestion et le remboursement des emprunts et autres dettes de l'Etat. Les ressources et les charges de trésorerie afférentes à ces opérations incluent les primes et décotes à l'émission.

Article 26

Les opérations prévues à l'article 25 sont effectuées conformément aux dispositions suivantes :

- 1° Le placement des disponibilités de l'Etat est effectué conformément aux autorisations annuelles générales ou particulières données par la loi de finances de l'année ;
 2° Aucun découvert ne peut être consenti aux correspondants prévus au 3° de l'article 25 ;
 3° Sauf disposition expresse d'une loi de finances, les collectivités territoriales et leurs établissements publics sont tenus de déposer toutes leurs disponibilités auprès de l'Etat (1) ;
 4° L'émission, la conversion et la gestion des emprunts sont effectuées conformément aux autorisations annuelles générales ou particulières données par la loi de finances de l'année. Sauf disposition expresse d'une loi de finances, les emprunts émis par l'Etat sont libellés en euros. Ils ne peuvent prévoir d'exonération fiscale. Les emprunts émis par l'Etat ou toute autre personne morale de droit public ne peuvent être utilisés comme moyen de paiement d'une dépense publique. Les remboursements d'emprunts sont exécutés conformément au contrat d'émission.

(1) NOTA : Les dispositions de cet alinéa sont applicables à compter du 1er janvier 2004.

Chapitre V : Des comptes de l'Etat.

Article 27

L'Etat tient une comptabilité des recettes et des dépenses budgétaires et une comptabilité générale de l'ensemble de ses opérations.

En outre, il met en oeuvre une comptabilité destinée à analyser les coûts des différentes actions engagées dans le cadre des programmes.

Les comptes de l'Etat doivent être réguliers, sincères et donner une image fidèle de son patrimoine et de sa situation financière.

Article 28

La comptabilisation des recettes et des dépenses budgétaires obéit aux principes suivants :

- 1° Les recettes sont prises en compte au titre du budget de l'année au cours de laquelle elles sont encaissées par un comptable public ;
 2° Les dépenses sont prises en compte au titre du budget de l'année au cours de laquelle elles sont payées par les comptables assignataires. Toutes les dépenses doivent être imputées sur les crédits de l'année considérée, quelle que soit la date de la créance.

Dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat, des recettes et des dépenses budgétaires peuvent être comptabilisées au cours d'une période complémentaire à l'année civile, dont la durée ne peut excéder vingt jours. En outre, lorsqu'une loi de finances rectificative est promulguée au cours du dernier mois de l'année civile, les opérations de recettes et de dépenses qu'elle prévoit peuvent être exécutées au cours de cette période complémentaire.

Les recettes et les dépenses portées aux comptes d'imputation provisoire sont enregistrées aux comptes définitifs au plus tard à la date d'expiration de la période complémentaire. Le détail des opérations de recettes qui, à titre exceptionnel, n'auraient pu être imputées à un compte définitif à cette date figure dans l'annexe prévue par le 7° de l'article 54.

Article 29

Les ressources et les charges de trésorerie sont imputées à des comptes de trésorerie par opération. Les recettes et les dépenses de nature budgétaire résultant de l'exécution

d'opérations de trésorerie sont imputées dans les conditions prévues à l'article 28.

Article 30

La comptabilité générale de l'Etat est fondée sur le principe de la constatation des droits et obligations. Les opérations sont prises en compte au titre de l'exercice auquel elles se rattachent, indépendamment de leur date de paiement ou d'encaissement.

Les règles applicables à la comptabilité générale de l'Etat ne se distinguent de celles applicables aux entreprises qu'en raison des spécificités de son action.

Elles sont arrêtées après avis d'un comité de personnalités qualifiées publiques et privées dans les conditions prévues par la loi de finances. Cet avis est communiqué aux commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances et publié.

Article 31

Les comptables publics chargés de la tenue et de l'établissement des comptes de l'Etat veillent au respect des principes et règles mentionnés aux articles 27 à 30. Ils s'assurent notamment de la sincérité des enregistrements comptables et du respect des procédures.

TITRE III : DU CONTENU ET DE LA PRESENTATION DES LOIS DE FINANCES.

Chapitre Ier : Du principe de sincérité.

Article 32

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

Article 33

(Dispositions déclarées non conformes à la Constitution par décision du Conseil constitutionnel n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001)

Sous réserve des dispositions de l'article 13 de la présente loi organique, lorsque des dispositions d'ordre législatif ou réglementaire sont susceptibles d'affecter les ressources ou les charges de l'Etat dans le courant de l'année, les conséquences de chacune d'entre elles sur les composantes de l'équilibre financier doivent être évaluées et autorisées dans la plus prochaine loi de finances afférente à cette année.

Chapitre II : Des dispositions des lois de finances.

Article 34

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

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

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

- 1° Autorise, pour l'année, la perception des ressources de l'Etat et des impositions de toute nature affectées à des personnes morales autres que l'Etat ;
 2° Comporte les dispositions relatives aux ressources de l'Etat qui affectent l'équilibre budgétaire ;
 3° Comporte toutes dispositions relatives aux affectations de recettes au sein du budget de l'Etat ;
 4° Evalue chacun des prélèvements mentionnés à l'article 6 ;
 5° Comporte l'évaluation de chacune des recettes budgétaires ;
 6° Fixe les plafonds des dépenses du budget général et de chaque budget annexe, les plafonds des charges de chaque catégorie de comptes spéciaux ainsi que le plafond d'autorisation des emplois rémunérés par l'Etat ;
 7° Arrête les données générales de l'équilibre budgétaire, présentées dans un tableau d'équilibre ;
 8° Comporte les autorisations relatives aux emprunts et à la trésorerie de l'Etat prévues à l'article 26 et évalue les ressources et les charges de trésorerie qui concourent à la réalisation de l'équilibre financier, présentées dans un tableau de financement ;

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

10° Arrête les modalités selon lesquelles sont utilisés les éventuels surplus, par rapport aux évaluations de la loi de finances de l'année, du produit des impositions de toute nature établies au profit de l'Etat.

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

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

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

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

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

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

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

7° Peut :

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

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

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

d) Approuver des conventions financières ;

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

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

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

Article 35

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

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

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

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

Article 36

L'affectation, totale ou partielle, à une autre personne morale d'une ressource établie au profit de l'Etat ne peut résulter que d'une disposition de loi de finances.

Article 37

I. - La loi de règlement arrête le montant définitif des recettes et des dépenses du budget auquel elle se rapporte, ainsi que le résultat budgétaire qui en découle.

II. - La loi de règlement arrête le montant définitif des ressources et des charges de trésorerie ayant concouru à la réalisation de l'équilibre financier de l'année correspondante, présenté dans un tableau de financement.

III. - La loi de règlement approuve le compte de résultat de l'exercice, établi à partir des ressources et des charges

constatées dans les conditions prévues à l'article 30. Elle affecte au bilan le résultat comptable de l'exercice et approuve le bilan après affectation ainsi que ses annexes.

IV. - Le cas échéant, la loi de règlement :

1° Ratifie les modifications apportées par décret d'avance aux crédits ouverts par la dernière loi de finances afférente à cette année ;

2° Ouvre, pour chaque programme ou dotation concerné, les crédits nécessaires pour régulariser les dépassements constatés résultant de circonstances de force majeure dûment justifiées et procède à l'annulation des crédits n'ayant été ni consommés ni reportés ;

3° Majore, pour chaque compte spécial concerné, le montant du découvert autorisé au niveau du découvert constaté ;

4° Arrête les soldes des comptes spéciaux non reportés sur l'exercice suivant ;

5° Apure les profits et pertes survenus sur chaque compte spécial.

V. - La loi de règlement peut également comporter toutes dispositions relatives à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques, ainsi qu'à la comptabilité de l'Etat et au régime de la responsabilité pécuniaire des agents des services publics.

TITRE IV : DE L'EXAMEN ET DU VOTE DES PROJETS DE LOI DE FINANCES.

Article 38

Sous l'autorité du Premier ministre, le ministre chargé des finances prépare les projets de loi de finances, qui sont délibérés en conseil des ministres.

Chapitre Ier : Du projet de loi de finances de l'année et des projets de loi de finances rectificative.

Article 39

Le projet de loi de finances de l'année, y compris les documents prévus aux articles 50 et 51, est déposé et distribué au plus tard le premier mardi d'octobre de l'année qui précède celle de l'exécution du budget. Il est immédiatement renvoyé à l'examen de la commission chargée des finances.

Toutefois, chaque annexe générale destinée à l'information et au contrôle du Parlement est déposée sur le bureau des assemblées et distribuée au moins cinq jours francs avant l'examen, par l'Assemblée nationale en première lecture, des recettes ou des crédits auxquels elle se rapporte (1).

(1) NOTA : Les dispositions de cet alinéa sont applicables à compter du 1er janvier 2002 (article 65 de la loi n° 2001-692).

Article 40

L'Assemblée nationale doit se prononcer, en première lecture, dans le délai de quarante jours après le dépôt d'un projet de loi de finances.

Le Sénat doit se prononcer en première lecture dans un délai de vingt jours après avoir été saisi.

Si l'Assemblée nationale n'a pas émis un vote en première lecture sur l'ensemble du projet dans le délai prévu au premier alinéa, le Gouvernement saisit le Sénat du texte qu'il a initialement présenté, modifié le cas échéant par les amendements votés par l'Assemblée nationale et acceptés par lui. Le Sénat doit alors se prononcer dans un délai de quinze jours après avoir été saisi.

Si le Sénat n'a pas émis un vote en première lecture sur l'ensemble du projet de loi de finances dans le délai imparti, le Gouvernement saisit à nouveau l'Assemblée du texte soumis au Sénat, modifié, le cas échéant, par les amendements votés par le Sénat et acceptés par lui.

Le projet de loi de finances est ensuite examiné selon la procédure d'urgence dans les conditions prévues à l'article 45 de la Constitution.

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

Article 41

Le projet de loi de finances de l'année ne peut être mis en discussion devant une assemblée avant le vote par celle-ci, en première lecture, sur le projet de loi de règlement afférent à l'année qui précède celle de la discussion dudit projet de loi de finances.

Article 42

La seconde partie du projet de loi de finances de l'année et, s'il y a lieu, des projets de loi de finances rectificative, ne peut être mise en discussion devant une assemblée avant l'adoption de la première partie.

Article 43

Les évaluations de recettes font l'objet d'un vote d'ensemble pour le budget général, les budgets annexes et les comptes spéciaux.

Les évaluations de ressources et de charges de trésorerie font l'objet d'un vote unique.

La discussion des crédits du budget général donne lieu à un vote par mission. Les votes portent à la fois sur les autorisations d'engagement et sur les crédits de paiement.

Les plafonds des autorisations d'emplois font l'objet d'un vote unique.

Les crédits des budgets annexes et les crédits ou les découverts des comptes spéciaux sont votés par budget annexe et par compte spécial.

Article 44

Dès la promulgation de la loi de finances de l'année ou d'une loi de finances rectificative, ou dès la publication de l'ordonnance prévue à l'article 47 de la Constitution, le Gouvernement prend des décrets portant :

1° Répartition par programme ou par dotation des crédits ouverts sur chaque mission, budget annexe ou compte spécial ;

2° Fixation, par programme, du montant des crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel.

Ces décrets répartissent et fixent les crédits conformément aux annexes explicatives prévues aux 5° et 6° de l'article 51 et au 2° de l'article 53, modifiées, le cas échéant, par les votes du Parlement.

Les crédits fixés par les décrets de répartition ne peuvent être modifiés que dans les conditions prévues par la présente loi organique.

Article 45

Dans le cas prévu au quatrième alinéa de l'article 47 de la Constitution, le Gouvernement dispose des deux procédures prévues ci-dessous :

1° Il peut demander à l'Assemblée nationale, avant le 11 décembre de l'année qui précède le début de l'exercice, d'émettre un vote séparé sur l'ensemble de la première partie de la loi de finances de l'année. Ce projet de loi partiel est soumis au Sénat selon la procédure d'urgence ;

2° Si la procédure prévue au 1° n'a pas été suivie ou n'a pas abouti, le Gouvernement dépose, avant le 19 décembre de l'année qui précède le début de l'exercice, devant l'Assemblée nationale, un projet de loi spéciale l'autorisant à continuer à percevoir les impôts existants jusqu'au vote de la loi de finances de l'année. Ce projet est discuté selon la procédure d'urgence.

Si la loi de finances de l'année ne peut être promulguée ni mise en application en vertu du premier alinéa de l'article 62 de la Constitution, le Gouvernement dépose immédiatement devant l'Assemblée nationale un projet de loi spéciale l'autorisant à continuer à percevoir les impôts existants jusqu'au vote de la loi de finances de l'année. Ce projet est discuté selon la procédure d'urgence.

Après avoir reçu l'autorisation de continuer à percevoir les impôts soit par la promulgation de la première partie de la loi de finances de l'année, soit par la promulgation d'une loi spéciale, le Gouvernement prend des décrets ouvrant les crédits applicables aux seuls services votés.

La publication de ces décrets n'interrompt pas la procédure de discussion du projet de loi de finances de l'année, qui se poursuit dans les conditions prévues par les articles 45 et 47

de la Constitution et par les articles 40, 42, 43 et 47 de la présente loi organique.

Les services votés, au sens du quatrième alinéa de l'article 47 de la Constitution, représentent le minimum de crédits que le Gouvernement juge indispensable pour poursuivre l'exécution des services publics dans les conditions qui ont été approuvées l'année précédente par le Parlement. Ils ne peuvent excéder le montant des crédits ouverts par la dernière loi de finances de l'année.

Chapitre II : Du projet de loi de règlement.

Article 46

Le projet de loi de règlement, y compris les documents prévus à l'article 54 et aux 4° et 5° de l'article 58, est déposé et distribué avant le 1er juin de l'année suivant celle de l'exécution du budget auquel il se rapporte.

Chapitre III : Dispositions communes.

Article 47

Au sens des articles 34 et 40 de la Constitution, la charge s'entend, s'agissant des amendements s'appliquant aux crédits, de la mission.

Tout amendement doit être motivé et accompagné des développements des moyens qui le justifient.

Les amendements non conformes aux dispositions de la présente loi organique sont irrecevables.

TITRE V : DE L'INFORMATION ET DU CONTROLE SUR LES FINANCES PUBLIQUES.

Chapitre Ier : De l'information.

Article 48

En vue de l'examen et du vote du projet de loi de finances de l'année suivante par le Parlement, le Gouvernement présente, au cours du dernier trimestre de la session ordinaire, un rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques comportant :

1° Une analyse des évolutions économiques constatées depuis l'établissement du rapport mentionné à l'article 50 ;

2° Une description des grandes orientations de sa politique économique et budgétaire au regard des engagements européens de la France ;

3° Une évaluation à moyen terme des ressources de l'Etat ainsi que de ses charges ventilées par grandes fonctions ;

4° La liste des missions, des programmes et des indicateurs de performances associés à chacun de ces programmes, envisagés pour le projet de loi de finances de l'année suivante (1).

Ce rapport peut donner lieu à un débat à l'Assemblée nationale et au Sénat.

(1) NOTA : Les dispositions de cet alinéa sont applicables à compter du 1er janvier 2005.

Article 49

Modifié par Loi organique n°2005-779 du 12 juillet 2005 art. 3 (JORF 13 juillet 2005).

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

Article 50

Modifié par Loi organique n°2005-779 du 12 juillet 2005 art. 8 (JORF 13 juillet 2005).

Est joint au projet de loi de finances de l'année un rapport sur la situation et les perspectives économiques, sociales et financières de la nation. Il comprend notamment la présentation des hypothèses, des méthodes et des résultats des projections sur la base desquelles est établi le projet de loi

de finances de l'année. Il explicite le passage, pour l'année considérée et celle qui précède, du solde budgétaire à la capacité ou au besoin de financement de l'Etat tel qu'il est mesuré pour permettre la vérification du respect des engagements européens de la France, en indiquant notamment l'impact des opérations mentionnées au deuxième alinéa de l'article 8. Il présente et explicite les perspectives d'évolution, pour au moins les quatre années suivant celle du dépôt du projet de loi de finances, des recettes, des dépenses et du solde de l'ensemble des administrations publiques détaillées par sous-secteurs et exprimées selon les conventions de la comptabilité nationale, au regard des engagements européens de la France, ainsi que, le cas échéant, des recommandations adressées à elle sur le fondement du traité instituant la Communauté européenne. Sont joints à cette annexe les rapports sur les comptes de la nation qui comportent une présentation des comptes des années précédentes.

Article 51

Modifié par Loi organique n°2005-779 du 12 juillet 2005 art. 4, art. 9 (JORF 13 juillet 2005).

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

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

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

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

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

4° bis Une présentation des mesures envisagées pour assurer en exécution le respect du plafond global des dépenses du budget général voté par le Parlement, indiquant en particulier, pour les programmes dotés de crédits limitatifs, le taux de mise en réserve prévu pour les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel et celui prévu pour les crédits ouverts sur les autres titres ;

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

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

b) L'évaluation des dépenses fiscales ;

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

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

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

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

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

prévues au 5° en justifiant les prévisions de recettes et, le cas échéant, son découvert ;

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

Article 52

En vue de l'examen et du vote du projet de loi de finances et du projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année suivante par le Parlement, le Gouvernement présente à l'ouverture de la session ordinaire un rapport retraçant l'ensemble des prélèvements obligatoires ainsi que leur évolution.

Ce rapport comporte l'évaluation financière, pour l'année en cours et les deux années suivantes, de chacune des dispositions, de nature législative ou réglementaire, envisagées par le Gouvernement.

Ce rapport peut faire l'objet d'un débat à l'Assemblée nationale et au Sénat.

Article 53

Sont joints à tout projet de loi de finances rectificative :

1° Un rapport présentant les évolutions de la situation économique et budgétaire justifiant les dispositions qu'il comporte ;

2° Une annexe explicative détaillant les modifications de crédits proposées ;

3° Des tableaux récapitulatifs des mouvements intervenus par voie réglementaire et relatifs aux crédits de l'année en cours.

Article 54

Modifié par Loi organique n°2005-779 du 12 juillet 2005 art. 5, art. 10 (JORF 13 juillet 2005).

Sont joints au projet de loi de règlement :

1° Le développement des recettes du budget général ;

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

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

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

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

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

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

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

5° Des annexes explicatives développant, par programme ou par dotation, pour chaque budget annexe et chaque compte spécial, le montant définitif des recettes et des dépenses constatées, des crédits ouverts ou du découvert autorisé, ainsi que les modifications de crédits ou de découvert demandées. Ces annexes sont accompagnées du rapport annuel de

performances de chacun d'entre eux, dans les conditions prévues au 4° ;

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

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

Article 55

Chacune des dispositions d'un projet de loi de finances affectant les ressources ou les charges de l'Etat fait l'objet d'une évaluation chiffrée de son incidence au titre de l'année considérée et, le cas échéant, des années suivantes.

Article 56

Les décrets et arrêtés prévus par la présente loi organique sont publiés au Journal officiel. Il en est de même des rapports qui en présentent les motivations, sauf en ce qui concerne les sujets à caractère secret touchant à la défense nationale, à la sécurité intérieure ou extérieure de l'Etat ou aux affaires étrangères.

Chapitre II : Du contrôle.

Article 57

Modifié par Loi organique n°2005-779 du 12 juillet 2005 art. 6 (JORF 13 juillet 2005).

Les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances suivent et contrôlent l'exécution des lois de finances et procèdent à l'évaluation de toute question relative aux finances publiques. Cette mission est confiée à leur président, à leur rapporteur général ainsi que, dans leurs domaines d'attributions, à leurs rapporteurs spéciaux et chaque année, pour un objet et une durée déterminés, à un ou plusieurs membres d'une de ces commissions obligatoirement désignés par elle à cet effet. A cet effet, ils procèdent à toutes investigations sur pièces et sur place, et à toutes auditions qu'ils jugent utiles.

Tous les renseignements et documents d'ordre financier et administratif qu'ils demandent, y compris tout rapport établi par les organismes et services chargés du contrôle de l'administration, réserve faite des sujets à caractère secret concernant la défense nationale et la sécurité intérieure ou extérieure de l'Etat et du respect du secret de l'instruction et du secret médical, doivent leur être fournis.

Les personnes dont l'audition est jugée nécessaire par le président et le rapporteur général de la commission chargée des finances de chaque assemblée ont l'obligation de s'y soumettre. Elles sont déliées du secret professionnel sous les réserves prévues à l'alinéa précédent.

Article 58

Modifié par Loi organique n°2005-779 du 12 juillet 2005 art. 11 (JORF 13 juillet 2005).

(Dispositions déclarées non conformes à la Constitution par décision du Conseil constitutionnel n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001)

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

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

2° La réalisation de toute enquête demandée par les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances sur la gestion des services ou organismes qu'elle contrôle. Les conclusions de ces enquêtes sont obligatoirement communiquées dans un délai de huit mois

après la formulation de la demande à la commission dont elle émane, qui statue sur leur publication ;

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

4° Le dépôt d'un rapport conjoint au dépôt du projet de loi de règlement, relatif aux résultats de l'exécution de l'exercice antérieur et aux comptes associés, qui, en particulier, analyse par mission et par programme l'exécution des crédits (1) ;

5° La certification de la régularité, de la sincérité et de la fidélité des comptes de l'Etat. Cette certification est annexée au projet de loi de règlement et accompagnée du compte rendu des vérifications opérées (1) ;

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

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

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

(1) NOTA : Les dispositions de cet alinéa sont applicables à compter du 1er janvier 2005.

Article 59

Lorsque, dans le cadre d'une mission de contrôle et d'évaluation, la communication des renseignements demandés en application de l'article 57 ne peut être obtenue au terme d'un délai raisonnable, apprécié au regard de la difficulté de les réunir, les présidents des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances peuvent demander à la juridiction compétente, statuant en référé, de faire cesser cette entrave sous astreinte.

Article 60

Lorsqu'une mission de contrôle et d'évaluation donne lieu à des observations notifiées au Gouvernement, celui-ci y répond, par écrit, dans un délai de deux mois.

TITRE VI : ENTREE EN VIGUEUR ET APPLICATION DE LA LOI ORGANIQUE.

Article 61

Dans un délai de trois ans à compter de la publication de la présente loi organique, toute garantie de l'Etat qui n'a pas été expressément autorisée par une disposition de loi de finances doit faire l'objet d'une telle autorisation.

Une annexe récapitulant les garanties de l'Etat qui, au 31 décembre 2004, n'ont pas été expressément autorisées par une loi de finances est jointe au projet de loi de règlement du budget de l'année 2004.

Article 62

I. - Les dispositions du II de l'article 15 sont applicables aux crédits de dépenses ordinaires et aux crédits de paiement de l'exercice 2005, pour ceux d'entre eux qui sont susceptibles de faire l'objet de reports.

II. - Les dispositions du III de l'article 15 sont applicables aux crédits ouverts dans les conditions prévues au deuxième alinéa de l'article 19 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances et disponibles à la fin de l'exercice 2005.

Article 63

A défaut de dispositions législatives particulières, les taxes régulièrement perçues au cours de la deuxième année suivant celle de la publication de la présente loi organique en application de l'article 4 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 précitée peuvent être perçues, jusqu'au 31 décembre de cette année, selon l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement en vigueur à la date de leur établissement.

Article 64

L'échéance de l'article 46 et les dispositions du 7° de l'article 54 sont applicables pour la première fois au projet de loi de règlement relatif à l'exécution du budget afférent à la quatrième année suivant celle de la publication de la présente loi organique.

Les projets de loi de règlement afférents aux années antérieures sont déposés et distribués au plus tard le 30 juin de l'année suivant celle de l'exécution du budget auquel ils se rapportent.

Article 65

Les dispositions des articles 14, 25, 26, à l'exception du 3°, 32, 33, 36, du deuxième alinéa de l'article 39, des articles 41, 42, 49, 50, 52, 53, 55, 57, 58, à l'exception du 4° et du 5°, 59, 60 et 68 sont applicables à compter du 1er janvier 2002.

Les dispositions de l'article 48, à l'exception du 4°, sont applicables à compter du 1er janvier 2003.

Les dispositions du 3° de l'article 26 sont applicables à compter du 1er janvier 2004.

Article 66

I. - Est joint au projet de loi de finances pour 2005 un document présentant, à titre indicatif, les crédits du budget général selon les principes retenus par la présente loi organique.

II. - Au cours de la préparation du projet de loi de finances pour 2006, les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances sont informées par le Gouvernement de la nomenclature qu'il envisage pour les missions et les programmes prévus à l'article 7.

Article 67

Sous réserve des dispositions prévues aux articles 61 à 66, l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 précitée est abrogée le 1er janvier 2005. Toutefois, ses dispositions demeurent applicables aux lois de finances afférentes à l'année 2005 et aux années antérieures.

Sous réserve des articles 61 à 66 et de la dernière phrase de l'alinéa précédent, la présente loi organique entre en vigueur le 1er janvier 2005.

Article 68

Des décrets en Conseil d'Etat pourvoient, en tant que de besoin, à l'exécution de la présente loi organique.

Protocole européen sur la procédure relative aux déficits publics.

LES HAUTES PARTIES CONTRACTANTES,
DÉSIREUSES de fixer les modalités de la procédure concernant les déficits excessifs visés à l'article III-184 de la Constitution,
SONT CONVENU S des dispositions ci-après, qui sont annexées au traité établissant une Constitution pour l'Eu ope:

Article premier

Les valeurs de référence visées à l'article III-184, paragraphe 2, de la Constitution sont les suivante :

- a) 3 % pour le ra port entre le déficit public prévu ou effectif et le produit intérieur brut aux prix du marché;
- b) 60 % pour le rapport entre la dette publique et le produit intérieur brut aux prix du marché.

Article 2

Aux fins de l'article III-184 de la Constitution et du présent protocole, on entend par:

- a) «public», ce qui est relatif au gouvernement général, c'est-à-dire les administrations centrales, les autorités régionales ou locales et les fonds de sécurité sociale, à l'exclusion des opérations commerciales, telles que définies dans le système européen de comptes économiques intégrés;
- b) «déficit», le besoin net de financement, tel que défini dans le système européen de comptes économiques intégrés;
- c) «investissement», la formation brute de capital fixe, telle que définie dans le système européen de comptes économiques intégrés;
- d) «dette», le total des dettes brutes, à leur valeur nominale, en cours à la fin de l'année et consolidées à l'intérieur des secteurs du gouvernement général tel qu'il est défini au point a).

Article 3

Afin d'assurer l'efficacité de la procédure concernant les déficits excessifs, les gouvernements des États membres sont responsables, aux termes de la présente procédure, des déficits du gouvernement général tel qu'il est défini à l'article 2, point a). Les États membres veillent à ce que les procédures nationales en matière budgétaire leur permettent de remplir les obligations qui leur incombent dans ce domaine en vertu de la Constitution. Les États membres notifient rapidement et régulièrement à la Commission leurs déficits prévus et effectifs ainsi que le niveau de leur dette.

Article 4

Les données statistiques utilisées pour l'application du présent protocole sont fournies par la Commission.

Séance 2

Les sources du droit budgétaire

I Notions fondamentales

Hiérarchie des normes

Norme de référence

Norme à valeur constitutionnelle

Ordonnance organique relative aux lois de finances du 2 janvier 1959

Loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001

Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP)

II Documents présentés

A) Sources normatives

1°) Constitution du 4 octobre 1958 (articles 34 alinéa 19 et 47).

2°) LOLF du 1^{er} août 2001 (article 1^{er}).

B) Extraits de jurisprudences du Conseil constitutionnel et du Conseil d'Etat

1°) Décision 60-8 DC du 11 août 1960, *Redevance Radio-Télévision*.

2°) Décision 90-283 DC du 8 janvier 1991, *Loi rel. à la lutte c/ le tabagisme et l'alcoolisme*

3°) Décision 91-290 DC du 9 mai 1991, *Loi portant statut de la coll. terr. de Corse*

4°) Décision 94-355 DC du 10 janvier 1999, *Loi organique relative au statut de la magistrature*.

5°) Avis du Conseil d'Etat du 21 décembre 2000, *Réforme de la LOLF*.

6°) Décision 2001-448 DC du 25 juillet 2001, *Loi organique relative aux lois de finances*.

C) Documents divers

1°) Présentation de la LOLF.

2°) BOUVIER (M.), « L'âge de la nouvelle gouvernance financière et de la responsabilisation généralisée des acteurs publics : un nouveau contrat social, un autre Etat », *RFFP*, n° 92, 2005.

3°) OLIVA (E), *Finances publiques* (la structure de la LOLF), aide-mémoire, Sirey, 2008, p. 108.

Exercice 1 : Commentaire dirigé de la décision 2001-448 DC

1°) Quelle est la place de la LOLF au sein de la hiérarchie des normes française ? A-t-elle une valeur spécifique par rapport aux autres lois organiques ?

2°) La LOLF modifie-t-elle radicalement les finances publiques étatique ? Quel est son principal objectif ?

3°) Elaborez un plan détaillé de la décision.

Exercice 2 :

Quelles sont les principales innovations de la LOLF concernant les finances de l'État ?

A) Sources normatives

1°) CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

Article 34.

[al. 2] La loi fixe les règles concernant : [al. 19] Les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'État dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique.

Article 47.

Le parlement vote les projets de loi de finances dans les conditions prévues par une loi organique [...]

2°) LOLF DU 1^{ER} AOUT 2001

Article 1^{er}.

Dans les conditions et sous les réserves prévues par la présente loi organique, les lois de finances déterminent, pour un exercice, la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'État, ainsi que l'équilibre budgétaire et financier qui en résulte. Elles tiennent compte d'un équilibre économique défini, ainsi que des objectifs et des résultats des programmes qu'elles déterminent.

L'exercice s'étend sur une année civile. Ont le caractère de lois de finances :

- 1) La loi de finances de l'année et les lois de finances rectificatives ;
- 2) La loi de règlement ;
- 3) Les lois prévues à l'article 45.

B) Jurisprudences du Conseil constitutionnel

1°) DECISION 60-8 DC DU 11 AOUT 1960, LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE POUR 1960 - REDEVANCE RADIO-TELEVISION

[...] Considérant que, d'une part, aux termes de l'article 34 de la Constitution, « les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'État dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique » ; que, d'autre part, aux termes de l'article 4 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, laquelle constitue la loi organique visée par la disposition précitée de la Constitution, « les taxes parafiscales perçues dans un intérêt économique ou social, au profit d'une personne morale de droit public ou privé autre que l'État, les collectivités territoriales et leurs établissements publics administratifs, sont établies par décret en Conseil d'État, pris sur le rapport du ministre des Finances et du ministre intéressé. La perception de ces taxes au-delà du 31 décembre de l'année de leur établissement doit être autorisée chaque année par une loi de finances » ;

Qu'il résulte de ces dispositions que la perception des taxes dont il s'agit ne fait l'objet que d'une autorisation annuelle du Parlement, à l'occasion de laquelle celui-ci exerce son contrôle sur la gestion financière antérieure de la personne morale considérée ; que cette autorisation ne saurait être renouvelée en cours d'exercice sans qu'il soit porté atteinte au principe ainsi posé de l'annualité du contrôle parlementaire et aux prérogatives que le gouvernement tient des dispositions précitées pour l'établissement desdites taxes, ce, même au cas où le pouvoir réglementaire établit ces taxes à un nouveau taux ;

Considérant qu'aux termes de l'article 1er de l'ordonnance n°59-273 du 4 février 1959, la radio-télévision française « constitue un établissement public de l'État, à caractère industriel et commercial, doté d'un budget autonome » ; qu'en application des articles 3 et 9 de la même ordonnance elle reçoit une « redevance pour droit d'usage » dont le produit constitue l'essentiel des ressources lui permettant de faire face à l'ensemble de ses charges d'exploitation et d'équipement ;

Que cette redevance qui, en raison tant de l'affectation qui lui est donnée que du statut même de l'établissement en cause, ne saurait être assimilée à un impôt, et qui, eu égard aux conditions selon

lesquelles elle est établie et aux modalités prévues pour son contrôle et son recouvrement, ne peut davantage être définie comme une rémunération pour services rendus, a le caractère d'une taxe parafiscale de la nature de celles visées à l'article 4 de l'ordonnance organique précitée du 2 janvier 1959 ;

Considérant que, conformément au principe posé par l'article 4 de ladite ordonnance organique et ci-dessus analysé, la perception de cette taxe parafiscale doit faire l'objet d'une seule autorisation annuelle du Parlement ; que, dès lors, les dispositions de l'article 17 de la loi de finances rectificative pour 1960, selon lesquelles : « lorsque les taux de redevance pour droit d'usage de postes de radiodiffusion et télévision sont modifiés postérieurement à l'autorisation de perception accordée par le Parlement pour l'année en cours, les redevances établies sur la base des nouveaux taux ne peuvent être mises en recouvrement qu'après autorisation donnée conformément aux dispositions de l'article 14 de la loi n°59-1454 du 26 décembre 1959, dans la plus prochaine loi de finances », ne peuvent être regardées comme conformes aux prescriptions de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances et par suite à celles de l'article 34 de la Constitution qui renvoie expressément à ladite loi organique ;

Considérant que l'article 18 de la loi de finances rectificative susvisée a pour objet d'affecter à un compte d'attente ouvert dans les écritures de la radiodiffusion-télévision française, sous réserve des exceptions qu'il détermine l'excédent des recettes réalisées par cet établissement en 1960 et d'en différer l'utilisation jusqu'au contrôle sur pièces devant, en vertu de l'article 14 de la loi du 26 décembre 1959, intervenir lors de l'examen de la loi de finances pour l'exercice 1961 ; qu'ainsi cette disposition, de caractère purement comptable, constitue une intervention du Parlement dans la gestion financière dudit établissement, laquelle intervention porte atteinte aux pouvoirs de l'autorité de tutelle en ce domaine ; qu'il y a lieu pour ce motif, de déclarer les dispositions dudit article 18 non conformes à la Constitution ;

Considérant qu'en l'espèce, il n'y a lieu pour le Conseil constitutionnel de soulever aucune question de conformité à la Constitution en ce qui concerne les autres dispositions de la loi dont il est saisi par le Premier ministre aux fins d'examen de ses articles 17 et 18 ;

DE C I D E :

Article premier. - Les articles 17 et 18 de la loi de finances rectificative pour 1960 sont déclarés non conformes à la Constitution.

2°) DECISION N° 90-283 DC DU 8 JANVIER 1991, <i>LOI RELATIVE A LA LUTTE CONTRE LE TABAGISME ET L'ALCOOLISME</i>
--

[...]- SUR L'ARTICLE 12 INSTITUANT UNE CONTRIBUTION SUR LES DEPENSES DE PUBLICITE ET EN AFFECTANT LE PRODUIT :

42. Considérant que l'article 12 de la loi comporte deux alinéas ; qu'aux termes du premier alinéa : "Il est créé une contribution égale à 10 p. 100 hors taxes des dépenses de publicité en faveur des boissons alcooliques. A cet effet, une comptabilité séparée des opérations de publicité pour des boissons alcooliques est tenue. Le produit de cette contribution est affecté à un fonds géré, paritairement, dans des conditions déterminées par décret en Conseil d'Etat par des représentants du ministre chargé de la santé et des représentants des organisations professionnelles concernées, pour financer des actions d'éducation sanitaire et de prévention de l'alcoolisme." ; que le second alinéa de l'article 12 dispose que : "Chaque année, le Gouvernement rend compte au Parlement des opérations réalisées par ce fonds et de sa gestion." ;

43. Considérant qu'en vertu du deuxième alinéa de l'article 34 de la Constitution "la loi fixe les règles concernant... l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures" ; que la contribution instituée par l'article 12 a le caractère d'une imposition ; qu'il appartenait par suite au législateur de déterminer, non seulement les règles concernant son taux, mais, au titre de la définition de l'assiette de l'impôt, les catégories de redevables ; que relève également de la loi la fixation des modalités de recouvrement ; qu'en s'abstenant d'indiquer tant les catégories de redevables que les modalités de recouvrement du nouvel impôt, le législateur a méconnu l'étendue de la compétence qu'il tient du deuxième alinéa de l'article 34 ;

44. Considérant que selon le cinquième alinéa de l'article 34, "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" ; que le premier alinéa de l'article 47 de la Constitution dispose que : "Le Parlement vote les projets de loi de finances dans les conditions prévues par une loi organique" ;

45. Considérant qu'il ressort de l'article 18 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances que, sous réserve des procédures particulières visées à l'article 19, l'affectation d'une recette de l'Etat à une dépense ne peut résulter que d'un texte de loi de finances ; que l'article 12 de la loi méconnaît ces prescriptions en affectant à un "fonds" non doté de la personnalité morale et dont la gestion relève de la responsabilité du Gouvernement le produit d'une imposition perçue au profit de l'Etat ;

46. Considérant que l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 réserve, dans son article 1er, alinéa 2, à un texte de loi de finances l'édition des "dispositions législatives destinées à organiser l'information et le contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques" ; que ces exigences sont méconnues par les dispositions du second alinéa de l'article 12 de la loi qui font obligation au Gouvernement de rendre compte au Parlement d'opérations portant sur la gestion d'un fonds financé par une ressource publique ;

47. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que l'article 12 de la loi déferée doit être déclaré contraire à la Constitution pour des motifs tenant, d'une part, à ce que le législateur est resté en deçà de sa compétence en matière fiscale et, d'autre part, à l'irrégularité de la procédure suivie pour l'adoption de celles de ses dispositions qui relèvent du domaine exclusif d'intervention des lois de finances ; [...]

3°) DECISION N° 91-290 DC DU 9 MAI 1991, LOI PORTANT STATUT DE LA COLLECTIVITE TERRITORIALE DE CORSE

[...]- SUR L'ARTICLE 78 DE LA LOI RELATIF AUX RESSOURCES DE LA COLLECTIVITE TERRITORIALE DE CORSE ET A LA COMPENSATION DES CHARGES FINANCIERES RESULTANT DES COMPETENCES QUI LUI SONT TRANSFEREES :

56. Considérant que l'article 78 de la loi détermine, dans son paragraphe I, les ressources de la collectivité territoriale de Corse et précise, dans un paragraphe II, la manière dont sont compensées les charges financières résultant pour cette collectivité territoriale des compétences qui lui sont transférées en application de la loi ; qu'il est spécifié que les charges sont compensées par "le transfert d'impôts d'Etat" et par l'attribution de ressources budgétaires ; qu'aux termes du paragraphe III "il est créé sur un chapitre unique du budget de l'Etat une dotation générale de décentralisation de la collectivité territoriale de Corse qui regroupe les ressources budgétaires mentionnées aux I et II du présent article ; elle comprend en outre la dotation prévue au V du présent article, ainsi que les crédits visés au deuxième alinéa de l'article 68" ; que, de ce dernier chef, sont visés les crédits de subvention versés par l'Etat à l'office du développement agricole et rural de la Corse et à l'office d'équipement hydraulique de la Corse ; que le paragraphe IV de l'article 78 a trait à la compensation des charges résultant pour la collectivité territoriale de l'exercice de ses compétences en matière de formation professionnelle ; que le paragraphe V institue une "dotation de continuité territoriale" au sein de la dotation générale de décentralisation de la collectivité territoriale de Corse ; que, selon le paragraphe VI, "un document, publié chaque année en annexe au projet de loi de finances, retrace l'évolution du montant des ressources spécifiques attribuées à la collectivité territoriale de Corse. Ce document précise en outre le montant prévu, au titre de la dotation mentionnée au III, pour la compensation de chacune des charges transférées à la collectivité territoriale de Corse" ;

57. Considérant qu'en vertu du cinquième alinéa de l'article 34 de la Constitution "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" ; que le premier alinéa de l'article 47 de la Constitution dispose que "le Parlement vote les projets de loi de finances dans les conditions prévues par une loi organique" ;

58. Considérant que l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances réserve, dans son article 1er, alinéa 2, à un texte de loi de finances l'édition des "dispositions législatives destinées à organiser l'information et le contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques" ; que ces exigences sont méconnues par les dispositions précitées des paragraphes III et VI de l'article 78 de la loi déferée qui fixent des règles ayant pour objet d'organiser l'information du Parlement sur la gestion des finances publiques ;

59. Considérant dès lors que les paragraphes III et VI de l'article 78 de la loi, qui empiètent sur le domaine exclusif d'intervention des lois de finances, doivent être déclarés contraires à la Constitution ; [...]

**4°) DECISION N° 94-355 DC DU 10 JANVIER 1995,
LOI ORGANIQUE RELATIVE AU STATUT DE LA MAGISTRATURE**

[...]. En ce qui concerne l'article 4 :

31. Considérant que cet article prévoit que les nominations s'effectuent dans les formes prévues pour la nomination des magistrats du siège à l'exception des dispositions de l'article 27-1 de l'ordonnance relative au statut de la magistrature ; que la durée de l'exercice des fonctions, limitée à cinq ans, n'est pas renouvelable ; que la commission d'avancement prévue à l'article 34 peut décider de subordonner la nomination à une formation complémentaire du magistrat ; que ces règles concourent à assurer le respect tant de l'indépendance des personnes concernées dans l'exercice de leurs fonctions que du principe d'égalité ;

32. Considérant toutefois que cet article prévoit également que : " Les conseillers de cour d'appel en service extraordinaire sont nommés en surnombre de...l'effectif budgétaire global du premier groupe du premier grade " ; qu'aux termes du cinquième alinéa de l'article premier de l'ordonnance susvisée du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, à laquelle renvoie l'article 34 de la Constitution, "les créations et transformations d'emplois ne peuvent résulter que de dispositions prévues par une loi de finances" ; que dès lors le législateur ne pouvait prescrire que le recrutement de magistrats ne serait pas assorti de l'ouverture d'emplois par la loi de finances ; que par suite cette prescription doit être regardée comme contraire à la Constitution ; [...]

**5°) AVIS DU CONSEIL D'ETAT, AG (SECTION DES FINANCES)
AVIS N° 365546 DU 21 DECEMBRE 2000,
REFORME DE LA LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES**

[...] **1** - Les dispositions de l'article 34 de la Constitution, aux termes desquelles « les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'État dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique », et celles de son article 47, aux termes desquelles « le Parlement vote les projets de loi de finances dans les conditions prévues par une loi organique », habilite le législateur organique à définir les règles relatives à la présentation et au contenu des lois de finances, ainsi que les règles relatives à leur discussion et à leur adoption par le Parlement.

La loi organique relative aux lois de finances actuellement en vigueur, résultant de l'ordonnance susvisée du 2 janvier 1959, présente au regard du régime juridique des lois organiques des particularités et les textes législatifs qui en méconnaissent les dispositions sont censurés par le Conseil constitutionnel.

Rien n'interdit cependant qu'une nouvelle loi organique la modifie, comme cela a d'ailleurs déjà été fait à deux reprises, en 1971 et en 1995.

Pour modifier l'ordonnance du 2 janvier 1959, le législateur organique devra, en premier lieu, respecter les limites de la compétence qui lui est attribuée par la Constitution. Le renvoi à une loi ordinaire ou à un texte réglementaire d'une matière ressortissant, en application des dispositions précitées de la Constitution, au domaine d'intervention d'une loi ayant le caractère de loi organique serait entaché d'incompétence négative et, à ce titre, contraire aux dites dispositions. A l'inverse, la nouvelle loi organique relative aux lois de finances ne devra comporter que des dispositions entrant dans le champ de la double habilitation constitutionnelle ; si des dispositions ayant le caractère de loi ordinaire figuraient dans la loi organique, elles garderaient leur caractère et pourraient donc être modifiées, à l'avenir, par le législateur.

Dans l'exercice de sa compétence, le législateur organique devra, en deuxième lieu, se conformer à l'ensemble des règles et principes de valeur constitutionnelle. [...]

**6°) DECISION N° 2001-448 DC DU 25 JUILLET 2001
LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES**

[...] SUR LA PORTÉE DE L'HABILITATION CONSTITUTIONNELLE ET LES NORMES DE RÉFÉRENCE APPLICABLES :

3. Considérant que l'article 14 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 proclame que "tous les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée" ; que l'examen des lois de finances constitue un cadre privilégié pour la mise en œuvre du droit garanti par cet article de la Déclaration ;

4. Considérant qu'en vertu du dix-huitième alinéa de l'article 34 de la Constitution, "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" ; que le constituant a ainsi habilité la loi organique à prévoir, d'une part, les modalités selon lesquelles les recettes et les charges budgétaires ainsi que les autres ressources et charges de l'Etat sont évaluées et autorisées par les lois de finances, et d'autre part, les dispositions inséparables de ladite autorisation ; qu'en outre, l'emploi par le constituant du terme de "réserves" implique qu'il a donné compétence à la loi organique pour prévoir des dérogations au principe de détermination des ressources et des charges de l'Etat par les lois de finances ;

5. Considérant qu'aux termes du premier alinéa de l'article 47 de la Constitution : "Le Parlement vote les projets de loi de finances dans les conditions prévues par une loi organique" ; que les autres alinéas du même article déterminent les délais d'examen des projets de loi de finances dans le but de permettre qu'interviennent en temps utile, et plus spécialement avant le début d'un exercice, les mesures d'ordre financier nécessaires pour assurer la continuité de la vie nationale ; qu'en égard à la finalité ainsi poursuivie, le constituant a habilité la loi organique à fixer des modalités d'examen et de vote des lois de finances qui peuvent, le cas échéant, apporter des tempéraments aux règles de droit commun de la procédure législative ; que la loi organique a également reçu habilitation pour organiser les procédures d'information et de contrôle sur la gestion des finances publiques nécessaires à un vote éclairé du Parlement sur les projets de lois de finances, et notamment sur les projets de lois de règlement destinés à suivre l'emploi des contributions publiques ;

6. Considérant que, dans l'exercice de la compétence qui lui est ainsi dévolue tant par le dix-huitième alinéa de l'article 34 que par le premier alinéa de l'article 47 de la Constitution, le législateur organique doit respecter les principes et les règles de valeur constitutionnelle ; [...]

C) Documents

1°) PRESENTATION DE LA LOLF¹

Une réforme centrée sur la responsabilisation des gestionnaires et le contrôle de la performance.

- Les crédits seraient regroupés au sein de 100 à 150 programmes ministériels fongibles au sein desquels les crédits pourraient être redéployés par les gestionnaires.
- La budgétisation est articulée autour de la responsabilisation des gestionnaires et du contrôle de l'efficacité de la dépense publique.

Un renforcement de la transparence de la gestion budgétaire et de la portée de l'autorisation parlementaire.

- La LOLF renforce la transparence de la stratégie économique et budgétaire.
- Le champ de compétence de la loi de finances est élargi.
- L'information du Parlement est améliorée.
- Les exceptions au principe d'universalité sont maintenues, avec quelques modifications.
- La distinction entre le budget et les comptes est affirmée.
- Les pouvoirs du Parlement lors du débat budgétaire sont accrus.
- Les pouvoirs des commissions des finances sont élargis.

Le 28 juin 2001, le Sénat a adopté, en dernière lecture, la proposition de loi organique relative aux lois de finances. Ce texte est issu d'une proposition de loi présentée, le 11 juillet 2000, par M. Migaud, au nom de la commission spéciale présidée par le président de l'Assemblée nationale, M. Forni. Il a donné lieu à deux lectures dans chacune des deux assemblées. Conformément à l'article 46 de la Constitution(1) la loi organique a été adoptée en termes identiques par les deux assemblées. Elle a été examinée par le conseil constitutionnel, qui a rendu sa décision le 26 juillet 2001.

Ce texte, qui comporte 68 articles, définit le cadre général dans lequel s'inscrivent les lois de finances ainsi que les modalités relatives à leur préparation, à leur adoption et à leur exécution.

La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) vise à satisfaire deux objectifs principaux :

- Réformer le cadre de la gestion publique pour l'orienter vers les résultats et la recherche de l'efficacité (budget de moyen à budget d'objectif).
- Renforcer la transparence des informations budgétaires et la portée de l'autorisation parlementaire.

Une réforme centrée sur la responsabilisation des gestionnaires et le contrôle de la performance.

La LOLF définit un nouveau cadre juridique, qui doit être le support d'une réforme en profondeur de la gestion publique, au moyen d'un engagement sur des objectifs et d'une responsabilisation des gestionnaires. Le nouveau texte organique doit permettre de remédier aux deux faiblesses du cadre budgétaire actuel :

- le contrôle de l'efficacité de la dépense publique est lacunaire ; les gestionnaires ne sont pas aujourd'hui tenus à un compte rendu mettant en évidence les résultats obtenus au regard des moyens mobilisés, et le Parlement reste cantonné dans une approche quantitative des budgets reposant sur le seul volume des crédits, sur leur taux d'évolution et leur taux de consommation;
- la fragmentation du budget de l'Etat en 848 chapitres, malgré les efforts de globalisation entrepris depuis dix ans, forme un cadre de gestion rigide et peu responsabilisant, qui n'incite pas les gestionnaires à quitter cette approche quantitative.

Les crédits seraient regroupés au sein de 100 à 150 programmes ministériels fongibles au sein desquels les crédits pourraient être redéployés par les gestionnaires.

• La LOLF est fondée sur le principe d'une budgétisation non plus par nature de dépenses, mais orientée vers les résultats à partir d'objectifs définis. L'article 7 dispose ainsi que les crédits sont spécialisés par programme, qui " regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère et auquel sont associés des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation ".

¹ Source : http://www.minefi.gouv.fr/pole_ecofin/finances_Etat/LF/loi_organique_lf.htm#p1

Les programmes sont regroupés au sein de missions. Celles-ci, qui comprennent " un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie ", relèvent " d'un ou plusieurs services, d'un ou plusieurs ministères ". Elles ne peuvent être créées que par une disposition de loi de finances d'initiative gouvernementale. Les programmes sont placés sous la responsabilité d'un seul ministre, mais les missions peuvent être interministérielles.

Chaque mission est assimilée à une charge publique au sens de l'article 40 de la constitution (cf. point 2.6. ci-dessous).

•Au sein d'un programme, le gestionnaire dispose d'une liberté quasi totale pour redéployer les crédits entre les titres. Ceux-ci sont au nombre de sept (article 5) : dotations des pouvoirs publics, dépenses de personnel, dépenses de fonctionnement (autres que celles de personnel), charges de la dette de l'Etat, dépenses d'investissement, dépenses d'intervention, dépenses d'opérations financières. L'article 5 de la LOLF établit une liste des catégories de dépenses figurant dans chaque titre. Au total, les dépenses seront classées selon 18 catégories.

La présentation des crédits par titre devient indicative (article 7 II). Toutefois, une limite est posée à cette fongibilité : " les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel de chaque programme constituent le plafond des dépenses de cette nature ". Les crédits de personnel de chaque programme ne peuvent être majorés par des crédits relevant d'un autre titre, mais peuvent, en revanche, abonder les crédits des autres titres.

La loi de finances fixe un plafond d'emplois limitatif par ministère et, au sein de chaque programme qui comporterait des dépenses de personnel, seront ouverts les crédits correspondant aux dépenses de personnel concourant à ce programme. Les plafonds des autorisations d'emplois font l'objet d'un vote unique.

Les crédits sont votés par mission et spécialisés par programme, niveau auquel s'apprécie la limitativité. Toutefois, le projet de loi de finances est accompagné d'annexes explicatives développant, pour chaque programme, le montant des crédits présentés par titre.

L'option de globalisation totale des crédits, qui implique la possibilité de transformer des dépenses de fonctionnement en dépenses d'investissement et réciproquement, conduit à généraliser le mécanisme des crédits de paiement et des autorisations de programme, rebaptisées en autorisations d'engagement.

Les crédits ouverts sur chaque programme sont limitatifs (article 9), à l'exception des crédits " relatifs à la charge de la dette, aux remboursements, restitutions et dégrèvements et à la mise en jeu des garanties accordées par l'Etat " qui ont un caractère évaluatif. Les crédits évaluatifs sont ouverts sur des programmes spécifiques, distincts des programmes dotés de crédits limitatifs. Tout dépassement de crédits évaluatifs doit désormais donner lieu à une information des commissions des finances et faire " l'objet de propositions d'ouverture de crédits dans le plus prochain projet de loi de finances ".

Les crédits d'un programme ne peuvent être majorés réglementairement en gestion qu'au moyen des instruments suivants :

- le rattachement de fonds de concours et d'attributions de produits (nouvelle dénomination des recettes tirées de la rémunération de prestations fournies par un service de l'Etat) et le rétablissement de crédits ;
- la répartition (par décret) des crédits globaux de la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles, à l'instar des actuels décrets pour dépenses accidentelles ;
- la répartition (par arrêté du ministre des finances) des crédits globaux de la dotation pour mesures générales en matière de rémunérations, destinée à faire face à des dépenses de personnel " dont la répartition par programme ne peut être déterminée avec précision au moment du vote des crédits " ; seuls les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel peuvent ainsi être abondés(2) ;
- par report, virement, transfert ;
- en cas d'urgence, par décrets d'avance.

Aucun virement ou transfert ne peut être effectué au profit d'un titre de dépenses de personnel à partir d'un autre titre. Ainsi, " les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel de chaque programme constituent le plafond des dépenses de cette nature " (article 7 II), sauf à être majorés par répartition des crédits de la dotation pour mesures générales, par virement ou transfert à partir d'un autre titre de dépenses de personnel ou par décret d'avance.

Par ailleurs, les crédits peuvent être annulés par décret s'ils sont devenus sans objet ou afin de prévenir une détérioration de l'équilibre budgétaire. Le montant cumulé des crédits annulés, dans le cadre de

décrets d'avance ou dans le cadre de la maîtrise de l'exécution, ne peut dépasser 1,5 % de l'ensemble des crédits ouverts par les lois de finances afférentes à l'année en cours.

Enfin, la loi prévoit des " dotations ", unité de spécialité par exception, pour les crédits ne finançant pas des actions auxquelles des objectifs peuvent être associés. Elles concernent les crédits destinés aux pouvoirs publics (Assemblée nationale, Sénat, Présidence de la République...), la provision destinée aux augmentations salariales des fonctionnaires, lorsque celles-ci ne sont pas définies précisément dès le projet de loi de finances et les crédits destinés à faire face à des dépenses accidentelles.

La budgétisation est articulée autour de la responsabilisation des gestionnaires et du contrôle de l'efficacité de la dépense publique.

La globalisation et la fongibilité des crédits ont pour corollaire un certain nombre de contreparties exigées des ministères, compte tenu des missions ou fonctions qui sont les leurs, les gestionnaires de programmes doivent s'engager sur des objectifs et rendre compte chaque année des résultats obtenus.

Ainsi, l'article 1^{er} indique que les lois de finances " déterminent, pour un exercice, la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'Etat, ainsi que l'équilibre budgétaire qui en résulte. Elles tiennent compte [...] des objectifs et des résultats des programmes qu'elles déterminent ". De même, les programmes regroupent les crédits nécessaires à la mise en œuvre d'actions auxquelles " sont associés des objectifs précis et des résultats attendus, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation ".

Les annexes explicatives par ministère accompagnant le projet de loi de finances doivent être complétées (article 51 5^o) par un projet annuel de performances précisant notamment " la présentation des actions, des coûts associés, des objectifs poursuivis, des résultats obtenus et attendus pour les années à venir mesurés au moyen d'indicateurs précis dont le choix est justifié ". Symétriquement, l'article 54 dispose que sont joints au projet de loi de règlement des " rapports annuels de performance ", faisant [notamment] connaître, " par programme les objectifs, les résultats attendus et obtenus, les indicateurs et les coûts associés [...], la gestion des autorisations d'emplois ".

La loi fait d'ailleurs obligation aux services de l'Etat de mettre en place une comptabilité permettant de mesurer et d'analyser les coûts.

La LOLF institue un " chaînage vertueux " entre la loi de règlement de l'année n-1 et la loi de finances de l'année n+1. L'analyse de l'efficacité des crédits utilisés et des résultats obtenus pour chaque programme sera placée au cœur du débat sur l'allocation des crédits au titre de l'année n+1 dans le cadre du PLF. À cette fin, l'article 46 fixe au 1^{er} juin n+1 la date limite de dépôt du projet de loi de règlement de l'année n. L'article 41 interdit de mettre en discussion le PLF n+1 devant une assemblée avant le vote par celle-ci, en première lecture, sur le projet de loi de règlement de l'année n-1.

Au cours du dernier trimestre de la session parlementaire, le Gouvernement devra, lors du débat d'orientation budgétaire, communiquer la liste des missions, des programmes et des indicateurs de performances associés à chacun des programmes, tel que le Gouvernement les envisage dans le prochain projet de loi de finances.

Corollaire de la plus grande marge de manœuvre donnée aux gestionnaires dans les mouvements de crédit au sein de chaque programme, la LOLF réduit les possibilités de les modifier réglementairement.

Ainsi :

- les virements, qui modifient la répartition des crédits entre programmes d'un même ministère, ne peuvent dépasser 2 % des crédits initiaux de chacun des programmes,
- le montant global des annulations de crédits ne peut dépasser 1,5 % des crédits ouverts,
- si les autorisations d'engagement peuvent être reportées sans limitation de plafond, le montant des reports de crédits de paiement ne peut excéder 3 % des crédits initiaux du programme(3). Pour les crédits autres que ceux de personnel, cette limite peut être relevée par une disposition de loi de finances. Il est précisé qu'à l'exception des crédits ouverts au titre des fonds de concours, aucun report n'est de droit, y compris pour les autorisations d'engagement. Les arrêtés de report, signés par le ministre chargé des finances et le ministre intéressé, doivent désormais être publiés au plus tard le 31 mars de l'année suivant l'exécution.

Un renforcement de la transparence de la gestion budgétaire et de la portée de l'autorisation parlementaire.

Parallèlement à la mise en place d'une budgétisation par programmes et orientée vers les résultats, la LOLF renforce la transparence budgétaire et la portée de l'autorisation parlementaire.

La LOLF renforce la transparence de la stratégie économique et budgétaire.

En enrichissant l'actuel rapport économique, social et financier (RESF), joint au projet de loi de finances, et en exigeant qu'il s'inscrive dans une perspective pluriannuelle, l'article 50 de la LOLF constitue une innovation importante. En effet, au moment du dépôt du PLF, le Gouvernement doit présenter un rapport sur la situation et les perspectives économiques, sociales et financières de la Nation. Ce rapport doit détailler les hypothèses économiques sur lesquelles repose le projet de loi de finances. Il doit aussi expliciter les perspectives d'évolution, pour les quatre années à venir, des recettes, des dépenses et du solde de l'ensemble des administrations publiques, exprimés selon les conventions de la comptabilité nationale. Cela exigera, dès 2002, une modification importante de la pratique administrative actuelle et en particulier une anticipation de l'élaboration du programme pluriannuel de finances publiques. L'articulation entre celui-ci et les lois de finances et de financement de la sécurité sociale sera ainsi renforcée.

A l'ouverture de la session parlementaire, le Gouvernement devra déposer un rapport retraçant l'ensemble des prélèvements obligatoires ainsi que leur évolution (article 52), destiné à préparer l'examen du PLF et du PLFSS. Il devra évaluer financièrement pour les deux années suivantes chacune des dispositions relatives aux prélèvements obligatoires envisagées par le Gouvernement, dans le PLF et le PLFSS. Ce rapport pourra donner lieu à un débat devant chacune des assemblées.

•La LOLF, en son article 48, institutionnalise le débat d'orientation budgétaire (DOB), créé en 1996. " En vue de l'examen et du vote du projet de loi de finances de l'année ", le Gouvernement doit en effet transmettre au Parlement, au cours du dernier trimestre de la session ordinaire, " un rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques ", qui peut donner lieu à débat dans chacune des deux assemblées.

Ce rapport doit notamment :

- comporter une " analyse des évolutions économiques constatées " depuis le rapport social, économique et financier, qui accompagne obligatoirement le projet de loi de finances,
- décrire " les grandes orientations de [la] politique économique et budgétaire au regard des engagements européens de la France ",
- évaluer " à moyen terme [les] ressources de l'Etat ainsi que ses charges ventilées par grandes fonctions ".

Ce débat doit être, par anticipation sur le débat sur le projet de loi de règlement, le moment d'un premier compte rendu sur l'exécution de la loi de finances de l'année précédente. À cette fin, le rapport d'orientation doit être accompagné d'un rapport préliminaire de la Cour des comptes relatif aux résultats d'exécution de l'année antérieure (article 58).

Le champ de compétence de la loi de finances est élargi.

La LOLF contient un ensemble de dispositions qui élargissent le champ de compétence de la loi de finances :

- évaluation des ressources et des charges de trésorerie qui " concourent à la réalisation de l'équilibre financier, présentées dans un tableau de financement ", alors que la loi de finances est actuellement limitée aux seules charges budgétaires ;
- fixation d'un plafond de la " variation nette, appréciée en fin d'année, de la dette négociable de l'Etat d'une durée supérieure à un an ", c'est-à-dire des obligations assimilables du Trésor (OAT) et des bons du Trésor à taux fixe et intérêts annuels (BTAN) ;
- autorisation de l'octroi de garanties et de prise en charge d'emprunts émis par des organismes publics ou privés ;
- évaluation, par la loi de finances, des recettes de fonds de concours : estimation, par programme, du produit des fonds de concours et prise en compte, dans l'article d'équilibre, des recettes de fonds de concours et des dépenses y afférentes ;
- affectation d'une ressource établie au profit de l'Etat à une autre personne morale ;
- ratification des décrets en Conseil d'Etat établissant des rémunérations pour services rendus, sous peine de caducité ;
- dérogation à l'obligation de dépôt auprès de l'Etat des disponibilités des collectivités territoriales et de leurs établissements publics ;
- arrêté, par la loi de règlement, du montant définitif des ressources et des charges de trésorerie.

Enfin, de manière plus générale, la LOLF améliore la transparence du système de prélèvements publics, en mettant fin au régime des taxes parafiscales. La perception de taxes existantes est prorogée jusqu'au

31 décembre 2003 (article 63), afin de disposer du temps nécessaire à la mise en place de modes de financement alternatifs tenant compte des spécificités de chacun des organismes qui bénéficient actuellement de ces taxes.

L'information du Parlement est améliorée.

Au stade de la préparation de la loi de finances, l'information transmise au Parlement est accrue. Le rapport d'orientation budgétaire doit indiquer la liste des missions, des programmes et des indicateurs envisagés pour l'année suivante. L'article 49 fixe des délais impératifs en matière de questionnaires parlementaires : ils doivent être adressés avant le 10 juillet de chaque année, et les réponses doivent parvenir huit jours après le 1^{er} mardi d'octobre. Les documents d'information (les actuels " jaunes ") doivent être transmis cinq jours avant chaque débat (article 39) à l'Assemblée nationale en première lecture.

Lors du dépôt du PLF, le gouvernement doit transmettre davantage d'informations (article 51), notamment :

- une présentation à structure constante du PLF,
- une présentation en deux sections fonctionnement / investissement des dépenses et des recettes de l'Etat,
- une annexe comportant la liste et l'évaluation, par bénéficiaire ou catégorie de bénéficiaires, des impositions affectées à des personnes morales autres que l'Etat,
- une évaluation chiffrée de l'incidence de chacune des dispositions d'un projet de loi de finances affectant les ressources ou les charges de l'Etat.

De même, la LOLF améliore l'information du Parlement sur la situation financière et patrimoniale de l'Etat. Ainsi, le projet de loi de règlement doit s'accompagner du compte général de l'Etat, accompagné d'une évaluation des engagements hors bilan de l'Etat. La Cour des comptes est investie d'une nouvelle mission de certification des comptes de l'État. Le Parlement approuvera, dans le cadre de la loi de règlement, le compte de résultat de l'exercice, établi selon le principe de la constatation des droits et obligations.

Par ailleurs, le Parlement est plus étroitement associé à l'exécution budgétaire *via* des procédures d'information ou d'avis :

- une information des commissions des finances sur les motifs des dépassements de crédits évaluatifs, qui doivent être couverts par des ouvertures dans le plus prochain projet de loi de finances, et sur les perspectives d'exécution jusqu'à la fin de l'année ;
- une information lors de tout projet de loi de finances rectificative sur les mouvements réglementaires de crédits intervenus pendant l'année en cours (confirmation de la pratique actuelle) ;
- les décrets de virement et de transfert doivent être transmis, préalablement à leur signature, pour information aux commissions des finances et aux commissions concernées ; " l'utilisation des crédits virés ou transférés donne lieu à l'établissement d'un compte rendu spécial " ; alors que les virements peuvent modifier l'objet de la dépense, les transferts ne modifient que le service responsable de la dépense, l'emploi des crédits transférés doit " correspondre à des actions du programme d'origine " ;
- les décrets d'avance, pris après avis du Conseil d'État, doivent être soumis à l'avis préalable des commissions des finances ; un délai de sept jours, pendant lequel le décret ne peut intervenir, est fixé pour que cet avis soit rendu ; les deux catégories de décrets d'avance, instituées par l'ordonnance organique du 2 janvier 1959, sont maintenues : les décrets d'avance gagés (" n'affectant pas l'équilibre financier défini par la dernière loi de finances ") et les décrets d'avance non gagés, qui ne peuvent intervenir qu'en cas de nécessité impérieuse d'intérêt national ; ces décrets doivent faire l'objet, comme depuis 1959, d'une ratification en loi de finances ;
- les décrets d'annulation doivent être transmis pour information aux commissions des finances et aux commissions concernées ;
- tout acte, quelle qu'en soit la nature, ayant pour effet de rendre des crédits indisponibles doit être communiqué aux commissions des finances ;
- les arrêtés de majoration des crédits d'un compte d'affectation spéciale doivent être préalablement transmis aux commissions des finances pour information.

L'information fournie par le Gouvernement est complétée par celle apportée par la Cour des comptes, qui doit joindre un rapport préliminaire sur l'exécution à l'occasion du dépôt du rapport d'orientation budgétaire, un rapport sur l'exécution joint au projet de loi de règlement, un rapport sur les décrets d'avance dont la ratification est demandée par un projet de loi de finances.

Les exceptions au principe d'universalité sont maintenues, avec quelques modifications.

Comme l'ordonnance organique du 2 janvier 1959, la LOLF fonde le droit budgétaire sur les principes d'unité et d'universalité. Toutefois, tout en réaffirmant les principes d'unité et d'universalité, la LOLF maintient :

- les budgets annexes, qui sont recentrés sur leur vocation à accueillir des recettes et des dépenses commerciales. En cas de surplus de recettes, seuls les crédits pour amortissement de la dette pourront être majorés ;
- les comptes d'affectation spéciale, les comptes de commerce et les comptes d'opérations monétaires ; les comptes d'affectation spéciale ne peuvent être alimentés que par des recettes " qui sont, par nature, en relation directe avec les dépenses concernées " ;
- les comptes d'avances et de prêts, rebaptisés comptes de concours financiers.

Chacun de ces comptes constitue une mission.

La technique des comptes est utilisée pour identifier certaines opérations :

- un compte de pensions, sous la forme d'un compte d'affectation spéciale, sera alimenté par des versements du budget général et par les retenues pour pensions acquittées par les fonctionnaires et à partir duquel seront payées les pensions ;
- un compte des participations, sous la forme d'un compte d'affectation spéciale, retracera les opérations de nature patrimoniale liées à la gestion des participations financières de l'Etat ;
- un compte de la dette retracera les opérations relatives à la dette et à la trésorerie de l'Etat, sous la forme d'un compte de commerce spécifique pouvant être doté d'un découvert évaluatif ;

La LOLF prévoit en outre :

- la suppression du monopole gouvernemental pour affecter une recette à un compte spécial (à la différence de l'article 18 de l'ordonnance de 1959) ;
- l'institutionnalisation des prélèvements sur recettes, permettant de couvrir des charges incombant aux collectivités territoriales et aux Communautés européennes ou de compenser des exonérations, des réductions ou des plafonnements d'impôts établis au profit des collectivités territoriales.

La distinction entre le budget et les comptes est affirmée.

La LOLF repose sur une distinction entre le budget, acte d'autorisation dont l'exécution est retracée en caisse, et les comptes de l'Etat, élaborés selon les règles du plan comptable général.

Pour la comptabilité en caisse, l'article 28 retient le principe actuel d'un système de " caisse modifiée " pour l'enregistrement des recettes et des dépenses budgétaires :

- prise en compte des recettes lors de leur encaissement,
- prise en compte des dépenses lors de leur paiement par les comptables assignataires.

La période complémentaire, dont la durée ne peut excéder 20 jours, ne concerne désormais plus que les opérations des comptables, sauf en ce qui concerne les opérations de recettes et de dépenses prévues par un collectif de fin d'année, qui pourront être entièrement exécutées en période complémentaire.

S'agissant des comptes de l'Etat, la mise en œuvre d'une comptabilité d'exercice ou en droits constatés est affirmée (article 30). Ainsi, les opérations " sont prises en compte au titre de l'exercice auquel elles se rattachent, indépendamment de leur date de paiement ou d'encaissement ". Il est posé le principe d'une identité entre les principes de la comptabilité publique et les règles applicables aux entreprises, sauf différence justifiée par les spécificités de l'action de l'Etat. Les normes comptables applicables à l'Etat sont arrêtées après un avis, communiqué aux commissions des finances, d'un comité rassemblant des personnalités des secteurs public et privé.

Distincts, le budget et les comptes sont soumis au principe de sincérité, posé par les articles 27 à 33. Ce principe recouvre toutefois des exigences différentes :

- pour le budget, l'obligation de sincérité s'entend comme l'obligation de présenter l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat " de façon sincère, compte tenu des informations disponibles et de prévisions qui peuvent raisonnablement en découler ". Il s'agit là d'une codification de la jurisprudence actuelle du Conseil constitutionnel. La loi de finances doit prendre en compte les conséquences sur l'équilibre financier des " dispositions d'ordre législatif

ou réglementaire [...] susceptibles d'affecter les ressources et les charges de l'Etat dans le courant de l'année ".

- pour les comptes, l'article 27 dispose qu'ils doivent " être réguliers, sincères et donner une image fidèle [du] patrimoine et de [la] situation financière " de l'État. Les comptables publics reçoivent pour mission de veiller au respect de la " sincérité des enregistrements comptables ". La sincérité est ici comprise dans le sens traditionnel que lui donne la doctrine comptable.

Les pouvoirs du Parlement lors du débat budgétaire sont accrus.

La LOLF ne modifie pas le calendrier et les délais de discussion du PLF. Elle précise la règle de l'adoption en deux parties de la loi de finances : en vertu de l'article 42, la seconde partie du PLF ne peut ainsi être mise en discussion devant une assemblée " avant l'adoption de la première partie ". La rédaction retenue clarifie ainsi les termes de l'article 40 de l'ordonnance de 1959.

En matière de vote des crédits, la LOLF précise les règles relatives au droit d'amendement, fixées par l'article 40 de la Constitution(4). Aux termes de l'article 47, la notion de charge de l'article 40 de la Constitution " s'entend, s'agissant des amendements s'appliquant aux crédits, de la mission ". Il en résulte qu'est recevable un amendement parlementaire modifiant, au sein d'une mission, la répartition des crédits entre programmes. L'article 7 dispose toutefois que la création d'une mission ne peut résulter que d'une initiative gouvernementale.

L'article 43 définit les règles de vote :

- un vote d'ensemble pour les évaluations de recettes (budget général, budgets annexes et comptes spéciaux),
- un vote des crédits par mission(5),
- un vote unique sur le plafond ventilé par ministère des autorisations d'emplois rémunérés par l'Etat,
- un vote par compte spécial (et non plus par catégorie de comptes spéciaux) et par budget annexe des crédits ou des découverts.

La notion de services votés, définie à l'article 45(6), n'est maintenue que pour l'éventualité du recours aux procédures d'ouverture de crédits en urgence en cas d'échec du vote de la loi de finances dans les délais prévus.

Les pouvoirs des commissions des finances sont élargis.

La LOLF redéfinit les missions des commissions des finances, en les investissant de la charge de suivre et de contrôler l'exécution des lois de finances et de procéder à l'évaluation de toute question relative aux finances publiques.

Pour mener à bien cette mission, les présidents, rapporteurs généraux et spéciaux des commissions des finances disposent de pouvoirs élargis :

- droit d'accès à tout renseignement et document d'ordre financier et administratif ;
- droit d'auditionner toute personne, les personnes sollicitées devant accepter de répondre aux questions dès lors que leur audition est jugée nécessaire par le président et le rapporteur général de la commission des finances, et étant déliées du secret professionnel ;
- possibilité de demander à la Cour des comptes de réaliser toute enquête, dont les conclusions doivent être remises dans un délai de huit mois.

Par ailleurs, est instituée une procédure de référé : saisie par le président d'une commission des finances, en cas de non communication de renseignements demandés dans le cadre d'une mission de contrôle ou d'évaluation, le juge administratif pourra ordonner en référé à une personne morale investie des prérogatives de puissance publique la communication sous astreintes des informations demandées.

2°) BOUVIER (M.), « L'ÂGE DE LA NOUVELLE GOUVERNANCE FINANCIÈRE ET DE LA RESPONSABILISATION GÉNÉRALISÉE DES ACTEURS PUBLICS : UN NOUVEAU CONTRAT SOCIAL, UN AUTRE ÉTAT », *RFFP*, n° 92, NOVEMBRE 2005.

Aujourd'hui en France comme dans la plupart des pays du globe, on assiste à la mise en place d'une nouvelle gouvernance financière publique qui est fondée sur une responsabilisation des acteurs politiques et administratifs. Celle-ci n'est pas seulement le moteur des transformations de l'État et de la société dans son ensemble. Mieux, sans que l'on y prenne toujours garde et parce que l'on considère trop volontiers et trop vite qu'elle ne relève que de techniques juridiques, budgétaires ou comptables, cette nouvelle gouvernance financière publique oeuvre en profondeur en modelant et remodelant l'État parlementaire et démocratique.

Le phénomène n'est pas nouveau. À y regarder de près, on peut même distinguer quatre périodes, quatre temps forts qui scandent une évolution conjointe des finances publiques et de l'État allant, au final, dans le sens d'une responsabilisation croissante des acteurs. La première période est l'âge de la création des fondations des deux entités, au 18^e siècle, un temps qui est celui de la primauté du politique avec l'affirmation du consentement de l'impôt et par conséquent l'attribution d'une responsabilité financière, d'un pouvoir financier aux représentants élus des citoyens. La deuxième période est l'âge de l'encadrement et de la structuration de ce pouvoir au XIX^e, qui place le juridique au premier plan avec la reconnaissance de la nécessité d'un suivi de la décision financière dans son ensemble (ressources et dépenses) et

¹ Professeur à l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne. Directeur du Groupement Européen de Recherches en Finances Publiques. <http://www.gerfp.org>

l'élaboration d'un droit budgétaire et comptable public. La troisième période est l'âge du contrôle de la gestion à la fin du XX^e et au tout début du XXI^e avec la problématique de la maîtrise des dépenses et de la responsabilisation des politiques et des gestionnaires. La quatrième période est l'âge de la nouvelle gouvernance financière publique qui s'ouvre aujourd'hui avec une conception globalisante et décentralisatrice du pilotage des finances publiques et de l'État.

Ainsi, la nouvelle gouvernance financière publique renvoie à l'organisation et à la distribution des pouvoirs ; elle concerne aussi bien les décideurs politiques que les gestionnaires ; elle est au cœur de la réforme des finances publiques et de la réforme de l'État aujourd'hui comme hier. Elle est à la fois le corollaire de l'autonomie des acteurs financiers et le fondement de leur pouvoir. Plus largement encore elle est un enjeu majeur de société qui va bien au-delà d'un simple phénomène conjoncturel. Il s'agit d'une évolution qui relève d'un changement irréversible qu'il convient de s'attacher à piloter.

I. – UN CHANGEMENT STRUCTUREL IRRÉVERSIBLE

Cette évolution vers une responsabilisation générale des acteurs financiers administratifs et politiques s'inscrit à la fois dans la durée et dans l'espace.

A. Une évolution qui s'inscrit dans la durée : une responsabilisation financière des acteurs locaux et nationaux qui va de pair avec l'autonomie de gestion

Cette évolution s'inscrit dans la durée car la responsabilisation des acteurs financiers publics ne date pas d'aujourd'hui. Ce n'est pas un phénomène qui est apparu avec la création de la LOLF. C'est un phénomène qui trouve en réalité son origine dans la crise financière de l'État de la seconde moitié des années 1970, lorsque l'on a considéré que ce dernier ne pouvait plus assumer toutes les fonctions dont il avait la charge et qu'il convenait par conséquent qu'il se désengage sur d'autres.

On voit apparaître timidement dans un premier temps, à la fin des années 1970, un premier mouvement de responsabilisation financière des collectivités territoriales qui va se développer par la suite avec les lois de décentralisation au début des années 1980.

C'est ainsi à la périphérie de l'État et non au centre que le phénomène de responsabilisation des acteurs financiers publics a commencé à voir le jour.

Il faut se souvenir que dès 1976 une expérience de globalisation des prêts fut engagée pour 77 communes de plus de 10 000 habitants par un groupe formé par la Caisse des dépôts et consignations, les caisses d'épargne et la Caisse d'aide à l'équipement des collectivités locales. L'expérience ayant montré que l'on pouvait faire confiance à ces institutions (711 communes furent concernées en 1978) et qu'il était donc possible de sortir d'un dispositif fondé sur des prêts spécifiques très irresponsabilisant, il fut décidé, en 1979, d'étendre la procédure à toutes les collectivités de plus de 10 000 habitants. L'affaire nous paraît d'importance car, fondamentalement, il s'agissait d'évaluer le risque financier que pouvait représenter une libéralisation de l'emprunt et de mesurer par conséquent le degré de professionnalisme des décideurs locaux, autrement dit leur capacité à être pleinement responsables.

Cette confiance accordée par les institutions financières aux acteurs locaux représente, à notre sens, le premier pas vers l'autonomie de gestion (1).

Et cette responsabilisation, synonyme d'autonomie de gestion des collectivités territoriales, a ensuite été marquée par des dates importantes. Elle s'est en effet poursuivie en 1979 (loi du 3 janvier 1979) par la création de la dotation globale de fonctionnement qui se substituait aux dotations spécifiques. Ce fut ensuite la loi du 10 janvier 1980 qui, après la globalisation des prêts et des dotations de fonctionnement a continué la logique de responsabilisation en autorisant les assemblées délibérantes des collectivités locales à voter les taux des quatre grands impôts directs locaux. C'est ainsi qu'à l'autonomie de gestion est venue s'ajouter une certaine autonomie fiscale, les lois de décentralisation de 1982-1983 venant compléter cette évolution en poursuivant le processus de globalisation et en réaménageant le partage des compétences entre l'État et les collectivités locales.

Le processus de responsabilisation financière a donc débuté il y a près de trente ans à un moment où il devenait perceptible que, face à la crise financière de l'État, il était certes indispensable de gérer d'une manière plus rationnelle les finances publiques mais également de responsabiliser les acteurs publics et en premier lieu les acteurs

(1) C'est l'expression que nous avons utilisée in M. BOUVIER, M.-C. ESCLASSAN, *Le système communal LGDF 1981*

locaux. La grande transformation s'est par conséquent produite au moment de la crise financière et fiscale de l'État. La désresponsabilisation de la société civile par l'État et l'assistanat qui dominait alors la vie publique, sont apparus sclérosants et la responsabilisation des acteurs, locaux indispensable.

C'est alors que s'est développé le souci de mieux gérer, de contrôler la gestion locale et d'appliquer des pratiques managériales empruntées aux entreprises (analyse financière, tableaux de trésorerie, comptabilité d'exercice en 1997, contrôle de la dette, programmation pluriannuelle des investissements).

C'est à notre sens cette conception managériale de la gestion financière publique qui a initialement renouvelé la question de la responsabilisation des acteurs financiers publics. Cette logique de responsabilisation ancrée dans la logique du management se retrouve maintenant à l'identique dans le processus de réforme financière qui est engagé pour l'État central avec la LOLF (2). Elle est même l'ossature de la nouvelle gouvernance financière publique (3).

Aujourd'hui, c'est toutefois le cœur de l'État qui est concerné ; ce sont les ministères et leurs administrations qui se trouvent placés dans une logique de responsabilisation en chaîne et d'autonomisation de leur gestion. Il n'en demeure pas moins que les mêmes procédures sont utilisées, telles la globalisation des crédits, la comptabilité d'exercice... Le processus est par conséquent global et continu. Il s'étend sur la durée et concerne tout autant les collectivités locales que l'État. Ainsi et contrairement à ce que l'on affirme quelquefois un peu rapidement, le parcours suivi par la France se révèle finalement très pragmatique si on y regarde de près. Cela fait maintenant une trentaine d'années comme on l'a dit qu'a été conseillée, commentée et expérimentée la responsabilisation des acteurs financiers et la nouvelle gestion publique (4).

(2) Lorsque l'on a vécu la période de la décentralisation on reconnaît les mêmes questions, les mêmes débats, qui resurgissent. On se souvient par exemple que la *Revue française de finances publiques* avait lancé, en 1985, un débat sur : « Doit-on ou peut-on gérer une commune comme une entreprise ? » (RFFP N° 13-1985).

(3) Cf. A. BARILARI, M. BOUVIER, *La nouvelle gouvernance financière publique*, LGDJ, 2004, coll. Systèmes.

(4) Cf. J. BOUINOT, *La nouvelle gestion municipale*, Cujas, 1977 ; D. SCHMITT, *La pratique du management communal*, Moniteur, 1980 ; A. PEYREFITTE (rapport présenté par) *Décentralisation des responsabilités*, Le Livre de poche, 1976 ; O. GUICHARD (rapport présenté par), *Vivre ensemble*, La Documentation française, 1976 ; M. BOUVIER, M.-C. ESCLASSAN, *Le système communal*, op. cit.

B. Une évolution qui s'inscrit dans l'espace : un phénomène international

Un deuxième facteur d'irréversibilité de cette évolution vers une responsabilisation des acteurs financiers publics réside dans le fait que celle-ci s'inscrit dans l'espace international. Ce phénomène est présent depuis plusieurs années dans nombre d'États développés à l'étranger. Il apparaît maintenant dans les États émergents et ceux en développement qui cherchent à maîtriser leurs finances publiques et plus particulièrement à maîtriser leurs dépenses publiques et lutter contre la pauvreté.

Cette évolution, il faut le souligner est également très fortement soutenue par les institutions internationales indépendantes telles par exemple que le Fonds monétaire international ou la Banque Mondiale qui incitent à cette responsabilisation des États en matière financière par celle des décideurs administratifs et politiques concernés. On peut même avancer que cette responsabilisation des acteurs financiers publics au niveau de tous les États fait partie du processus de surveillance multilatérale et de la logique de régulation du système financier international (5).

On constate ainsi un peu partout sur la planète la naissance d'un modèle nouveau de gestion des finances publiques et ce à travers une réforme des finances publiques qui prend racine dans la responsabilisation des acteurs publics gestionnaires et politiques.

II. – LE PILOTAGE DU CHANGEMENT

Ce n'est pas par ce que le changement est irréversible qu'il ne doit pas être piloté. Ne pas conduire une telle évolution fondée sur la généralisation de la responsabilisation relèverait d'ailleurs du paradoxe en représentant sans nul doute le comble de l'irresponsabilité. Pour être correctement pilotée cette évolution nécessite de faire appel à au moins deux principes fondamentaux.

A. Le principe de cohérence du processus de décision financière

Le premier des principes devant être respecté est le principe de cohérence. La logique de responsabilisation tend à autonomiser les

(5) Cf. Michel BOUVIER, « Surveillance multilatérale internationale des finances publiques et pouvoir politique », in *Processus budgétaire, Vers un nouveau rôle du Parlement*, éd. Sénat/OCDE 2001.

unités responsables des objectifs à atteindre. On se trouve de fait placé face à un système qui, en responsabilisant un nombre croissant d'acteurs publics, accentue l'autonomisation de chacun d'entre eux et il s'ensuit le risque non seulement d'un éclatement du système, de son implosion par un développement des corporatismes, mais également d'un manque de transparence, d'une opacité dangereuse pour la démocratie comme pour l'efficacité de la gestion. Il est impossible de gérer un système sans que celui-ci soit doté d'une certaine cohérence. Gérer et gouverner consiste à administrer et prévoir ; or *l'on ne peut ni administrer ni prévoir si l'on a affaire à un ensemble composite, fonctionnant sans logique générale commune*, sur la base de disparités engendrant de telles contradictions que les blocages ou les déviations en viennent à se multiplier, où les contrôles sont impraticables, où les informations sont contradictoires et souvent peu fiables.

Certes, la différenciation, la diversité, constituent une richesse essentielle pour un système, elles sont même la condition première de son efficacité. Mais il faut cependant que cette diversité soit organisée de manière cohérente (ce qui ne signifie pas qu'il faille instituer une uniformisation du système). De ce point de vue, il est certain qu'un développement anarchique des diversités ne peut qu'engendrer la paralysie et déboucher sur l'affrontement des corporatismes et des intérêts particuliers. À l'inverse, *l'optimum d'efficacité peut se réaliser lorsque l'intégration, l'harmonie des différents acteurs et structures est atteinte*.

La cohérence d'un système exige également que les fonctions de chacun de ses éléments soient *clairement définies et hiérarchisées*. Il est par exemple essentiel de séparer nettement et à tous les niveaux, administratifs et politiques, *la sphère de la décision de celle de la gestion* ; les responsabilités et les rôles ne sont pas identiques.

La responsabilité des politiques a pour corollaire l'autonomie de décision qui implique de décider des objectifs devant être poursuivis et des moyens à mettre en œuvre, par exemple décider de l'impôt et de son utilisation ainsi que créer des normes. Comme l'a très justement souligné Philippe Séguin, « nulle méthode, nulle procédure ne pourra jamais se substituer à ce qui fait à la fois la difficulté et l'honneur du politique : le devoir de décider » (6).

La responsabilité des gestionnaires a quant à elle pour corollaire l'autonomie de gestion, c'est-à-dire d'exécuter mais bien entendu selon la philosophie nouvelle de responsabilisation, celle de la logique de résultats inhérente à la LOLF ; il s'agit par conséquent d'appliquer les

(6) Ph. SÉGUIN, *Allocation de rentrée de la Cour des comptes*, 19 janvier 2005.

normes et d'atteindre les objectifs préalablement fixés en étant libre de décider des moyens à mettre en œuvre.

Dès lors qu'il s'avère indispensable de lutter contre la dispersion et d'assurer une cohérence au système financier public l'une des questions essentielles à résoudre concerne la régulation et la mise en cohérence de l'ensemble très diversifié que forment les finances publiques (finances de l'État, des collectivités locales, des organismes de sécurité sociale).

Pour ce faire il faut s'attacher à repenser complètement tout le processus de prise de décision financière publique en mettant en place des dispositifs de contrôle-régulation pour aller dans le sens d'une nouvelle unité, plus exactement d'une nouvelle harmonie reposant sur la restructuration en réseau du système financier public. Plus précisément il conviendrait d'instituer des organes paritaires ayant pour fonction de réguler par la concertation les évolutions des ressources et des dépenses publiques aux différents niveaux d'administration (7).

B. Le principe d'intégration du droit financier public et de la gestion financière publique

On a parfois coutume d'opposer droit public financier (8) et gestion financière publique. La gestion financière publique est ainsi associée à l'efficacité et le droit public financier dénoncé comme un frein à cette efficacité et parfois même comme source d'irresponsabilité.

Ce faisant, la réforme budgétaire introduit une tension entre deux conceptions dont la nature est à première vue diamétralement différente ; d'un côté *une logique politique* ancienne, procédant de la tradition démocratique et qui privilégie dans l'organisation et le fonctionnement du pouvoir financier la capacité politique des élus du suffrage universel, c'est-à-dire le Parlement ; lui fait désormais face *une logique de gestion*, plus récente, qui répond quant à elle à des impératifs économiques et qui privilégie la capacité d'expertise technique, celle des décideurs. Il en résulte que la démocratie politique se trouve confrontée à un enjeu fondamental qui est de parvenir à concilier deux logiques. Or sur ce terrain, la difficulté n'est pas

(7) Cf. M. BOUVIER, M.-C. ESCLISSAN, *Le système com*...
M. BOUVIER, *L'État sans politique*, LGDJ, 1986 ; *Fi*...
2005 ; cf. également les éditoriaux des N° 80-2002,
française de finances publiques.

(8) Le droit public financier comporte trois branches : le d...
le droit comptable public.

s'agit pas en effet d'assimiler trop hâtivement gestion et politique, au risque de finir par élever les techniques de gestion au rang du politique. Il s'agit plus exactement de parvenir à intégrer dans une logique économique, prioritairement gestionnaire, un processus de décision budgétaire dont le cadre essentiel jusqu'ici a été un droit public financier qui par essence est un droit politique relevant de la tradition démocratique.

En fait, la logique juridique et la logique gestionnaire doivent s'articuler l'une à l'autre. Le phénomène peut être qualifié de dialogique en ce sens qu'il se caractérise par la coexistence de deux logiques qui doivent non seulement cohabiter mais s'intégrer. Il faut en effet avoir à l'esprit que notre tradition est une tradition démocratique parlementaire et que cette tradition s'est construite sur la base de l'édification du droit public financier dès la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789 (9) puis tout au long du XIX^e siècle. La responsabilité qui est en jeu ici est une responsabilité politique, le citoyen étant en toile de fond de cette responsabilité. Autrement dit, logique juridique et logique gestionnaire ne sont pas antagoniques et il convient par conséquent d'intégrer culture démocratique et culture de gestion. La nouvelle gouvernance financière publique se définit d'ailleurs aujourd'hui par l'association de la bonne gestion et de la démocratie.

On ne doit pas s'y tromper. C'est de la manière dont il sera répondu à cet enjeu que va dépendre la qualité de l'État dans les prochaines années et, plus exactement encore, sachant la fascination portée aux techniques de gestion dans la société contemporaine, les formes que la démocratie sera conduite à épouser. Ainsi, l'enjeu qui se trouve en toile de fond de la LOLF va bien au-delà de la seule gestion rationnelle des finances de l'État. Cette loi participe en réalité d'une refonte globale de notre société allant dans le sens d'une plus grande autonomie laissée à ses acteurs publics et privés ainsi que d'une plus grande capacité d'action et une responsabilisation des gestionnaires publics.

La responsabilisation financière des acteurs publics est ainsi à notre sens non seulement la charpente de l'État du XXI^e siècle qui est en train de naître sous nos yeux mais elle est également à l'origine d'une nouvelle alliance du décideur politique et du gestionnaire. Elle est en d'autres termes le fondement d'un nouveau contrat social entre le citoyen et l'État.

(9) Cf. les articles 13,14 et 15 de la DDHC.

3°) OLIVA (E), *FINANCES PUBLIQUES (LA STRUCTURE DE LA LOLF)*,
AIDE-MEMOIRE, SIREY, 2008, P. 108.

Titre 1^{er} : Des lois de finances (article 1^{er})
Comporte un seul article (l'article 1er) énonçant l'objet et les différentes catégories des lois de finances.
Titres 2 : Des ressources et des charges de l'État (Articles 2 à 31)
Comporte cinq chapitres : <ul style="list-style-type: none"> • Chapitre 1 : Des ressources et des charges budgétaires : définit les ressources (art. 2, 3 et 4) et les charges (art. 5) budgétaires de l'État ainsi que le budget de l'État (art. 6). • Chapitre 2 : De la nature et de la portée des autorisations budgétaires : définit les crédits ainsi que leur spécialisation (missions, programmes, dotations) et les modalités suivant lesquelles le pouvoir exécutif peut modifier les autorisations budgétaires. • Chapitre 3 Des affectations de recettes : précise les modalités suivant lesquelles certaines recettes peuvent être affectées à des dépenses particulières (fonds de concours, budgets annexes et comptes spéciaux du Trésor). • Chapitre 4 : Des ressources et des charges de trésorerie : définit les ressources et les charges de trésorerie (par exemple les emprunts et dettes) ainsi que les règles qui les régissent. • Chapitre 5 : Des comptes de l'État : définit les règles applicables à la comptabilité de l'État.
Titre 3 : Du contenu et de la présentation des lois de finances (Articles 32 à 37)
Ce titre comporte deux chapitres : <ul style="list-style-type: none"> • Chapitre 1 : Du principe de sincérité : définit le principe sincérité et les modalités de son respect. • Chapitre 2 : Des dispositions des lois de finances : détermine l'objet et le contenu des différentes lois de finances.
Titre 4 : De l'examen et du vote des projets des lois de finances (Articles 38 à 47)
Ce titre compte trois chapitres : <ul style="list-style-type: none"> • Chapitre 1 : Du projet de loi de finances de l'année et des projets de lois de finances rectificatives : définit les procédure applicable aux projets de loi de finances initiale et rectificative. • Chapitre 2 : Du projet de loi de règlement : précise les modalités de dépôt du projet de loi de règlement. • Chapitre 3 : Dispositions communes : définit la notion de charge au sens de l'article 40 de la Constitution.
Titre 5 : De l'information et du contrôle sur les Finances publiques (Articles 48 à 60)
Ce titre comporte deux chapitres : <ul style="list-style-type: none"> • Chapitre 1 : De l'information : détaille les documents d'information mis à la disposition des parlementaires lors de l'examen des différentes lois de finances. • Chapitres 2 : Du contrôle : définit les modalités suivant lesquelles le Parlement assure le contrôle sur les Finances publiques (Commissions des finances, assistance de la Cour des comptes).
Titre 6 : Entrée en vigueur et application de la loi organique (Article 61 à 68)
Précise les modalités d'entrée en vigueur de la loi organique ainsi que l'abrogation à compter du 1 ^{er} janvier 2005 de l'ordonnance portant loi organique du 2 janvier 1959.

Séance 3

Les principes du droit budgétaire

I Notions fondamentales

Autorisations d'engagement et crédits de paiement ; Budgets annexes ; Budget général ; Comptes spéciaux du Trésor ; Crédits globaux ; Débudgétisations ; Fonds de concours ; Fonds spéciaux ; Myopie budgétaire ; Prélèvements sur recettes ; Reports de crédits ; Rétablissements de crédits ; Virements de crédits ; Transferts de crédits.

II Documents présentés

A) Source normative : LOLF du 1^{er} août 2001

- Sur le principe d'annualité : articles 1 et 6 de la LOLF
- Sur le principe d'unité : articles 2, 16 et 18 de la LOLF
- Sur le principe d'universalité : article 17 de la LOLF (voir aussi article 6)
- Sur le principe de spécialité : articles 7 et 12 de la LOLF
- Sur le principe d'équilibre : article 1er de la LOLF,
- Sur le principe de sincérité : article 27 et 32 de la LOLF

B) Extraits de jurisprudences du Conseil constitutionnel

- Sur le principe d'annualité :
 - o Décision n° 60-8, *Redevance Radio-Télévision*
 - o Décision n° 98-406 DC, *Loi de finances rectificative pour 1998*
- Sur le principe d'unité : 448 DC, *LOLF* (cons. 49)
- Sur le principe d'universalité :
 - o Décision n° 94-351 DC, *Loi de finances pour 1995*
 - o Décision n° 82-154 DC *Loi de finances pour 1983*
- Sur le principe de spécialité : 2001-448 DC, *LOLF* (cons. 22)
- Sur le principe d'équilibre :
 - o Décision n° 78-95 DC, *Loi relative à l'enseignement et à la formation professionnelle agricoles*
 - o Décision n° 79-110 DC, *Loi de finances pour 1980 – « Vote du budget I ».*
- Sur le principe de sincérité :
 - o Décision n° 83-164, *Loi de finances pour 1984* ;
 - o Décision n° 93-320 DC, *Loi de finances rectificative pour 1993*
 - o Décision n° 2001-448 DC, *Loi organique relative aux lois de finances.*
 - o Décision n° 2002-464 DC, *Loi de finances pour 2003.*
 - o Décision n° 2003-488 DC, *Loi de finances rectificative pour 2003.*
 - o Décision n° 2003-489 DC, *Loi de finances pour 2004.*

C) Doctrine :

- CAMBY (J.-P.), « Le Conseil constitutionnel et les principes du droit budgétaire », *RFFP*, n°51, 1995, pp. 51 à 64.

III Exercice : cas pratique

Assistant parlementaire spécialisé en finances publiques de l'Etat, votre député vient vous interroger alors que le projet de loi de finances est débattu à l'Assemblée. Il souhaite en effet éclaircir certains points :

1°) Le Gouvernement a prévu de financer la construction d'une nouvelle ligne de TGV Caen-Nancy. Pour ce faire, il a été décidé de répartir les crédits sur 5 ans. Ce financement lui semble contraire à la Constitution et il ne comprend pas pourquoi le Gouvernement ne s'est pas servi d'une loi de programmation. Le projet gouvernemental est-il conforme à la Constitution et à la jurisprudence constitutionnelle ? Une loi de programmation serait-elle préférable ?

2°) La construction de la ligne TGV Aix-Nice étant de fait reportée, certains crédits autorisés par la loi de finances de l'année dernière qui permettaient de payer les architectes n'ont pas été supprimés mais reportés cette année pour payer ceux travaillant sur le projet Caen-Nancy. Ancien architecte, votre député estime la rémunération trop faible et s'interroge sur la constitutionnalité d'une telle pratique.

3°) Le projet de loi de finances prévoit enfin l'instauration d'un nouveau compte spécial relatif au développement de micro-crédits garantis par l'Etat. Ce compte spécial sera financé par l'instauration d'une taxe sur la vaisselle jetable, écologiquement bénéfique. Président d'honneur du CSFAPN (comité de soutien aux français aimant le pique-nique) et craignant les effets néfastes de cette taxe sur son activité favorite, il souhaite faire annuler ce nouveau compte spécial qu'il juge contraire au principe de non-contraction des recettes et des dépenses, dont lui a vaguement parlé le trésorier de l'association. Cette taxe serait-elle annulable par le Conseil constitutionnel ?

I Loi organique relative aux lois de finances (extraits)

LE PRINCIPE D'ANNUALITE

Article 1^{er}.

Dans les conditions et sous les réserves prévues par la présente loi organique, les lois de finances déterminent, pour un exercice, la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'État, ainsi que l'équilibre budgétaire et financier qui en résulte. Elles tiennent compte d'un équilibre économique défini, ainsi que des objectifs et des résultats des programmes qu'elles déterminent.

L'exercice s'étend sur une année civile. [...]

Article 6.

Les ressources et les charges budgétaires de l'État sont retracées dans le budget sous forme de recettes et de dépenses.

Le budget décrit, pour une année, l'ensemble des recettes et des dépenses budgétaires de l'État. 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 retracées sur un compte unique, intitulé budget général.

Un montant déterminé de recettes de l'État peut être rétrocédé directement au profit des collectivités territoriales ou des Communautés européennes en vue de couvrir des charges incombant à ces bénéficiaires ou de compenser des exonérations, des réductions ou des plafonnements d'impôts établis au profit des collectivités territoriales. Ces prélèvements sur les recettes de l'État sont, dans leur destination et leur montant, définis et évalués de façon précise et distincte.

LE PRINCIPE D'UNITE

Article 2.

Les ressources et les charges de l'Etat comprennent les ressources et les charges budgétaires ainsi que les ressources et les charges de trésorerie.

Les impositions de toute nature ne peuvent être directement affectées à un tiers qu'à raison des missions de service public confiées à lui et sous les réserves prévues par les articles 34, 36 et 51.

Article 16.

Certaines recettes peuvent être directement affectées à certaines dépenses. Ces affectations prennent la forme de budgets annexes, de comptes spéciaux ou de procédures comptables particulières au sein du budget général, d'un budget annexe ou d'un compte spécial.

Article 18.

I. - Des budgets annexes peuvent retracer, dans les conditions prévues par une loi de finances, les seules opérations des services de l'Etat non dotés de la personnalité morale résultant de leur activité de production de biens ou de prestation de services donnant lieu au paiement de redevances, lorsqu'elles sont effectuées à titre principal par lesdits services.

La création d'un budget annexe et l'affectation d'une recette à un budget annexe ne peuvent résulter que d'une disposition de loi de finances.

II. - Un budget annexe constitue une mission, au sens des articles 7 et 47. Sous réserve des règles particulières définies au présent article, les opérations des budgets annexes sont prévues, autorisées et exécutées dans les mêmes conditions que celles du budget général.

Par dérogation aux dispositions du II de l'article 7 et de l'article 29, les budgets annexes sont présentés selon les normes du plan comptable général, en deux sections. La section des opérations courantes retrace les recettes et les dépenses de gestion courante. La section des opérations en capital retrace les recettes et les dépenses afférentes aux opérations d'investissement et aux variations de l'endettement.

Par dérogation aux dispositions du III de l'article 7, les plafonds des autorisations d'emplois dont sont assortis les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel sont spécialisés par budget annexe.

Si, en cours d'année, les recettes effectives sont supérieures aux prévisions des lois de finances, les crédits pour amortissement de la dette peuvent être majorés à due concurrence, par arrêté conjoint du ministre chargé des finances et du ministre intéressé.

Aucun des mouvements de crédits prévus aux articles 11 et 12 ne peut être effectué entre le budget général et un budget annexe

LE PRINCIPE D'UNIVERSALITE

Article 17.

I. - Les procédures particulières permettant d'assurer une affectation au sein du budget général, d'un budget annexe ou d'un compte spécial sont la procédure de fonds de concours, la procédure d'attribution de produits et la procédure de rétablissement de crédits.

II. - Les fonds de concours sont constitués, d'une part, par des fonds à caractère non fiscal versés par des personnes morales ou physiques pour concourir à des dépenses d'intérêt public et, d'autre part, par les produits de legs et donations attribués à l'Etat.

Les fonds de concours sont directement portés en recettes au budget général, au budget annexe ou au compte spécial considéré. Un crédit supplémentaire de même montant est ouvert par arrêté du ministre chargé des finances sur le programme ou la dotation concernée.

Les recettes des fonds de concours sont prévues et évaluées par la loi de finances. Les plafonds de dépenses et de charges prévus au 6° du I de l'article 34 incluent le montant des crédits susceptibles d'être ouverts par voie de fonds de concours.

L'emploi des fonds doit être conforme à l'intention de la partie versante. A cette fin, un décret en Conseil d'Etat définit les règles d'utilisation des crédits ouverts par voie de fonds de concours.

III. - Les recettes tirées de la rémunération de prestations régulièrement fournies par un service de l'Etat peuvent, par décret pris sur le rapport du ministre chargé des finances, faire l'objet d'une procédure d'attribution de produits. Les règles relatives aux fonds de concours leur sont applicables. Les crédits ouverts dans le cadre de cette procédure sont affectés au service concerné.

IV. - Peuvent donner lieu à rétablissement de crédits dans des conditions fixées par arrêté du ministre chargé des finances :

1° Les recettes provenant de la restitution au Trésor de sommes payées indûment ou à titre provisoire sur crédits budgétaires ;

2° Les recettes provenant de cessions entre services de l'Etat ayant donné lieu à paiement sur crédits budgétaires

LE PRINCIPE DE SPECIALITE

Article 7.

I. - Les crédits ouverts par les lois de finances pour couvrir chacune des charges budgétaires de l'État sont regroupés par mission relevant d'un ou plusieurs services d'un ou plusieurs ministères.

Une mission comprend un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie. Seule une disposition de loi de finances d'initiative gouvernementale peut créer une mission.

Toutefois, une mission spécifique regroupe les crédits des pouvoirs publics, chacun d'entre eux faisant l'objet d'une ou de plusieurs dotations. De même, une mission regroupe les crédits des deux dotations suivantes :

1° Une dotation pour dépenses accidentelles, destinée à faire face à des calamités, et pour dépenses imprévisibles ;

2° Une dotation pour mesures générales en matière de rémunérations dont la répartition par programme ne peut être déterminée avec précision au moment du vote des crédits.

Un programme regroupe les crédits destinés à mettre en oeuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère et auquel sont associés des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation.

II. - Les crédits sont spécialisés par programme ou par dotation.

Les crédits d'un programme ou d'une dotation sont présentés selon les titres mentionnés à l'article 5.

La présentation des crédits par titre est indicative. Toutefois, les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel de chaque programme constituent le plafond des dépenses de cette nature.

III. - A l'exception des crédits de la dotation prévue au 2° du I, les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel sont assortis de plafonds d'autorisation des emplois rémunérés par l'État. Ces plafonds sont spécialisés par ministère. [...]

Article 12.

I. - Des virements peuvent modifier la répartition des crédits entre programmes d'un même ministère. Le montant cumulé, au cours d'une même année, des crédits ayant fait l'objet de virements, ne peut excéder 2 % des crédits ouverts par la loi de finances de l'année pour chacun des programmes concernés. Ce plafond s'applique également aux crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel pour chacun des programmes concernés.

II. - Des transferts peuvent modifier la répartition des crédits entre programmes de ministères distincts, dans la mesure où l'emploi des crédits ainsi transférés, pour un objet déterminé, correspond à des actions du programme d'origine. Ces transferts peuvent être assortis de modifications de la répartition des emplois autorisés entre les ministères concernés.

III. - Les virements et transferts sont effectués par décret pris sur le rapport du ministre chargé des finances, après information des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances et des autres commissions concernées. L'utilisation des crédits virés ou transférés donne lieu à l'établissement d'un compte rendu spécial, inséré au rapport établi en application du 4° de l'article 54.

IV. - Aucun virement ni transfert ne peut être effectué au profit de programmes non prévus par une loi de finances.

Aucun virement ni transfert ne peut être effectué au profit du titre des dépenses de personnel à partir d'un autre titre.

LE PRINCIPE D'ÉQUILIBRE

Article 1.

Dans les conditions et sous les réserves prévues par la présente loi organique, les lois de finances déterminent, pour un exercice, la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'Etat, ainsi que l'équilibre budgétaire et financier qui en résulte. Elles tiennent compte d'un équilibre économique défini, ainsi que des objectifs et des résultats des programmes qu'elles déterminent.

LE PRINCIPE DE SINCERITE

Article 27.

Les comptes de l'Etat doivent être réguliers, sincères et donner une image fidèle de son patrimoine et de sa situation financière.

Article 32.

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

II Décisions du Conseil constitutionnel (extraits)

1°) DECISION 60-8 DC DU 11 AOUT 1960, LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE POUR 1960 - *REDEVANCE RADIO-TELEVISION*

Considérant que, d'une part, aux termes de l'article 34 de la Constitution, « les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'État dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique » ; que, d'autre part, aux termes de l'article 4 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, laquelle constitue la loi organique visée par la disposition précitée de la Constitution, « les taxes parafiscales perçues dans un intérêt économique ou social, au profit d'une personne morale de droit public ou privé autre que l'État, les collectivités territoriales et leurs établissements publics administratifs, sont établies par décret en Conseil d'État, pris sur le rapport du ministre des Finances et du ministre intéressé. La perception de ces taxes au-delà du 31 décembre de l'année de leur établissement doit être autorisée chaque année par une loi de finances » ;

Qu'il résulte de ces dispositions que la perception des taxes dont il s'agit ne fait l'objet que d'une autorisation annuelle du Parlement, à l'occasion de laquelle celui-ci exerce son contrôle sur la gestion financière antérieure de la personne morale considérée ; que cette autorisation ne saurait être renouvelée en cours d'exercice sans qu'il soit porté atteinte au principe ainsi posé de l'annualité du contrôle parlementaire et aux prérogatives que le gouvernement dent des dispositions précitées pour l'établissement desdites taxes, ce, même au cas où le pouvoir réglementaire établit ces taxes à un nouveau taux ;

Considérant qu'aux termes de l'article 1er de l'ordonnance n°59-273 du 4 février 1959, la radio-télévision française « constitue un établissement public de l'État, à caractère industriel et commercial, doté d'un budget autonome » ; qu'en application des articles 3 et 9 de la même ordonnance elle reçoit une « redevance pour droit d'usage » dont le produit constitue l'essentiel

des ressources lui permettant de faire face à l'ensemble de ses charges d'exploitation et d'équipement ;

Que cette redevance qui, en raison tant de l'affectation qui lui est donnée que du statut même de l'établissement en cause, ne saurait être assimilée à un impôt, et qui, eu égard aux conditions selon lesquelles elle est établie et aux modalités prévues pour son contrôle et son recouvrement, ne peut davantage être définie comme une rémunération pour services rendus, a le caractère d'une taxe parafiscale de la nature de celles visées à l'article 4 de l'ordonnance organique précitée du 2 janvier 1959 ;

Considérant que, conformément au principe posé par l'article 4 de ladite ordonnance organique et ci-dessus analysé, la perception de cette taxe parafiscale doit faire l'objet d'une seule autorisation annuelle du Parlement ; que, dès lors, les dispositions de l'article 17 de la loi de finances rectificative pour 1960, selon lesquelles : « lorsque les taux de redevance pour droit d'usage de postes de radiodiffusion et télévision sont modifiés postérieurement à l'autorisation de perception accordée par le Parlement pour l'année en cours, les redevances établies sur la base des nouveaux taux ne peuvent être mises en recouvrement qu'après autorisation donnée conformément aux dispositions de l'article 14 de la loi n°59-1454 du 26 décembre 1959, dans la plus prochaine loi de finances », ne peuvent être regardées comme conformes aux prescriptions de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances et par suite à celles de l'article 34 de la Constitution qui renvoie expressément à ladite loi organique ;

2°) DECISION N° 98-406 DC DU 29 DECEMBRE 1998
LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE POUR 1998

Considérant que les sénateurs requérants font valoir qu'en ouvrant de "nombreux crédits destinés à être reportés sur l'exercice 1999 ou sur des exercices ultérieurs", sans que l'inscription de ces crédits réponde à l'objectif de continuité de l'action de l'Etat et alors que "leur nécessité était connue dès l'élaboration du projet de loi de finances pour 1999", le législateur a porté atteinte au principe de l'annualité budgétaire et à l'obligation de sincérité budgétaire ;

Considérant qu'en inscrivant certains crédits dans la loi de finances rectificative pour 1998 sur des chapitres dotés de crédits pouvant être reportés en application des dispositions de l'article 17 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 susvisée, alors même que ces dépenses ne pourront être effectivement engagées qu'au cours de l'exercice budgétaire 1999, le législateur, eu égard au montant limité des sommes en cause par rapport aux masses budgétaires, n'a pas méconnu les exigences constitutionnelles invoquées par les requérants ;

3°) DECISION N° 2001-448 DC DU 25 JUILLET 2001
LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES

- *Quant aux budgets annexes :*

49. Considérant que le premier alinéa du I de l'article 18 est ainsi rédigé : « Des budgets annexes peuvent retracer, dans les conditions prévues par une loi de finances, les seules opérations des services de l'Etat non dotés de la personnalité morale résultant de leur activité de production de biens ou de prestation de services donnant lieu au paiement de redevances, lorsqu'elles sont effectuées à titre principal par lesdits services » ; que le législateur organique a ainsi entendu exclure l'inscription, sur des budgets annexes, d'autres opérations que celles ainsi définies ; que, ce faisant, il a prévu des conditions conformes à l'habilitation qu'il tient de l'article 34 de la Constitution ; qu'à compter de la date prévue à l'article 67 pour l'entrée en vigueur de la loi organique soumise au Conseil constitutionnel, il appartiendra aux lois de

finances de respecter le champ d'application des budgets annexes défini au premier alinéa de l'article 18 ;

50. Considérant que l'article 18, dont les autres dispositions n'appellent pas de remarque quant à leur conformité à la Constitution, ne méconnaît aucune disposition de valeur constitutionnelle ;

4°) DECISION N° 94-351 DC DU 29 DECEMBRE 1994 LOI DE FINANCES POUR 1995
--

[..] Considérant qu'en vertu du I de cet article sont prises en charge par le fonds de solidarité vieillesse, au titre de ses dépenses permanentes, les sommes correspondant au service des majorations de pensions accordées en fonction du nombre d'enfants ou pour conjoint à charge, dues au titre du régime des exploitants agricoles en application de l'article 1107 du code rural et par l'État au titre du code des pensions civiles et militaires ;

Considérant que le II de cet article, qui modifie l'article L. 135-2 du code de la sécurité sociale, prévoit que la somme que le fonds de solidarité vieillesse verse à l'État en application de cet article sera minorée de celles qu'il versera désormais au titre du code des pensions civiles et militaires ;

Considérant que les saisissants font valoir que l'article 34 de la loi déferée méconnaît l'article 6 de l'ordonnance portant loi organique du 2 janvier 1959, en tant qu'il transfère le financement de charges permanentes de l'État au fonds de solidarité vieillesse ; qu'ils prétendent que la charge que représente le financement des majorations de pensions servies aux fonctionnaires de l'État retraités ayant élevé au moins trois enfants est une composante de la dette viagère ; qu'ils soutiennent que cet article constitue dans sa totalité un transfert de charges nuisant à la sincérité d'ensemble de la présentation du projet de loi de finances et ne permet pas la prise en compte de charges certaines ; qu'enfin dans leur mémoire en réplique ils allèguent des méconnaissances des règles d'affectation fixées par l'ordonnance susvisée du 2 janvier 1959 ;

Considérant que l'article 34 de la Constitution dispose : "... Les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'État dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique" ; qu'aux termes du premier alinéa de l'article premier de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 : "Les lois de finances déterminent la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'État..." ; que l'article 6 de ce texte inclut notamment dans les dépenses permanentes les dépenses de personnel ; que parmi ces dépenses, récapitulées dans le Titre III, figure le service des prestations sociales dues par l'État dont les pensions de retraite font partie ; qu'en vertu du premier alinéa de l'article 16 de la même ordonnance portant loi organique, le budget est constitué des comptes qui décrivent "toutes les ressources et toutes les charges permanentes de l'État" et que selon le premier alinéa de son article 18... "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", sous les réserves que cet article énumère ;

Considérant que le respect des règles d'unité et d'universalité budgétaires ainsi énoncées s'impose au législateur ; que ces règles fondamentales font obstacle à ce que des dépenses qui, s'agissant des agents de l'État, présentent pour lui par nature un caractère permanent ne soient pas prises en charge par le budget ou soient financées par des ressources que celui-ci ne détermine pas ; qu'il en va ainsi notamment du financement des majorations de pensions, lesquelles constituent des prestations sociales légales dues par l'État à ses agents retraités. [...]

5°) DECISION N° 82-154 DC DU 29 DECEMBRE 1982
LOI DE FINANCES POUR 1983

Sur la conformité à la Constitution du mécanisme des prélèvements sur recettes :

17. Considérant que les prélèvements sur les recettes de l'Etat opérés au profit des collectivités locales et des communautés européennes sont inscrits et évalués, prélèvement par prélèvement, à l'état A annexé à la loi de finances, les éléments de calcul retenus pour leur évaluation étant précisés dans le fascicule des voies et moyens ; que le total de ces divers prélèvements est ensuite déduit du montant de l'ensemble des recettes fiscales et non fiscales pour obtenir le montant brut des ressources affectées au budget, qui est celui porté dans le tableau d'équilibre des ressources et des charges figurant à l'article 40 de la loi de finances ;

18. Considérant que les auteurs de la saisine soutiennent que le mécanisme des prélèvements sur recettes est contraire aux deux principes de non-contraction et de non-affectation posés par l'article 18 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 ainsi qu'aux articles 4 et 5 de la même ordonnance et qu'il a, dès lors, pour effet d'entacher d'inconstitutionnalité l'état A et l'article 40 de la loi de finances.

19. Considérant qu'aux termes des deux premiers alinéas de l'article 18 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 : "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. 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." ;

20. Considérant que ces dispositions rappellent et développent le principe de l'universalité budgétaire ; que ce principe répond au double souci d'assurer la clarté des comptes de l'Etat et de permettre, par là même, un contrôle efficace du Parlement ; qu'il a pour conséquence que les recettes et les dépenses doivent figurer au budget pour leur montant brut sans être contractées et qu'est interdite l'affectation d'une recette déterminée à la couverture d'une dépense déterminée, sous réserve des exceptions prévues au second alinéa de l'article 18 ;

21. Considérant, en premier lieu, que le mécanisme des prélèvements sur recettes n'introduit dans la présentation budgétaire aucune contraction qui serait contraire à l'article 18 de l'ordonnance organique ; qu'en effet, comme il a été exposé ci-dessus, l'état A énumère et évalue la totalité, avant prélèvement, des recettes de l'Etat, puis désigne et évalue chacun des prélèvements opérés, dont le total est, ensuite, déduit du montant brut de l'ensemble des recettes ; que cette présentation ne conduit pas à dissimuler une recette ou une fraction de recette de l'Etat non plus qu'à occulter une charge ; que, si, dans le tableau d'équilibre inséré à l'article 40, ne figure que le montant des ressources totales de l'Etat diminué des prélèvements, sans que soit reprise la décomposition figurant à l'état A, cette présentation n'est pas contraire au principe de non-contraction, alors surtout que l'article 40 renvoie expressément à l'état A ;

22. Considérant, en second lieu, que les prélèvements opérés au profit des collectivités locales ou des communautés européennes ne sont pas constitutifs d'une affectation de recettes au sens de l'article 18 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 ; qu'en effet, le mécanisme de ces prélèvements ne comporte pas, comme l'impliquerait un système d'affectation, l'établissement d'une corrélation entre une recette de l'Etat et une dépense incombant à celui-ci ; qu'il s'analyse en une rétrocession directe d'un montant déterminé de recettes de l'Etat au profit des collectivités locales ou des communautés européennes en vue de couvrir des charges qui incombent à ces bénéficiaires et non à l'Etat et qu'il ne saurait, dans ces conditions, donner lieu à une ouverture de crédits dans les comptes des dépenses du budget de l'Etat ;

23. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que le mécanisme des prélèvements sur recettes, qui répond à des nécessités pratiques, d'ailleurs reconnues par le Parlement au cours des années précédentes, n'est pas contraire aux dispositions de l'article 18 ; qu'il satisfait aux objectifs de clarté des comptes et d'efficacité du contrôle parlementaire qui ont inspiré ces dispositions ainsi que celles de l'ensemble de l'ordonnance du 2 janvier 1959, dès lors que ces prélèvements sont, dans leur montant et leur destination, définis de façon distincte et précise dans la loi de finances, qu'ils sont assortis, tout comme les chapitres budgétaires, de justifications appropriées, enfin qu'il n'y est pas recouru pour la couverture de charges de l'Etat telles qu'elles sont énumérées à l'article 6 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 ;

6°) DECISION N° 2001-448 DC DU 25 JUILLET 2001
LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES

- *Quant à l'article 7 :*

22. Considérant que l'article 7 définit les règles selon lesquelles les crédits ouverts par la loi de finances sont spécialisés et mis à la disposition des ministres ;

23. Considérant qu'en vertu dudit article, chacune des charges du budget de l'Etat fait l'objet d'une mission regroupant des crédits « relevant d'un ou plusieurs services d'un ou plusieurs ministères » ; que, conformément au troisième alinéa de l'article 43, les votes du Parlement portent sur les missions ; que, dès lors, afin d'assurer le respect de l'article 40 de la Constitution, qui dispose que les « amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence... la création ou l'aggravation d'une charge publique », le deuxième alinéa de l'article 7 prévoit à juste titre que « seule une disposition de loi de finances d'initiative gouvernementale peut créer une mission », laquelle correspond, en vertu de l'article 47 de la loi organique, à une charge publique dans le cadre de l'examen des lois de finances ;

24. Considérant que le caractère interministériel éventuellement conféré par le Gouvernement à certaines missions est sans effet sur la conformité de ces dispositions à la Constitution, et en particulier aux règles de détermination des attributions des ministres qui résultent de ses articles 8, 20 et 21 ;

25. Considérant que, si les crédits sont votés par mission, ils « sont spécialisés par programme ou par dotation », au sein de chaque mission ; qu'aux termes du dernier alinéa du I de l'article 7, « un programme regroupe les crédits destinés à mettre en oeuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère et auquel sont associés des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation » ; que, toutefois, deux missions regrouperont des crédits par dotation, pour la mise en oeuvre d'actions ne pouvant donner lieu à la définition d'objectifs ; qu'en particulier, le troisième alinéa du I de l'article 7 prévoit qu'« une mission spécifique regroupe les crédits des pouvoirs publics, chacun d'entre eux faisant l'objet d'une ou plusieurs dotations » ; que ce dispositif assure la sauvegarde du principe d'autonomie financière des pouvoirs publics concernés, lequel relève du respect de la séparation des pouvoirs ;

26. Considérant que les crédits ouverts sont, en vertu du premier alinéa du IV de l'article 7, mis à la disposition des ministres par décrets, dans les conditions prévues à l'article 44 ; qu'en application du principe de spécialité budgétaire, la mise à disposition des crédits votés en loi de finances est conforme, pour chaque programme ou dotation de chacun des ministères, aux montants figurant dans les annexes explicatives prévues aux articles 51, 53 et 54, modifiés le cas échéant par les votes du Parlement ;

27. Considérant que la présentation des crédits d'un programme ou d'une dotation selon les titres mentionnés au I de l'article 5 n'est qu'indicative ; que sont toutefois limitatifs les crédits ouverts sur le titre relatif aux dépenses de personnel ; que, sur ce titre, exception faite de la dotation pour mesures générales en matière de rémunérations mentionnée au 2° du I de l'article 7, les crédits sont assortis, en vertu du dernier alinéa de l'article 9, de plafonds d'autorisation d'emplois ; que lesdits plafonds sont spécialisés par ministère, mais font l'objet d'un vote unique prévu par le quatrième alinéa de l'article 43 ;

28. Considérant, enfin, que les deuxième et troisième alinéas du IV de l'article 7 prévoient que les crédits et la répartition entre ministères des emplois autorisés ne peuvent être modifiés que par une loi de finances, mais admettent, à titre exceptionnel, des modifications par voie réglementaire dans les conditions fixées aux chapitres II et III du titre II ; que le principe de ces dérogations à l'autorisation par la loi de finances trouve son fondement, comme il a été dit, dans l'article 34 de la Constitution, qui dispose que les ressources et les charges de l'Etat sont déterminées par les lois de finances « sous les réserves prévues par une loi organique » ; qu'il appartient à la même loi organique de définir les limites et les conditions particulières d'application de ces réserves, dans le respect des compétences du Gouvernement et du Parlement ;

29. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que l'article 7 ne contrevient à aucune règle constitutionnelle ;

7°) DECISION N° 78-95 DC DU 27 JUILLET 1978,

LOI RELATIVE A L'ENSEIGNEMENT ET A LA FORMATION PROFESSIONNELLE AGRICOLES

3. Considérant qu'aux termes du premier alinéa de l'article premier de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances : "les lois de finances déterminent la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'État, compte tenu d'un équilibre économique et financier qu'elles définissent" ;

4. Considérant qu'il résulte du rapprochement des premier et quatrième alinéas de l'article premier de l'ordonnance du 2 janvier 1959 avec les dispositions des articles 2 et 16 de la même ordonnance relatives au principe de l'annualité budgétaire, que l'interdiction énoncée au quatrième alinéa de l'article premier a pour objet de faire obstacle à ce que l'équilibre économique et financier défini par la loi des finances de l'année, modifiée, le cas échéant, par la voie de lois de finances rectificatives, ne soit pas compromis par des charges nouvelles résultant de l'application de textes législatifs ou réglementaires dont les incidences sur cet équilibre, dans le cadre de l'année, n'auraient pu, au préalable, être appréciées et prises en compte par une des lois de finances susmentionnées ;

8°) DECISION N° 79-110 DC DU 24 DECEMBRE 1979,

LOI DE FINANCES POUR 1980

Considérant qu'en vertu de l'article 40 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, « la seconde partie de la loi de finances de l'année ne peut être mise en discussion devant une assemblée avant le vote de la première partie » ;

Considérant que la portée de cette disposition ne peut être appréciée qu'en la rapprochant de l'article 1er, alinéa 1er, de la même ordonnance, d'après lequel « les lois de finances déterminent la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'État, compte tenu d'un équilibre économique et financier qu'elles définissent » ;

Considérant qu'en subordonnant la discussion de la deuxième partie de la loi de finances, qui fixe le montant global des crédits applicables aux services votés et arrête les dépenses applicables aux autorisations nouvelles, au vote de la première partie, qui autorise et évalue les recettes, fixe les plafonds des grandes catégories de dépenses et arrête les données

générales de l'équilibre économique et financier, l'article 40 ne fait que tirer les conséquences, au plan de la procédure législative, du principe fondamental affirmé à l'article 1er ; qu'il tend à garantir qu'il ne sera pas porté atteinte, lors de l'examen des dépenses, aux grandes lignes de l'équilibre préalablement défini, tel qu'il a été arrêté par le Parlement ;

9°) DECISION N° 83-164 DC DU 29 DECEMBRE 1983,

LOI DE FINANCES POUR 1984

Sur l'article 114 relatif à la publicité de l'impôt :

40. Considérant que l'article 114 de la loi de finances prévoit qu'une liste des personnes assujetties à l'impôt sur le revenu, à l'impôt sur les sociétés ou à l'impôt sur les grandes fortunes est dressée de manière à distinguer les trois impôts par commune ; qu'elle est complétée par l'indication des personnes non assujetties dans la commune à l'impôt sur le revenu ou à l'impôt sur les sociétés mais qui y possèdent une résidence ; que la liste concernant l'impôt sur le revenu comporte, outre la mention du montant de l'impôt et du nombre des parts du quotient familial, l'indication du revenu imposable et de l'avoir fiscal ; qu'enfin, pour l'impôt sur les grandes fortunes, la liste est complétée par l'indication de la valeur du patrimoine déclaré et du montant de l'impôt mis à la charge de chaque redevable ;

41. Considérant que, selon les députés auteurs de la saisine, ces dispositions auraient été adoptées, sur amendement d'origine parlementaire, contrairement aux règles de recevabilité posées par les articles 40 de la Constitution et 42 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 ; qu'elles méconnaissent l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen en ce qu'elles portent atteinte à la fois au "respect de la vie privée" et à la "sûreté des citoyens" ; qu'elles sont contraires aux prescriptions de l'article 1er de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances en ce qu'elles n'ont pas une portée financière ou fiscale.

42. Considérant que le reproche de méconnaissance par l'amendement dont elles tirent leur origine des conditions de recevabilité posées par les articles 40 de la Constitution et 42 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 ne saurait être invoqué devant le Conseil constitutionnel dès lors qu'une exception d'irrecevabilité n'a pas été soulevée selon la procédure prévue par le règlement de celle des assemblées du Parlement devant laquelle cet amendement a été déposé ;

43. Considérant qu'aux termes de l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen " le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'homme. Ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté et la résistance à l'oppression " ; que les dispositions de l'article 114 ne portent aucune atteinte à ces principes non plus qu'à aucune autre règle ou principe de valeur constitutionnelle ;

44. Considérant que ces dispositions sont de nature à améliorer la sincérité des déclarations fiscales et, comme telles, sont au nombre de celles qui peuvent trouver place dans une loi de finances ;

10°) DECISION N° 93-320 DC DU 21 JUIN 1993,

LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE POUR 1993

En ce qui concerne l'article 10 :

22. Considérant qu'il est soutenu par les sénateurs, auteurs de la première saisine, que l'inscription en recettes du budget général de 1993, pour un montant de 18 milliards de francs du produit d'opérations de cession au secteur privé par l'État d'entreprises du secteur public, méconnaît la règle posée à l'article 16 de l'ordonnance du 2 janvier 1959, selon laquelle les recettes sont prises en compte au titre du budget de l'année au cours de laquelle elles sont encaissées, altérant ainsi la sincérité des chiffres contenus dans la loi ;

23. Considérant que les ressources de l'État figurant dans les lois de finances de l'année et dans les lois de finances rectificatives ont un caractère prévisionnel et sont prises en compte sous

forme d'évaluations ; que ces évaluations doivent tenir compte des effets économiques et financiers de la politique que le Gouvernement entend mener ; qu'eu égard au programme de privatisations présenté au titre de l'année 1993, l'inscription en recettes prévisionnelles d'une somme de 18 milliards de francs n'a pas méconnu la règle de l'article 16 de l'ordonnance susvisée ;

11°) EXTRAIT DE LA DECISION N° 2001-448 DC DU 25 JUILLET 2001
LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES[...] - Quant à l'article 32 :

60. Considérant que l'article 32 énonce le principe de sincérité des lois de finances, en précisant : « Leur sincérité s'apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler » ; qu'il en résulte que le principe de sincérité n'a pas la même portée s'agissant des lois de règlement et des autres lois de finances ; que, dans le cas de la loi de finances de l'année, des lois de finances rectificatives et des lois particulières prises selon les procédures d'urgence prévues à l'article 45, la sincérité se caractérise par l'absence d'intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre déterminé par la loi de finances ;
61. Considérant que la sincérité de la loi de règlement s'entend en outre comme imposant l'exactitude des comptes ;
62. Considérant que, dans ces conditions, l'article 32 est conforme à la Constitution ; [...].

12°) EXTRAITS DE LA DECISION N° 2002-464 DC DU 27 DECEMBRE 2002
LOI DE FINANCES POUR 2003

1. Considérant que les auteurs des deux saisines défèrent au Conseil constitutionnel la loi de finances pour 2003 en dénonçant son absence de sincérité ; que les députés auteurs de la première saisine contestent plus particulièrement, en tout ou partie, ses articles 4, 8, 11, 27, 29, 80, 88 et 108 ; que les sénateurs critiquent pour leur part ses articles 27, 28, 57 et 88 ;
SUR LA SINCÉRITÉ DE LA LOI DE FINANCES :
2. Considérant que, pour contester la sincérité de la loi déférée, les requérants font valoir que « les évaluations de recettes et les estimations de dépenses qu'elle comporte ne tiennent pas compte des informations économiques disponibles au moment de l'élaboration du projet de budget ni de celles disponibles pendant le débat budgétaire au Parlement » ; qu'ainsi, le Gouvernement aurait, selon eux, « commis une erreur manifeste, certaine et volontaire, ne permettant pas au Parlement d'exercer ses prérogatives, et conduisant à fausser les grandes lignes de l'équilibre budgétaire » ; qu'en outre, l'annonce par le Gouvernement, au cours des débats parlementaires, de la mise en réserve, dès le début de l'année, de crédits susceptibles d'être ultérieurement annulés témoignerait de l'absence de sincérité des prévisions de dépenses ; que la même insincérité serait illustrée par la référence faite au cours des débats parlementaires, par plusieurs membres du Gouvernement, aux reports prévisibles de crédits de 2002 sur 2003 ;
3. Considérant qu'aux termes de l'article 32 de la loi organique du 1^{er} août 2001 susvisée, rendu applicable à compter du 1^{er} janvier 2002 par son article 65 : « Les lois de finances présentent de façon sincère l'ensemble des ressources et des charges de l'État. Leur sincérité s'apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler » ; que, s'agissant de la loi de finances de l'année, la sincérité se caractérise par l'absence d'intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre ;
4. Considérant, en premier lieu, qu'il ne ressort pas des éléments soumis au Conseil constitutionnel que les évaluations de recettes pour 2003 prises en compte à l'article d'équilibre soient entachées d'une erreur manifeste, compte tenu des aléas inhérents à leur évaluation et des incertitudes relatives à l'évolution de l'économie en 2003 ; qu'en outre, l'erreur alléguée dans le choix des hypothèses économiques ne conduirait, selon les requérants eux-mêmes, qu'à une surestimation des recettes fiscales de faible ampleur au regard des masses budgétaires ;

5. Considérant, en deuxième lieu, que le vote par le Parlement, dans la loi de finances, des plafonds afférents aux grandes catégories de dépenses et des crédits mis à la disposition des ministres n'emporte pas, pour ces derniers, obligation de dépenser la totalité des crédits ouverts ; que les autorisations de dépense accordées ne font pas obstacle aux prérogatives que le Gouvernement tient de l'article 20 de la Constitution en matière d'exécution de la loi de finances ; que l'article 14 de la loi organique du 1^{er} août 2001 susvisée, rendu applicable à compter du 1^{er} janvier 2002, dispose à cet égard qu'« afin de prévenir une détérioration de l'équilibre budgétaire défini par la dernière loi de finances afférente à l'année concernée, un crédit peut être annulé par décret pris sur le rapport du ministre chargé des finances. Un crédit devenu sans objet peut être annulé par un décret pris dans les mêmes conditions » ; qu'il était, dès lors, loisible au Gouvernement de prévoir la mise en réserve, en début d'exercice, d'une faible fraction des crédits ouverts afin de prévenir une détérioration éventuelle de l'équilibre du budget ; qu'en informant le Parlement de cette intention, il a respecté le principe de sincérité ;
6. Considérant, en troisième lieu, que les explications données au Parlement par le Gouvernement sur les autres mesures de gestion envisagées en cours d'exercice, et notamment sur les montants prévisibles de crédits reportables, ne traduisent pas l'insincérité des prévisions de dépenses ;
7. Considérant, cependant, que si, au cours de l'exercice 2003, les grandes lignes de l'équilibre de la loi de finances s'écartaient sensiblement des prévisions, il appartiendrait au Gouvernement de soumettre au Parlement un projet de loi de finances rectificative ;
8. Considérant, enfin, que le Parlement devra être informé en temps utile des mesures de « régulation budgétaire » mises en oeuvre ; qu'en particulier, conformément aux dispositions du I et du III de l'article 14 de la loi organique du 1^{er} août 2001 susvisée, applicables à compter du 1^{er} janvier 2002, les commissions compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat devront être informées de tout décret d'annulation avant sa publication et de « tout acte, quelle qu'en soit la nature, ayant pour objet ou pour effet de rendre des crédits indisponibles » ;
9. Considérant que, sous réserve des observations qui précèdent, les griefs tirés de l'absence de sincérité de la loi déferée doivent être rejetés ; [...].

13°) EXTRAITS DE LA DECISION N° 2003-488 DC DU 29 DECEMBRE 2003
LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE POUR 2003

1. Considérant que les auteurs de la saisine défèrent au Conseil constitutionnel la loi de finances rectificative pour 2003 en dénonçant son absence de sincérité ; qu'ils contestent par ailleurs la conformité à la Constitution de ses articles 20 et 97 ;
- SUR LA SINCÉRITÉ DE LA LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE :
2. Considérant que, selon les requérants, " l'exigence issue du respect des règles de sincérité budgétaire " aurait dû conduire le Gouvernement à présenter, au cours de l'exercice 2003, un projet de loi de finances rectificative, " conformément à l'invitation forte formulée l'an dernier par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2002-464 DC " ; qu'ils fondent leur grief sur la détérioration du déficit budgétaire et sur la baisse des recettes fiscales qui ont pu être constatées " tout au long de l'année " ; qu'ils considèrent que " le contrôle de sincérité, s'il ne peut s'appliquer a posteriori sur la loi de finances initiale, mérite, à tout le moins, de s'exercer dans le cadre d'un projet de loi de finances rectificative de fin d'année " ;
3. Considérant qu'aux termes de l'article 32 de la loi organique du 1^{er} août 2001 susvisée, rendu applicable à compter du 1^{er} janvier 2002 par son article 65 : " Les lois de finances présentent de façon sincère l'ensemble des ressources et des charges de l'État. Leur sincérité s'apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler " ;

4. Considérant que si, en cours d'exercice, les grandes lignes de l'équilibre de la loi de finances s'écartent sensiblement des prévisions, il appartient au Gouvernement de soumettre au Parlement un projet de loi de finances rectificative ;

5. Considérant, toutefois, que l'absence de dépôt d'un projet de loi de finances rectificative en temps utile, si critiquable soit-elle, est sans effet sur la constitutionnalité de la loi déferée ; qu'il n'est ni établi ni même soutenu que celle-ci présente de façon insincère l'ensemble des ressources et des charges de l'État en 2003 compte tenu des informations disponibles à la date de son dépôt et à celle de son adoption, ainsi que des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler ; qu'il s'ensuit que les griefs relatifs au défaut de sincérité doivent être écartés ; [...].

13°) EXTRAITS DE LA DECISION N° 2003-489 DC DU 29 DECEMBRE 2003

LOI DE FINANCES POUR 2004

[...] - SUR LA SINCÉRITÉ DE LA LOI DE FINANCES :

2. Considérant que, selon les requérants, " la loi de finances pour 2004 doit être analysée comme méconnaissant le principe constitutionnel de sincérité " ; qu'ils dénoncent, en premier lieu, " une erreur certaine, manifeste et volontaire " en ce qui concerne " la gestion et la présentation des dépenses " ; qu'ils font valoir, à l'appui de ce grief, que le Gouvernement n'aurait pas informé le Parlement d'engagements pris auprès des institutions européennes tendant à diminuer le niveau des dépenses publiques de la France ; qu'ils lui reprochent, par ailleurs, d'avoir surestimé intentionnellement, vis-à-vis de la représentation nationale, les charges de l'État, comme en témoignerait l'annonce, au cours des débats parlementaires, de la mise en réserve, dès le début de l'année 2004, de crédits susceptibles d'être ultérieurement annulés ; qu'ils considèrent, en deuxième lieu, que " les hypothèses économiques retenues par le Gouvernement ne sont pas cohérentes avec l'hypothèse de réduction des déficits publics ", jugeant impossible de " prétendre ramener les déficits publics à 3,6 % du PIB avec une croissance de 1,7 %, à politique budgétaire et fiscale inchangée " ; qu'ils estiment, enfin, que, compte tenu de l'écart constaté au cours de l'exercice 2003 entre les objectifs retenus en loi de finances initiale et la réalité de l'exécution budgétaire, le respect des règles de sincérité aurait dû conduire le Gouvernement à présenter, sans attendre la fin de l'année, un projet de loi de finances rectificative, conformément à " l'invitation du Conseil constitutionnel telle qu'exprimée l'an dernier dans la décision n° 2002-464 DC du 27 décembre 2002 " ; que, selon eux, l'absence de présentation, par le Gouvernement, d'un tel projet serait " un élément d'appréciation à la lumière duquel le Conseil peut juger de sa volonté réelle de respecter le principe de sincérité " ;

3. Considérant qu'aux termes de l'article 32 de la loi organique du 1er août 2001 susvisée, rendu applicable à compter du 1er janvier 2002 par son article 65 : " Les lois de finances présentent de façon sincère l'ensemble des ressources et des charges de l'État. Leur sincérité s'apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler " ; que, s'agissant de la loi de finances de l'année, la sincérité se caractérise par l'absence d'intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre ;

4. Considérant que les prévisions critiquées doivent être appréciées au regard des informations disponibles à la date du dépôt et de l'adoption du texte dont est issue la loi déferée et compte tenu des aléas inhérents à leur évaluation ; qu'il ne ressort des éléments soumis au Conseil constitutionnel ni que l'hypothèse de croissance du produit intérieur brut retenue pour 2004, ni que le déficit budgétaire prévu soient entachés d'une erreur manifeste ;

5. Considérant qu'il ne ressort pas non plus des éléments soumis au Conseil constitutionnel que le Gouvernement ait dissimulé au Parlement des engagements souscrits auprès des institutions

communautaires de nature à remettre en cause les prévisions figurant dans la loi de finances pour 2004 ;

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

7. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les griefs tirés du défaut de sincérité de la loi déferée doivent être rejetés ; [...].

III Doctrine

CAMBY (J.-P.), LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL ET LES PRINCIPES DU DROIT BUDGETAIRE

Doit-on constater un attachement au maintien de règles budgétaires strictes et quel en est le contenu et la portée ? Comment le juge constitutionnel s'attache-t-il à les faire respecter ? Ces règles peuvent-elles être déformées ou « contrariées » par les exigences de la régulation budgétaire ? Traduisent-elles le respect d'un réel pouvoir budgétaire du Parlement (1) ou un simple souci de formalisme ? Y a-t-il bien une « constitutionnalisation du droit budgétaire » pour reprendre une expression du professeur Loïc Philip (2) ?

On le voit, dès lors qu'on se hasarde à rechercher, à travers une cinquantaine de décisions, des tendances, des règles ou des « principes », il y a davantage de questions que de certitudes. Pourtant, à travers ces décisions, quasiment marquées par la règle de l'annualité... des saisines – depuis 1974 seules les lois de finances initiales pour 1989 et pour 1993 ne lui ont pas été déférées – la juridiction constitutionnelle a forgé une doctrine précise, qui tend à distinguer le fondamental de l'accessoire. Pourquoi et comment ?

Pourquoi ? Il semble en premier lieu que c'est l'importance des règles en cause au regard du consentement parlementaire qui peut expliquer la jurisprudence. Le Parlement est né avec le vote de l'impôt. Il importe donc qu'il puisse se prononcer, avec une périodicité régulière, au vu d'éléments clairs. Décrivant les quatre règles classiques d'unité, d'universalité, d'annualité et de spécialité budgétaire, Pierre Lalumière (3) observe « ...qu'en raison de la clarté

* Conseiller des services de l'Assemblée nationale, Professeur associé à l'Université de Versailles-Saint-Quentin.

(1) Voir H. Message : « Peut-on mesurer le pouvoir budgétaire du Parlement ? R.F.F.P., n° 41, 1993 ; cet article, qui compare de manière précise les « déplacements » de recettes et de dépenses budgétaires conclut, d'une manière originale que le « pouvoir budgétaire du Parlement est beaucoup moins limité qu'on le croit trop souvent » ; voir aussi : P. Amselek : Le budget de l'État sous la V^e République. L.G.D.J. 1967, p. 195.

(2) Mélanges P.M. Gaudemet, Economica, 1984, p. 49.

(3) Les finances publiques, A. Colin, 1989, p. 55.

et de l'honnêteté qu'elles introduisent dans la présentation des documents budgétaires, elles demeurent une condition essentielle d'une gestion rigoureuse des finances publiques ». Paul Amselek note que ces principes expriment « toute la sagesse de la technique financière classique », tout en soulignant l'attachement très relatif qui leur est actuellement porté (4). Sans doute, l'objectif de ces règles est-il avant tout politique. Il s'agit d'abord de la nécessité d'assurer la fiabilité du contrôle parlementaire : unité et clarté du document présenté, moment, structure et détail de cette présentation, précision de l'autorisation de dépenser, globalisation des recettes, équilibre des comptes... concourent à la sincérité des votes et donc au contrôle du Parlement sur l'autorisation de percevoir l'impôt et sur la manière dont il est dépensé. D'ailleurs repris dans les articles 13 et 14 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, cet idéal démocratique, traduit dans les règles budgétaires affirmées depuis la Restauration, s'est trouvé infléchi au fur et à mesure que les pouvoirs du Parlement étaient restreints et que le cadre strict du vote annuel s'avérait inadapté. Certains auteurs ont bien marqué cet infléchissement (5), cette limitation des pouvoirs d'un Parlement « rationalisé ». Pourtant, les principes du droit budgétaire résistent plutôt qu'ils ne régressent et la jurisprudence du Conseil constitutionnel les affirme plus qu'elle ne les oublie.

Pour procéder à une telle affirmation, le Conseil a dégagé une jurisprudence qui tend à ériger les grands principes budgétaires en règles et, souvent, à protéger les droits du Parlement. Ces éléments reposent sur plusieurs affirmations jurisprudentielles.

Comment ? Tout d'abord, il faut souligner que l'ordonnance portant loi organique du 2 janvier 1959 est le seul texte organique dont le Conseil considère qu'il s'impose à la loi ordinaire. Dès la décision du 11 août 1960, « taxe radiophonique (6) », il affirme que le principe d'une nouvelle autorisation parlementaire de percevoir une taxe parafiscale ne peut être regardé comme conforme « aux prescriptions de l'ordonnance du 2 janvier 1959 et par suite à celle de l'article 34 de la Constitution ». Cette affirmation, originale, est constante : depuis cette décision le Conseil impose au législateur ordinaire, en loi de finances comme en dehors de celle-ci, le respect des principes budgétaires contenus dans l'ordonnance organique. Avec la décision du 10 janvier 1995 (n° 94-355 DC) il a même étendu à une loi organique le respect des obligations découlant de l'ordonnance de 1959. Cette décision a en effet censuré une disposition figurant dans une loi organique relative au statut de la magistrature qui comportait des nominations en surnombre, alors que les créations et transfor-

(4) Le budget de l'État sous la V^e République, L.G.D.J., 1967, p. 35. Michel Paul (les finances de l'État, 1981) distingue cinq principes de base : « totalité, unité, universalité, annualité et autorisation », tout en insistant sur leur assouplissement. D'autres auteurs, au contraire, ne centrent plus leur analyse sur le maintien ou le dépassement des règles. Tel est le cas de l'ouvrage de R. de la Genière (Le Budget, FNSP, 1976).

(5) Voir par exemple Michel Paul : Les finances de l'État ; *Économica*, 1981, p. 2 et P. Amselek, *op. cit.*, p. 195, qui insiste sur « l'étroitesse de marge de manœuvre » du Parlement.

(6) L. Favoreu et L. Philip, Les grandes décisions, n° 7, Hamon, Dalloz, 1961, *Waline R.D.P.*, 1960, p. 1020.

mations d'emploi ne peuvent résulter que d'une loi de finances, en vertu de l'article premier de l'ordonnance. On se hasarderait même à aller plus loin : le Conseil n'hésite pas à soulever d'office des manquements – jugés par lui graves – à l'ordonnance organique. Il faut à cet égard citer, naturellement, le cas des cavaliers budgétaires (7), celui de l'universalité budgétaire, et singulièrement de la non affectation d'un impôt d'État à la couverture d'une dépense déterminée (8) mais aussi, et peut-être surtout, la protection du domaine « réservé » aux lois de finances, notamment les règles ayant pour objet d'assurer l'information du Parlement sur la gestion des finances publiques (9). Ces exemples, non exhaustifs, témoignent de la volonté du Conseil constitutionnel de faire strictement assurer le respect de dispositions de l'ordonnance de 1959.

On peut également noter le fait que le Conseil constitutionnel a insisté, dès les premières décisions rendues en matière de finances publiques, sur l'antériorité – on dira même le caractère ancien – de certaines règles, par exemple en ce qui concerne la notion de charge publique (10).

Mais, pour être certaine, la prééminence de l'ordonnance organique sur la loi n'est pas totale. Il paraît même possible, au sein de celle-ci, de distinguer ce qui est « fondamental » (I), les répercussions procédurales de ces règles (II), et ce qui apparaît dépassé dans le texte de l'ordonnance de 1959 et dans les modalités du vote parlementaire : les « branches mortes » (III).

I. – LA RECONNAISSANCE CONSTITUTIONNELLE DE « PRINCIPES FONDAMENTAUX » DU DROIT BUDGÉTAIRE

Seules, quelques décisions font explicitement référence aux « principes fondamentaux » du droit budgétaire. Mais, sans doute, doit-on y assimiler des décisions qui, sans reprendre textuellement cette expression, mettent cependant en lumière le nécessaire respect de telle ou telle règle sous l'angle procédural.

(7) Voir, pour compléter une liste déjà longue : n° 91-302 DC du 30 décembre 1991, loi de finances pour 1991, au sujet des pouvoirs de contrôle des agents du service de la redevance de l'audiovisuel, annulés pour ce motif « sans qu'il soit besoin d'examiner les moyens invoqués à son encontre » (notes L. Philip, *R.F.D.C.*, 1992, p. 101 et Guyot Sionnest *L.P.A.*, 15 juillet 1992) et n° 94-351 DC du 29 décembre 1994, loi de finances pour 1995, au sujet de la durée des concessions autoroutières et du versement de prestations sociales.

(8) Décisions n° 90-283 DC du 8 janvier 1991 : lutte contre le tabagisme et l'alcoolisme, cons. 45, *Rec. p.* 19, note L. Favoreu : *RFDC*, p. 294, n° 93-328 DC du 16 décembre 1993 : loi quinquennale relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle (*Rec. p.* 547).

(9) Décisions n° 90-283 du 8 janvier 1991 : lutte contre le tabagisme et l'alcoolisme (cons. 47, *Rec. p.* 19), n° 91-290 DC du 9 mai 1991 : statut de la collectivité territoriale de Corse et n° 94-358 DC du 26 janvier 1995 : Aménagement du territoire.

(10) Voir les décisions du 20 janvier 1961 et du 23 juillet 1975 où le Conseil estime que l'article 40 entend par « charge publique » toutes celles qui étaient antérieurement visées par le décret du 19 janvier 1956. Sur cette question voir : L. Saïdj, *R.D.P.*, 1982, p. 1303. C. Goux, notes et études documentaires, n° 4754, p. 55 ; X. Roques, Les irrecevabilités financières, *R.F.D.C.* n° 16, 1993 ; P. Lalumière : L'article 40 de la Constitution in F. Luchaire et G. Conac, *Économica*, 1981. On se permet de renvoyer également à un précédent article : *L.P.A.*, 4 mai 1992, sur l'article 40 de la Constitution.

La notion de principe fondamental du droit budgétaire a été dégagée dans deux domaines : le principe de l'équilibre budgétaire (a), qui a donné lieu à l'annulation exceptionnelle de la totalité d'une loi de finances initiale et, très récemment, ceux, souvent combinés, de l'unité (b) et de l'universalité (c) budgétaire.

a) *L'équilibre budgétaire* est une règle constitutionnelle. Il ne signifie bien évidemment pas l'égalité entre les recettes et les dépenses mais la présentation et le vote d'un tableau faisant apparaître recettes, dépenses et solde éventuel. Dans la décision du 24 décembre 1979, par laquelle il annule la loi de finances initiale pour 1980 (11), le Conseil constitutionnel fonde la nécessaire antériorité de l'adoption de la première partie de la loi de finances sur celle de la seconde partie sur le fait que l'article d'équilibre présente un caractère « fondamental ». Son adoption conditionne donc le passage à la discussion des dépenses. La première partie, « pour ses dispositions qui constituent sa raison d'être et sont indispensables pour qu'elle puisse remplir son objet » doit être « votée », c'est-à-dire « adoptée » avant le passage à la discussion de la deuxième partie, laquelle développe les dépenses.

Ce nécessaire respect de l'équilibre a par la suite été réaffirmé par le Conseil. Dans la décision n° 91-298 DC du 24 juillet 1991 (Rec. p. 83) il indique que le dépôt d'une loi de finances rectificative est obligatoire « dans le cas où il apparaît que les grandes lignes de l'équilibre économique et financier définies par la loi de finances de l'année se trouveraient, en cours d'exercice, bouleversées » (12). Ce même principe a fondé l'extension de la nécessaire présence d'un article d'équilibre aux lois de finances rectificatives (par la décision n° 92-309 DC du 9 juin 1992, Rec. p. 66), au-delà de la lettre de l'article 40 de l'ordonnance, laquelle ne visait que les lois de finances initiales.

Au fil des années des notions comme la « sincérité » ou la « réalité » de l'équilibre sont donc devenues des arguments de requêtes, lorsque celles-ci remettent en cause la réalité d'une recette, comme par exemple les produits attendus de privatisations (décisions n° 93-320 DC du 21 juin 1993, Rec. p. 146 et n° 93-351 DC du 29 décembre 1994, Rec. p. 140) ou l'absence alléguée d'inscription d'une « charge » (n° 98-330 DC du 29 décembre 1993, Rec. p. 572). A travers de tels recours, c'est bien la notion même d'équilibre qui est en cause.

L'appréciation de l'équilibre se fait moins à travers des données uniquement comptables qu'à travers celle de la sincérité de ses « grandes lignes ». Une décision d'annulation d'un article de la première partie, même si elle modifie les dépenses ou l'équilibre du budget général et celle d'un budget annexe dans une proportion limitée n'entraîne pas la censure de la totalité de la loi de finances (n° 94-351 DC du 29 décembre 1994). Il faudrait sans doute que l'équilibre fixé soit impossible à rétablir en gestion pour que le Conseil pro-

(11) Voir Favoreu et Philip : Les grandes décisions, n° 29 et Philip, R.D.P., 1980, p. 1373.

(12) R.F.D.C., 1991, p. 722, note L. Philip.

nonce la censure de l'article d'équilibre et, par conséquent, celle de toute la loi de finances.

Mais cette affirmation du rôle fondamental de l'équilibre a permis au Conseil d'étendre son contrôle au caractère sincère des évaluations de recettes. L'exigence constitutionnelle en la matière est donc stricte.

b) On sera plus rapide sur la règle de l'unité budgétaire. Au sens comptable du terme, elle implique la présentation d'un texte unique : deux additions suffisent pour connaître le total des dépenses et des recettes et une soustraction pour déterminer l'équilibre. En ce sens, la règle est très liée à celle de l'universalité. A cette « unicité » du vote s'ajoute l'idée d'une sorte d'unité de régime juridique : la règle classique impliquait aussi que le document unique ne soit pas « éclaté » en plusieurs comptes. Or, sur ce dernier point, l'ordonnance de 1959 organise elle-même une sorte de « démembrement » : le document unique regroupe, outre le budget général, les budgets annexes, les comptes spéciaux du trésor et les taxes parafiscales.

Au-delà, la règle implique enfin que le document unique retrace – pour les autoriser – les dépenses de l'État, ce qui tend donc à limiter les opérations de débudgétisation. Au regard de ces diverses composantes, dont certaines se recoupent avec celles de l'universalité, on peut juger que la règle de l'unité, telle que le Conseil constitutionnel l'a interprétée, implique que les règles spécifiques régissant budgets annexes, taxes parafiscales et comptes spéciaux du trésor soient respectées, de manière à marquer leur autonomie de gestion, et que certains éléments ne puissent échapper à l'autorisation parlementaire.

De ces deux éléments, le second paraît être le plus important. Dans la décision, déjà citée, n° 94-351 DC du 29 décembre 1994, le Conseil a reconnu que le service d'une majoration de pension aux fonctionnaires retraités présentait pour l'État « par nature un caractère permanent », empêchant, pour la première fois, une opération de débudgétisation au nom du caractère « fondamental » de l'unité et de l'universalité en faisant référence à l'article 6 de l'ordonnance de 1959 qui définit les catégories de charges. Quant aux autres aspects, on se contentera d'indiquer, brièvement et sans prétendre à l'exhaustivité, que le Conseil a toujours fait respecter la spécificité des budgets annexes, des comptes spéciaux du trésor et des taxes parafiscales, affirmant par exemple :

– l'autonomie de gestion des comptes spéciaux du trésor, à condition que les opérations concernées fassent l'objet de comptes rendus complets de nature à permettre au Parlement d'exercer son contrôle (n° 76-73 DC, 28 décembre 1976, cons. 6, Rec. p. 41) ;

– l'application de la règle de l'unité aux budgets annexes (n° 94-351 DC, 29 décembre 1994) ;

– le respect de l'équilibre pour les budgets annexes, qui ne sont habilités par la loi à verser un excédent au budget général « qu'au vu du solde créditeur qui pourrait apparaître en fin d'exercice » (n° 84-184 DC, 29 décembre 1984, cons. 9 à 13, Rec. p. 94) ;

– la stricte application de l'article 4 de l'ordonnance organique en ce qui concerne les taxes parafiscales dont la perception « ne fait l'objet que d'une autorisation annuelle du Parlement » (n° 60-8 DC, 11 août 1960, Rec. p. 25) (13) et dont la loi de finances ne peut, par exemple, prévoir les modalités de recouvrement (14).

On peut donc souligner que le Conseil constitutionnel a accompagné l'évolution de la règle de l'unité telle qu'elle est marquée par l'ordonnance de 1959, en affirmant la spécificité juridique de chacune des catégories de comptes et en refusant, au-delà, des démembrements budgétaires. Ainsi, la règle de l'unité change de sens : sa portée constitutionnelle signifie plutôt l'unicité de chaque catégorie comptable. Elle signifie aussi que la débudgétisation ne peut concerner un « noyau dur » de dépenses que le budget doit nécessairement retracer. En ce sens, elle est le corollaire de la règle de l'universalité.

c) L'universalité budgétaire

Gaston Jèze (15), détaillant les composantes de l'universalité, rappelle qu'il « faut que le budget présente la liste de toutes les dépenses et de toutes les recettes. Il n'y a aucune raison pour soustraire une dépense quelconque au contrôle du Parlement ». En ramenant ainsi des règles comptables, celles de la non affectation et celle du produit brut, à la nécessité d'assurer le contrôle parlementaire, Jèze justifie l'importance de cette règle. Ainsi une recette précise ne peut elle, en dehors de mécanismes limitativement énumérés, financer une dépense précise, ce qui traduit l'idée d'une solidarité fiscale : l'impôt n'est pas prélevé pour financer certaines dépenses mais leur ensemble.

La règle de l'universalité est naturellement affirmée dans l'ordonnance de 1959 par l'article 16 (« le budget est constitué par l'ensemble des comptes qui décrivent... toutes les ressources et toutes les charges permanentes ») et par l'article 18 (« toutes les recettes et toutes les dépenses sont imputées à un compte unique »).

Elle suggère aussi une idée d'égalité dans le fonctionnement des services publics : aucun d'entre eux n'est privilégié par l'attribution directe de recettes, ce qui aurait pour conséquence de le soustraire à la détermination commune des dépenses, à pérenniser le niveau de certaines dépenses et à faire « payer » l'usager. Au contraire, l'absence d'affectation est le corollaire budgétaire de l'égalité des usagers vis-à-vis des services publics – dans leur ensemble – qui fonctionnent grâce à la totalité des ressources publiques, affectées d'une manière globale à la couverture de la totalité des charges.

On comprend bien l'importance du principe. Ses répercussions constitutionnelles, qui rejoignent celles qui concernent l'unité budgétaire, sont doubles : la règle de la non-affectation revêt un caractère fondamental (a) ; les exceptions à cette règle sont limitatives (b).

(13) Voir note 6.

(14) Décision n° 91-302 DC du 30 décembre 1991, Rec. p. 137, v. L. Philip, R.F.D.C., n° 9, 1992.

(15) *Essai d'économie de science des finances*, 1912, n. 138.

a) Dans trois décisions récentes, le Conseil a eu l'occasion de faire respecter strictement l'universalité budgétaire. Il a censuré le mécanisme d'affectation du produit d'une imposition d'État à un fonds, lorsque le dispositif était prévu par une loi ordinaire (n° 90-283 DC du 8 janvier 1991, Rec. p. 11). Avec la décision n° 93-328 DC du 16 décembre 1993 (Rec. p. 547), il n'a pas hésité à soulever d'office une irrégularité ayant consisté à affecter directement « une partie d'une recette déterminée de l'État » – en l'occurrence les très commodes droits sur les tabacs visés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts, auxquels les auteurs d'amendements emportant des diminutions de recettes ont souvent recours – à la compensation d'une charge supportée par les caisses de sécurité sociale. Ce mécanisme, sans nul doute contraire à l'article 40 de la Constitution lequel rend impossible la compensation d'une augmentation de charge, l'est aussi à l'article 18 de l'ordonnance et plus précisément à la règle de non-affectation.

En soulevant d'office, en 1991 comme en 1993, cette inconstitutionnalité, le Conseil constitutionnel a clairement marqué l'importance de cette règle. La juridiction constitutionnelle a, par la suite, réaffirmé que ce principe « fondamental » faisait obstacle à la couverture de dépenses incombant à l'État ou à un budget annexe par des recettes non budgétées – en l'occurrence principalement la C.S.G. (n° 93-351 DC du 29 décembre 1994) (16).

Ces règles n'ont donc pas uniquement une portée comptable mais l'importance que le Conseil leur accorde marque qu'elles touchent à des éléments plus substantiels comme la portée de l'autorisation parlementaire de percevoir l'impôt : l'universalité répond au « double souci d'assurer la clarté des comptes de l'État et de permettre, par là même, un contrôle efficace du Parlement » (décision n° 82-154 DC du 29 décembre 1982, Rec. p. 80).

En revanche, ici encore, la règle s'accompagne de dérogations visées aux 2° et 3° alinéas de l'article 18.

b) Au titre des exceptions à la règle de non affectation on peut citer en premier lieu une abondante jurisprudence sur la possibilité d'affecter un impôt à un établissement public comme la Caisse nationale de l'industrie (n° 82-132 DC du 16 janvier 1982, Rec. p. 18) ou la Caisse nationale d'assurance maladie (n° 82-152 DC du 14 janvier 1983, Rec. p. 31) puisque l'article 18 ne concerne que les seules recettes de l'État. L'exemple le plus célèbre à cet égard demeure celui des « contributions » constituant la C.S.G. alors versées à la Caisse nationale des allocations familiales (n° 90-285 DC du 28 décembre 1990, Rec. p. 95).

Mais la dérogation la plus large nous paraît concerner les prélèvements sur recettes, admis à l'occasion du contrôle de la loi de finances pour 1983 (décision du 29 décembre 1982, déjà citée). On sait que ces prélèvements sont déduits du montant brut de l'ensemble des recettes et viennent donc affecter la présentation de l'équilibre. La Haute juridiction n'a pas retenu cet argument en jugeant, d'une manière assez éloignée de la lettre de l'article 18 de l'ordon-

(16) Voir un précédent article : A.J.D.A., 20 avril 1995.

nance, que cette présentation ne dissimulait pas une recette mais aussi qu'elle n'introduisait aucune contraction qui serait contraire à l'article 18. Au titre de la recevabilité financière une analyse similaire prévaut : les amendements portant sur les prélèvements sont considérés comme recevables dans la mesure où ils ne concernent que des opérations sur recettes et que le prélèvement n'établit de lien qu'entre deux opérations de recettes (17).

On peut rester sceptique sur cette entorse, certes limitée dans son champ d'application, à la non affectation puisqu'une partie des recettes est ainsi distraite de la couverture de la totalité des dépenses. Et il faut bien admettre, avec la Cour des Comptes, dans le rapport sur l'exécution de l'exercice 1987 ou celui de 1992, que le contrôle qui s'exerce habituellement sur les dépenses de l'État n'est plus intégral et que la portée de l'autorisation parlementaire en matière de dépenses n'est plus complète. Il est vrai que le Conseil constitutionnel aurait sans doute eu du mal à censurer une pratique déjà établie depuis plusieurs années. Il a toutefois assorti la possibilité d'avoir recours à cette technique d'une limite importante dont on peut se demander si elle est toujours respectée. En effet, il a jugé qu'il ne pouvait être recouru à cette technique pour la couverture de charges de l'État « telles qu'elles sont énumérées à l'article 6 de l'ordonnance » (décision du 29 décembre 1982).

Quoi qu'il en soit, il est possible de justifier la position adoptée par le Conseil en 1982 par le fait que le prélèvement sur recettes, même s'il n'est pas prévu par le texte de l'ordonnance portant loi organique, n'aboutit cependant pas à dissimuler une dépense au Parlement. On peut en effet distinguer, au-delà du strict respect des principes fondamentaux qu'on vient d'énumérer, la volonté du Conseil constitutionnel de faire respecter, en outre, la précision, la sincérité et l'étendue de l'autorisation parlementaire, dans le cadre de l'annualité.

II. - LES RÉPERCUSSIONS PROCÉDURALES DE CES RÈGLES

Si l'on cherche à analyser comment ces règles peuvent se traduire dans les procédures, on peut formuler au moins trois affirmations : l'annualité budgétaire doit être respectée (a), l'autonomie de la procédure budgétaire revêt une valeur constitutionnelle (b), le caractère complet et sincère de l'information donnée aux parlementaires est protégé par le Conseil (c).

a) Le respect de l'annualité budgétaire n'a, jusqu'ici, été considéré par le Conseil constitutionnel que sous l'angle des délais d'examen. Le Conseil a eu une conception plutôt finaliste des délais prévus par l'article 47 de la Constitution et par l'article 39 de l'ordonnance. Ces textes détaillent minutieusement les délais requis pour que la loi de finances puisse entrer en vigueur au 1^{er} janvier de chaque année. 70 jours en tout, 40 à l'Assemblée, 20 au Sénat,

(17) Voir : L'article 40 de la Constitution par J. Barrot, Doc. An IX^e législature, n° 1273, p. 72 et 185 et H. Message : La structure des lois de finances, R.F.F.P., n° 40, page 30.

10 pour faire la synthèse selon la procédure d'urgence. Ces délais « ont pour objet de permettre qu'interviennent en temps utile, et plus spécialement avant le début d'un exercice les mesures d'ordre financier nécessaires pour assurer la continuité de la vie nationale » (n° 86-209 DC du 23 décembre 1986, Rec. p. 86). Ils constituent une garantie très forte pour le Gouvernement.

C'est largement le réalisme qui l'a emporté dans l'application de ces délais, qui s'appliquent à la loi de finances rectificative (n° 86-209 DC du 3 juillet 1986, Rec. p. 86), mais pas aux lois de règlement (n° 83-161 DC du 19 juillet 1983, Rec. p. 47). Le juge constitutionnel a admis que la computation du délai pouvait commencer alors que certaines annexes n'étaient pas encore déposées – en ne sanctionnant pas un retard de 4 jours – (n° 82-154 DC du 29 décembre 1982, Rec. p. 80). Il a également admis, dans la décision rendue à propos de la première loi de finances rectificative de 1986 (n° 86-223 DC du 3 juillet 1986, Rec. p. 86), que l'expiration du délai de 40 jours « doit » conduire le Gouvernement à saisir le Sénat, mais que le non respect de cette obligation ne constituait une « irrégularité de nature à vicier la procédure » qui si cela aboutissait à réduire le délai minimal d'examen du texte par le Sénat (alors ramené à 15 jours). Le Conseil s'est donc montré assez souple quant à la computation des délais : il a retenu une démarche finaliste : les délais sont destinés à assurer un vote « à temps » mais aussi à garantir la complétude du débat et du vote parlementaire. Il en va de même des spécificités procédurales qui s'attachent à ce débat et à son contenu.

A ce titre, on peut citer, toujours dans le cadre du respect des délais mais aussi afin d'assurer la cohérence du débat, la censure systématique des cavaliers budgétaires, dont la prohibition constitue une des plus anciennes règles du droit parlementaire de la République (18). Initialement conçu comme protecteur du Gouvernement, le mécanisme nous paraît aujourd'hui surtout jouer au profit du Parlement qui est assuré que le débat ne portera pas sur des matières étrangères au domaine de la loi de finances. En la matière, il faut souligner tout d'abord l'étendue de la prohibition, qui vise aussi bien le Gouvernement (n° 76-74 DC du 28 décembre 1976) que les amendements parlementaires et le caractère strict de la jurisprudence, puisque le Conseil n'hésite pas à soulever d'office les cavaliers qu'il repère dans le texte adopté (19). On remarquera aussi et surtout que la cohérence de cette jurisprudence est assurée par la référence exclusive à l'article 1^{er} de l'ordonnance qui, seul, définit le contenu des lois de finances.

(18) Les cavaliers ont été prohibés dès la III^e République par la loi du 30 juillet 1913. Cette position a été reprise dans l'article 102 du règlement de l'Assemblée, dont la mise en œuvre fut parfois délicate (voir J. Lyon, Supplément au traité d'Eugène Pierre, tome premier, n° 697 et le cas de l'application au « prix du permis de chasse » ou à la réhabilitation des faillis). Avec la IV^e République, cette interdiction acquiert même un rang constitutionnel : le deuxième alinéa de l'article 16 de la Constitution du 27 octobre 1946 prévoit que la loi budgétaire ne pourra comprendre « que les dispositions strictement financières ».

(19) Voir par exemple : 73-51 DC, 27 décembre 1973, 89-270 du 29 décembre 1989, 90-285 DC du 28 décembre 1990 et les exemples cités dans la note n° 7. Sur la question, voir : M.C. Bergeres, Les cavaliers budgétaires, R.D.P., 1978, p. 1373.

Comme l'indiquait Christian Goux (20), il existe donc bien un domaine « obligatoire » des lois de finances, qui concerne notamment certaines charges ou l'autorisation de perception des taxes parafiscales, un domaine exclusif, comme par exemple les créations et transformations d'emplois qui ne peuvent, en vertu de l'article 1^{er} de l'ordonnance, résulter que de dispositions contenues dans une loi de finances (voir n° 94-355 DC, 10 janvier 1995 : loi organique relative au statut de la magistrature) ou les dispositions, déjà citées, tendant à assurer l'information du Parlement sur la gestion des finances publiques, un domaine partagé, notamment celui de « l'assiette, du taux et des modalités de recouvrement des impositions de toute nature (21) » et un domaine « interdit » aux lois de finances comme celui qui concerne le statut d'agents publics en l'absence de création de poste (22), le régime des concessions d'autoroute (23) ou encore les modalités d'attribution d'une dotation (24), lorsqu'elles n'en changent pas le montant global, ce qui peut paraître plus surprenant puisque la loi de finances fixe ce montant. Le Conseil établit ainsi peu à peu, dans sa jurisprudence, la répartition des matières entre ces divers champs de compétences, en délimitant un partage entre le domaine de la loi de finances et le domaine de la loi, parfois concurrents, parfois exclusifs l'un de l'autre.

b) L'autonomie de la procédure revêt une valeur constitutionnelle.

En la matière, on peut noter que le Conseil constitutionnel a très fortement insisté sur l'autonomie de la procédure. La « liste » – non exhaustive – des règles qui découlent des principes fondamentaux, ou qui la complète, est la suivante :

1) le Conseil a garanti comme conséquence du respect de l'équilibre du vote en deux parties successives. Naturellement, il faut citer à nouveau la décision n° 79-110 DC du 24 décembre 1979 qui impose le respect de la chronologie selon laquelle l'adoption de la première partie conditionne le passage à la discussion de la seconde. Cette règle, issue de l'article 40 de l'ordonnance, qui a fondé l'annulation de la loi de finances initiale pour 1980, et qui a été étendue aux lois de finances rectificatives (décision déjà citée, n° 92-309 DC du 9 juin 1992) a une curieuse répercussion procédurale. En effet, comme Pierre Avril (25) l'a noté, elle impliquera qu'une seule loi ne puisse faire l'objet d'un

(20) Notes et études documentaires, n° 4754, annexe III.

(21) C'est la loi qui, aux termes de l'article 34 fixe le montant, le taux et les modalités de recouvrement des impositions. Certes, la loi de finances détermine le « montant » des ressources de l'État mais celles-ci peuvent être créées en dehors de celle-ci. Sur cette question, on se permet de renvoyer à un précédent article : l'A.J.D.A., 20 mai 1991, p. 339 : « Les impositions de toutes natures : une catégorie sans critère ? ».

(22) N° 89-270 DC du 29 décembre 1989, Rec. p. 110.

(23) N° 94-351 DC du 29 décembre 1994, Rec. p. 140.

(24) N° 89-268 DC du 29 décembre 1979, Rec. p. 110, à propos de la dotation globale de fonctionnement.

(25) *Le Monde*, 26 décembre 1979. Sur l'ensemble de la question, voir H. Message, cette Revue n° 40, art. cit., p. 37 et s.

scrutin unique et nécessaire, par exemple, deux engagements de responsabilité de la part du Premier ministre. Et, pour autant, on peut affirmer, comme le Conseil l'indique en 1979, que tout n'est pas fondamental dans la première partie, mais que c'est l'adoption de celle-ci qui conditionne l'examen de la seconde partie. Cette règle fondamentale, si elle complique le vote, assure la cohérence de l'ensemble. Comme l'écrit H. Message (26) : « la clarté et la transparence des lois de finances doivent beaucoup à leur structure », même si l'architecture qui en découle est « complexe » ;

2) la priorité de l'examen du projet par l'Assemblée nationale revêt une valeur constitutionnelle. Le Conseil constitutionnel, en rappelant le caractère essentiel du principe contenu à l'article 39 de la Constitution, l'a étendu aux pouvoirs d'initiative du Sénat. Cette disposition constitutionnelle fait en effet obstacle à l'introduction d'une « mesure entièrement nouvelle » par voie d'amendement financier au Sénat (27). Ainsi, comme l'indique Bruno Genevois « la règle posée par l'article 39, qui est valable pour la totalité d'un texte, vaut également pour une partie de texte (28) ». Cette jurisprudence, ici encore, est donc constructive, puisqu'une autre interprétation du droit de priorité, limitée au seul dépôt du texte initial, aurait été possible. Mais, une fois de plus, elle s'attache à l'essentiel. En effet, si elle est étendue dans son champ, la règle est cependant limitée aux seules dispositions nouvelles, c'est-à-dire, en pratique, à des créations de taxes (v. n° 86-221 DC du 29 décembre 1986, Rec. p. 179). Elle ne s'applique pas à des amendements instituant « deux impositions nouvelles au profit des départements... destinées à se substituer, pour l'essentiel, à la taxe d'habitation » existant auparavant (29), ni à la reconduction – il est vrai traditionnelle – d'un mécanisme d'actualisation des valeurs locatives foncières annuelles servant de base aux impôts locaux (n° 93-320 DC, 21 juin 1993, cons. 11, p. 146) ;

c) une rubrique nous paraît cependant devoir être beaucoup plus largement ouverte : celle du caractère « étendu », « sincère » ou « large » de l'information du Parlement. Outre le fait que le délai de dépôt prévu à l'article 38 de l'ordonnance a pour objet d'assurer l'information en temps utile des membres du Parlement – dont on a déjà traité – (décision du 29 décembre 1981, déjà citée), on peut observer que de très nombreuses décisions retiennent comme un élément de fait le caractère complet de l'information du Parlement :

– dépôt du rapport du FDES et du rapport sur les aides aux entreprises industrielles (80-126 DC du 30 décembre 1980, cons. 10 et 11, Rec. p. 53) ;

– contenu des rapports des commissions parlementaires sur l'institution de la C.S.G. (90-285 DC du 28 décembre 1990, cons. 15 et 16, Rec. p. 95) en dépit de l'absence de dépôt du « jaune » retraçant l'effort social de la Nation ;

(26) Art. cit., note 25.

(27) 28 décembre 1976, L. Philip, R.D.P. 1977, p. 961, et G. Peiser, Mél. Gaudemet, p. 207.

(28) La jurisprudence du Conseil constitutionnel, principes directeurs STH 1988, n° 299.

(29) Décision n° 89-268 DC du 29 décembre 1989, Rec. p. 110. V. Genevois, R.F.D.A., 1990, p. 143 et L. Philip, R.F.D.C., 1990, p. 122.

– montant et emploi de crédits, en dépit d'une présentation erronée (76-173 DC, 28 décembre 1976, cons. 3, Rec. p. 41) ;

– estimation de certaines charges (93-320 DC du 21 juin 1993 ou 94-351 DC du 29 décembre 1994 déjà citées).

Dans tous ces exemples, le Conseil note le caractère complet et sincère de l'information fournie aux parlementaires, ce qui, a contrario, permettrait, en cas de carence ou de dissimulation de la part du Gouvernement, de fonder une censure. En tous cas, cette jurisprudence doit inciter celui-ci à la prudence en la matière.

Ainsi donc, le Conseil constitutionnel s'est-il montré strict dans le respect des règles de procédure. Ceci n'exclut pas pour autant qu'une partie du texte de l'ordonnance de 1959 soit aujourd'hui obsolète.

III. – LES BRANCHES MORTES

Une des « branches mortes » les plus célèbres résulte de la lettre de l'article 42 de l'ordonnance portant loi organique qui prohibe tout amendement, sauf les cas qu'il autorise expressément. Si le Conseil a initialement été jusqu'à soulever d'office « au surplus » une méconnaissance de la lettre de cet article dans sa décision « taxation d'office » du 27 décembre 1973 (30), celle-ci s'ajoutant à une censure sur le fond, il a depuis lors fait porter son contrôle exclusivement sur l'article 40 de la Constitution, en évitant de se prononcer sur la portée de l'article 42 de l'ordonnance organique (31). Comme l'a marqué X. Roques (32), la lettre de l'article 42 inverse le mécanisme de l'article 40 en interdisant tout amendement « sauf s'il tend à supprimer ou à réduire effectivement une dépense à créer ou à accroître une recette ou à assurer le contrôle des dépenses publiques ». En fait, cet auteur indique que l'article 42 de l'ordonnance prohibe, pour l'essentiel, les réductions indicatives de crédit et facilite le vote d'amendements de contrôle des dépenses publiques. Une lecture plus littérale de l'article 42 interdirait par exemple au Parlement de minorer une recette en gageant cette perte par l'augmentation d'une autre recette. Cette lecture littérale serait bien sûr « un rêve pour les services du ministère des finances, une formidable atteinte aux droits du Parlement que ne pourrait même plus repousser une augmentation d'impôt décrétée par le Gouvernement » observe D. Strauss-Kahn (33).

Ainsi l'article 42 de l'ordonnance organique, qui n'est même plus cité par le Conseil lorsqu'il censure des cavaliers budgétaires, est-il devenu une branche morte, en dehors de la prohibition des réductions non « effectives » de crédits, ce qui n'est certes pas négligeable.

(30) L. Favoreu et L. Philip, *Grandes décisions*, n° 21, Gaudemet, A.J.D.A., 1974, p. 236.

(31) N° 85-203 DC du 28 décembre 1985, voir L. Philip : *In Le budget de l'État*, I.F.S.A., Economica, 1988, p. 93.

(32) Les irrecevabilités financières, R.F.D.C., n° 16, 1993, p. 742.

(33) R.F.F.P., 1988, n° 26, p. 55.

On peut également citer les dispositions du 4^e alinéa de l'article premier de l'ordonnance, lesquelles prévoient que le vote définitif – ici encore entendu au sens de l'adoption – de tout projet de loi est subordonné au fait que les charges nouvelles qu'il contient doivent avoir été « prévues, évaluées et autorisées » dans les conditions fixées par la présente ordonnance. Prises à la lettre, ces dispositions, qui visent également la signature des décrets, subordonneraient le vote d'une grande partie de la législation à l'adoption de la loi de finances. Le Conseil constitutionnel sur ce point – mais comment pourrait-il en être autrement ? – a pris acte du fait qu'au contraire, comme c'est le cas en pratique, c'est l'adoption définitive de la loi ordinaire qui va créer la charge que la loi de finances va alors autoriser, mais, qu'en revanche « il n'incombe pas nécessairement à la loi de finances de prendre en compte des charges provenant de textes de loi dont l'adoption n'est pas définitive » (n° 94-351 DC du 29 décembre 1994, Rec. p. 140). Cette jurisprudence apparaît parfaitement logique : les charges ne naissent que de l'application des mesures législatives (n° 86-207 DC des 25 et 26 juin 1986, cons. 36, Rec. p. 68).

Enfin – mais ceci entre-t-il dans le cadre constitutionnel ? – on notera que de nombreuses pratiques n'ont pas encouru la censure, alors qu'elles ne respectent pas la lettre de l'ordonnance de 1959, témoignant sur ce point de son inadaptation. On se contentera d'un seul exemple, connu : le vote dans la deuxième partie se fait « par ministère et par titre » et non l'inverse, comme l'indique l'article 31. Ceci est fondamental, car ainsi la gestion de chaque ministère fait l'objet d'un vote et d'un débat en seconde partie. Notons aussi que le vote porte parfois sur des articles qui n'ont pas de portée normative, comme celui qui « autorise » le prélèvement opéré au profit des Communautés européennes, dont le montant résulte de l'inscription à l'état A annexé, qui est mis aux voix, ou celui qui « répartit » le produit attendu de la redevance télévision. Notons enfin que les procédures de contrôle de l'exécution de la loi de finances sont sans doute appelées à se développer, soit par des techniques nouvelles, soit par l'utilisation concrète de textes déjà existants, comme ceux qui concernent les rapporteurs spéciaux des commissions des finances.

Autant de « bourgeois », donc, en dehors du texte de l'ordonnance, que de « branches mortes » dans celui-ci. On peut se demander si, au-delà de l'attachement à des principes forts et fortement affirmés – comme l'équilibre, l'universalité ou le caractère complet de l'information du Parlement – il n'est pas temps de réaménager des procédures qui, trop souvent encore, répondent aux trois « L » d'Edgar Faure : « litanie, liturgie, léthargie » ou qui ne s'attachent pas suffisamment au contrôle de l'exécution du budget. En centrant sa jurisprudence sur la protection de « règles » et « principes », c'est-à-dire de l'essentiel, et sur la défense des droits du Parlement, le Conseil constitutionnel ne ferme certainement pas la voie, en tous cas, à une évolution.

Séance 4

Les lois de finances (Préparation, Adoption)

I Notions fondamentales

Cavalier budgétaire ; Débat d'orientation budgétaire ; Différentes catégories de lois de finances ; Structure de la loi de finances.

II Documents présentés

A) Sources normatives

- 1°) Constitution du 4 octobre 1958 (articles 34 alinéa 19, 39 et 47).
- 2°) LOLF du 1^{er} août 2001 (articles 1^{er}, 31 et 38 à 45).

B) Jurisprudences du Conseil constitutionnel

- 1°) Décision 60-8 DC du 11 août 1960, *Redevance Radio-Télévision*.
- 2°) Décision n° 79-110 DC du 24 décembre 1979, *Vote du budget I*.
- 3°) Décision n° 79-111 DC du 30 décembre 1979, *Vote du budget II*.
- 4°) Décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001, *Loi organique relative aux lois de finances* (extraits).

C) Documents divers

- 1°) Calendrier budgétaire.
- 2°) Les différentes étapes du cycle budgétaire sur 3 ans.
- 3°) Article d'équilibre du projet de loi de finances pour 2008.
- 4°) L'évolution du nombre de cavaliers budgétaires censurés par le Conseil constitutionnel entre 1996 et 2006.
- 5°) Le domaine des lois de finances initiales (tableau de Jean-Pierre CAMBY (dir.), *La réforme du budget de l'État*, Dalloz, coll. « Systèmes », Paris, 2004, pp. 218-219).
- 6°) Schéma relatif au domaine des lois de finances (extrait d'Éric Oliva, *Finances publiques*, Dalloz-Sirey, coll. « aide-mémoire », Paris, 2001).

III Exercice : Cas pratique

Jeune stagiaire au Conseil constitutionnel, votre première journée de travail commence par la réception de la saisine de plus de soixante sénateurs à l'encontre de la loi de finances pour 2013. Passablement surchargé, le Secrétaire général vous confie le soin de lui rédiger une note répondant aux arguments soulevés par les saisissants, en vous appuyant pour chaque question sur la Constitution, la LOLF ainsi que la jurisprudence du Conseil.

La nouvelle majorité élue à l'Assemblée nationale étant particulièrement fragile, le vote de la loi de finances pour 2013 s'est déroulé de façon mouvementée. Le consensus sur les dépenses étant très difficile à obtenir, le Gouvernement n'a ainsi réussi à faire adopter que la première partie du projet de loi de finances.

Les sénateurs estiment tout d'abord que le projet de loi, qui a été déposé le lundi 10 octobre sur le bureau de l'Assemblée nationale, aurait dû être examiné en priorité par le Sénat, cette promesse ayant été faite par le Président de la République lors de la dernière campagne électorale. Le Conseil constitutionnel pourra-t-il recevoir cet argument ?

Ils remarquent ensuite que le projet de loi de finances *partielle*, qui a été adopté le 10 décembre 2012, n'est pas conforme au droit constitutionnel puisque seul le vote d'une loi de finances *spéciale* est autorisé par la jurisprudence du Conseil constitutionnel, cette analyse vous semble-t-elle pertinente ?

Les sénateurs contestent enfin sur le fond deux dispositions particulièrement importantes de la loi de finances.

Tout d'abord, ils estiment que l'article 2 de la loi, qui fixe les autorisations d'engagements et les crédits de paiement pour l'année prochaine, est une disposition qui, par sa nature, ne rentrait pas dans le cadre du domaine exclusif de la loi de finances adoptée cette année; qu'en pensez-vous et sur quels fondements les saisissants fondent-ils leur demande ?

Deuxièmement, l'article 16 de la loi a retenu l'œil vigilant des sénateurs : cette disposition modifie du 1^{er} janvier 2013 au 1^{er} juillet 2013 la date d'entrée en fonction des nouveaux inspecteurs des impôts. Cet article a-t-il bien sa place dans une loi de finances ?

Une semaine après, le Gouvernement répond, de façon fragmentaire, à certains points de l'argumentaire des sénateurs. Le Secrétaire général, très impressionné par la qualité de votre précédent travail, vous demande de rédiger une seconde fiche concernant ces observations du Gouvernement.

Concernant la loi de finances partielle, le Gouvernement estime que le Parlement est seul responsable des retards dans l'adoption de ce texte. Si le juge constitutionnel annule la loi, le Gouvernement souhaiterait voir le Conseil autoriser le Parlement à poursuivre seul la gestion des finances de l'État. Cette proposition du Gouvernement vous paraît-elle conforme à la jurisprudence du Conseil constitutionnel ?

Le Gouvernement remarque surtout que la LOLF de 2001, qui a été longuement invoquée par les sénateurs dans leur saisine, est une loi organique dont la valeur dans la hiérarchie des normes reste en dessous de la Constitution. Elle ne peut donc pas être utilisée lors du contrôle de constitutionnalité d'une loi de finances. Cette analyse vous semble-t-elle correcte ?

A) Sources normatives

1°) CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

Article 34.

[al. 2] La loi fixe les règles concernant : [al. 19] Les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'État dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique.

Article 39.

[al. 2] Les projets de loi sont délibérés en conseil des ministres après avis du Conseil d'État et déposés sur le bureau de l'une des deux assemblées. «Les projets de loi de finances et de loi de financement de la sécurité sociale sont soumis en premier lieu à l'Assemblée nationale.» [...]

Article 47.

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

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

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

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

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

La cour des comptes assiste le parlement et le gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances.

2°) LOLF DU 1^{ER} AOUT 2001

Article 1^{er}.

Dans les conditions et sous les réserves prévues par la présente loi organique, les lois de finances déterminent, pour un exercice, la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'État, ainsi que l'équilibre budgétaire et financier qui en résulte. Elles tiennent compte d'un équilibre économique défini, ainsi que des objectifs et des résultats des programmes qu'elles déterminent.

L'exercice s'étend sur une année civile. Ont le caractère de lois de finances :

- 1) La loi de finances de l'année et les lois de finances rectificatives ;
- 2) La loi de règlement ;
- 3) Les lois prévues à l'article 45.

Article 34

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

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

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

2) Comporte les dispositions relatives aux ressources de l'État qui affectent l'équilibre budgétaire ;

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

4) Évalue chacun des prélèvements mentionnés à l'article 6 ;

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

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

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

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

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

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

- 1) Fixe, pour le budget général, par mission, le montant des autorisations d'engagement et des crédits de paiement ;
- 2) Fixe, par ministère et par budget annexe, le plafond des autorisations d'emplois ;
- 3) Fixe, par budget annexe et par compte spécial, le montant des autorisations d'engagement et des crédits de paiement ouverts ou des découverts autorisés ;
- 4) Fixe, pour le budget général, les budgets annexes et les comptes spéciaux, par programme, le montant du plafond des reports prévu au 2o du II de l'article 15 ;
- 5) Autorise l'octroi des garanties de l'État et fixe leur régime ;
- 6) Autorise l'État à prendre en charge les dettes de tiers, à constituer tout autre engagement correspondant à une reconnaissance unilatérale de dette, et fixe le régime de cette prise en charge ou de cet engagement ;
- 7) Peut :
 - a) Comporter des dispositions relatives à l'assiette, au taux et aux modalités de recouvrement des impositions de toute nature qui n'affectent pas l'équilibre budgétaire ;
 - b) Comporter des dispositions affectant directement les dépenses budgétaires de l'année ;
 - c) Définir les modalités de répartition des concours de l'État aux collectivités territoriales ;
 - d) Approuver des conventions financières ;
 - e) Comporter toutes dispositions relatives à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques ;
 - f) Comporter toutes dispositions relatives à la comptabilité de l'État et au régime de la responsabilité pécuniaire des agents des services publics. [...]

TITRE IV

DE L'EXAMEN ET DU VOTE DES PROJETS DE LOI DE FINANCES

Article 38.

Sous l'autorité du Premier ministre, le ministre chargé des finances prépare les projets de loi de finances, qui sont délibérés en conseil des ministres.

Chapitre Ier : Du projet de loi de finances de l'année et des projets de loi de finances rectificative

Article 39.

Le projet de loi de finances de l'année, y compris les documents prévus aux articles 50 et 51, est déposé et distribué au plus tard le premier mardi d'octobre de l'année qui précède celle de l'exécution du budget. Il est immédiatement renvoyé à l'examen de la commission chargée des finances.

Toutefois, chaque annexe générale destinée à l'information et au contrôle du Parlement est déposée sur le bureau des assemblées et distribuée au moins cinq jours francs avant l'examen, par l'Assemblée nationale en première lecture, des recettes ou des crédits auxquels elle se rapporte.

Article 40.

L'Assemblée nationale doit se prononcer, en première lecture, dans le délai de quarante jours après le dépôt d'un projet de loi de finances.

Le Sénat doit se prononcer en première lecture dans un délai de vingt jours après avoir été saisi.

Si l'Assemblée nationale n'a pas émis un vote en première lecture sur l'ensemble du projet dans le délai prévu au premier alinéa, le Gouvernement saisit le Sénat du texte qu'il a initialement présenté, modifié le cas échéant par les amendements votés par l'Assemblée nationale et acceptés par lui. Le Sénat doit alors se prononcer dans un délai de quinze jours après avoir été saisi.

Si le Sénat n'a pas émis un vote en première lecture sur l'ensemble du projet de loi de finances dans le délai imparti, le Gouvernement saisit à nouveau l'Assemblée du texte soumis au Sénat, modifié, le cas échéant, par les amendements votés par le Sénat et acceptés par lui.

Le projet de loi de finances est ensuite examiné selon la procédure d'urgence dans les conditions prévues à l'article 45 de la Constitution.

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

Article 41.

Le projet de loi de finances de l'année ne peut être mis en discussion devant une assemblée avant le vote par celle-ci, en première lecture, sur le projet de loi de règlement afférent à l'année qui précède celle de la discussion dudit projet de loi de finances.

Article 42.

La seconde partie du projet de loi de finances de l'année et, s'il y a lieu, des projets de loi de finances rectificative, ne peut être mise en discussion devant une assemblée avant l'adoption de la première partie.

Article 43.

Les évaluations de recettes font l'objet d'un vote d'ensemble pour le budget général, les budgets annexes et les comptes spéciaux.

Les évaluations de ressources et de charges de trésorerie font l'objet d'un vote unique.

La discussion des crédits du budget général donne lieu à un vote par mission. Les votes portent à la fois sur les autorisations d'engagement et sur les crédits de paiement.

Les plafonds des autorisations d'emplois font l'objet d'un vote unique.

Les crédits des budgets annexes et les crédits ou les découverts des comptes spéciaux sont votés par budget annexe et par compte spécial.

Article 44.

Dès la promulgation de la loi de finances de l'année ou d'une loi de finances rectificative, ou dès la publication de l'ordonnance prévue à l'article 47 de la Constitution, le Gouvernement prend des décrets portant :

1 Répartition par programme ou par dotation des crédits ouverts sur chaque mission, budget annexe ou compte spécial ;

2 Fixation, par programme, du montant des crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel.

Ces décrets répartissent et fixent les crédits conformément aux annexes explicatives prévues aux 5 et 6 de l'article 51 et au 2 de l'article 53, modifiées, le cas échéant, par les votes du Parlement.

Les crédits fixés par les décrets de répartition ne peuvent être modifiés que dans les conditions prévues par la présente loi organique.

Article 45.

Dans le cas prévu au quatrième alinéa de l'article 47 de la Constitution, le Gouvernement dispose des deux procédures prévues ci-dessous :

1 Il peut demander à l'Assemblée nationale, avant le 11 décembre de l'année qui précède le début de l'exercice, d'émettre un vote séparé sur l'ensemble de la première partie de la loi de finances de l'année. Ce projet de loi partiel est soumis au Sénat selon la procédure d'urgence ;

2 Si la procédure prévue au 1 n'a pas été suivie ou n'a pas abouti, le Gouvernement dépose, avant le 19 décembre de l'année qui précède le début de l'exercice, devant l'Assemblée nationale, un projet de loi spéciale l'autorisant à continuer à percevoir les impôts existants jusqu'au vote de la loi de finances de l'année. Ce projet est discuté selon la procédure d'urgence.

Si la loi de finances de l'année ne peut être promulguée ni mise en application en vertu du premier alinéa de l'article 62 de la Constitution, le Gouvernement dépose immédiatement devant l'Assemblée nationale un projet de loi spéciale l'autorisant à continuer à percevoir les impôts existants jusqu'au vote de la loi de finances de l'année. Ce projet est discuté selon la procédure d'urgence.

Après avoir reçu l'autorisation de continuer à percevoir les impôts soit par la promulgation de la première partie de la loi de finances de l'année, soit par la promulgation d'une loi spéciale, le Gouvernement prend des décrets ouvrant les crédits applicables aux seuls services votés.

La publication de ces décrets n'interrompt pas la procédure de discussion du projet de loi de finances de l'année, qui se poursuit dans les conditions prévues par les articles 45 et 47 de la Constitution et par les articles 40, 42, 43 et 47 de la présente loi organique.

Les services votés, au sens du quatrième alinéa de l'article 47 de la Constitution, représentent le minimum de crédits que le Gouvernement juge indispensable pour poursuivre l'exécution des services publics dans les conditions qui ont été approuvées l'année précédente par le Parlement. Ils ne peuvent excéder le montant des crédits ouverts par la dernière loi de finances de l'année.

B) Jurisprudences du Conseil constitutionnel

1°) DECISION 60-8 DC DU 11 AOUT 1960, LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE POUR 1960 - *REDEVANCE RADIO-TELEVISION*

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL,

Saisi le 29 juillet 1960 par le Premier ministre, conformément aux dispositions de l'article 61 de la Constitution, du texte de la loi de finances rectificative pour 1960 ;

Vu la Constitution ;

Vu l'ordonnance en date du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, notamment le chapitre II du titre II de ladite ordonnance ;

Vu l'ordonnance en date du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances ;

Vu l'ordonnance en date du 4 février 1959 relative à la radiodiffusion-télévision française ;

Considérant que, d'une part, aux termes de l'article 34 de la Constitution, « les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'État dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique » ; que, d'autre part, aux termes de l'article 4 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, laquelle constitue la loi organique visée par la disposition précitée de la Constitution, « les taxes parafiscales perçues dans un intérêt économique ou social, au profit d'une personne morale de droit public ou privé autre que l'État, les collectivités territoriales et leurs établissements publics administratifs, sont établies par décret en Conseil d'État, pris sur le rapport du ministre des Finances et du ministre intéressé. La perception de ces taxes au-delà du 31 décembre de l'année de leur établissement doit être autorisée chaque année par une loi de finances » ;

Qu'il résulte de ces dispositions que la perception des taxes dont il s'agit ne fait l'objet que d'une autorisation annuelle du Parlement, à l'occasion de laquelle celui-ci exerce son contrôle sur la gestion financière antérieure de la personne morale considérée ; que cette autorisation ne saurait être renouvelée en cours d'exercice sans qu'il soit porté atteinte au principe ainsi posé de l'annualité du contrôle parlementaire et aux prérogatives que le gouvernement dent des dispositions précitées pour l'établissement desdites taxes, ce, même au cas où le pouvoir réglementaire établit ces taxes à un nouveau taux ;

Considérant qu'aux termes de l'article 1er de l'ordonnance n°59-273 du 4 février 1959, la radio-télévision française « constitue un établissement public de l'État, à caractère industriel et commercial, doté d'un budget autonome » ; qu'en application des articles 3 et 9 de la même ordonnance elle reçoit une « redevance pour droit d'usage » dont le produit constitue l'essentiel des ressources lui permettant de faire face à l'ensemble de ses charges d'exploitation et d'équipement ;

Que cette redevance qui, en raison tant de l'affectation qui lui est donnée que du statut même de l'établissement en cause, ne saurait être assimilée à un impôt, et qui, eu égard aux conditions selon lesquelles elle est établie et aux modalités prévues pour son contrôle et son recouvrement, ne peut davantage être définie comme une rémunération pour services rendus, a le caractère d'une taxe parafiscale de la nature de celles visées à l'article 4 de l'ordonnance organique précitée du 2 janvier 1959 ;

Considérant que, conformément au principe posé par l'article 4 de ladite ordonnance organique et ci-dessus analysé, la perception de cette taxe parafiscale doit faire l'objet d'une seule autorisation annuelle du Parlement ; que, dès lors, les dispositions de l'article 17 de la loi de finances rectificative pour 1960, selon lesquelles : « lorsque les taux de redevance pour droit d'usage de postes de radiodiffusion et télévision sont modifiés postérieurement à l'autorisation de perception accordée par le Parlement pour l'année en cours, les redevances établies sur la base des nouveaux taux ne peuvent être mises en recouvrement qu'après autorisation donnée conformément aux dispositions de l'article 14 de la loi n°59-1454 du 26 décembre 1959, dans la plus prochaine loi de finances », ne peuvent être regardées comme conformes aux prescriptions de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances et par suite à celles de l'article 34 de la Constitution qui renvoie expressément à ladite loi organique ;

Considérant que l'article 18 de la loi de finances rectificative susvisée a pour objet d'affecter à un compte d'attente ouvert dans les écritures de la radiodiffusion-télévision française, sous réserve des exceptions qu'il détermine l'excédent des recettes réalisées par cet établissement en 1960 et d'en différer l'utilisation jusqu'au contrôle sur pièces devant, en vertu de l'article 14 de la loi du 26 décembre 1959, intervenir lors de l'examen de la loi de finances pour l'exercice 1961 ; qu'ainsi cette disposition, de caractère purement comptable, constitue une intervention du Parlement dans la gestion financière dudit établissement, laquelle intervention porte atteinte aux pouvoirs de l'autorité de tutelle en ce domaine ; qu'il y a lieu pour ce motif, de déclarer les dispositions dudit article 18 non conformes à la Constitution ;

Considérant qu'en l'espèce, il n'y a lieu pour le Conseil constitutionnel de soulever aucune question de conformité à la Constitution en ce qui concerne les autres dispositions de la loi dont il est saisi par le Premier ministre aux fins d'examen de ses articles 17 et 18 ;

DE C I D E :

Article premier. - Les articles 17 et 18 de la loi de finances rectificative pour 1960 sont déclarés non conformes 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 11 août 1960.

<p>2°) DECISION N° 79-110 DC DU 24 DECEMBRE 1979, LOI DE FINANCES POUR 1980 - VOTE DU BUDGET I</p>
--

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL,

Saisi le 20 décembre 1979 par le Président de l'Assemblée nationale, dans les conditions prévues à l'article 61, alinéa 2, de la Constitution, de la conformité à celle-ci de la loi de finances pour 1980, notamment au regard de la procédure d'élaboration des lois de finances et, spécialement, des dispositions de l'article 40 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances ;

Saisi le même jour par MM. Gaston DEFFERRE, Laurent FABIUS, ..., députés à l'Assemblée nationale, dans les conditions prévues à l'article 61, alinéa 2, de la Constitution, de la conformité à celle-ci de la même loi de finances, notamment, d'une part, des procédures suivies pour l'élaboration de cette loi de finances, d'autre part, des dispositions contenues aux articles 2, 10 et 32 de cette loi ;

Vu la Constitution ;

Vu l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances ;

Ouï le rapporteur en son rapport ;

Considérant qu'en vertu de l'article 40 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, « la seconde partie de la loi de finances de l'année ne peut être mise en discussion devant une assemblée avant le vote de la première partie » ;

Considérant que la portée de cette disposition ne peut être appréciée qu'en la rapprochant de l'article 1er, alinéa 1er, de la même ordonnance, d'après lequel « les lois de finances déterminent la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'État, compte tenu d'un équilibre économique et financier qu'elles définissent » ;

Considérant qu'en subordonnant la discussion de la deuxième partie de la loi de finances, qui fixe le montant global des crédits applicables aux services votés et arrête les dépenses applicables aux autorisations nouvelles, au vote de la première partie, qui autorise et évalue les recettes, fixe les plafonds des grandes catégories de dépenses et arrête les données générales de l'équilibre économique et financier, l'article 40 ne fait que tirer les conséquences, au plan de la procédure législative, du principe fondamental affirmé à l'article 1er ; qu'il tend à garantir qu'il ne sera pas porté atteinte, lors de l'examen des dépenses, aux grandes lignes de l'équilibre préalablement défini, tel qu'il a été arrêté par le Parlement ;

Considérant que, si cette prescription ne fait pas obstacle à d'éventuelles modifications par les assemblées des dispositions de la première partie du projet de loi de finances, il faut, pour qu'il y soit satisfait, que la première partie, en l'absence d'un vote d'ensemble, ait été adoptée en celles de ses dispositions qui constituent sa raison d'être et sont indispensables pour qu'elle puisse remplir son objet; qu'il en est ainsi, particulièrement de la disposition qui arrête en recettes et en dépenses les données générales de l'équilibre ; que, s'il en était autrement et, notamment, en cas de rejet de cette disposition, les décisions de la deuxième partie relatives aux dépenses n'auraient pas été précédées de la définition de l'équilibre, contrairement à ce qu'exige, dans sa lettre comme dans son esprit, l'article 40 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 ;

Considérant qu'il est constant qu'au cours d'une première délibération l'Assemblée nationale n'a pas adopté l'article 25 du projet, devenu l'article 32 de la loi de finances soumise à l'examen du Conseil constitutionnel, article qui, dans la première partie de cette loi, est celui qui évalue les recettes et fixe les plafonds des charges, arrêtant ainsi les données générales de l'équilibre économique et financier pour 1980 ; que, par suite, et bien que le Président de l'Assemblée nationale n'ait pu qu'appeler l'Assemblée à entreprendre la discussion de la seconde partie dès lors que le projet n'avait pas été retiré et que son examen avait été maintenu à l'ordre du jour prioritaire, la procédure suivie dans cette première délibération n'a pas été régulière au regard des dispositions de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances ;

Considérant que cette irrégularité résulte, pour une part, de ce que le règlement de l'Assemblée nationale ne comporte pas de disposition propre à assurer le respect de la prescription figurant à l'article 40 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 ; qu'en particulier, ce règlement ne permet pas de demander une seconde délibération sur les articles figurant à la première partie du projet de loi de finances avant que n'ait été achevé l'examen de tous les autres articles de ce projet ;

Considérant que, au cours de la troisième séance tenue le 17 novembre 1979 par l'Assemblée nationale, le Premier ministre a demandé une deuxième délibération, en précisant que cette demande concernait tous les articles de la première partie, puis ceux de la seconde partie de ce projet ; que, conformément à l'article 49, troisième alinéa, de la Constitution, il a, ensuite, engagé la responsabilité du Gouvernement, « d'une part sur les articles 1 à 25, qui constituent la première partie de la loi de finances, d'autre part, sur les articles 26 et suivants qui en constituent la deuxième partie ; enfin sur l'ensemble de ce texte, dans la rédaction initiale modifiée par les votes intervenus en première délibération et les amendements que le Gouvernement, en seconde délibération, a déposés » ;

Considérant que, les motions de censure déposées à la suite de l'engagement de la responsabilité du Gouvernement ayant été rejetées, les dispositions sur lesquelles le Gouvernement avait engagé sa responsabilité ont été considérées comme adoptées, mais sans que celles de la première partie, puis celles de la seconde partie aient pu l'être de façon distincte et successive comme l'aurait exigé l'article 40 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 ;

Considérant, en conséquence, et, bien que la suite de la procédure ait été régulière tant devant le Sénat que devant l'Assemblée nationale, que la loi de finances pour 1980 n'a pas été adoptée conformément aux dispositions de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, prévue à l'article 47 de la Constitution ;

DECIDE :

Article premier. - La loi de finances pour 1980 est déclarée non conforme 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 24 décembre 1979.

.....

**3°) DECISION N° 79-111 DC DU 30 DECEMBRE 1979, LOI DE FINANCES POUR 1980
- VOTE DU BUDGET II**

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL,

Saisi le 28 décembre 1979, d'une part, (...), sénateurs, dans les conditions prévues à l'article 61, alinéa 2, de la Constitution du texte de la loi autorisant le Gouvernement à continuer à percevoir en 1980 les impôts et taxes existants, telle qu'elle a été adoptée par le Parlement ; [...]

Considérant que ni la Constitution, ni l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances n'ont prévu explicitement la procédure à suivre après une décision du Conseil constitutionnel déclarant la loi de finances de l'année non conforme à la Constitution ;

Considérant que, dans cette situation et en l'absence de dispositions constitutionnelles ou organiques directement applicables, il appartient, de toute évidence, au Parlement et au Gouvernement, dans la sphère de leurs compétences respectives, de prendre toutes les mesures d'ordre financier nécessaires pour assurer la continuité de la vie nationale ; qu'ils doivent, pour ce faire, s'inspirer des règles prévues, en cas de dépôt tardif du projet de loi de finances, par la Constitution et par l'ordonnance portant loi organique, en ce qui concerne tant les ressources que la répartition des crédits et des autorisations relatifs aux services votés ;

Considérant qu'à cette fin, et dans l'attente de l'entrée en vigueur de la loi de finances pour 1980, la loi soumise au Conseil constitutionnel autorise la perception des impôts, produits et revenus affectés à l'État, aux collectivités territoriales, aux établissements publics et organismes divers habilités à les percevoir, ainsi que celle des taxes parafiscales existantes ;

Considérant que, bien qu'elle ne soit pas au nombre des lois mentionnées à l'article 2 de l'ordonnance du 2 janvier 1959, cette loi, tout comme les lois prévues à l'article 44, 1° et 2°, de cette ordonnance, doit être considéré comme une loi de finances, au sens de l'article 47 de la Constitution ; qu'en effet, les dispositions qu'elle comporte sont de celles qui figurent normalement dans une loi de finances ; qu'ainsi, elle constitue un élément détaché, préalable et temporaire de la loi de finances pour 1980 ;

Considérant, en conséquence, que cette loi, qui a la même portée que celles visées à l'article 44 de l'ordonnance du 2 janvier 1959, a pu autoriser la perception des taxes parafiscales jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi de finances pour 1980, sans contrevenir à l'article 4, deuxième alinéa, de ladite ordonnance, aux termes duquel « la perception de ces taxes au-delà du 31 décembre de l'année de leur établissement doit être autorisée chaque année par une loi de finances » ;

Considérant que de ce qui précède il résulte que la loi autorisant le Gouvernement à continuer à percevoir en 1980 les impôts et taxes existants n'est pas contraire à la Constitution ;

DE C I D E :

Article premier. - La loi autorisant le Gouvernement à continuer à percevoir en 1980 les impôts et taxes existants est déclarée conforme à la Constitution.

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

Délibérée par le Conseil constitutionnel en sa séance du 30 décembre 1979.

4°) EXTRAITS DE LA DECISION N° 2001-448 DC DU 25 JUILLET 2001,
LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES

[...] - SUR LE TITRE 1ER :

7. Considérant que le titre premier, intitulé : « Des lois de finances », comporte un article unique ; que celui-ci énonce d'abord l'objet des lois de finances conformément au dix-huitième alinéa de l'article 34 de la Constitution ; qu'il prévoit ensuite que le principe de l'annualité de la loi de finances, qui découle de l'article 47 de la Constitution, s'applique dans le cadre de l'année civile ; qu'il reconnaît enfin le caractère de loi de finances à la loi de finances de l'année et aux lois de finances rectificatives, à la loi de règlement, ainsi qu'aux lois prévues par l'article 45 de la présente loi organique ; que ce dernier article organise des procédures d'urgence destinées, conformément au quatrième alinéa de l'article 47 de la Constitution, à l'adoption de mesures d'ordre financier nécessaires pour assurer la continuité de la vie nationale, lorsque la loi de finances de l'année ne peut être adoptée en temps utile pour être promulguée avant le début de l'année ; que ni les dispositions de l'article premier, ni celles de l'article 45 ne contreviennent à aucun principe ni à aucune règle de valeur constitutionnelle ;

- SUR LE TITRE III : [...]

- *Quant à l'article 34 :*

68. Considérant que l'article 34 énumère, dans l'ordre des articles de la loi de finances de l'année, le contenu de sa première et de sa seconde partie, respectivement traitées par les I et II dudit article ;

69. Considérant que le III de l'article précise, parmi celles définies à ses I et II, les dispositions qui relèvent du domaine obligatoire et exclusif de la loi de finances de l'année ; que le 7° du II définit six catégories de dispositions pouvant figurer tant dans la loi de finances de l'année que dans une autre loi, à caractère financier ou non ; que tel est, en particulier, le cas des mesures « relatives à l'assiette, au taux et aux modalités de recouvrement des impositions de toute nature qui n'affectent pas l'équilibre budgétaire » ainsi que des dispositions comportant, sur les dépenses budgétaires de l'année, une incidence directe, prise en compte dans les crédits ; que les autres dispositions mentionnées aux I et II ressortissent au domaine exclusif, mais non obligatoire, de la loi de finances de l'année ; qu'ainsi, la loi organique a défini de façon complète et précise le contenu de la loi de finances de l'année ;

- *Quant aux articles 35 et 37 :*

70. Considérant que les articles 35 et 37 définissent le contenu des lois de finances rectificatives et de la loi de règlement en distinguant leurs domaines obligatoire, exclusif et facultatif ; que l'article 35 précise en outre que certaines règles de présentation de la loi de finances de l'année peuvent être appliquées aux lois de finances rectificatives ; que ces dispositions n'appellent pas de remarque de constitutionnalité ;

- SUR LES TITRES IV ET V :

71. Considérant que les articles 38 à 47 composent le titre IV, intitulé « De l'examen et du vote des projets de lois de finances » et qui comprend trois chapitres ; que le titre V regroupe en deux chapitres les articles 48 à 60 sous l'intitulé « De l'information et du contrôle sur les finances publiques » ;

. En ce qui concerne la préparation des projets de loi de finances :

72. Considérant que l'article 38 impartit au ministre chargé des finances, sous l'autorité du Premier ministre, la mission de préparer les projets de loi de finances et prévoit que ceux-ci sont délibérés en Conseil des ministres ; qu'il se borne à tirer les conséquences des articles 13, 20, 21 et 39 de la Constitution ;

. En ce qui concerne les délais fixés pour mettre les projets et les documents d'information à la disposition des membres du Parlement :

- *Quant au projet de loi de finances de l'année et aux annexes soumises aux délais constitutionnels :*

73. Considérant que l'article 39 prévoit le dépôt et la mise en distribution, « au plus tard le premier mardi d'octobre de l'année qui précède celle de l'exécution du budget », du projet de loi de finances de l'année, y compris les rapports prévus à l'article 50 et les annexes mentionnées aux 1° à 6° de l'article 51 ;

74. Considérant que ces dispositions comportent un double objet ; qu'en premier lieu, elles précisent le point de départ des délais fixés par les deuxième et troisième alinéas de l'article 47 de la Constitution, afin de permettre l'intervention des mesures d'ordre financier en temps utile pour assurer la continuité de la vie nationale ; qu'en second lieu, elles ont pour objet d'assurer, dans le respect de ces délais, que l'information nécessaire sera fournie aux membres du Parlement pour se prononcer en connaissance de cause sur le projet de loi de finances ;

75. Considérant que si, par suite des circonstances, tout ou partie d'un document soumis à l'obligation de distribution susmentionnée venait à être mis à la disposition des parlementaires après la date prévue, les dispositions de l'article 39 ne sauraient être comprises comme faisant obstacle à l'examen du projet de loi de finances ; que la conformité de la loi de finances à la Constitution serait alors appréciée au regard tant des exigences de la continuité de la vie nationale que de l'impératif de sincérité qui s'attache à l'examen de la loi de finances pendant toute la durée de celui-ci ;

76. Considérant que, sous cette réserve, la première phrase du premier alinéa de l'article 39 est conforme à la Constitution ;

- *Quant aux autres documents annexés aux projets de loi de finances :*

77. Considérant que le second alinéa de l'article 39 prescrit le dépôt et la distribution de chacune des « annexes générales » mentionnées au 7° de l'article 51, « au moins cinq jours francs avant l'examen, par l'Assemblée nationale en première lecture, des recettes ou des crédits auxquels elle se rapporte » ;

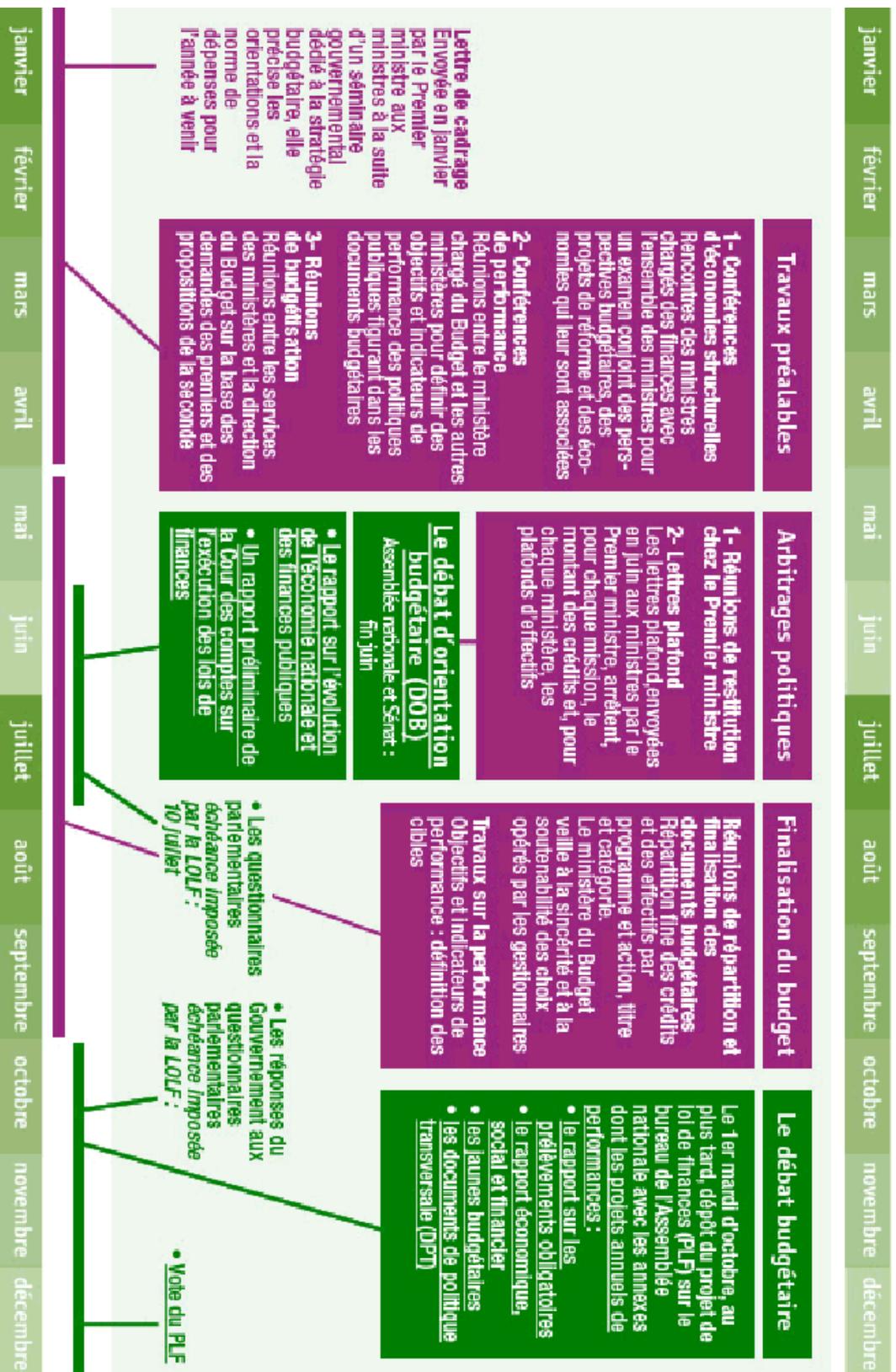
78. Considérant par ailleurs que le projet de loi de règlement est soumis par l'article 46 à l'obligation de dépôt et de distribution avant le 1er juin de l'année qui suit la clôture de l'exercice concerné ; que doivent être joints dans le même délai l'ensemble des documents prévus à l'article 54, ainsi que le rapport et la certification des comptes confiés à la Cour des comptes par l'article 58 ;

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

80. Considérant qu'il en irait de même au cas où les circonstances ne permettraient pas le dépôt de tout ou partie d'une des annexes que l'article 53 prescrit de joindre à tout projet de loi de finances rectificative ;

81. Considérant que, sous ces réserves, ne sont pas contraires à la Constitution le second alinéa de l'article 39, l'article 46 et l'article 53 ;

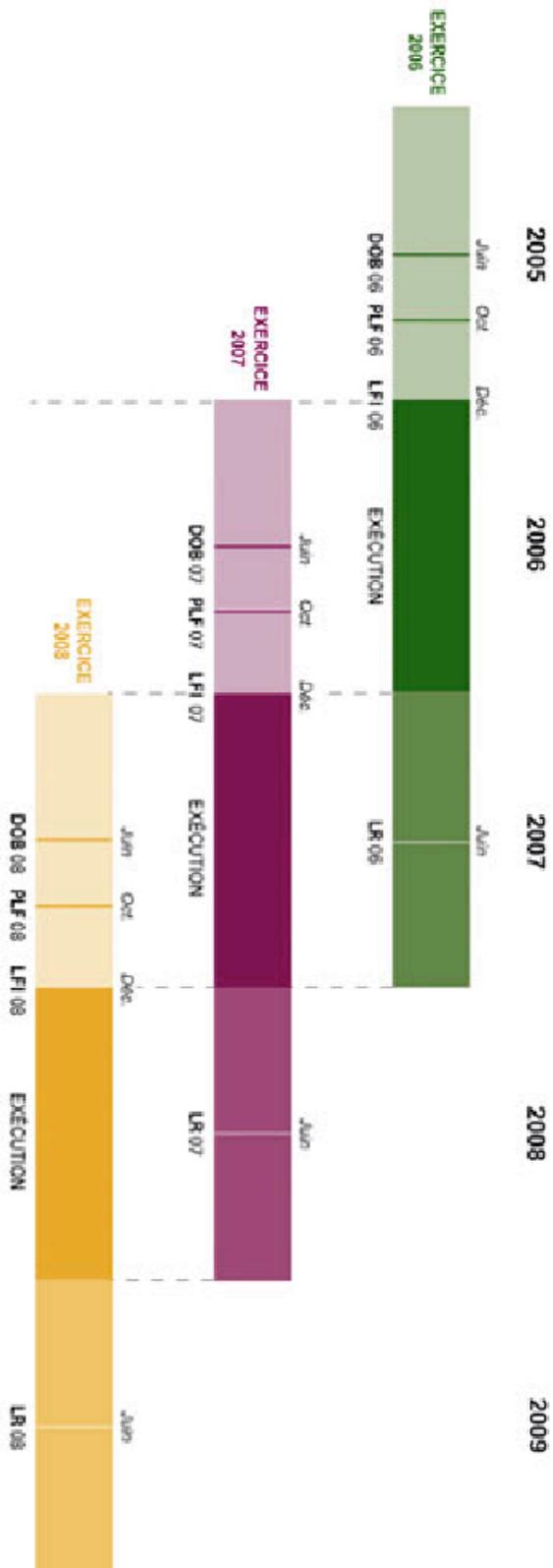
Calendrier indicatif de la nouvelle procédure budgétaire



C) Documents divers

1°) CALENDRIER BUDGETAIRE

2°) Les différentes étapes du cycle budgétaire sur 3 ans



DOB : Débat d'orientation budgétaire, débat au cours duquel le Gouvernement présente au Parlement les principales orientations des finances publiques en vue du vote du projet de loi de finances de l'année suivante.

PLF : Projet de loi de finances, texte présenté par le Gouvernement qui prévoit pour chaque année civile, l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat.

LFI : Loi de finances initiale, loi votée par le Parlement sur la base du projet de loi de finances, prévoyant et autorisant, pour chaque année civile, l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat.

LR : Loi de règlement, loi qui arrête le montant définitif des dépenses et des recettes de l'Etat, ainsi que le résultat budgétaire qui en découle, une fois l'exercice budgétaire achevé. Selon un principe de chaîne vertueuse, la discussion du projet de loi de finances de l'année a lieu après le vote en première lecture du projet de loi de règlement de l'année n-1.

3) ARTICLE D'ÉQUILIBRE DU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2008

Article 32. Équilibre général du budget, trésorerie et plafond d'autorisation des emplois

I. — Pour 2008, les ressources affectées au budget évaluées dans l'état A annexé à la présente loi, les plafonds des charges et l'équilibre général qui en résulte, sont fixés aux montants suivants :

	(En millions d'euros)		
	RESSOURCES	CHARGES	SOLDES
Budget général			
Recettes fiscales brutes / dépenses brutes	355 244	354 972	
A déduire : Remboursements et dégrèvements	83 162	83 162	
Recettes fiscales nettes / dépenses nettes	272 082	271 810	
Recettes non fiscales	28 051		
Recettes totales nettes / dépenses nettes	300 133	271 810	
A déduire : Prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales et des Communautés européennes	69 578		
Montants nets pour le budget général	230 555	271 810	-41 255
Évaluation des fonds de concours et crédits correspondants	3 438	3 438	
Montants nets pour le budget général, y compris fonds de concours	233 993	275 248	
Budgets annexes			
Contrôle et exploitation aériens	1 704	1 704	0
Publications officielles et information administrative	197	196	1
Totaux pour les budgets annexes	1 901	1 900	1
Évaluation des fonds de concours et crédits correspondants :			
Contrôle et exploitation aériens	19	19	
Publications officielles et information administrative			
Totaux pour les budgets annexes, y compris fonds de concours	1 920	1 919	1
Comptes spéciaux			
Comptes d'affectation spéciale	54 460	54 468	-8
Comptes de concours financiers	92 705	93 422	-717
Comptes de commerce (solde)			199
Comptes d'opérations monétaires (solde)			59
Solde pour les comptes spéciaux			-467
Solde général			-41 721

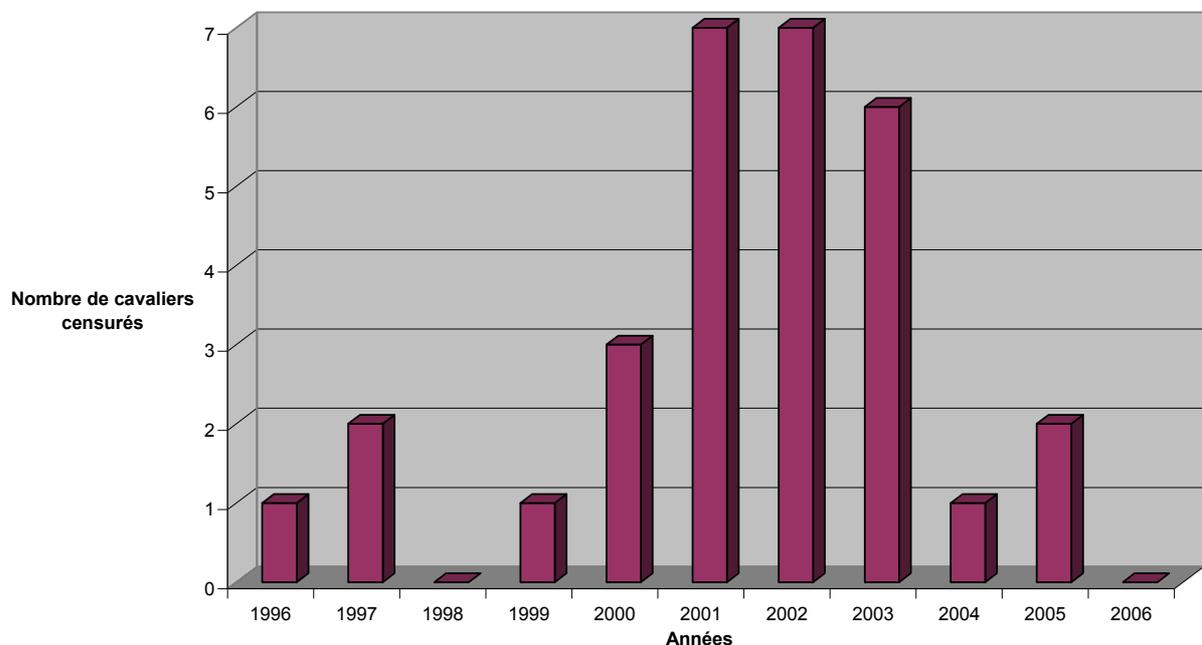
II. — Pour 2008 :

1° Les ressources et les charges de trésorerie qui concourent à la réalisation de l'équilibre financier sont évaluées comme suit :

(En milliards d'euros)	

Besoin de financement	
Amortissement de la dette à long terme	41,3
Amortissement de la dette à moyen terme	61,5
Engagements de l'État	0,4
Déficit budgétaire	41,7
Total	144,9
Ressources de financement	
Émissions à moyen et long terme (obligations assimilables du Trésor et bons du Trésor à taux fixe et intérêt annuel), nettes des rachats effectués par l'État et par la Caisse de la dette publique	119,5
Annulation de titres de l'État par la CDP	3,7
Variation nette des bons du Trésor à taux fixe et intérêts précomptés	22,3
Variation des dépôts des correspondants	- 2,7
Variation du compte de Trésor et divers	2,1
Total	144,9

4) ÉVOLUTION DU NOMBRE DE CAVALIERS BUDGETAIRES CENSURES DANS LA JURISPRUDENCE DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL (1996-2006)



[En 1997, 2002 et 2004, le Conseil n'a pas été saisi de la LFR. En 2006, ni la LFI ni la LFR n'ont été contrôlées]

5) LE DOMAINE DES LOIS DE FINANCES INITIALES

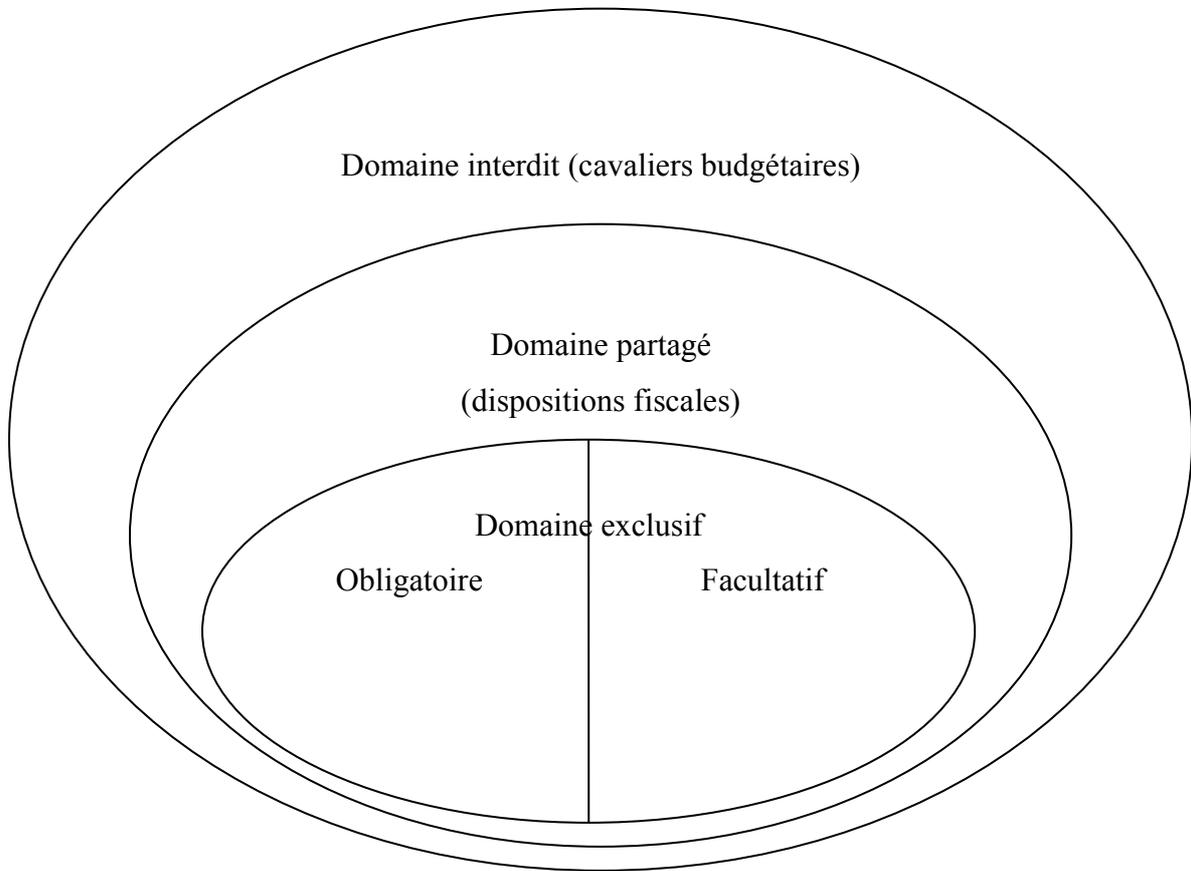
Du contenu et de la présentation des lois de finances

Répartition des dispositions contenues dans la loi de finances de l'année

Première partie	Domaine obligatoire	Domaine exclusif	Domaine partagé
Autorisation de perception des ressources de l'État et des impositions de toute nature affectées à une autre personne morale (1° du I)	•	•	
Dispositions relatives aux ressources de l'État qui affectent l'équilibre budgétaire (2° du I)			•
Affectation à une autre personne morale d'une ressource établie au profit de l'État (2° du I)		•	
Ratification des décrets établissant des rémunérations pour services rendus (2° du I)		•	
Affectations de recettes au sein du budget de l'État (3° du I)		•	
Évaluation des prélèvements sur recettes (4° du I)		•	
Évaluation de chacune des recettes budgétaires (5° du I)	•	•	
Fixation des plafonds de dépenses et des autorisations d'emplois (6° du I)	•	•	
Données générales de l'équilibre budgétaire (tableau d'équilibre) (7° du I)	•	•	
Autorisations relatives aux emprunts et à la trésorerie de l'État (8° du I)	•	•	
Évaluation des ressources et des charges de trésorerie (tableau de financement) (8° du I)	•	•	
Dérogation à l'obligation de dépôt auprès de l'État des disponibilités des collectivités territoriales (8° du I)		•	
Dérogation à l'obligation de libeller les emprunts de l'État en euros (8° du I)		•	
Plafond de variation nette de la dette (9° du I)		•	

Deuxième partie	Domaine obligatoire	Domaine exclusif	Domaine partagé
Fixation du montant des autorisations d'engagement et des crédits de paiement du budget général (1° du II)	.	.	
Fixation des plafonds des autorisations d'emplois (2° du II)	.	.	
Fixation des autorisations d'engagement et des crédits de paiement ou des découverts des budgets annexes et des comptes spéciaux (3° du II)	.	.	
Majoration du plafond de reports (4° du II)		.	
Autorisation de l'octroi de garanties de l'État et fixation de leur régime (5° du II)		.	
Autorisation des prises en charge des dettes de tiers et fixation de leur régime (6° du II)		.	
Dispositions relatives à l'assiette, au taux et aux modalités de recouvrement des impositions de toute nature qui n'affectent pas l'équilibre budgétaire (a du 7° du II)			.
Dispositions affectant directement les charges budgétaires de l'État (b du 7° du II)			.
Modalités de répartition des concours de l'État aux collectivités locales (c du 7° du II)			.
Approbation des conventions financières (d du 7° du II)			.
Information et contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques (e du 7° du II)			.
Dispositions relatives à la comptabilité de l'État et au régime de la responsabilité pécuniaire des agents des services publics (f du 7° du II)			.

6) SCHEMA RELATIF AU DOMAINE DES LOIS DE FINANCES



Séance 5

L'exécution de la loi de finances

I Notions fondamentales

Comptable ; Deniers publics / deniers privés réglementés ; Débet / décharge / quitus ; Gestion de fait ; Ordonnateur.

II Documents à consulter

- ❑ *Revue Française de Finances publiques*, n° 66, 1999, « La gestion de fait ».
- ❑ *Revue Française de Finances publiques*, n° 92, 2005, « Finances publiques et responsabilité : l'autre réforme ».

III Documents présentés

A) Glossaire

B) Sources normatives

- 1°) Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 (article 15)
- 2°) Loi n° 63-156 du 23 février 1963, *Loi de finances pour 1963* (2e partie - Moyens des services et dispositions spéciales, Article 60). Attention modification du délai de prescription par loi du 28 oct. 2008 : article 60-IV
- 3°) Code des juridictions financières (extraits).
- 4°) Décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 portant *règlement général sur la comptabilité publique* (extraits).

B) Jurisprudence du Conseil d'État

- 1°) Conseil d'État, 6 janvier 1995 *Nucci* (n° 145898).
- 2°) Conseil d'État, 10 janvier 2007, *Commune d'Estevelles* (n° 276093).

IV Exercices :

1/ Questions :

1°) Définissez le principe de séparation des ordonnateurs et des comptables (réponse détaillée). Ce principe est-il voué à disparaître ? (justifiez votre réponse)

2°) Au vu des documents fournis, quid de l'adage « La Cour juge les comptes et non les comptables » ?

2/ Cas pratique :

→ TSVP

Par un jugement en date du 10 octobre 2007, le tribunal correctionnel de la commune de Destunes a déclaré le maire de la commune de Padetune, M. Cor-Rompu, coupable de faux en écriture publique, les pièces transmises par le maire pour le paiement de rémunérations à un employé communal ayant un caractère fictif. M. Padbol, jeune comptable de la commune, a procédé naïvement au paiement des rémunérations de cet employé communal au vu des pièces fournies par le maire.

1°) Ayant eu connaissance de votre haute qualification en droit de la comptabilité publique, M. Padbol vous demande si sa responsabilité peut être engagée dans cette affaire. Un collègue lui a parlé de mise en débet...

2°) Il vous demande quelle est la juridiction qui pourrait le poursuivre et quelle serait la procédure suivie dans ce type d'affaire.

3°) En cas de condamnation, pourrait-il contester la décision rendue et devant quelle juridiction ?

GLOSSAIRE

(Source : Cour des comptes : <http://www.ccomptes.fr/JF/Glossaire.html>)

Amende pour gestion de fait	Amende infligée par la Cour et les chambres régionales et territoriales des comptes aux comptables de fait
Amende pour retard	Amende infligée par la Cour et les chambres régionales et territoriales des comptes aux comptables lorsqu'ils n'ont pas présenté leurs comptes de gestion ou répondu aux injonctions prononcées sur ces comptes
Appel	Recours formé devant la Cour des comptes contre un jugement d'une chambre régionale et territoriale des comptes
Arrêt	Acte par lequel la Cour des comptes statue en matière de jugement des comptes (Les Chambres régionales et territoriales des comptes rendent des jugements)
Audience solennelle	Réunion de l'ensemble des magistrats de la Cour ou d'une chambre régionale et territoriale des comptes, pour l'ouverture de l'année judiciaire ou pour l'installation de nouveaux magistrats ou de magistrats changeant de grade
Auditeur	Premier grade du corps des magistrats de la Cour des comptes
Audition	La procédure devant la Cour et les chambres régionales et territoriales des comptes est principalement écrite. Cependant, ces juridictions peuvent entendre les dirigeants des administrations ou organismes concernés et des tiers intéressés, soit à la demande de ceux-ci, soit de leur propre initiative
Avis	Opinion émise par la Cour, par exemple sur la régularité et la sincérité des comptes d'une entreprise publique. Proposition formulée par une chambre régionale et territoriale des comptes, par exemple sur le contenu d'un budget local, en cas de saisine dans le cadre d'un contrôle des actes budgétaires. Observations formulées par une chambre régionale et territoriale des comptes sur un marché ou une délégation de service public dont elle est saisie par le préfet
Avocat général	Magistrat de la Cour des comptes placé sous l'autorité du Procureur général
Certification des comptes publics	Acte par lequel une autorité – la Cour des comptes en l'occurrence – exprime, comme un commissaire aux comptes, son opinion sur la régularité, la fidélité et la sincérité des états financiers, les comptes, qui lui ont été soumis. La certification se réfère à des normes préétablies de présentation du bilan et du compte de résultat
Chambre du conseil	Composée du Premier président, des présidents de chambre, de tous les conseillers maîtres, en présence du Procureur général, elle arrête définitivement les rapports publics
Collégialité	Caractère de l'instance qui délibère sur les suites à donner à un contrôle. Par extension, réunion de personnes ayant la même fonction
Commissaire du gouvernement	Magistrat de chambre régionale et territoriale des comptes qui exerce les fonctions du ministère public. Il est le correspondant du Procureur général près la Cour des comptes
Communications	Documents contenant des observations, des suggestions d'amélioration ou de réforme portant sur la gestion des services, organismes et entreprises, adressés par la Cour des comptes aux autorités : ministres, directeurs d'administration centrale, présidents ou directeurs généraux d'établissements, maires etc.... (Voir : référé et lettre du président)
Communications du Procureur général	Communications adressées par le Procureur général, à la demande des présidents de chambre, aux directeurs et chefs de service des organismes contrôlés, leur signalant des irrégularités dans la gestion financière
Comptable de fait	Personne qui manie des deniers publics, ou des deniers privés réglementés, sans habilitation
Comptable public	Fonctionnaire ou agent habilité au maniement des deniers publics ou des deniers privés réglementés
Conclusions du Parquet	Observations du Procureur général sur les rapports qui lui sont transmis par les présidents de chambre
Conseiller de CRTC	Magistrat des chambres régionales et territoriales des comptes
Conseiller maître	Magistrat de la Cour des comptes du grade supérieur
Conseiller référendaire	Magistrat de la Cour des comptes du grade intermédiaire
Contradiction	Phase de la procédure qui suit l'instruction et qui précède la décision définitive de la Cour ou des chambres régionales et territoriales des comptes. La contradiction consiste à donner au contrôlé le droit de faire connaître son point de vue sur le document à caractère provisoire qui lui a été transmis par la juridiction
Contre rapporteur	Magistrat chargé de suivre le contrôle mené par un rapporteur et qui, en séance, fait

	connaître son opinion sur les propositions du rapporteur
Contrôle des actes budgétaires	Contrôle exercé par les chambres régionales et territoriales des comptes sur des actes budgétaires. La chambre agit sur saisine extérieure. Généralement, l'avis émis par la chambre régionale et territoriale des comptes est transmis au préfet
Débet	Situation d'un comptable public, ou d'un comptable de fait, déclaré débiteur d'un organisme public à raison d'irrégularités commises dans la gestion ou la conservation de ces deniers. Par extension : montant dont le comptable est déclaré redevable
Décharge	La décharge est prononcée par un arrêt (jugement, dans le cas d'une chambre régionale et territoriale des comptes), lorsqu'aucune charge ou obligation ne pèse plus sur un comptable public au titre d'un exercice donné
Délibéré	Décision collégiale prise par une formation (chambre, section de chambre) sur chacune des propositions d'un rapporteur, relatives aux suites à donner à un contrôle. Un délibéré n'est jamais public
Délit d'entrave	Infraction pénale constituée par le fait de faire obstacle à l'exercice des pouvoirs d'investigation des rapporteurs de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes
Deniers privés réglementés	Fonds ou valeurs confiés en dépôt aux organismes publics ainsi qualifiés parce que leur gestion se fait suivant les mêmes règles que celle des deniers publics
Deniers publics	Fonds ou valeurs qui sont la propriété des organismes publics
Examen de la gestion	Contrôle exercé, a posteriori, par la Cour et les chambres régionales et territoriales des comptes sur la gestion des ordonnateurs ou des autres responsables publics. S'exerce généralement, mais pas obligatoirement, en même temps que le contrôle des comptes
Gestion de fait	Maniement des deniers publics ou des deniers privés réglementés par une personne qui n'est pas un comptable public et qui n'agit pas pour le compte ou sous le contrôle d'un comptable public
Gestion patente	Maniement des deniers publics ou des deniers privés réglementés par un comptable public ou un agent agissant pour le compte ou sous le contrôle d'un comptable public
Inamovibilité	Les membres de la Cour des comptes et des chambres régionales et territoriales des comptes ont la qualité de magistrats. Ils sont et demeurent inamovibles, ils ne peuvent être révoqués, sanctionnés ou déplacés qu'en vertu d'une procédure spéciale
Injonction	Réclamation formulée par une juridiction financière, par jugement ou arrêt, afin d'obtenir soit des pièces justificatives, soit le versement d'une somme
Insertion	Observation figurant dans le rapport public annuel de la Cour
Installation	Formalité par laquelle un magistrat prend sa place dans son grade (voir audience solennelle)
Instruction	Phase de la procédure durant laquelle est effectué le contrôle d'un organisme ou d'une collectivité
Jugement des comptes	Pan de l'activité de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes statuant sur la responsabilité des comptables. Au terme de cette procédure sont rendus des arrêts (pour la Cour) et des jugements (pour les CRTC)
Juridictions financières	Ensemble constitué par la Cour des comptes, les chambres régionales et territoriales des comptes et la Cour de discipline budgétaire et financière
Lettre de président	Document contenant les observations arrêtées par une formation délibérante et transmise à une autorité sous la signature d'un président de chambre de la Cour des comptes
Liasses	Pièces justificatives de dépenses et de recettes, classées et groupées en paquet de 3 à 5 kilos, produits à la Cour ou à une chambre régionale et territoriale des comptes par un comptable public, à l'appui de son compte annuel
Ministère public	Il est exercé par des magistrats placés auprès des juridictions pour veiller à l'application des lois. Pour la Cour, il s'agit du Procureur général et des avocats généraux ; pour les CRTC il s'agit des commissaires du gouvernement
Mortier	Coiffé de velours noir, bordée d'un galon d'or pour les conseillers maîtres et référendaires, de deux galons pour les présidents de chambre, Premier président et Procureur général. Fait partie de la tenue de cérémonie des magistrats, revêtue lors des séances solennelles
Observations	Constatations et critiques formulées par la Cour ou une chambre régionale et territoriale des comptes sur la gestion d'un service, d'une collectivité ou d'un organisme. Les observations de la Cour sont transmises par voie de référé, de communication du Procureur général, de lettres des présidents ou sont insérées dans un rapport public

<i>Ordonnateur</i>	Représentant ou agent public ayant compétence pour engager une dépense ou demander à percevoir une recette
Parquet	Organe composé du Procureur général et des avocats généraux qui, à la Cour des comptes, exerce le ministère public
Performance	Résultats obtenus par l'usage des dépenses publiques. Ces résultats sont appréciés par des travaux d'enquête et de contrôle et, parfois, mesurés par des indicateurs
Prescription extinctive	Mécanisme qui limite dans le temps la possibilité, pour les juridictions financières, de notifier aux comptables publics les éléments sur lesquels leur responsabilité pourrait être mise en cause. Le délai est fixé à six ans après la production du compte comportant les opérations concernées
Président de section	A la Cour, conseiller maître placé à la tête d'une section de chambre ; dans les chambres régionales et territoriales des comptes, grade dans le corps des magistrats
Quitus	Arrêt de la Cour des comptes ou jugement d'une chambre régionale et territoriale des comptes qui déclare un comptable quitte de sa gestion et libéré de ses fonctions et obligations
Rapport particulier	Rapport dans lequel la Cour expose ses observations sur les comptes, l'activité, la gestion et les résultats d'une entreprise publique
Rapport public annuel	Document présentant chaque année un certain nombre d'observations (voir : insertion) que la Cour a décidé de rendre publiques. Ces observations résultent des contrôles de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes. Elles portent pour partie sur les effets de ses précédentes observations
Rapport public thématique	Rapport consacré à un sujet donné que la Cour décide de rendre public
Récusation	Refus d'un justiciable de voir une affaire le concernant jugée par la juridiction normalement compétente
Référé	Communication adressée par le Premier président de la Cour des comptes à un ministre pour attirer son attention sur des erreurs ou des irrégularités constatées lors de l'examen des comptes et de la gestion et lui suggérer les moyens d'y remédier
Réquisitions du Procureur général	Acte du Parquet général introduisant une procédure contentieuse devant la Cour
Révision	Modification par une juridiction d'un jugement rendu par elle. Strictement encadrée par les textes, la révision est faite soit à l'initiative de la juridiction, soit sur recours d'une partie
Section (de chambre)	Formation délibérante ayant à sa tête un président de section. Chaque chambre de la Cour des comptes comporte plusieurs sections
Serment	Tout magistrat de la Cour des comptes et des chambres régionales et territoriales des comptes, avant d'entrer en fonctions, prête serment en audience solennelle, de remplir bien et fidèlement ses fonctions, de garder le secret des délibérations et de se comporter en tout comme un digne et loyal magistrat

B) Sources normatives

1°) DECLARATION DES DROITS DE L'HOMME ET DU CITOYEN DU 26 AOUT 1789

Article 15.

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

2°) LOI N° 63-156 DU 23 FEVRIER 1963, LOI DE FINANCES POUR 1963 (2E PARTIE - MOYENS DES SERVICES ET DISPOSITIONS SPECIALES)

Article 60.

I - Les comptables publics sont personnellement et pécuniairement responsables du recouvrement des recettes, du paiement des dépenses, de la garde et de la conservation des fonds et valeurs appartenant ou confiés aux différentes personnes morales de droit public dotées d'un comptable public, désignées ci-après par le terme

d'organismes publics, du maniement des fonds et des mouvements de comptes de disponibilités, de la conservation des pièces justificatives des opérations et documents de comptabilité ainsi que de la tenue de la comptabilité du poste comptable qu'ils dirigent.

Les comptables publics sont personnellement et pécuniairement responsables des contrôles qu'ils sont tenus d'assurer en matière de recettes, de dépenses et de patrimoine dans les conditions prévues par le règlement général sur la comptabilité publique.

La responsabilité personnelle et pécuniaire prévue ci-dessus se trouve engagée dès lors qu'un déficit ou un manquant en monnaie ou en valeurs a été constaté, qu'une recette n'a pas été recouvrée, qu'une dépense a été irrégulièrement payée ou que, par le fait du comptable public, l'organisme public a dû procéder à l'indemnisation d'un autre organisme public ou d'un tiers ou a dû rétribuer un commis d'office pour produire les comptes.

Les conditions et modalités de nomination des agents commis d'office pour la reddition des comptes en lieu et place des comptables publics ainsi que de leur rétribution sont fixées par l'un des décrets prévus au XII.

Hors le cas de mauvaise foi, les comptables publics ne sont pas personnellement et pécuniairement responsables des erreurs commises dans l'assiette et la liquidation des droits qu'ils recouvrent.

Les comptables publics ne sont pas personnellement et pécuniairement responsables des opérations qu'ils ont effectuées sur réquisition régulière des ordonnateurs.

II - Avant d'être installés dans leur poste, les comptables publics sont tenus de constituer des garanties.

III - La responsabilité pécuniaire des comptables publics s'étend à toutes les opérations du poste comptable qu'ils dirigent depuis la date de leur installation jusqu'à la date de cessation des fonctions.

Cette responsabilité s'étend aux opérations des comptables publics placés sous leur autorité et à celles des régisseurs et dans la limite des contrôles qu'ils sont tenus d'exercer, aux opérations des comptables publics et des correspondants centralisés dans leur comptabilité ainsi qu'aux actes des comptables de fait, s'ils ont eu connaissance de ces actes et ne les ont pas signalés à leurs supérieurs hiérarchiques.

Elle ne peut être mise en jeu à raison de la gestion de leurs prédécesseurs que pour les opérations prises en charge sans réserve lors de la remise de service ou qui n'auraient pas été contestées par le comptable entrant, dans un délai fixé par l'un des décrets prévus au paragraphe XII ci-après.

Les sommes allouées en remise gracieuse aux régisseurs ou celles dont ceux-ci ont été déclarés responsables mais qui ne pourraient pas être recouvrées ne peuvent être mises à la charge du comptable assignataire par le juge des comptes ou le ministre, sauf si le débet est lié à une faute ou une négligence caractérisée commise par le comptable public à l'occasion de son contrôle sur pièces ou sur place.

IV - La responsabilité pécuniaire d'un comptable public ne peut être mise en jeu que par le ministre dont il relève, le ministre de l'économie et des finances ou le juge des comptes. Les ministres concernés peuvent déléguer cette compétence.

Le premier acte de la mise en jeu de la responsabilité ne peut plus intervenir au-delà du 31 décembre de la sixième année suivant celle au cours de laquelle le comptable a produit ses comptes au juge des comptes ou, lorsqu'il n'est pas tenu à cette obligation, celle au cours de laquelle il a produit les justifications de ses opérations. Pour les comptes et les justifications des opérations qui ont été produits au plus tard le 31 décembre 2004, le délai prévu à l'alinéa précédent est décompté à partir de la production de ces comptes ou justifications.

Dès lors qu'aucune charge provisoire n'a été notifiée dans ce délai à son encontre, le comptable est déchargé de sa gestion au titre de l'exercice concerné. Dans le cas où le comptable est sorti de fonction au cours de cet exercice et si aucune charge définitive n'existe ou ne subsiste à son encontre pour l'ensemble de sa gestion, il est réputé quitte de cette gestion.

V. - Lorsque le ministre dont relève le comptable public, le ministre chargé du budget ou le juge des comptes constate l'existence de circonstances constitutives de la force majeure, il ne met pas en jeu la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable public.

Pour les ministres concernés, les modalités de constatation de la force majeure sont fixées par l'un des décrets prévus au XII.

Les déficits résultant de circonstances de force majeure sont supportés par le budget de l'organisme intéressé. Toutefois, ils font l'objet d'une prise en charge par le budget de l'État dans les cas et conditions fixés par l'un des décrets prévus au XII. L'État est subrogé dans tous les droits des organismes publics à concurrence des sommes qu'il a prises en charge.

VI - Le comptable public dont la responsabilité pécuniaire est mise en jeu a l'obligation de verser immédiatement de ses deniers personnels une somme égale, soit au montant de la perte de recette subie, de la dépense irrégulièrement payée, de l'indemnité versée, de son fait, à un autre organisme public ou à un tiers, de la rétribution d'un commis d'office par l'organisme public intéressé, soit, dans le cas où il en tient la comptabilité matière, à la valeur du bien manquant.

Toutefois, le comptable public peut obtenir le sursis de versement de la somme fixée à l'alinéa précédent.

VII - Le comptable public dont la responsabilité pécuniaire est mise en jeu et qui n'a pas versé la somme prévue au paragraphe VI ci-dessus peut être constitué en débet soit par l'émission à son encontre d'un titre ayant force exécutoire, soit par arrêt ou jugement du juge des comptes.

Le comptable public qui a couvert sur ses deniers personnels le montant d'un déficit est en droit de poursuivre à titre personnel le recouvrement de la somme correspondante.

VIII - Les débits portent intérêt au taux légal à compter du premier acte de la mise en jeu de la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics.

IX - Dans les conditions fixées par l'un des décrets prévus au XII, les comptables publics dont la responsabilité personnelle et pécuniaire a été mise en jeu peuvent obtenir la remise gracieuse des sommes laissées à leur charge.

En cas de remise gracieuse, les débits des comptables publics sont supportés par le budget de l'organisme intéressé. Toutefois, ils font l'objet d'une prise en charge par le budget de l'État dans les cas et conditions fixés par l'un des décrets prévus au XII. L'État est subrogé dans tous les droits des organismes publics à concurrence des sommes qu'il a prises en charge. ;

X - Les régisseurs, chargés pour le compte des comptables publics d'opérations d'encaissement et de paiement, sont soumis aux règles, obligations et responsabilité des comptables publics dans les conditions et limites fixées par l'un des décrets prévus au paragraphe XII ci-après.

Il en est de même des agents chargés de tenir les comptabilités spéciales de matières, valeurs et titres.

XI - Toute personne qui, sans avoir la qualité de comptable public ou sans agir sous contrôle et pour le compte d'un comptable public, s'ingère dans le recouvrement de recettes affectées ou destinées à un organisme public doté d'un poste comptable ou dépendant d'un tel poste doit, nonobstant les poursuites qui pourraient être engagées devant les juridictions répressives, rendre compte au juge financier de l'emploi des fonds ou valeurs qu'elle a irrégulièrement détenus ou maniés.

Il en est de même pour toute personne qui reçoit ou manie directement ou indirectement des fonds ou valeurs extraits irrégulièrement de la caisse d'un organisme public et pour toute personne qui, sans avoir la qualité de comptable public, procède à des opérations portant sur des fonds ou valeurs n'appartenant pas aux organismes publics, mais que les comptables publics sont exclusivement chargés d'exécuter en vertu de la réglementation en vigueur.

Les gestions irrégulières entraînent, pour leurs auteurs, déclarés comptables de fait par la Cour des comptes, les mêmes obligations et responsabilités que les gestions patentées pour les comptables publics. Néanmoins, le juge des comptes peut, hors le cas de mauvaise foi ou d'infidélité du comptable de fait, suppléer par des considérations d'équité à l'insuffisance des justifications produites.

Les comptables de fait pourront, dans le cas où ils n'ont pas fait l'objet des poursuites au titre du délit prévu et réprimé par l'article 433-12 du Code pénal, être condamnés aux amendes prévues par la loi.

XII - Les modalités d'application du présent article sont fixées soit par le décret portant règlement général sur la comptabilité publique, soit par décrets contresignés par le ministre de l'économie et des finances.

XIII - Le présent article est applicable aux comptables publics et assimilés et aux régisseurs en Nouvelle-Calédonie, dans les Terres australes et antarctiques françaises et dans les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution.

3°) CODE DES JURIDICTIONS FINANCIÈRES (modifié par la loi du 28 octobre 2008)

CHAPITRE Ier : Missions

Article L111-1

Modifié par [LOI n°2008-1091 du 28 octobre 2008 - art. 2](#)

La Cour des comptes juge les comptes des comptables publics, sous réserve de la compétence que les dispositions du présent code attribuent, en premier ressort, aux chambres régionales et territoriales des comptes.

Elle statue sur les appels formés contre les décisions juridictionnelles rendues par les chambres régionales et territoriales des comptes.

Article L111-2

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

Article L111-3

La Cour des comptes vérifie sur pièces et sur place la régularité des recettes et des dépenses décrites dans les comptabilités publiques et s'assure du bon emploi des crédits, fonds et valeurs gérés par les

services de l'Etat et, sous réserve des dispositions de l'article L. 131-3 ci-après, par les autres personnes morales de droit public.

Article L111-4

La Cour des comptes assure la vérification des comptes et de la gestion des entreprises publiques ainsi que, dans le cadre du contrôle des comptes de l'autorité délégante, du rapport produit par le délégataire en application de [l'article 40-1 de la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993](#) relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques.

Article L111-5

La Cour des comptes contrôle les institutions de la sécurité sociale.

Article L111-6

La Cour des comptes fait état des résultats des contrôles prévus aux deuxième, troisième et quatrième alinéas de l'article L. 243-7 du code de la sécurité sociale, dans le rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale prévu par l'article LO 132-3 du présent code.

Article L111-7

La Cour des comptes peut exercer, dans les conditions fixées par voie réglementaire, un contrôle sur les organismes qui bénéficient du concours financier de l'Etat, d'une autre personne soumise à son contrôle ainsi que de la Communauté européenne et sur les organismes qui sont habilités à recevoir des taxes parafiscales, des impositions de toute nature et des cotisations légalement obligatoires, de même que sur les organismes habilités à percevoir des versements libératoires d'une obligation légale de faire.

Article L111-8

La Cour des comptes peut également exercer, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat, un contrôle du compte d'emploi des ressources collectées auprès du public, dans le cadre de campagnes menées à l'échelon national par les organismes visés à l'article 3 de la loi n° 91-772 du 7 août 1991 relative au congé de représentation en faveur des associations et des mutuelles et au contrôle des comptes des organismes faisant appel à la générosité publique, afin de vérifier la conformité des dépenses engagées par ces organismes aux objectifs poursuivis par l'appel à la générosité publique. Ce contrôle peut comporter des vérifications auprès d'autres organismes qui reçoivent des organismes mentionnés au premier alinéa, sous quelque forme que ce soit, des ressources collectées dans le cadre de ces campagnes.

La Cour des comptes peut contrôler, dans des conditions prévues par un décret en Conseil d'Etat, la conformité entre les objectifs des organismes visés à l'article 4-1 de la loi n° 87-571 du 23 juillet 1987 sur le développement du mécénat et les dépenses financées par les dons ouvrant droit, au bénéfice des donateurs, à un avantage fiscal au titre de l'impôt sur le revenu ou de l'impôt sur les sociétés.

Article L111-10

La Cour des comptes est chargée d'une fonction permanente d'inspection à l'égard des chambres régionales et territoriales des comptes. Cette fonction est confiée à une mission présidée par un magistrat de la Cour des comptes ayant au moins le grade de conseiller maître.

Titre III : Compétences et attributions

Section 1 : Jugement des comptes

Article L131-1

Modifié par [LOI n°2008-1091 du 28 octobre 2008 - art. 3](#)

Les comptables publics qui relèvent de la juridiction de la Cour des comptes sont tenus de lui produire

leurs comptes dans les délais fixés par décret en Conseil d'Etat.

Article L131-2

Modifié par [LOI n°2008-1091 du 28 octobre 2008 - art. 4](#)

La Cour des comptes juge les comptes que lui rendent les personnes qu'elle a déclarées comptables de fait. Elle n'a pas juridiction sur les ordonnateurs, sauf sur ceux qu'elle a déclarés comptables de fait.

Les personnes que la Cour des comptes a déclarées comptables de fait sont tenues de lui produire leurs comptes dans le délai qu'elle impartit.

L'action en déclaration de gestion de fait est prescrite pour les actes constitutifs de gestion de fait commis plus de dix ans avant la date à laquelle la Cour des comptes en est saisie.

CHAPITRE Ier : Dispositions communes aux activités juridictionnelles et administratives

Article L141-1

Créé par [LOI n°2008-1091 du 28 octobre 2008 - art. 12](#)

La Cour des comptes est habilitée à se faire communiquer tous documents, de quelque nature que ce soit, relatifs à la gestion des services et organismes soumis à son contrôle.

Le fait de faire obstacle, de quelque façon que ce soit, à l'exercice des pouvoirs attribués aux magistrats, conseillers maîtres en service extraordinaire et rapporteurs de la Cour des comptes par le présent code est puni de 15 000 euros d'amende. Le procureur général près la Cour des comptes peut saisir le parquet près la juridiction compétente en vue de déclencher l'action publique.

Article L141-2

Créé par [LOI n°2008-1091 du 28 octobre 2008 - art. 12](#)

Le procureur de la République peut transmettre au procureur général près la Cour des comptes, d'office ou à la demande de ce dernier, la copie de toute pièce d'une procédure judiciaire relative à des faits de nature à constituer des irrégularités dans les comptes ou dans la gestion de l'Etat, des établissements publics ou des organismes relevant de la compétence de la Cour des comptes.

Article L141-3

Créé par [LOI n°2008-1091 du 28 octobre 2008 - art. 12](#)

Les magistrats, conseillers maîtres en service extraordinaire et rapporteurs de la Cour des comptes peuvent demander aux commissaires aux comptes, y compris les commissaires aux apports et les commissaires à la fusion, tous renseignements sur les sociétés qu'ils contrôlent ; ils peuvent en particulier se faire communiquer les dossiers et documents établis en application des dispositions législatives et réglementaires relatives à la profession et au statut des commissaires aux comptes de sociétés.

Article L141-4

Créé par [LOI n°2008-1091 du 28 octobre 2008 - art. 12](#)

La Cour des comptes peut recourir, pour des enquêtes de caractère technique, à l'assistance d'experts désignés par son premier président. S'il s'agit d'agents publics, elle informe leur chef de service. Les experts remplissent leur mission en liaison avec un magistrat, un conseiller maître en service extraordinaire ou un rapporteur, délégué et désigné dans la lettre de service du premier président de la Cour des comptes qui précise la mission et les pouvoirs d'investigation de l'expert. Celui-ci informe le magistrat, le conseiller maître en service extraordinaire ou le rapporteur du développement de sa mission. Les experts sont tenus à l'obligation du secret professionnel.

Article L141-5

Créé par [LOI n°2008-1091 du 28 octobre 2008 - art. 12](#)

Les agents des services financiers, ainsi que les commissaires aux comptes des organismes contrôlés, sont déliés du secret professionnel à l'égard des magistrats, conseillers maîtres en service extraordinaire et rapporteurs de la Cour des comptes, à l'occasion des enquêtes que ceux-ci effectuent dans le cadre de leurs attributions.

Pour les besoins des mêmes enquêtes, les magistrats de la Cour des comptes, conseillers maîtres en service extraordinaire et rapporteurs peuvent exercer directement le droit de communication que les agents des services financiers tiennent de la loi.

Article L141-6

Créé par [LOI n°2008-1091 du 28 octobre 2008 - art. 12](#)

Pour la vérification des conditions d'exécution des conventions de délégation de service public et passées par les services et organismes soumis au contrôle de la Cour des comptes, les magistrats, conseillers maîtres en service extraordinaire et rapporteurs de celle-ci peuvent prendre connaissance, auprès des cocontractants de ces services et organismes, des factures, livres et registres pouvant se rapporter aux opérations visées par lesdites conventions. Ils peuvent demander par écrit toute justification complémentaire et obtenir copie de ceux des documents présentés qu'ils estiment utiles.

Un avis d'enquête doit être établi préalablement par le premier président de la Cour des comptes.

Les observations et, le cas échéant, les autres suites définitivement retenues par la Cour sont communiquées à l'intéressé.

Article L141-7

Créé par [LOI n°2008-1091 du 28 octobre 2008 - art. 12](#)

La Cour des comptes prend toutes dispositions pour garantir le secret de ses investigations.

Article L141-8

Créé par [LOI n°2008-1091 du 28 octobre 2008 - art. 12](#)

Pour l'exercice des compétences qui leur sont reconnues par les [articles L. 112-5 et L. 112-7](#), les conseillers maîtres en service extraordinaire et les rapporteurs sont tenus de respecter l'obligation du secret professionnel des magistrats.

Article L141-9

Créé par [LOI n°2008-1091 du 28 octobre 2008 - art. 12](#)

Tout représentant, administrateur, fonctionnaire ou agent des services, établissements et organismes contrôlés, ainsi que, pour les besoins du contrôle, tout représentant ou agent de l'Etat, tout gestionnaire de fonds publics, tout dirigeant d'entreprise publique ou tout membre des services d'inspection et corps de contrôle dont l'audition est jugée nécessaire, a obligation de répondre à la convocation de la Cour des comptes.

Article L141-10

Modifié par [Ordonnance n°2009-483 du 29 avril 2009 - art. 15](#)

Les mesures d'instruction, rapports et diverses communications de la Cour des comptes ne sont pas communicables sur le fondement des dispositions du titre Ier de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal.

A ce titre, ne sont notamment pas communicables, au sens de ces dispositions, les rapports de vérification et avis des comités régionaux ou départementaux d'examen des comptes des organismes de sécurité sociale mentionnés à [l'article L. 134-2](#)

CHAPITRE II : Dispositions relatives aux activités juridictionnelles

Article L142-1

Créé par [LOI n°2008-1091 du 28 octobre 2008 - art. 13](#)

I. - Les rapports d'examen des comptes à fin de jugement ou ceux contenant des faits soit susceptibles de conduire à une condamnation à l'amende, soit présumptifs de gestion de fait sont communiqués au représentant du ministère public près la Cour des comptes.

II. - Lorsque le ministère public ne relève aucune charge à l'égard d'un comptable public, il transmet ses conclusions au président de la formation de jugement ou à son délégué. Celui-ci peut demander un rapport complémentaire. Lorsque le ministère public ne relève aucune charge après communication de ce dernier, le président de la formation de jugement ou son délégué rend une ordonnance déchargeant le comptable de sa gestion.

Si aucune charge ne subsiste à l'encontre du comptable public au titre de ses gestions successives et s'il a cessé ses fonctions, quitus lui est donné dans les mêmes conditions.

III. - Lorsque le ministère public relève, dans les rapports mentionnés au I ou au vu des autres informations dont il dispose, un élément susceptible de conduire à la mise en jeu de la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable, ou présumptif de gestion de fait, il saisit la formation de jugement.

La procédure est contradictoire. A leur demande, le comptable et l'ordonnateur ont accès au dossier.

Les débats ont lieu en audience publique. Toutefois, le président de la formation de jugement peut, à titre exceptionnel et après avis du ministère public, décider que l'audience aura lieu ou se poursuivra hors la présence du public si la sauvegarde de l'ordre public ou le respect de l'intimité des personnes ou de secrets protégés par la loi l'exige.

Le délibéré des juges est secret. Le magistrat chargé de l'instruction et le représentant du ministère public n'y assistent pas.

La cour statue par un arrêt rendu en formation collégiale.

IV. - Les conditions d'application du présent article sont fixées par décret en Conseil d'Etat.

Section 1 : Jugement des comptes

Article L231-1

Modifié par [LOI n°2008-1091 du 28 octobre 2008 - art. 16](#)

Les comptables qui relèvent de la juridiction d'une chambre régionale des comptes sont tenus de lui produire leurs comptes dans les délais fixés par décret en Conseil d'Etat.

Article L231-2

Modifié par [LOI n°2008-1091 du 28 octobre 2008 - art. 17](#)

Sous réserve des dispositions de l'article L. 211-2, la chambre régionale des comptes statue en premier ressort sur les comptes des comptables publics des collectivités territoriales et leurs établissements publics situés dans son ressort.

Article L231-3

Modifié par [LOI n°2008-1091 du 28 octobre 2008 - art. 18](#)

La chambre régionale des comptes juge les comptes que lui rendent les personnes qu'elle a déclarées comptables de fait. Elle n'a pas juridiction sur les ordonnateurs, sauf ceux qu'elle a déclarés comptables de fait.

Les personnes que la chambre régionale des comptes a déclarées comptables de fait sont tenues de lui produire leurs comptes dans le délai qu'elle leur impartit.

L'action en déclaration de gestion de fait est prescrite pour les actes constitutifs de gestion de fait commis plus de dix ans avant la date à laquelle la chambre régionale des comptes en est saisie.

<p>4°) DECRET N° 62-1587 DU 29 DECEMBRE 1962 DECRET PORTANT REGLEMENT GENERAL SUR LA COMPTABILITE PUBLIQUE (VERSION CONSOLIDEE AU 29 SEPTEMBRE 2007)</p>

Le Premier ministre, Sur le rapport du ministre des finances et des affaires économiques et du secrétariat d'État au budget,

Vu la Constitution, notamment l'article 37 ;

Vu l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, notamment les articles 1^{er} et 45 ;

Le Conseil d'État (section des finances) entendu,

Article 1^{er}.

Le présent décret régit la comptabilité publique applicable :

A l'État et aux établissements publics nationaux ;

Aux collectivités territoriales secondaires et aux établissements publics qui leur sont rattachés.

Ces personnes morales sont, dans la première partie du présent décret, désignées sous le terme " organismes publics ".

Article 2.

La réglementation sur la comptabilité publique découle de principes fondamentaux communs fixés à la première partie du présent décret.

Les règles générales d'application de ces principes à l'État, aux établissements publics nationaux à caractère administratif et aux établissements publics nationaux à caractère industriel et commercial dotés d'un agent comptable ainsi que, le cas échéant, les dérogations à ces principes sont fixées aux deuxième et troisième parties du présent décret ainsi qu'aux décrets particuliers qu'il prévoit.

Les règles générales d'application des mêmes principes aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics ainsi que, le cas échéant, les dérogations à ces principes seront fixées par un décret en Conseil d'État, contresigné par le ministre des finances et par les ministres compétents.

PREMIÈRE PARTIE : PRINCIPES FONDAMENTAUX.

Article 3.

Les opérations financières et comptables résultant de l'exécution des budgets ou des états de prévisions de recettes et de dépenses des organismes publics incombent aux ordonnateurs et aux comptables publics.

Ces opérations concernent les recettes, les dépenses, la trésorerie et le patrimoine.

Elles sont retracées dans des comptabilités établies selon des normes générales et soumises aux contrôles des autorités qualifiées.

TITRE Ier : BUDGET ET ÉTAT DES PRÉVISIONS DE RECETTES ET DE DÉPENSES.

Article 4.

Le budget ou, le cas échéant, l'état des prévisions de recettes et de dépenses est l'acte par lequel sont prévues et autorisées les recettes et les dépenses des organismes publics.

Le budget ou l'état des prévisions de recettes et de dépenses est élaboré, proposé, arrêté et exécuté conformément aux lois, règlements et instructions en vigueur.

Les écritures qui retracent les comptes budgétaires sont arrêtées, approuvées et vérifiées dans les mêmes conditions.

TITRE II : ORDONNATEURS ET COMPTABLES PUBLICS.

CHAPITRE Ier : ORDONNATEURS.

Article 5.

Les ordonnateurs prescrivent l'exécution des recettes et des dépenses mentionnées au titre III ci-après. A cet effet, ils constatent les droits des organismes publics, liquident les recettes, engagent et liquident les dépenses.

Article 6.

Les ordonnateurs sont principaux ou secondaires. Ils peuvent déléguer leurs pouvoirs ou se faire suppléer en cas d'absence ou d'empêchement.

Les ordonnateurs ainsi que leurs délégués et suppléants doivent être accrédités auprès des comptables assignataires des recettes et des dépenses dont ils prescrivent l'exécution.

Article 7.

Les ordonnateurs sont responsables des certifications qu'ils délivrent.

Article 8.

Lorsque les comptables publics ont, conformément aux dispositions de l'article 37 ci-après, suspendu le paiement de dépenses, les ordonnateurs peuvent requérir les comptables de payer, sous réserve des dispositions propres à chaque catégorie d'organisme public.

Article 9.

Les ministres, ordonnateurs principaux de l'État, encourent, à raison de l'exercice de leurs attributions, les responsabilités que prévoit la Constitution.

Les autres ordonnateurs d'organismes publics encourent une responsabilité qui peut être disciplinaire, pénale et civile sans préjudice des sanctions qui peuvent leur être infligées par la cour de discipline budgétaire.

Article 10.

Les ordres donnés par les ordonnateurs sont retracés dans des comptabilités tenues selon des règles générales définies par le ministre des finances, et selon des règles particulières fixées par le ministre des finances et le ministre intéressé.

CHAPITRE II : COMPTABLES PUBLICS.

Article 11.

Les comptables publics sont seuls chargés :

De la prise en charge et du recouvrement des ordres de recettes qui leur sont remis par les ordonnateurs, des créances constatées par un contrat, un titre de propriété ou autre titre dont ils assurent la conservation ainsi que de l'encaissement des droits au comptant et des recettes de toute nature que les organismes publics sont habilités à recevoir ;

Du paiement des dépenses soit sur ordres émanant des ordonnateurs accrédités, soit au vu des titres présentés par les créanciers, soit de leur propre initiative, ainsi que de la suite à donner aux oppositions et autres significations ;

De la garde et de la conservation des fonds et valeurs appartenant ou confiés aux organismes publics ;

Du maniement des fonds et des mouvements de comptes de disponibilités ;

De la conservation des pièces justificatives des opérations et des documents de comptabilité ;

De la tenue de la comptabilité du poste comptable qu'ils dirigent.

Article 12.

Les comptables sont tenus d'exercer :

A. - En matière de recettes, le contrôle :

Dans les conditions prévues pour chaque catégorie d'organisme public par les lois et règlements, de l'autorisation de percevoir la recette ;

Dans la limite des éléments dont ils disposent, de la mise en recouvrement des créances de l'organisme public et de la régularité des réductions et des annulations des ordres de recettes.

B. - En matière de dépenses, le contrôle :

De la qualité de l'ordonnateur ou de son délégué ;

De la disponibilité des crédits ;

De l'exacte imputation des dépenses aux chapitres qu'elles concernent selon leur nature ou leur objet ;

De la validité de la créance dans les conditions prévues à l'article 13 ci-après ;

Du caractère libératoire du règlement.

C. - En matière de patrimoine, le contrôle :

De la conservation des droits, privilèges et hypothèques ;

De la conservation des biens dont ils tiennent la comptabilité matière.

Article 13.

En ce qui concerne la validité de la créance, le contrôle porte sur :

La justification du service fait et l'exactitude des calculs de liquidation ;

L'intervention préalable des contrôles réglementaires et la production des justifications.

En outre, dans la mesure où les règles propres à chaque organisme public le prévoient, les comptables publics vérifient l'existence du visa des membres du corps du contrôle général économique et financier sur les engagements et les ordonnancements émis par les ordonnateurs principaux.

Les comptables publics vérifient également l'application des règles de prescription et de déchéance.

Article 14.

Les comptables publics sont principaux ou secondaires. Les comptables principaux sont ceux qui rendent directement leurs comptes au juge des comptes.

Les comptables secondaires sont ceux dont les opérations sont centralisées par un comptable principal.

Les comptables publics peuvent déléguer leurs pouvoirs à un ou plusieurs mandataires ayant la qualité pour agir en leur nom et sous leur responsabilité.

Article 15.

Les comptables publics assument la direction des postes comptables.

L'organisation de ces postes est déterminée selon les règles propres à chaque catégorie d'organisme public.

Tout poste comptable est confié à un seul comptable public.

Article 16.

Les comptables publics sont nommés par le ministre des finances ou avec son agrément.

L'agrément peut résulter de l'accord donné par le ministre des finances au texte réglementaire en vertu duquel la nomination est prononcée.

L'acte de nomination est publié selon les règles propres à chaque catégorie de comptables publics.

Article 17.

Les comptables publics sont, avant d'être installés dans leur poste comptable, astreints à la constitution de garanties et à la prestation d'un serment.

Ils sont accrédités auprès des ordonnateurs et, le cas échéant, des autres comptables publics avec lesquels ils sont en relations.

Ils doivent rendre des comptes au moins une fois l'an.

Article 18.

Des régisseurs peuvent être chargés pour le compte des comptables publics d'opérations d'encaissement ou de paiement.

Article 19.

Dans les conditions fixés par les lois de finances, les comptables publics sont personnellement et pécuniairement responsables des opérations dont ils sont chargés aux termes de l'article 11 ci-dessus ainsi que de l'exercice régulier des contrôles prévus aux articles 12 et 13 ci-dessus.

CHAPITRE III : DISPOSITIONS COMMUNES.

Article 20.

Les fonctions d'ordonnateur et celles de comptable public sont incompatibles. Toutefois, pour les recettes qu'ils sont chargés de recouvrer, les comptables des administrations financières mentionnés à l'article 69 ainsi que les comptables directs du Trésor, pour les opérations visées au troisième alinéa de l'article 68 exercent certaines des activités dévolues aux ordonnateurs.

Les conjoints des ordonnateurs ne peuvent être comptables des organismes publics auprès desquels lesdits ordonnateurs exercent leurs fonctions.

Article 21.

Dans les conditions prévues par le code électoral, le statut général des fonctionnaires ou les statuts particuliers, l'exercice de certaines activités est interdit aux ordonnateurs et comptables publics.

C) Jurisprudence du Conseil d'État

1°) CONSEIL D'ÉTAT, 6 JANVIER 1995, NUCCI

Vu la requête sommaire et le mémoire complémentaire enregistrés les 8 mars 1993 et 8 juillet 1993 au secrétariat du Contentieux du Conseil d'État, présentés pour M. Christian Nucci, demeurant "Le Poulet" à Beaurepaire (38270) ; M. Nucci demande que le Conseil d'État :

1°) annule l'arrêt en date du 30 septembre 1992 par lequel la Cour des comptes d'une part, statuant définitivement, l'a déclaré comptable de fait de l'État, conjointement et solidairement avec l'association "Carrefour du développement" (ACAD) et MM. Chalier et Trillaud, pour les sommes de 50 330 618,15 F, 320 432,68 F et 1 247 736 F, d'autre part, statuant provisoirement, lui a enjoint ainsi qu'à l'association ACAD et MM. Chalier et Trillaud, de produire un compte unique retraçant en recettes les fonds versés à l'association ACAD sur les crédits du ministère de la coopération et du fonds d'aide et de coopération ;

2°) annule l'arrêt en date du 11 juillet 1990 par lequel la Cour des comptes, statuant provisoirement, a étendu, en ce qui le concerne, à l'ensemble des opérations effectuées par l'association ACAD entre le 30 juin 1983 et le 21 mars 1986 la déclaration de gestion de fait prononcée par l'arrêt de la Cour des comptes en date du 16 octobre 1986 et lui a enjoint, s'il n'entendait contester au préalable sa qualité de comptable de fait, de produire un compte unique retraçant les opérations effectuées par l'association ACAD pour la période susmentionnée ;

Sur la compétence de la Cour des comptes :

Considérant qu'aux termes de l'article 68 de la Constitution, dans sa rédaction en vigueur à la date des faits reprochés à M. Nucci, alors ministre de la coopération : "Les membres du gouvernement sont pénalement responsables des actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions et qualifiés crimes ou délits au moment où ils ont été commis" ; que ces dispositions n'ont ni pour objet ni pour effet de faire obstacle à ce que le juge des comptes, en application des pouvoirs qu'il tient de l'article 60-XI de la loi susvisée du 23 février 1963, déclare un membre du gouvernement comptable de fait à raison d'actes commis dans l'exercice de ses fonctions ;

Considérant que l'arrêt attaqué, qui se borne à déclarer, à titre définitif, M. Nucci comptable de fait de l'État, n'a en rien conduit la Cour des comptes à apprécier la légalité d'actes qui échapperaient, à raison de leur nature, à tout contrôle juridictionnel ;

Considérant que si M. Nucci soutient qu'une partie des sommes déposées sur le compte dont il était titulaire à la Banque Nationale de Paris étaient des fonds spéciaux, provenant de crédits ouverts en application de l'article 42 de la loi susvisée du 27 avril 1946, il résulte des termes mêmes de l'arrêt attaqué que la Cour des comptes n'a déclaré le requérant comptable de fait que des sommes déposées sur ce compte et provenant directement ou indirectement de l'association "Carrefour du développement", dont il n'est pas allégué qu'elle aurait bénéficié de fonds spéciaux ; qu'ainsi le moyen tiré de ce que la Cour des comptes aurait excédé sa compétence en exerçant son contrôle sur le maniement de sommes ayant le caractère de fonds spéciaux manque en fait ;

Sur la régularité de la procédure suivie devant la Cour des comptes :

Considérant qu'aucune disposition législative ou réglementaire et aucun principe général ne faisait obligation à la Cour des comptes de mettre M. Nucci à même de présenter des observations orales ;

Considérant qu'il résulte des pièces du dossier que, pour déclarer M. Nucci comptable de fait de deniers de l'État, la Cour des comptes ne s'est pas fondée sur d'autres éléments de fait que ceux qui avaient été relevés dans les arrêts provisoires en date des 16 octobre 1986 et 11 juillet 1990, dont il est constant que M. Nucci a reçu notification et qu'il a, par suite, été à même de discuter ; qu'elle ne s'est notamment fondée ni sur des pièces justificatives qui auraient été versées au dossier et dont M. Nucci n'aurait pas eu connaissance, ni sur les mémoires produits par M. Frassetto et par Mme Bretin-Naquet dont M. Nucci n'avait pas, dès lors, à recevoir communication ; qu'ainsi le moyen tiré d'une méconnaissance des droits de la défense et du caractère contradictoire de la procédure ne peut être accueilli ;

Considérant que la Cour des comptes a pu faire régulièrement état d'informations figurant dans l'arrêt du 4 avril 1990 de la commission d'instruction près la Haute Cour de justice, qui lui a été notifié en exécution d'un arrêt du même jour de ladite commission, dont la régularité ne saurait être utilement discutée devant le Conseil d'État ; qu'il résulte des pièces du dossier que, contrairement à ce qu'allègue M. Nucci, la Cour des comptes ne s'est en rien fondée sur d'autres éléments de la procédure suivie devant la commission d'instruction près la Haute Cour de justice ; que, dès lors, le moyen tiré de la méconnaissance de l'article 11 du code de procédure pénale, relatif au secret de l'instruction, doit en tout état de cause être écarté ;

Considérant que l'arrêt attaqué n'a pas statué en matière pénale ni tranché de contestations portant sur des droits et obligations de caractère civil ; que, dès lors, les stipulations de l'article 6-1 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales n'étaient pas applicables ; qu'ainsi, le moyen tiré de la méconnaissance desdites stipulations ne peut être accueilli ;

Sur l'application de l'amnistie :

Considérant qu'en déclarant M. Nucci comptable de fait de deniers de l'État, la Cour des comptes n'a pas pris une décision de caractère pénal ; que, par suite, ni les dispositions de l'article 19 de la loi n° 90-55 du 15 janvier 1990, aux termes desquelles : "Sauf en cas d'enrichissement personnel de leurs auteurs, sont amnistiées toutes infractions commises avant le 15 juin 1989 en relation avec le financement direct ou indirect de campagnes électorales ou de partis et de groupements politiques, à l'exclusion des infractions prévues par les articles 132 à 138, 175 à 179 du code pénal et de celles commises par une personne investie à cette date d'un mandat de parlementaire national", ni la circonstance que la commission d'instruction de la Haute Cour de justice, appelée à sanctionner pénalement les faits reprochés à M. Nucci, ait jugé, par un arrêt du 4 avril 1990, que ceux-ci étaient amnistiés par application des dispositions précitées, ne faisaient obstacle à ce que la Cour des comptes déclare le requérant comptable de fait ;

Sur la méconnaissance de la chose jugée par le juge pénal :

Considérant que, le 1er avril 1992, la Cour d'assises de Paris a condamné M. Yves Chalier et M. Philippe Leroy respectivement à 5 ans de réclusion criminelle et 2 ans d'emprisonnement et, statuant sur l'action civile, a notamment condamné M. Chalier à payer à M. Nucci une somme de un franc à titre de dommages et intérêts ; que, M. Nucci soutient que l'autorité qui s'attache à la chose jugée par la juridiction répressive faisait obstacle à ce que la Cour des comptes le déclare comptable de fait des deniers de l'État ;

Considérant qu'en dehors du cas où la légalité d'une décision administrative est subordonnée à la condition que les faits servant de fondement à cette décision constituent une infraction pénale, l'autorité de la chose jugée au pénal ne s'impose aux juridictions administratives qu'en ce qui concerne les constatations de fait que les juges répressifs ont retenues et qui sont le support nécessaire de leurs décisions ; que le requérant, qui n'invoque aucune contradiction entre l'arrêt de la Cour des comptes et les constatations de fait auxquelles a procédé la Cour d'assises, n'est dès lors pas fondé à se prévaloir de l'arrêt susmentionné de la Cour d'assises pour soutenir que la Cour des comptes devait le mettre hors de cause ;

Sur les moyens relatifs à la matérialité des faits retenus par la Cour des comptes :

Considérant qu'en relevant que "si M. Nucci soutient n'avoir jamais eu connaissance de ces détournements, il n'apporte aucun élément de nature à contredire le témoignage de M. Emmanuelli devant la commission d'instruction de la Haute Cour de justice ni ses propres déclarations en réponse à ce témoignage, dont il a été fait état dans l'arrêt susvisé du 11 juillet 1990 citant l'arrêt rendu par ladite commission le 4 avril 1990", la Cour des comptes n'a entaché son arrêt d'aucune dénaturation des pièces du dossier et n'a pas procédé à un renversement irrégulier de la charge de la preuve ; qu'il résulte des termes même de l'arrêt attaqué que la Cour des comptes a estimé que la preuve que M. Nucci avait connaissance des irrégularités auxquelles avait donné lieu la gestion de l'association "Carrefour du Développement" était rapportée ; que, ce faisant, la Cour a porté sur la valeur probante des pièces du dossier une appréciation souveraine qu'en l'absence de dénaturation, le requérant ne saurait remettre en cause devant le Conseil d'État ;

Considérant qu'en relevant que M. Nucci avait connaissance de certaines des irrégularités commises dans la gestion de l'association "Carrefour du Développement" et qu'il avait pu ignorer l'origine de fonds, en provenance de cette association, qui ont été remis par M. Chalier sur le compte joint dont il était titulaire avec M. Nucci à la Banque Nationale de Paris, la Cour des comptes n'a pas entaché son arrêt de contradiction de motifs ;

Sur la qualification juridique des faits :

Considérant que la circonstance que M. Nucci n'aurait pas matériellement disposé des sommes dont il a été déclaré comptable de fait ne faisait pas obstacle à ce qu'il soit recherché comme comptable à raison des dépenses litigieuses ;

Considérant que la Cour des comptes a pu légalement se fonder, pour déclarer M. Nucci comptable de fait, sur la circonstance que l'intéressé "a manqué à l'obligation de surveillance de personnes placées sous son autorité alors même qu'il avait été averti de leurs agissements" ;

Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que M. Nucci n'est pas fondé à demander l'annulation de l'arrêt attaqué en tant qu'il l'a déclaré comptable de fait de deniers de l'État, conjointement et solidairement avec l'association "Carrefour du développement" (A.C.A.D.) et MM. Chalier et Trillaud, pour les sommes de 50 330 618,15 F, 320 432,68 F et 1 247 736 F ;

Sur les conclusions dirigées contre l'arrêt de la Cour des comptes en date du 30 septembre 1992 en tant que par cet arrêt la Cour, statuant provisoirement, a enjoint à M. Nucci ainsi qu'à l'association "Carrefour du développement" (A.C.A.D.) et à MM. Chalier et Trillaud, de produire un compte unique retraçant en recettes les fonds versés à l'association "Carrefour du développement" (A.C.A.D.) sur les crédits du ministère de la coopération et du fonds d'aide et de coopération et sur les conclusions dirigées contre l'arrêt en date du 11 juillet 1990 par lequel la Cour des comptes, statuant provisoirement, a étendu, en ce qui concerne M. Nucci, à l'ensemble des opérations effectuées par l'association A.C.A.D. entre le 30 juin 1983 et le 21 mars 1986 la déclaration de gestion de fait prononcée par l'arrêt de la Cour des comptes en date du 16 octobre 1986 et lui a enjoint, s'il n'entendait contester au préalable sa qualité de comptable de fait, de produire un compte unique retraçant les opérations effectuées par l'association A.C.A.D. pour la période susmentionnée ;

Considérant qu'aux termes du troisième alinéa de l'article 5 de la loi susvisée du 22 juin 1967 relative à la Cour des comptes : "La Cour juge les comptes que lui rendent les personnes qu'elle a déclarées comptables de fait" ; qu'en vertu de l'article 34 du décret susvisé du 11 février 1985 : "Les comptables ... peuvent demander au Conseil d'État la cassation pour vice de forme, incompétence ou violation de la loi des arrêts définitifs rendus par la Cour des comptes" ; qu'il résulte de ces dispositions que c'est devant la Cour des comptes que les comptables, y compris les personnes déclarées comptables de fait, doivent contester des arrêts provisoires de la Cour des comptes et que le pourvoi en cassation devant le Conseil d'État ne peut être présenté que contre les arrêts ou les dispositions des arrêts par lesquels la Cour, après l'expiration du délai imparti au comptable pour débattre les dispositions antérieurement rendues par elle et fournir les justifications requises, statue définitivement ; qu'il suit de là que les conclusions de M. Nucci dirigées contre les dispositions provisoires de l'arrêt en date du 30 septembre 1992 ainsi que celles dirigées contre l'arrêt provisoire en date du 11 juillet 1990 ne sont pas recevables ;

DECIDE :

Article 1er : La requête de M. Nucci est rejetée.

Article 2 : La présente décision sera notifiée à M. Christian Nucci, au Procureur général près la Cour des comptes, à M. Chalier, à M. Trillaud et au ministre du budget.

CONSEIL D'ETAT
statuant
au contentieux

AV

N° 276093

REPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTRE DE L'ECONOMIE, DES
FINANCES ET DE L'INDUSTRIE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Stéphane Hoyneck
Rapporteur

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux
(Section du contentieux, 6^{ème} et 1^{ère} sous-sections réunies)

M. Mattias Guyomar
Commissaire du gouvernement

Sur le rapport de la 6^{ème} sous-section
de la Section du contentieux

Séance du 4 décembre 2006
Lecture du 10 janvier 2007

Vu le recours, enregistré le 3 janvier 2005 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, du MINISTRE DE L'ECONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE ; le MINISTRE DE L'ECONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE demande au Conseil d'Etat d'annuler dans l'intérêt de la loi l'arrêt du 27 mai 2004 par lequel la Cour des comptes a infirmé le jugement du 17 avril 2003 de la chambre régionale des comptes de Nord-Pas-de-Calais constituant Mme Christine Ramon débitrice des deniers de la commune d'Estevelles pour la somme de 3 358,85 euros, portant intérêt à compter du 16 août 1995 ;

.....
Vu les autres pièces du dossier ;

Vu le code des juridictions financières ;

Vu la loi n° 63-156 du 23 février 1963 portant loi de finances pour 1963 ;

Vu le décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique ;

Vu le décret 64-1022 du 29 septembre 1964 ;

Vu le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Stéphane Hoynck, Auditeur,
- les conclusions de M. Mattias Guyomar, Commissaire du gouvernement ;

Considérant qu'en vertu du IV de l'article 60 de la loi de finances du 23 février 1963, la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics, prévue au I du même article, se trouve engagée dès lors, notamment, qu'une dépense a été irrégulièrement payée ; que selon le VI de cet article, le comptable public dont la responsabilité pécuniaire est ainsi engagée ou mise en jeu, a l'obligation de verser immédiatement de ses derniers personnels une somme égale à la dépense payée à tort ; que s'il n'a pas versé cette somme, il peut être, selon le VII du même article, constitué en débet par le juge des comptes ; que l'article 7 du décret du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique prévoit que : « Les ordonnateurs sont responsables des certifications qu'ils délivrent » ; qu'aux termes de l'article 12 du même décret : « Les comptables sont tenus d'exercer : (...) B – En matière de dépenses, le contrôle : (...) de la validité de la créance dans les conditions prévues à l'article 13 ci-après » ; que l'article 13 dispose : « En ce qui concerne la validité de la créance, le contrôle porte sur : la justification du service fait et l'exactitude des calculs de liquidation (...) » ; qu'enfin, l'article 37 du même décret est ainsi rédigé : « Lorsque, à l'occasion de l'exercice du contrôle prévu à l'article 12 (alinéa B) ci-dessus, des irrégularités sont constatées, les comptables publics suspendent les paiements et en informent les ordonnateurs. Les paiements sont également suspendus lorsque les comptables publics ont pu établir que les certifications mentionnées à l'article 7 sont inexactes » ;

Considérant que si elles interdisent au juge des comptes de refuser d'allouer aux comptables publics les paiements qu'ils ont effectués sur la base des justifications qu'elles prescrivent, ces dispositions ne sauraient avoir pour effet de l'empêcher de constituer le comptable débiteur des dépenses qui ont été payées sur le fondement de fausses justifications, lorsque, la fausseté de ces justifications ayant été reconnue par les autorités compétentes, il en résulte que les paiements ont été obtenus par fraude ; que dans le cas où la responsabilité du comptable a été ainsi mise en jeu, il incombe au ministre de l'économie et des finances, saisi à l'initiative du comptable en application du décret du 29 septembre 1964, d'apprécier si les

Séance 6

Le contrôle politique (la loi de règlement)

I Notions fondamentales :

Certification des comptes ; Contrôle après exécution du Parlement ; Cour des comptes
Décrets d'avance ; Lois de finances rectificatives.

II Documents présentés

- 1) **Extrait de la Constitution** : Article 47-2
- 2) **Extraits de la LOLF** : Articles 37, 54, 57, 58, 59
- 3) **Documents** :
 - Décision n° 64-27 DC du 18 décembre 1964, *Loi de finances pour 1965*
 - Décision n° 83-161 DC du 19 juillet 1983, *Loi portant règlement définitif du budget de 1981*.
 - Décision n° 85-190 DC du 24 juillet 1985, *Loi portant règlement définitif du budget de 1983* (extraits).
 - Décision n° 85-202 DC du 16 janvier 1986, *Loi relative à la loi portant règlement définitif du budget de 1983* (extraits).
 - Décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001, *Loi organique relative aux lois de finances* (extraits).
 - Avis du Conseil d'Etat, Assemblée générale (Section des finances) - n° 365.546, du 21 décembre 2000
 - Extrait du Rapport de la Cour des comptes sur la certification des comptes de l'Etat exercice 2007

III Exercice pratique :

1°) Faire une fiche de jurisprudence de la décision

2°) En quoi la LOLF renforce t-elle le pouvoir de contrôle budgétaire du Parlement ?

3°) Quelle est la portée du principe de sincérité de la loi de règlement ?

4°) Rédiger une introduction et un plan détaillé de la décision.

1) Extrait de la Constitution

Art. 47-2.- La Cour des comptes assiste le Parlement dans le contrôle de l'action du Gouvernement. Elle assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances et de l'application des lois de financement de la sécurité sociale ainsi que dans l'évaluation des politiques publiques. Par ses rapports publics, elle contribue à l'information des citoyens.

Les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères. Ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière.

2) Extraits de la LOLF :

Article 37

I. - La loi de règlement arrête le montant définitif des recettes et des dépenses du budget auquel elle se rapporte, ainsi que le résultat budgétaire qui en découle.

II. - La loi de règlement arrête le montant définitif des ressources et des charges de trésorerie ayant concouru à la réalisation de l'équilibre financier de l'année correspondante, présenté dans un tableau de financement.

III. - La loi de règlement approuve le compte de résultat de l'exercice, établi à partir des ressources et des charges constatées dans les conditions prévues à l'article 30. Elle affecte au bilan le résultat comptable de l'exercice et approuve le bilan après affectation ainsi que ses annexes.

IV. - Le cas échéant, la loi de règlement :

1 Ratifie les modifications apportées par décret d'avance aux crédits ouverts par la dernière loi de finances afférente à cette année ;

2 Ouvre, pour chaque programme ou dotation concerné, les crédits nécessaires pour régulariser les dépassements constatés résultant de circonstances de force majeure dûment justifiées et procède à l'annulation des crédits n'ayant été ni consommés ni reportés ;

3 Majore, pour chaque compte spécial concerné, le montant du découvert autorisé au niveau du découvert constaté ;

4 Arrête les soldes des comptes spéciaux non reportés sur l'exercice suivant ;

5 Apure les profits et pertes survenus sur chaque compte spécial.

V. - La loi de règlement peut également comporter toutes dispositions relatives à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques, ainsi qu'à la comptabilité de l'Etat et au régime de la responsabilité pécuniaire des agents des services publics.

Article 54

Sont joints au projet de loi de règlement :

1o Le développement des recettes du budget général ;

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

3o Une annexe explicative présentant les recettes et les dépenses effectives du budget de l'Etat selon les

conventions prévues au 3o de l'article 51 et comportant pour chaque programme, les justifications des circonstances ayant conduit à ne pas engager les dépenses correspondant aux crédits destinés à financer les dépenses visées au 5o du I de l'article 5 ;

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

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

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

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

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

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

7o Le compte général de l'Etat, qui comprend la balance générale des comptes, le compte de résultat, le bilan et ses annexes, et une évaluation des engagements hors bilan de l'Etat. Il est accompagné d'un rapport de présentation, qui indique notamment les changements des méthodes et des règles comptables appliqués au cours de l'exercice.

Article 57

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

Tous les renseignements et documents d'ordre financier et administratif qu'ils demandent, y compris tout rapport établi par les organismes et services chargés du contrôle de l'administration, réserve faite des sujets à caractère secret concernant la défense nationale et la sécurité intérieure ou extérieure de l'Etat et du respect du secret de l'instruction et du secret médical, doivent leur être fournis.

Les personnes dont l'audition est jugée nécessaire par le président et le rapporteur général de la commission chargée des finances de chaque assemblée ont l'obligation de s'y soumettre. Elles sont déliées du secret professionnel sous les réserves prévues à l'alinéa précédent.

Article 58

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

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

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

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

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

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

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

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

Article 59

Lorsque, dans le cadre d'une mission de contrôle et d'évaluation, la communication des renseignements demandés en application de l'article 57 ne peut être obtenue au terme d'un délai raisonnable, apprécié au regard de la difficulté de les réunir, les présidents des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances peuvent demander à la juridiction compétente, statuant en référé, de faire cesser cette entrave sous astreinte.

3) Documents :

DECISION N° 64-27 DC du 18 DECEMBRE 1964 LOI DE FINANCES POUR 1965

1. Considérant que la loi de finances pour 1965 dont le texte est, avant sa promulgation, soumis au Conseil constitutionnel pour examen de sa conformité à la Constitution, tend, dans son article 71 : - à étendre le contrôle direct de la Commission de vérification des comptes des entreprises publiques à la Banque de France, à l'Institut d'émission des départements d'outre-mer et aux banques nationalisées - à permettre éventuellement l'extension de ce contrôle aux filiales des établissements publics à caractère administratif et aux sociétés d'économie mixte, dans lesquelles ces établissements publics ou leurs filiales détiennent plus de la moitié du capital - et à abroger " les alinéas 13 à 17 de l'article 34 de la loi n°50-527 du 12 mai 1950 ", qui avait prévu l'intervention du contrôle intermédiaire de la Commission de contrôle des banques ;

2. Considérant, d'une part, que les dispositions contenues dans cet article, qui est le seul de ladite loi dont la conformité à la Constitution est contestée par le Premier ministre, ne mettent en cause aucun des principes fondamentaux ni aucune des règles que l'article 34 de la Constitution a placés dans le domaine de la loi ;

3. Considérant, en effet, que lesdites dispositions ne relèvent pas des règles concernant le régime d'émission de la monnaie, les nationalisations d'entreprises, ou les transferts d'entreprises du secteur public au secteur privé, énoncées par ledit article 34 de la Constitution ;

4. Considérant que, si, parmi les différents organismes visés par lesdites dispositions, l'Institut d'émission des départements d'outre-mer présente le caractère d'un établissement public, l'extension à ses activités du contrôle de la Commission de vérification des entreprises publiques ne saurait, s'agissant de modalités d'exercice du contrôle, être regardée comme constituant une règle concernant la création d'une catégorie d'établissement public ni, par suite, comme relevant, de ce fait, du domaine de la loi ;

5. Considérant que les dispositions dont il s'agit ne touchent pas davantage aux règles concernant les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques ; que, si l'article 34 de la Constitution réserve à la compétence du législateur le soin d'édicter les règles concernant ces garanties fondamentales, lesdites règles doivent être appréciées dans le cadre des limitations de portée générale qui y ont été introduites par la législation antérieure à la Constitution en vue de permettre certaines interventions de la

puissance publique jugées nécessaires en la matière; que, s'agissant du contrôle des entreprises publiques, des sociétés nationalisées et de leurs filiales, la détermination de ces règles doit s'analyser compte tenu du pouvoir très général de fixer les modalités de ce contrôle qui a été reconnu au Gouvernement depuis la loi du 6 janvier 1948, dont l'article 56 modifié par le décret du 24 mai 1958 a institué la Commission de vérification des comptes des entreprises publiques ; que c'est dans le cadre de cette compétence réglementaire qu'ont été pris les décrets qui sont intervenus en ce domaine tant antérieurement à l'entrée en vigueur de la Constitution que postérieurement à celle-ci ;

6. Considérant, d'autre part, que " le contrôle des dépenses publiques ", visé à l'article 42 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, doit s'entendre du contrôle des seules charges de l'État et non de celles d'organismes de la nature de ceux ci-dessus mentionnés ; que, par suite, le contrôle de ces organismes n'entre pas dans le champ d'application de cette disposition ;

7. Considérant, en définitive, que s'il appartient au Parlement de prescrire, pour sa propre information, dans les lois de finances, des mesures de contrôle sur la gestion des finances publiques et sur les comptes des établissements et entreprises fonctionnant avec des fonds publics, les modalités de ce contrôle relèvent du domaine du règlement ;

8. Considérant, enfin, qu'il n'y a lieu, en l'espèce, pour le Conseil constitutionnel de soulever aucune question de conformité à la Constitution en ce qui concerne les autres dispositions de la loi dont il est saisi par le Premier ministre aux fins d'examen de son article 71 ;

Décide : L'article 71 de la loi de finances pour 1965 est déclaré non conforme à la Constitution.

DECISION N° 83-161 DC DU 19 JUILLET 1983 LOI PORTANT REGLEMENT DEFINITIF DU BUDGET DE 1981

Le Conseil constitutionnel,[...]

Considérant que les auteurs de la saisine, après avoir rappelé que les lois de règlement ont le caractère de lois de finances, constatent que l'Assemblée nationale a examiné, en première lecture, le projet de loi portant règlement définitif du budget de 1981 plus de quarante jours après son dépôt et en déduisent que ce projet a été adopté selon une procédure non conforme aux dispositions de l'article 47 de la Constitution et de l'article 39 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances ;

Considérant que, si l'article 2 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 range au nombre des lois de finances les lois de règlement, il ne s'ensuit pas que soit applicable à celles-ci l'ensemble des règles relatives à l'élaboration des lois de finances ;

Considérant que l'article 47 de la Constitution, en ses alinéas 2 et 3, et l'article 39 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 fixent les délais d'examen par l'Assemblée nationale et par le Sénat des projets de lois de finances et prévoient que ceux-ci peuvent être mis en vigueur par ordonnance si le Parlement ne s'est pas prononcé dans un délai de soixante-dix jours ; que ces délais, par leur durée et leur agencement aussi bien que par les sanctions attachées à leur inobservation, ont pour objet de permettre qu'interviennent en temps utile, et plus spécialement avant le début d'un exercice, les mesures d'ordre financier nécessaires pour assurer la continuité de la vie nationale ; que la nécessité à laquelle ces règles répondent ne saurait être invoquée quand il s'agit de lois de règlement ; qu'ainsi ces dernières n'entrent pas dans le champ d'application des prescriptions des alinéas 2 et 3 de l'article 47 de la Constitution et de l'article 39 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 et que, dès lors, la procédure suivie pour l'adoption de la loi portant règlement définitif du budget de 1981 n'avait pas à satisfaire aux exigences constitutionnelles invoquées à l'appui de la saisine ;

Considérant qu'en l'espèce il n'y a lieu pour le Conseil constitutionnel de soulever d'office aucune autre question de conformité à la Constitution en ce qui concerne la loi soumise à son examen.

Décide :

ARTICLE 1ER : La loi portant règlement définitif du budget de 1981 est déclarée conforme à la Constitution

EXTRAITS DE LA DECISION N° 85-190 DC DU 24 JUILLET 1985
LOI PORTANT REGLEMENT DEFINITIF DU BUDGET DE 1983

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 28 juin 1985,[...]

Considérant que les députés, auteurs de l'une des saisines, soutiennent que la procédure d'urgence suivie pour l'adoption de la loi portant règlement définitif du budget de 1983 méconnaît les dispositions de l'article 45 de la Constitution et de l'article 39 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances ; qu'en effet, le projet de loi n'ayant fait l'objet que d'une seule lecture devant chacune des deux assemblées, il ne pouvait être procédé à la réunion d'une commission mixte paritaire sans que l'urgence ait été déclarée dans les conditions prévues à l'article 45 de la Constitution ;

Considérant que si, en vertu de l'article 39, avant-dernier alinéa, de l'ordonnance du 2 janvier 1959, les projets de lois de finances sont examinés de plein droit selon la procédure d'urgence, cette disposition non plus que celles du même article relatives aux délais d'examen ne concerne pas les lois de règlement ; qu'en effet, la procédure d'urgence de plein droit, tout comme la fixation de délais d'examen, répond à la préoccupation d'obtenir en temps utiles, et plus spécialement avant le début de l'année, l'intervention des mesures d'ordre financier commandées par la continuité de la vie nationale ; qu'une telle nécessité ne se retrouve pas pour les lois de règlement qui, dès lors, restent soumises, en ce qui concerne la procédure d'urgence, aux prescriptions générales de l'article 45 de la Constitution ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que le projet de loi portant règlement définitif du budget de 1983, qui n'avait donné lieu qu'à une seule lecture devant chaque assemblée, ne pouvait être soumis, comme il l'a été, à une commission mixte paritaire sans qu'il y ait eu déclaration d'urgence par le Gouvernement ; que la loi déférée au Conseil constitutionnel a donc été adoptée selon une procédure non conforme à la Constitution et que, par suite, il n'y a pas lieu d'examiner les autres moyens énoncés tant par les députés que par les sénateurs auteurs des saisines ;[...]

DECIDE :

Article premier. - La loi de règlement définitif du budget de 1983 est déclarée non conforme à la Constitution.

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

EXTRAITS DE LA DECISION N° 85-202 DC DU 16 JANVIER 1986
LOI RELATIVE A LA LOI PORTANT REGLEMENT DEFINITIF DU BUDGET DE 1983

Le Conseil constitutionnel a été saisi, [...]

Sur le moyen tiré de ce que la loi de règlement du budget de 1983 prend en compte diverses opérations d'exécution du budget qui méconnaîtraient les prescriptions de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 : [...]

5. Considérant que le contrôle de la constitutionnalité de la loi de règlement ne se confond pas avec celui de la régularité des opérations d'exécution du budget ; que les textes de valeur constitutionnelle relatifs à la loi de règlement ont pour objet de permettre au Parlement d'exercer sur l'exécution du budget le contrôle politique qui lui appartient ; qu'à cette fin, ainsi qu'il résulte des termes mêmes de l'article 35 de l'ordonnance du 2 janvier 1959, la loi de règlement comporte deux catégories de dispositions ayant une portée différente : celles, d'une part, qui constatent les résultats des opérations de toute nature intervenues pour l'exécution du budget et établissent le compte de résultats de l'année, celles, d'autre part, qui opèrent, le cas échéant, des ajustements de crédits par rapport aux prévisions de la loi de finances et autorisent le transfert du résultat de l'année au compte permanent des découverts du Trésor ;

6. Considérant qu'en tant qu'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 de ces opérations, et alors même que certaines d'entre elles auraient méconnu des règles de valeur constitutionnelle ; que, s'agissant d'opérations qui présentent le caractère d'actes administratifs ou comptables, le contrôle de cette régularité relève des autorités et juridictions compétentes pour en connaître ; qu'il ne saurait appartenir au Conseil constitutionnel d'examiner la régularité constitutionnelle de ces opérations ; que la constitutionnalité de la loi de règlement, en celles de ses dispositions qui procèdent à des constatations, s'apprécie au regard des seules règles de valeur constitutionnelle qui définissent son contenu et qui figurent dans les articles 2 et 35 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 ;

7. 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 ; [...]

EXTRAITS DE LA DECISION N° 2001-448 DC DU 25 JUILLET 2001
LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES

[...] 60. Considérant que l'article 32 énonce le principe de sincérité des lois de finances, en précisant : « Leur sincérité s'apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler » ; qu'il en résulte que le principe de sincérité n'a pas la même portée s'agissant des lois de règlement et des autres lois de finances ; que, dans le cas de la loi de finances de l'année, des lois de finances rectificatives et des lois particulières prises selon les procédures d'urgence prévues à l'article 45, la sincérité se caractérise par l'absence d'intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre déterminé par la loi de finances ;

61. Considérant que la sincérité de la loi de règlement s'entend en outre comme imposant l'exactitude des comptes ; [...]

77. Considérant que le second alinéa de l'article 39 prescrit le dépôt et la distribution de chacune des « annexes générales » mentionnées au 7° de l'article 51, « au moins cinq jours francs avant l'examen, par l'Assemblée nationale en première lecture, des recettes ou des crédits auxquels elle se rapporte » ;

78. Considérant par ailleurs que le projet de loi de règlement est soumis par l'article 46 à l'obligation de dépôt et de distribution avant le 1er juin de l'année qui suit la clôture de l'exercice concerné ; que doivent être joints dans le même délai l'ensemble des documents prévus à l'article 54, ainsi que le rapport et la certification des comptes confiés à la Cour des comptes par l'article 58 ;

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

80. Considérant qu'il en irait de même au cas où les circonstances ne permettraient pas le dépôt de tout ou partie d'une des annexes que l'article 53 prescrit de joindre à tout projet de loi de finances rectificative ;

81. Considérant que, sous ces réserves, ne sont pas contraires à la Constitution le second alinéa de l'article 39, l'article 46 et l'article 53 ;

. *En ce qui concerne les procédures d'information sur les finances publiques :*

82. Considérant que l'article 41 dispose que, devant chaque assemblée, le projet de loi de règlement afférent à l'année précédente est soumis au vote en première lecture avant la mise en discussion du projet de loi de finances de l'année suivante ;

83. Considérant que l'article 48 prévoit la présentation par le Gouvernement, au cours du dernier trimestre de la session ordinaire, d'un rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques, qui peut donner lieu à un débat à l'Assemblée nationale et au Sénat ;

84. Considérant qu'en vue de l'examen et du vote de la loi de finances de l'année, l'article 49 dispose qu'avant le 10 juillet de chaque année, les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances et les autres commissions concernées adressent des questionnaires au Gouvernement, qui y répond par écrit au plus tard huit jours francs après la date limite de mise en distribution du projet ;

85. Considérant qu'en vue de l'examen et du vote, tant du projet de loi de finances que du projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année suivante, la présentation d'un rapport sur les prélèvements obligatoires et sur leur évolution est prévue à l'ouverture de la session ordinaire par l'article 52, qui permet un débat devant chaque assemblée ;

86. Considérant que l'article 55 exige l'évaluation chiffrée de l'incidence de chaque disposition d'un projet de loi de finances affectant les ressources ou les charges de l'État ;

87. Considérant, enfin, que la publication au *Journal officiel*, non seulement des divers décrets et arrêtés prévus par la loi organique, mais aussi « des rapports qui en présentent les motivations, sauf en ce qui concerne les sujets à caractère secret touchant à la défense nationale, à la sécurité intérieure ou extérieure de l'État ou aux affaires étrangères » est prescrite par l'article 56 ;

88. Considérant que l'objet de ces dispositions est de prévoir les conditions dans lesquelles les membres du Parlement sont informés de l'exécution des lois de finances, de la gestion des finances publiques et des prévisions de ressources et de charges de l'État avant d'examiner les projets de loi de finances ; qu'elles trouvent leur fondement dans l'habilitation conférée à la loi organique par le premier alinéa de l'article 47 de la Constitution ;

89. Considérant, toutefois, qu'une éventuelle méconnaissance de ces procédures ne saurait faire obstacle à la mise en discussion d'un projet de loi de finances ; que la conformité de la loi de finances à la Constitution serait alors appréciée au regard tant des exigences de la continuité de la vie nationale que de l'impératif de sincérité qui s'attache à l'examen des lois de finances pendant toute la durée de celui-ci ;

EXTRAIT DE L'AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT ASSEMBLEE GENERALE (SECTION DES FINANCES) - N° 365.546 - 21 DECEMBRE 2000
--

a) en ce qui concerne les missions, prérogatives et moyens de contrôle du Parlement en matière de finances publiques :

Outre des missions générales de contrôle du Gouvernement, qu'il exerce notamment dans les conditions définies par l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, le Parlement exerce son contrôle sur l'exécution des lois de finances, avec l'assistance de la Cour des Comptes, prévue par le dernier alinéa de l'article 47 de la Constitution. A cet égard, l'ordonnance n°58-1374 du 30 novembre 1958 relative à la loi de finances pour 1959, modifiée notamment par la loi de finances rectificative pour 2000 (loi n°2000-656 du 13 juillet 2000), attribue des prérogatives particulières aux présidents et rapporteurs généraux des commissions parlementaires en charge des affaires budgétaires.

Les dispositions qui définissent ces différentes missions et prérogatives ne sont pas de celles qui sont spécifiquement liées aux conditions dans lesquelles sont déterminées les ressources et les charges de l'Etat ou dans lesquelles sont votées les lois de finances et qui auraient vocation, pour ce motif, à figurer dans la loi organique relative aux lois de finances.

Le Parlement exerce cependant aussi son contrôle sur l'exécution des lois de finances en se prononçant sur les projets de lois de règlement. Même si elles présentent des caractères particuliers et si, par suite, toutes les dispositions organiques relatives aux lois de finances initiales et rectificatives ne leur sont pas nécessairement applicables, les lois de règlement, qui permettent au Parlement non seulement de ratifier les conditions dans lesquelles le budget de l'année écoulée a été exécuté mais aussi de disposer d'éléments d'appréciation de nature

à éclairer son vote sur le budget de l'année à venir, pourront être rangées, par la nouvelle loi organique relative aux lois de finances, parmi les lois de finances. Dès lors, toutes les dispositions qui ont pour objet de définir la nature et le contenu des documents, notamment comptables, qui accompagnent les projets de lois de règlement et, par là même, de préciser la portée du contrôle qu'exerce le Parlement en se prononçant sur ceux-ci devront figurer dans la loi organique : elles sont en effet spécifiquement liées aux conditions dans lesquelles sont votées des lois de finances. (...)

EXTRAIT DU RAPPORT DE LA COUR DES COMPTES SUR LA CERTIFICATION DES COMPTES DE L'ETAT EXERCICE 2007

L'objet de la certification

La certification des comptes se définit comme l'opinion écrite et motivée que formule un organisme indépendant sous sa responsabilité sur la conformité des états financiers d'une entité, dans tous ses aspects significatifs, à un ensemble donné de règles comptables au premier rang desquelles figurent la régularité, la sincérité et la fidélité des comptes. La mission de certification confiée à la Cour des comptes est de collecter tous les éléments probants nécessaires pour lui permettre d'affirmer que les comptes de l'Etat sont conformes aux principes et aux normes comptables qui leur sont applicables. Elle vise à garantir la fiabilité des informations qu'ils contiennent et à donner au Parlement avant le vote de la loi de règlement une assurance raisonnable qu'ils sont exempts d'anomalies significatives. Elle fait l'objet d'une décision collégiale, rendue au terme d'une procédure contradictoire.

Le champ de la certification

La certification délivrée par la Cour ne porte, au stade actuel, que sur les comptes annuels de l'Etat en tant que personnalité juridique et pas encore sur des comptes consolidés qui auront pour objet d'intégrer aux comptes de l'Etat ceux de l'ensemble des entités placées sous son contrôle. Elle ne s'applique actuellement qu'aux états financiers issus de la comptabilité générale et notamment au compte de résultat et au bilan que le Parlement doit approuver, aux termes de l'article 37 de la LOLF ; elle ne vise donc pas à donner une assurance raisonnable sur les deux autres résultats que le Parlement arrête en loi de règlement, à savoir le montant définitif des recettes et des dépenses budgétaires de l'exercice et le montant définitif des ressources et des charges de trésorerie présenté dans un tableau de financement, bien que ce dernier ait toutes les caractéristiques d'un état financier. Bien que largement réalisée, la réconciliation entre les données de la comptabilité des recettes et des dépenses budgétaires et celles de la comptabilité générale de l'Etat ne permet pas d'expliquer tous les éléments de passage d'une comptabilité à l'autre. En outre, il reste impossible de rapprocher les consommations d'autorisations d'engagements au plan budgétaire et les engagements constatés en comptabilité générale. Ce constat rend nécessaire, dans le référentiel de comptabilité budgétaire en cours d'élaboration par la direction du budget, de définir des concepts, notamment la notion d'engagement, cohérents avec ceux de la comptabilité générale. L'amélioration des procédures et, à terme, le déploiement complet du système d'information *Chorus* devraient aussi permettre d'établir une correspondance plus fine entre les reports de charges budgétaires et les charges à payer et faciliter le rapprochement des données issues de ces deux comptabilités.

L'enjeu de la certification

En rapprochant les règles de la comptabilité de l'Etat de celles qui sont applicables aux entreprises et en assignant à la Cour la mission de certifier les comptes de l'Etat, le législateur organique a inscrit la France dans un mouvement international de modernisation des systèmes comptables publics. Un petit nombre d'autres pays membres de l'OCDE ont, en effet, choisi ces dernières années de mettre en œuvre des réformes comptables comparables et de faire certifier leurs comptes par leur institution supérieure de contrôle. L'enjeu ultime de la réforme comptable est l'utilisation du nouveau vecteur d'information financière que constitue la comptabilité générale, fondée sur une approche patrimoniale exhaustive et exacte des droits et obligations de l'Etat, qui lui permet d'anticiper ses charges futures, d'optimiser sa gestion patrimoniale et de mesurer le coût complet des politiques qu'il met en œuvre, seul ou en liaison avec d'autres administrations publiques. La certification des comptes a pour objet d'en garantir la fiabilité.

Séance 7

Le contrôle juridictionnel

I Notions fondamentales :

Arrêt de débet ; Quitus ; Règle du double arrêt ; Principe du contradictoire ; Principe d'impartialité ; Effet dévolutif de l'appel.

II Documents présentés :

1. Sources constitutionnelles : (article 15 DDHC)

2. Sources législatives :

Article 60 XI de la loi n° 63-156 du 23 février 1963
Extraits du Code général des collectivités territoriales

3. Sources jurisprudentielles :

Extraits de l'arrêt de la CEDH *Martinie c/ France*, 12 avril 2006
CE. Ass. 6 avril 2001, *SA entreprise Razel frères et Le Leuch*
CE. 30 mai 2007, Req. 274724
CE. Ass., 27 octobre 2000, *Desvigne*
CE., Sect. 30 octobre 1998, *Lorenzi*
CE, Sect., 16 novembre 1998, *SARL Deltana et T. Perrin*.

4. Exposé des motifs du projet de loi portant réforme des juridictions financières.

III Exercices

1° Quelles sont les personnes et les faits justiciables devant la Cour des comptes ainsi que devant la Cour de discipline budgétaire et financière ?

2° Comparez les jurisprudences du Conseil d'Etat *Lorenzi*, *Desvigne* et *SARL Deltana et T. Perrin*. Dans quelle mesure la Cour des comptes et la Cour de discipline budgétaire et financière doivent-elles respecter l'article 6-1 de la CEDH ?

3° Rédigez un plan détaillé sur l'arrêt de la CEDH de 2006 *Martinie c/ France*.

Article 15 Déclaration des droits de l'homme et du citoyen :

La Société a le droit de demander compte à tout Agent public de son administration.

LOI N° 63-156 DU 23 FÉVRIER 1963

Article 60

Version consolidée au 31 décembre 2006

XI - Toute personne qui, sans avoir la qualité de comptable public ou sans agir sous contrôle et pour le compte d'un comptable public, s'ingère dans le recouvrement de recettes affectées ou destinées à un organisme public doté d'un poste comptable ou dépendant d'un tel poste doit, nonobstant les poursuites qui pourraient être engagées devant les juridictions répressives, rendre compte au juge financier de l'emploi des fonds ou valeurs qu'elle a irrégulièrement détenus ou maniés.

Il en est de même pour toute personne qui reçoit ou manie directement ou indirectement des fonds ou valeurs extraits irrégulièrement de la caisse d'un organisme public et pour toute personne qui, sans avoir la qualité de comptable public, procède à des opérations portant sur des fonds ou valeurs n'appartenant pas aux organismes publics, mais que les comptables publics sont exclusivement chargés d'exécuter en vertu de la réglementation en vigueur.

Les gestions irrégulières entraînent, pour leurs auteurs, déclarés comptables de fait par la Cour des comptes, les mêmes obligations et responsabilités que les gestions patentes pour les comptables publics. Néanmoins, le juge des comptes peut, hors le cas de mauvaise foi ou d'infidélité du comptable de fait, suppléer par des considérations d'équité à l'insuffisance des justifications produites.

Les comptables de fait pourront, dans le cas où ils n'ont pas fait l'objet des poursuites au titre du délit prévu et réprimé par l'article 433-12 du Code pénal, être condamnés aux amendes prévues par la loi.

Extraits du Code général des collectivités territoriales

Article L2342-3

Créé par [Loi n°2001-1248 du 21 décembre 2001 - art. 46](#)

Le maire déclaré comptable de fait par un jugement du juge des comptes statuant définitivement est suspendu de sa qualité d'ordonnateur jusqu'à ce qu'il ait reçu quitus de sa gestion. Dans ce cas, le conseil municipal délibère afin de confier à un adjoint les attributions mentionnées aux articles [L. 2342-1](#) et [L. 2342-2](#). Cette fonction prend fin dès lors que le maire a reçu quitus de sa gestion.

Article L3221-3-1

Créé par [Loi n°2001-1248 du 21 décembre 2001 - art. 45](#)

Le président du conseil général déclaré comptable de fait par un jugement du juge des comptes statuant définitivement est suspendu de sa qualité d'ordonnateur jusqu'à ce qu'il ait reçu quitus de sa gestion. Dans ce cas, le conseil général délibère afin de confier à un vice-président les attributions mentionnées à l'article [L. 3221-2](#). Cette fonction prend fin dès lors que le président du conseil général a reçu quitus de sa gestion.

Article L4231-2-1

Créé par [Loi n°2001-1248 du 21 décembre 2001 - art. 48](#)

Le président du conseil régional déclaré comptable de fait par un jugement du juge des comptes statuant définitivement est suspendu de sa qualité d'ordonnateur jusqu'à ce qu'il ait reçu quitus de sa gestion. Dans ce cas, le conseil régional délibère afin de confier à un vice-président les attributions mentionnées à l'article [L. 4231-2](#). Cette fonction prend fin dès lors que le président du conseil régional a reçu quitus de sa gestion.

Sources jurisprudentielles :

EXTRAITS DE L'ARRET DE LA CEDH MARTINIE C/ FRANCE, 12 AVRIL 2006

(...) EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

7. Le requérant, agent de l'Education nationale, est né en 1948 et réside à Papeete.

8. En juin 1987, le lycée René Cassin de Bayonne – dont le requérant avait été nommé l'agent comptable par arrêté du Recteur de l'académie de Bordeaux – et la fédération française de pelote basque conclurent une convention en vue de créer au sein du lycée un Centre permettant aux jeunes athlètes de poursuivre leurs études tout en s'entraînant : le centre national d'entraînement à la pelote basque (« CNEA »). Dépourvu de personnalité morale, le CNEA était rattaché au budget du lycée ; le proviseur du lycée en était directeur et ordonnateur des dépenses, et le requérant, nommé secrétaire général de ce centre, lui servait d'agent comptable. En décembre 1987, le proviseur institua une indemnité forfaitaire mensuelle au profit du directeur du CNEA et de son secrétaire général.

9. Dans le cadre du contrôle des comptes rendus par le requérant pour les exercices 1989 à 1993, la chambre régionale des comptes d'Aquitaine adopta, les 3 mai 1996 et 11 mars 1997, des jugements provisoires enjoignant au requérant de produire certaines justifications complémentaires.

Par un jugement du 17 octobre 1997, la chambre régionale des comptes d'Aquitaine constitua le requérant débiteur dudit lycée pour les sommes de 191 893,09 francs (« FRF »), 11 407,75 FRF et 17 806,60 FRF, assorties d'intérêts. Ces montants correspondent à des paiements effectués par le requérant en sa qualité de comptable public de cet établissement, pour les exercices 1989 à 1993. La première est relative à l'indemnité forfaitaire mensuelle versée au proviseur du lycée, en sa qualité de directeur du « CNEA », et au requérant lui-même, en sa qualité de secrétaire général ; la seconde a trait à une indemnité de caisse versée au requérant lui-même sur les crédits du service à comptabilité distincte du CNEA ; la troisième se rapporte au versement sur le compte du service à comptabilité distincte du CNEA d'indemnités de congés payés, au bénéfice du directeur du centre et du requérant lui-même. Le jugement constate l'absence d'une délibération exécutoire du conseil d'administration du Lycée René Cassin décidant de ces indemnités – alors que seul cet organe avait compétence pour mettre en place un système indemnitaire – et, se référant aux textes les prévoyant, rappelle qu'« il appartient au comptable public de s'assurer que les pièces justificatives qu'il présente à l'appui des paiements qu'il prend en charge émanent bien de l'autorité compétente ».

10. Saisie en appel par le requérant, la Cour des comptes, par un arrêt du 20 octobre 1998, confirma pour l'essentiel le jugement déféré et le reforma partiellement sur le total du débit, réduisant celui-ci à 191 893,09 FRF.

11. Par une décision du 22 octobre 1999, le Conseil d'Etat déclara la requête en cassation déposée par le requérant « non admise ». La décision est ainsi rédigée :

« Considérant qu'aux termes de l'article 11 de la loi du 31 décembre 1987 portant réforme du contentieux administratif : « le pourvoi en cassation devant le Conseil d'Etat fait l'objet d'une procédure préalable d'admission. L'admission est refusée par décision juridictionnelle si le pourvoi est irrecevable ou n'est fondé sur aucun moyen sérieux » ;

Considérant que, pour demander l'annulation de l'arrêt du 20 octobre 1998 [de] la Cour des comptes (...), M. **Martinie** soutient que l'arrêt attaqué a été rendu en violation des stipulations de l'article 6 § 1 de la Convention (...) dès lors qu'il n'a pas été invité à comparaître, ni à présenter ses observations, qu'il n'a pas eu connaissance de la date de l'audience fixée par la Cour des comptes, et que le rapporteur et le contre-rapporteur ont participé au délibéré de la formation de jugement ; que la cour a commis une erreur de droit en considérant que seule une délibération exécutoire du conseil d'administration du lycée aurait pu constituer la pièce justificative du paiement ; qu'elle ne pouvait pas davantage mettre à la charge du comptable des dépenses payées par le [CNEA] antérieurement au 21 février 1992, date de sa nomination, comme comptable du « service à comptabilité directe » ayant supporté les dépenses irrégulières ; qu'enfin, la Cour des comptes a commis une autre erreur de droit en ordonnant le versement du débit au profit du lycée René Cassin ;

Considérant qu'aucun de ces moyens n'est de nature à permettre l'admission de la requête ».

12. Le 7 juin 2001, le ministre des finances accorda au requérant une remise gracieuse du débit prononcé par la Cour des comptes, à hauteur de 21 953,91 euros (« EUR »), 762,25 EUR restant ainsi à sa charge.

(...) B. Sur le fond

1. Sur le grief relatif à une méconnaissance de l'article 6 § 1 dans le cadre de l'instance devant la Cour

a) Les thèses des parties

31. Le requérant dénonce une violation, devant la Cour des comptes, de son droit à voir sa cause entendue « équitablement [et] publiquement », « par un tribunal (...) impartial » au sens de l'article 6 § 1. Il expose que ni lui-même ni son conseil n'ont reçu communication, avant l'audience, du rapport du conseiller rapporteur (alors que ledit rapport avait été communiqué au ministère public), et que le conseiller rapporteur a participé au délibéré de la formation de jugement alors qu'il avait préalablement participé à l'instruction de l'affaire. Se référant à l'arrêt *Guisset c. France* (n° 33933/96, CEDH 2000-IX, §§ 72-74), il ajoute qu'il n'a été ni convoqué à l'audience, ni invité à présenter ses observations, ni même informé de la date de l'audience, laquelle en outre n'est pas publique.

32. Le Gouvernement soutient que les règles de procédure propres aux juridictions financières sont de nature à assurer aux justiciables des garanties complètes au regard des exigences du procès équitable et du respect des droits de la défense. Il souligne que diverses dispositions prévoient et aménagent le caractère contradictoire de la procédure de jugement du compte et assurent aux intérêts du comptable une « protection exceptionnellement étendue ». Il se réfère à cet égard à ce qui suit : le caractère écrit de la procédure (prévu par les articles L. 140-7 et R. 241-27 du code des juridictions financières), qui exclut toute référence à des éléments oraux tels que des entretiens ou auditions – à l'exception du jugement des comptabilités de fait – et fait obligation au juge de se fonder sur les seules pièces présentées par le comptable à l'appui de son compte ; « le principe constant selon lequel une disposition contentieuse définitive ne peut être adoptée sans que toutes les parties aient pu répondre par écrit à un premier jugement provisoire (règle dite du « double arrêt »), au terme d'un délai qui ne peut être inférieur à un mois, l'accès aux pièces sur lesquelles sont fondés l'arrêt ou le jugement provisoire, y compris les conclusions du ministère public mais à l'exclusion du rapport d'instruction (sauf en cas de gestion de fait) » (*sic*) ; l'obligation réglementaire, édictée par l'article R. 231-5 du code des juridictions financières, d'exposer et de discuter, dans le cadre des jugements définitifs, les moyens développés par les parties intéressées aux jugements comportant des dispositions provisoires (injonctions, réserves) ; le principe absolu de collégialité (article L. 241-13, R. 141-1 et R. 241-1 du code des juridictions financières) qui empêche le rapporteur de prendre seul une décision et lui fait obligation de formuler, en vertu de l'article R. 141-7 du code, des propositions motivées au vu desquelles devra statuer la juridiction ; la désignation systématique, devant la Cour des comptes, d'un conseiller maître « contre-rapporteur » chargé notamment de faire connaître son avis sur chacune des propositions du rapporteur (articles R. 141-7 et R. 141-8 du code des juridictions financières), ceci étant également possible au sein des chambres régionales des comptes.

33. Ceci étant, le Gouvernement ne conteste pas que, lorsque la Cour des comptes est saisie en appel d'un jugement d'une chambre régionale des comptes mettant un comptable public en débet, l'audience n'est pas publique, ni que les parties ne sont ni invitées ni même informées de sa date. Il souligne cependant « au préalable » que le requérant n'a pas demandé à ce que l'audience d'appel soit publique, ni à être entendu oralement par la Cour des comptes avant qu'elle ne statue sur son appel, de sorte qu'il ne serait « pas fondé à se plaindre de l'absence de débats oraux lors de l'appel devant la Cour des comptes ». Par ailleurs, en tout état de cause, l'absence de publicité de l'audience d'appel en matière de jugement des comptes des comptables publics ne serait pas contraire aux prescriptions de l'article 6 § 1, vu le caractère « objectif » et hautement technique du jugement des comptes publics (le Gouvernement se réfère sur ce point aux arrêts *Schuler-Zgraggen c. Suisse* (24 juin 1993, série A n° 263) et *Ernst et autres c. Belgique* (n° 33400/96, 15 juillet 2003) et à la décision *Varela Assalino c. Portugal* (n° 64336/01, 25 avril 2002)) : le contrôle des volumineuses écritures comptables présentées annuellement par les comptables publics et de l'existence et de la régularité des justificatifs produits en regard de chacune des dépenses effectuées et créances non recouvrées se prêterait bien mieux à des écritures qu'à des plaidoiries. Au demeurant, ajoute le Gouvernement, le caractère contradictoire de la procédure est assuré, en première instance, par la règle précitée dite « du double arrêt », particulièrement protectrice des droits de la défense. Il souligne en outre que, d'un point de vue général, le juge des comptes ne statue pas sur des accusations formulées par l'organisme public à l'encontre du comptable, mais évoque de lui-même, lorsqu'il y a lieu, les opérations susceptibles d'engager la responsabilité de ce dernier ; il ne prend sa décision qu'au terme d'une procédure contradictoire et écrite, qui place les parties dans une situation rigoureusement identique puisque les jugements et arrêts provisoires leurs sont notifiés dans les mêmes formes et leurs ouvrent la même possibilité de réponse, et que l'organisme public ne participe pas non plus aux audiences lorsqu'elles ne sont pas publiques. Bref, en l'espèce, le requérant n'aurait subi aucun désavantage devant les juridictions financières quant à la présentation de sa cause par rapport au lycée dont il tenait les comptes.

34. Le Gouvernement souligne par ailleurs que l'élargissement de l'audience publique à l'ensemble des séances tenues par les juridictions financières – qui ne répondrait à aucun besoin exprimé par les associations de comptables ou par la direction générale de la comptabilité publique – représenterait un surcoût considérable pour la collectivité, compte tenu du nombre de décisions rendues chaque année (plus de 24 000 en 2003).

S'agissant de la participation du rapporteur au délibéré de la Cour des comptes, le Gouvernement souligne

que, lorsque celle-ci est saisie en appel d'un jugement de débet, le magistrat de la Cour des comptes investi de ces fonctions est le « préposé » de la formation de jugement, devant laquelle il expose les moyens que les parties ont développés dans leurs mémoires et formule des propositions au vu du dossier, limitées par les prétentions desdites parties. Il n'aurait aucun rôle dans le déclenchement de l'instance, dans la formulation des griefs ou dans le champ d'intervention du juge et sa mission ne serait aucunement comparable à celle d'un juge d'instruction : il ne mettrait pas la requête en état d'être jugée, cette mission appartenant au commissaire du gouvernement près la chambre régionale des comptes, et il ne lui appartiendrait pas de se livrer à des investigations destinées à identifier l'existence ou l'auteur d'une irrégularité puisqu'il est lié par les termes de l'enquête. Si les articles R. 141-2 et R. 141-3 du code des juridictions financières lui confèrent des pouvoirs d'investigation, l'utilisation de ces pouvoirs serait exceptionnel en appel, le dossier étant complet à ce stade ; au demeurant, en l'espèce, aucun élément ne laisserait penser que, devant la Cour des comptes, le rapporteur ait eut besoin de recourir à ces pouvoirs. Renvoyant *mutatis mutandis* à la décision *Didier c. France* (n° 58188/00, CEDH 2002-VII), le Gouvernement invite la Cour à conclure que la participation du rapporteur au délibéré ne pose aucun problème sous l'angle de l'article 6 de la Convention.

35. Par ailleurs, puisque le rapport contient des propositions motivées de décision et mentionne de ce fait l'opinion d'un membre de la formation de jugement, il ne constituerait pas une pièce de la procédure d'instruction mais participerait à la fonction de juger dévolue à la formation collégiale dont ce magistrat est membre ; couvert par le secret du délibéré, il ne pourrait être communiqué aux parties. A cet égard, au demeurant, il ressortirait de la jurisprudence du Conseil d'Etat (14 décembre 2001, *Sté Réflexion, Médiations, Ripostes*) que le procureur général ne peut être considéré comme une partie que dans le cas où il a introduit l'instance, soit par un réquisitoire, soit par l'exercice de sa faculté d'appel, ce qui ne fut pas le cas en l'espèce.

Enfin, souligne le Gouvernement, conformément à la pratique déjà consacrée à l'époque où la cause du requérant a été examinée par la cour de comptes, le procureur général n'était pas présent au délibéré de la formation de jugement.

36. Le requérant réplique que, lorsque la Cour des comptes statue en matière de gestion de fait et d'amende, les audiences devant elles sont publiques (depuis l'entrée en vigueur de la loi du 21 décembre 2001 sur la Cour des comptes et les chambres régionales et du décret du 27 septembre 2002), les parties sont averties de la date de l'audience, et les requérants et autres parties intéressées peuvent, à leur demande, être entendues par la cour avant le délibéré et ont la possibilité de répondre aux conclusions du ministère public et au rapport du rapporteur. Il en déduit que la France a d'ores et déjà pris acte de la nécessité de la publicité des débats et du respect du contradictoire devant cette juridiction lorsqu'elle connaît de la gestion de fait ou de l'amende, et souligne que rien ne l'exempte d'appliquer les mêmes règles procédurales aux instances relatives à la mise en débet des comptables publics. Il ajoute que la règle du double arrêt dont le Gouvernement fait état n'assure qu'imparfaitement le respect du contradictoire, dès lors que la procédure demeure exclusivement écrite, et qu'en tout état de cause, la Cour des comptes n'a pas jugé opportun de l'appliquer à son appel.

37. Le requérant indique ensuite que, devant la Cour des comptes, le procureur général – le ministère public – doit être assimilé soit à une « partie principale » lorsqu'il a lui-même interjeté appel, soit à une « partie jointe » lorsque l'appel a – comme en l'espèce – été formé par une autre partie. Il aurait pour mission de veiller à la production régulière des comptes des comptables et « de convaincre le juge de sa conception de l'application de la loi », et formule ses conclusions écrites sur la base des rapports qui lui sont communiqués (l'article R. 112-8 du code des juridictions financières prévoyant que les rapports relatifs au débet lui sont obligatoirement transmis) ; dès lors qu'il présente une opinion, il serait un « allié ou un adversaire objectif » au sens de l'arrêt *Borgers c. Belgique* du 30 octobre 1991 (Série A n° 214-B). Le fait que, avant l'audience, le rapport du rapporteur lui est transmis et non au comptable public concerné serait en conséquence incompatible avec le principe de l'égalité des armes. A cela il conviendrait d'ajouter non seulement que le procureur général peut participer aux séances des chambres et des sections ainsi qu'y présenter des observations orales alors que le comptable concerné n'a pas cette possibilité, mais aussi qu'il n'est exclu du délibéré que depuis l'entrée en vigueur du décret n° 2002-1201 du 27 septembre 2002.

38. Quant au rapporteur – un « magistrat indépendant » qui n'est pas « partie » à la procédure – il aurait pour mission première, à l'instar du contre-rapporteur, d'instruire le dossier (à charge et à décharge) ; il disposerait à cet effet de pouvoirs très étendus dans la mesure où il pourrait procéder à toutes les investigations qu'il juge utiles, y compris des enquêtes et des expertises, présenter des demandes de renseignements à qui de droit et se rendre dans les services contrôlés ; ses fonctions iraient au-delà puisqu'en sus, il « formule des griefs ». Il présenterait ensuite une opinion sur l'issue juridique à donner au dossier, et, dans les cas où il a été communiqué au procureur général, son rapport serait lu à l'audience, à l'ouverture de celle-ci. Ainsi, parce qu'il est chargé de l'instruction et qu'il formule préalablement une opinion sur le fond, sa présence au délibéré de la formation de jugement serait incompatible avec les exigences de l'article 6 § 1. Les récents amendements au code des juridictions financières indiqueraient d'ailleurs que le Gouvernement a pris acte de cette difficulté : désormais, le rapporteur ne peut plus participer au délibéré ni dans les affaires emportant infraction d'une amende ni en matière de gestion de fait (articles L. 140-7 et R. 141-13 du code des juridictions financières).

b) L'appréciation de la Cour

i. Sur l'absence de publicité des débats devant la Cour des comptes

39. La Cour rappelle que la publicité de la procédure des organes judiciaires visés à l'article 6 § 1 protège les justiciables contre une justice secrète échappant au contrôle du public ; elle constitue aussi l'un des moyens de préserver la confiance dans les cours et tribunaux. Par la transparence qu'elle donne à l'administration de la justice, elle aide à réaliser le but de l'article 6 § 1 : le procès équitable, dont la garantie compte parmi les principes de toute société démocratique au sens de la Convention (voir parmi de très nombreux autres, l'arrêt *Axen c. Allemagne* du 8 décembre 1983, série A n° 72, § 25).

40. Le droit à voir sa cause entendue publiquement implique celui d'une audience publique devant le juge du fond (voir, notamment, *mutatis mutandis*, les arrêts *Fredin c. Suède* (n° 2), du 23 février 1994, Série A n° 283-A, § 21 et *Fischer c. Autriche*, du 26 avril 1995, Série A n° 312, § 44). L'article 6 § 1 ne fait cependant pas obstacle à ce que les juridictions décident, au vu des particularités de la cause soumise à leur examen, de déroger à ce principe : aux termes mêmes de cette disposition, « (...) l'accès de la salle d'audience peut être interdit à la presse et au public pendant la totalité ou une partie du procès dans l'intérêt de la moralité, de l'ordre public ou de la sécurité nationale dans une société démocratique, lorsque les intérêts des mineurs ou la protection de la vie privée des parties au procès l'exigent, ou dans la mesure jugée strictement nécessaire par le tribunal, lorsque dans des circonstances spéciales la publicité serait de nature à porter atteinte aux intérêts de la justice » ; le huis clos, qu'il soit total ou partiel, doit alors être strictement commandé par les circonstances de l'affaire (voir, par exemple, *mutatis mutandis*, l'arrêt *Diennet c. France*, du 26 septembre 1995, Série A n° 325-A, § 34).

41. Par ailleurs, la Cour a jugé que des circonstances exceptionnelles, tenant à la nature des questions soumises au juge dans le cadre de la procédure dont il s'agit (voir, *mutatis mutandis*, l'arrêt *Miller c. Suède* du 8 février 2005, n° 55853/00, § 29), peuvent justifier de se dispenser d'une audience publique (voir en particulier l'arrêt *Göç c. Turquie* [GC], n° 36590/97, CEDH 2002-V, § 47). Elle considère ainsi, en particulier, que le contentieux de la sécurité sociale, hautement technique, se prête souvent mieux à des écritures qu'à des plaidoiries, et que, l'organisation systématique de débats pouvant constituer un obstacle à la particulière diligence requise en matière de sécurité sociale, il est compréhensible que dans un tel domaine les autorités nationales tiennent compte d'impératifs d'efficacité et d'économie (voir, par exemple, les arrêts *Miller* et *Schuler-Zraggen* précités). Il y a lieu cependant de souligner que, dans la plupart des affaires concernant une procédure devant des juridictions « civiles » statuant au fond dans lesquelles elle est arrivée à cette conclusion, le requérant avait eu la possibilité de solliciter la tenue d'une audience publique.

42. La situation est quelque peu différente lorsque, tant en appel le cas échéant qu'en première instance, une procédure « civile » au fond se déroule à huis clos en vertu d'une règle générale et absolue, sans que le justiciable ait la possibilité de solliciter une audience publique au moyen des particularités de sa cause. Une procédure se déroulant ainsi ne saurait en principe passer pour conforme à l'article 6 § 1 de la Convention (voir par exemple les arrêts *Diennet* et *Göç* précités) : sauf circonstances tout à fait exceptionnelles, le justiciable doit au moins avoir la possibilité de solliciter la tenue de débats publics, le huis clos pouvant alors cependant lui être opposé, au regard des circonstances de la cause et pour les motifs suscités.

43. En l'espèce, la loi n'offrait pas aux parties la possibilité de présenter une telle demande, ni en première instance devant la chambre régionale des comptes, ni en appel devant la Cour des comptes. Le Gouvernement ne saurait donc tirer argument du fait que le requérant n'a pas sollicité une audience publique devant la Cour des comptes, dès lors qu'une démarche de cet ordre aurait indubitablement été vouée à l'échec.

Ceci étant, la Cour ne doute pas que le contrôle des écritures comptables présentées annuellement par les comptables publics et de l'existence et de la régularité des justificatifs produits en regard de chacune des dépenses effectuées et créances non recouvrées, présente un degré particulièrement élevé de technicité : elle admet en conséquence qu'il se prête en principe mieux à des écritures qu'à des plaidoiries. Elle est par ailleurs sensible à l'argument que le Gouvernement tire du coût que la généralisation de la publicité des débats pourrait avoir pour la collectivité.

La Cour estime en conséquence que tant que la procédure se limite au contrôle des comptes, l'article 6 § 1 – à le supposer alors applicable – ne fait pas obstacle à ce que le huis clos soit érigé en principe absolu.

Il n'en reste pas moins que le jugement des comptes peut aboutir en première instance à la mise en débet du comptable public dont les comptes sont examinés ; la situation patrimoniale de celui-ci étant alors directement – et, peut-être, substantiellement – en cause, l'on comprend que, face à un enjeu de cette nature, il puisse voir dans le contrôle du public une condition nécessaire à la garantie du respect de ses droits dont il devrait pouvoir bénéficier au moins au stade de l'appel.

Dans ce cas, la technicité du contentieux ne suffit pas à justifier un huis clos systématique. Quant à l'argument tiré du coût d'une publicité généralisée, il perd de sa pertinence dès lors qu'il n'est question que de débats publics au stade de l'appel et lorsque le comptable public concerné le requiert.

44. En résumé, la procédure devant les chambres régionales des comptes se déroulant à huis clos, la Cour

juge essentiel que les comptables publiques se voient offrir la possibilité de solliciter une audience publique devant la Cour des comptes lorsque celle-ci est saisie en appel d'un jugement de première instance les mettant en débet ; en l'absence d'une telle demande, l'audience pourrait rester non publique eu égard, comme il a été dit, à la technicité des débats.

En l'espèce, le requérant n'a pas eu la possibilité de solliciter la tenue de débats publics devant la Cour des comptes. Partant, il y a eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention.

ii. Sur l'équité de la procédure devant la Cour des comptes

45. La Cour estime qu'il y a lieu d'examiner cet aspect de la requête non sous l'angle spécifique du contradictoire ou de l'égalité des armes comme l'y invite le requérant, mais sous celui, plus large, de l'équité de la procédure, à l'instar de ce qu'elle a fait, par exemple, dans l'arrêt *Reinhardt et Slimane-Kaïd c. France* du 31 mars 1998 (*Recueil des arrêts et décisions* 1998-II, § 104). A cette fin, elle entend examiner chacune des critiques formulées par le requérant et procéder ensuite à une appréciation globale de l'équité de la procédure devant la Cour des comptes lorsque celle-ci est saisie en appel d'un jugement mettant un comptable public en débet.

46. La Cour constate en premier lieu que le comptable public concerné n'a pas accès à l'audience de la Cour des comptes. S'il en va de même de la collectivité dont les comptes sont examinés, le procureur général est quant à lui présent et expose son point de vue à la formation de jugement, y compris sur la question du débet. Or, que l'on qualifie le procureur de partie ou non, il se trouve ainsi dans une situation lui permettant, après l'échange des observations écrites, d'influer – dans un sens éventuellement défavorable au comptable – sur la décision de la formation de jugement, sans être soumis à la contradiction des parties, alors que la notion de procès équitable implique, notamment, en principe, le droit de celles-ci de prendre connaissance de toute pièce ou observation soumises au juge, fût-ce par un magistrat indépendant, en vue d'influencer sa décision, et de la discuter (voir, par exemple, l'arrêt *Kress c. France* du 7 juin 2001 ([GC], n° 39594/98, CEDH 2001-VI, § 74).

47. La Cour estime que la présence du procureur au délibéré de la formation de jugement aurait également été sujette à caution ; elle n'a cependant pas de doute quant à la véracité de l'allégation du Gouvernement (paragraphe 35 ci-dessus) selon laquelle il existait déjà à l'époque des faits de la cause une pratique – consacrée par la suite dans les textes – exigeant qu'il n'en aille pas ainsi (voir par exemple, *mutatis mutandis*, l'arrêt *Slimane-Kaïd c. France* (n° 2) du 27 novembre 2003, § 20).

48. La transmission du rapport du rapporteur au procureur, à l'exclusion notamment du comptable, est problématique, dès lors que ce rapport comporte un avis sur le fond, y compris la question du débet, et que, exclu de surcroît de l'audience, le comptable n'a, lui, pas la possibilité de s'exprimer sur l'avis du rapporteur (voir par exemple, *mutatis mutandis*, l'arrêt *Reinhardt et Slimane-Kaïd* précité).

49. En revanche, la présence du rapporteur au délibéré est, en tant que telle, légitime et justifiée, dès lors qu'il est membre de la formation de jugement (voir par exemple, *mutatis mutandis*, l'arrêt *Slimane-Kaïd* (n° 2), précité, § 19) et que, lorsque la Cour des comptes est saisie en appel d'un jugement mettant un comptable public en débet, en règle générale, il ne prend pas de mesures d'instruction mais se prononce au vu d'un dossier déjà instruit et qu'en tout état de cause, aucun élément n'indique qu'en l'espèce le rapporteur ait pris des mesures d'instruction de nature à forger un préjugé (voir, par exemple, *mutatis mutandis*, la décision *Didier* précitée, non publiée sur ce point).

A cet égard, le problème qui se pose tient au fait que le rapporteur a exprimé son point de vue au fond à l'audience, avant le délibéré (voir par exemple, *mutatis mutandis*, l'arrêt *Slimane-Kaïd* (n° 2), précité, § 19) ; or il importe de considérer devant qui il a exprimé ce point de vue : par définition, il ne l'a pas exprimé en public, l'audience n'étant pas publique ; il l'a exprimé devant la formation de jugement dont il est membre – ce qui fait partie de la fonction de juger – et le procureur général. La question se résume donc à celle de savoir si un problème se pose sous l'angle de l'article 6 § 1 du seul fait que le rapporteur, avant de participer au délibéré, a exprimé oralement son point de vue au fond devant le procureur général. Il apparaît ainsi que, dans le contexte bien spécifique de cette procédure, cette question est liée à celle de la communication préalable du rapport au procureur général.

50. En conclusion, même s'il ne faut pas perdre de vue celles des garanties procédurales exposées par le Gouvernement dont bénéficie le comptable public dont la mise en débet est en cause, la Cour considère qu'il y a un déséquilibre au détriment de ce dernier, du fait de la place du procureur dans la procédure : à la différence du comptable, ce dernier est présent à l'audience, est informé préalablement du point de vue du rapporteur, entend celui-ci (ainsi que le contre-rapporteur) lors de l'audience, participe pleinement aux débats, et a la possibilité d'exprimer oralement son propre point de vue sans être contredit par le comptable ; vu sous cet angle, peu importe que le procureur soit ou non qualifié de « partie » dès lors qu'il est à même, pour ces raisons combinées avec l'autorité que lui confèrent ses fonctions, d'influencer la décision de la formation de jugement sur le débet dans un sens éventuellement défavorable au comptable. Selon la Cour ce déséquilibre se trouve accentué par le fait que l'audience n'est pas publique et se déroule en conséquence en dehors de tout contrôle non seulement du comptable concerné mais aussi du public.

La Cour conclut en conséquence à la violation de l'article 6 § 1 de ce chef. (...)

CE. ASS. 6 AVRIL 2001, SA ENTREPRISE RAZEL FRERES ET LE LEUCH

Vu 1°), (...) la S.A. ENTREPRISE **RAZEL FRERES** demande au Conseil d'Etat d'annuler l'arrêt du 10 décembre 1998 par lequel la Cour des comptes a rejeté sa requête en appel du jugement du 6 novembre 1997 de la chambre régionale des comptes de Bretagne l'ayant déclarée conjointement et solidairement avec d'autres personnes comptable de fait des deniers de la commune de Loctudy ;

M. A... demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler l'arrêt du 10 décembre 1998 par lequel la Cour des comptes a rejeté sa requête en appel du jugement du 6 novembre 1997 de la chambre régionale des comptes de Bretagne l'ayant déclaré conjointement et solidairement avec d'autres personnes comptable de fait des deniers de la commune de Loctudy ; (...)

Considérant qu'à la suite d'un contrôle de la gestion de la commune de Loctudy (Finistère) portant sur les années 1990 et suivantes, la chambre régionale des comptes de Bretagne a déclaré, par un jugement définitif en date du 6 novembre 1997, M. X..., ancien maire de la commune, M. A..., ingénieur des Ponts et Chaussées, chef de la subdivision de Pont l'Abbé, M. Z..., ancien chef d'agence de la S.A. ENTREPRISE **RAZEL FRERES** et la société **RAZEL FRERES** comptables de fait des deniers de la commune de Loctudy pour un montant total de 1 998 054,20 F pour des opérations irrégulières menées à l'occasion de la réalisation du port de plaisance de Loctudy ; que la S.A. ENTREPRISE **RAZEL FRERES** et M. A... se pourvoient en cassation contre l'arrêt, en date du 10 décembre 1998, par lequel la Cour des comptes a rejeté leur appel dirigé contre ce jugement ;

Considérant qu'aux termes de l'article L. 231-2 du code des juridictions financières : "Sous réserve des dispositions des articles L. 211-2 et L. 231-6, la chambre régionale des comptes statue en premier ressort, à titre provisoire ou définitif, sur le compte des comptables publics des collectivités territoriales et de leurs établissements publics situés dans son ressort" ; que l'article L. 231-3 du même code dispose que : "La chambre régionale des comptes juge, dans les mêmes formes et sous les mêmes sanctions, les comptes que lui rendent les personnes qu'elle a déclarées comptables de fait d'une collectivité ou d'un établissement public relevant de sa compétence" ; qu'en vertu de l'article L. 241-2 du même code, les magistrats de la chambre régionale des comptes "disposent, pour l'exercice des contrôles qu'ils effectuent, de l'ensemble des droits et pouvoirs attribués à la Cour des comptes par le titre IV du livre Ier" du code des juridictions financières ;

Considérant qu'aux termes de l'article 29 du décret du 23 août 1995 relatif aux chambres régionales des comptes : "Les vérifications et l'instruction des affaires dont la chambre régionale des comptes se saisit elle-même ou est saisie, soit sur réquisitoire du ministère public, soit en application de dispositions législatives, sont confiées à un ou plusieurs rapporteurs chargés d'en faire le rapport devant la formation de délibéré./ Les rapporteurs procèdent sur pièces et sur place aux vérifications et instructions qui leur sont confiées. Celles-ci comportent, en tant que de besoin, toutes demandes de renseignements, enquêtes ou expertises, dans les conditions définies par l'article 30 ci-après (...)" ; que cet article 30 habilite les rapporteurs près les chambres régionales des comptes à demander la communication de tous documents et renseignements relatifs à la gestion des services et organismes dont les comptes ou la gestion sont soumis au contrôle des chambres ; qu'en vertu des articles 31 et 32 du même décret, ces rapporteurs ont un droit d'accès aux logiciels, aux données informatiques et aux immeubles des collectivités et personnes qu'ils contrôlent ; qu'enfin, aux termes de l'article 34 du décret du 23 août 1995 : "Les constatations auxquelles donnent lieu l'examen ou le contrôle des affaires sont consignées dans un rapport. Les suites à leur donner font l'objet de propositions motivées" ;

Considérant, par ailleurs, que l'article 36 du décret du 23 août 1995 prévoit que : "Le rapporteur présente son rapport devant la formation de délibéré. S'il en a été désigné un, le contre-rapporteur fait connaître son avis sur les propositions formulées (...). / La formation devant laquelle le rapport a été présenté délibère ensuite ; elle rend une décision sur chaque proposition. S'il est nécessaire de procéder à un vote, le président recueille successivement le vote du rapporteur, puis de chacun des conseillers (...)" ;

Considérant qu'il résulte de l'ensemble de ces dispositions que lorsqu'une chambre régionale des comptes procède à l'examen de la gestion d'une collectivité publique ou d'un organisme soumis à son contrôle, son rapporteur peut être appelé, par la nature même de la mission qui lui est impartie, à constater des manquements

aux règles de la comptabilité publique qui peuvent conduire à ce que la chambre soit saisie, dans le cadre d'une procédure juridictionnelle, de ces constatations ; que les larges pouvoirs d'investigation dont le rapporteur est investi pour procéder à la vérification de la gestion des organismes et collectivités soumis au contrôle de la chambre régionale des comptes ne se confondent pas avec ceux qui peuvent être mis en oeuvre par la formation de jugement collégiale de cette chambre, chargée de se prononcer sur une déclaration de gestion de fait ;

Considérant, dès lors, que le principe d'impartialité applicable à toutes les juridictions administratives fait obstacle à ce que le rapporteur d'une chambre régionale des comptes participe au jugement de comptes dont il a eu à connaître à l'occasion d'une vérification de gestion ; qu'il s'ensuit que la participation au délibéré de la formation de jugement chargée de se prononcer sur une déclaration de gestion de fait du rapporteur auquel a été confiée la vérification de la gestion de l'organisme dont les deniers sont en cause entache d'irrégularité la composition de cette formation ; (...)

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que la composition de cette formation de jugement était irrégulière ; qu'ainsi que le font valoir les requérants, ce moyen, qui est d'ordre public, devait être relevé d'office par la Cour des comptes ; qu'il suit de là qu'en ne relevant pas que le jugement qui lui était déféré méconnaissait le principe d'impartialité, la Cour a entaché sa décision d'une erreur de droit ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que l'arrêt du 10 décembre 1998 de la Cour des comptes doit être annulé en tant qu'il a confirmé le jugement du 6 novembre 1997 de la chambre régionale des comptes de Bretagne en tant que ce jugement a déclaré la S.A. ENTREPRISE **RAZEL FRERES** et M. A..., conjointement et solidairement avec d'autres personnes, comptables de fait des deniers de la commune de Loctudy ;

CE. 30 mai 2007, Req. 274724

(...) Vu la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;

Considérant que M. A a fait l'objet, au titre de ses fonctions d'agent comptable du lycée Le Corbusier de Saint Etienne du Rouvray (Seine-Maritime), d'une procédure au terme de laquelle il a été constitué débiteur de l'établissement par la chambre régionale des comptes de Haute-Normandie pour la somme totale de 70 890, 66 euros ; que M. A a relevé appel de ce jugement devant la Cour des comptes ; que par un arrêt du 23 juin 2004, cette dernière a infirmé pour partie le jugement de la chambre régionale en ce qui concerne les mises en débet correspondant aux injonctions n°1 et n°3 de la chambre régionale des comptes et limité le débet à la somme de 3 555, 12 euros, correspondant à l'injonction n°2 de la chambre ; que M. A se pourvoit en cassation contre cet arrêt

Considérant qu'aux termes de l'article 6 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales : « 1. Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle. Le jugement doit être rendu publiquement, mais l'accès de la salle d'audience peut être interdit à la presse et au public pendant la totalité ou une partie du procès dans l'intérêt de la moralité, de l'ordre public ou de la sécurité nationale dans une société démocratique, lorsque les intérêts des mineurs ou la protection de la vie privée des parties au procès l'exigent, ou dans la mesure jugée strictement nécessaire par le tribunal, lorsque dans des circonstances spéciales la publicité serait de nature à porter atteinte aux intérêts de la justice... » ; que lorsque le juge des comptes se prononce à titre définitif, en application des articles L. 111-1 et L. 211-1 du code des juridictions financières, sur la régularité des comptes des comptables publics, il tranche, dès lors qu'est en cause la mise en débet du comptable, une contestation portant sur des droits et obligations de caractère civil au sens de la convention ; que les stipulations précitées sont, par suite, applicables à la procédure suivie par la Cour des comptes lorsque celle-ci, comme en l'espèce, statue, à titre définitif, en appel d'un jugement d'une chambre régionale des comptes mettant en débet un comptable public ; qu'il en résulte que, sous les réserves énoncées ci-dessus, les comptables publics doivent alors disposer du droit de solliciter la tenue d'une audience publique ;

Considérant que si M. A a soulevé, après l'expiration du délai de cassation, un moyen tiré du défaut de publicité de l'audience devant la Cour des comptes, ce moyen repose sur la même cause juridique que les moyens soulevés dans le délai et qui mettaient en cause la régularité de l'arrêt ; que, par suite, le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie n'est pas fondé à soutenir que ce moyen est irrecevable ;

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que, les textes applicables du code des juridictions financières de

le prévoyant pas, le requérant n'a pas eu la possibilité de solliciter la tenue de débats publics devant la Cour des comptes ; qu'ainsi la procédure suivie a été irrégulière ; qu'il suit de là, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de la requête, que M. A est fondé à demander l'annulation de l'arrêt attaqué ; qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, en application de l'article R. 143-3 du code des juridictions financières, de renvoyer l'affaire devant la Cour des comptes siégeant toutes chambres réunies ;

CE. ASS., 27 OCTOBRE 2000, DESVIGNE

(...) Sur la régularité de la procédure suivie devant la Cour des **comptes** :

Considérant qu'aux termes de l'article 6, 1, de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales : "Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue (...) publiquement (...) par un tribunal (...) qui décidera soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle" ; que la Cour des **comptes**, lorsqu'elle juge les **comptes** des **comptables** publics, ne statue pas en matière pénale et ne tranche pas de contestation portant sur des droits et obligations de caractère civil ; que, dès lors, les stipulations précitées ne sont pas applicables à la procédure correspondante ;

Considérant que le réquisitoire par lequel le Procureur général près la Cour des **comptes** s'est borné à transmettre l'appel interjeté par Mme X... contre le jugement de la chambre régionale des **comptes** de Provence-Alpes-Côte d'Azur du 15 novembre 1996 n'avait pas à être communiqué à la requérante ;

Considérant que si Mme X... soutient que la Cour aurait dû l'entendre avant de confirmer le débet prononcé contre elle par la chambre régionale des **comptes**, il ressort des termes mêmes des articles L. 131-2 et L. 131-13 du code des juridictions financières que la Cour des **comptes** n'est tenue d'entendre, à leur demande, les personnes intéressées qu'en cas de jugement d'une gestion de fait ou si elle prononce une amende ; que l'arrêt attaqué, qui se prononce sur une comptabilité patente et ne prononce pas d'amende, a, dès lors, été régulièrement rendu sans l'audition de la requérante ;

Considérant enfin que, par un jugement du 13 février 1996, la chambre régionale des **comptes** de Provence-Alpes-Côte d'Azur, statuant provisoirement, a relevé que des prestations de service avaient été réglées à la société anonyme Serre-Che Promo pour un montant total de 1 296 250,56 F sans qu'aient été jointes les pièces justificatives prévues par l'annexe au décret du 13 janvier 1983 modifié et a enjoint à Mme X... de rapporter la "preuve du versement dans la caisse de la régie de la somme de 1 296 250,56 F ou toute autre justification à décharge" ; que Mme X... a été ainsi informée de ce qu'il lui appartenait de justifier de la légalité des paiements auxquels elle avait procédé ; que dans ces conditions, la Cour des **comptes**, saisie en appel du jugement du 15 novembre 1996 par lequel la chambre régionale, statuant définitivement, a constitué Mme X... débitrice de la somme précitée de 1 296 250,56 F, n'a pas méconnu le principe du caractère contradictoire de la procédure en confirmant le débet par substitution au motif erroné retenu par la chambre régionale de celui tiré de l'absence de production par Mme X... des justifications requises ; que l'arrêt attaqué est, sur ce point, suffisamment motivé ;

Sur les moyens tirés de ce que le juge des **comptes** aurait méconnu les limites de sa compétence :

Considérant qu'aux termes du I de l'article 60 de la loi n° 63-156 du 23 février 1963 : "Quel que soit le lieu où ils exercent leurs fonctions, les **comptables** sont personnellement et pécuniairement responsables du recouvrement des recettes, du paiement des dépenses (...)" ; que, selon le IV du même article : "La responsabilité pécuniaire prévue ci-dessus se trouve engagée dès lors qu'un déficit ou un manquant en deniers ou en valeurs a été constaté, qu'une recette n'a pas été recouvrée, qu'une dépense a été irrégulièrement payée ou que, par la faute du comptable public, l'organisme public a dû procéder à l'indemnisation d'un autre organisme public ou d'un tiers" ; qu'aux termes du V du même texte : "La responsabilité pécuniaire d'un comptable public ne peut être mise en jeu que par le ministre dont il relève, le ministre des finances ou le juge des **comptes**" ; qu'en vertu du VII du même article, dans le cas où le comptable public dont la responsabilité est engagée ou mise en jeu n'a pas versé les sommes correspondantes, il "peut être constitué en débet" soit par l'émission à son encontre d'un titre exécutoire, soit par le juge des **comptes** ; que, toutefois, il résulte du IX du même texte que le comptable peut, "en cas de force majeure", être déchargé totalement ou partiellement de sa responsabilité et que la "remise gracieuse" des sommes laissées à sa charge peut lui être accordée ;

Considérant que si, dans l'exercice de sa fonction juridictionnelle, le juge des comptes doit s'abstenir de toute appréciation du comportement personnel des comptables intéressés et ne peut fonder ses décisions que sur les éléments matériels des comptes, il lui appartient, à ce titre, de se prononcer sur le point de savoir si un comptable

public s'est livré aux différents contrôles qu'il lui appartient d'assurer et notamment, s'agissant du recouvrement d'une créance qu'il avait prise en charge, s'il a exercé dans des délais appropriés toutes diligences requises pour ce recouvrement, lesquelles diligences ne peuvent être dissociées du jugement du compte ;

Considérant, s'agissant du débet de 1 296 250, 56 F prononcé à l'encontre de Mme X... en raison du paiement irrégulier de certaines dépenses, qu'aux termes de l'article 12 du décret susvisé du 29 décembre 1962 : "Les **comptables** sont tenus d'exercer (...) b) En matière de dépenses, le contrôle (...) de la validité de la créance dans les conditions prévues à l'article 13 ci-après (...)" ; qu'aux termes de l'article 13 du même décret : "En ce qui concerne la validité de la créance, le contrôle porte sur (...) la production des justifications" ; qu'en relevant que "le comptable n'a pas procédé aux vérifications nécessaires pour constater la régularité de la dette et celle du paiement", la Cour des **comptes** a fait une exacte application des dispositions précitées, sans porter d'appréciation sur le comportement personnel du comptable ;

Considérant, s'agissant du débet de 400 833,38 F prononcé à l'encontre de Mme X... à raison du défaut de recouvrement d'une créance, qu'en recherchant, au vu de son compte et des pièces qui y sont relatives, si Mme X... avait exercé des "diligences adéquates, complètes et rapides" pour le recouvrement des sommes dues par la société d'économie mixte d'aménagement de Saint-Chaffrey-Serre-Chevalier à la Régie des remontées mécaniques de Chantemerle-Saint-Chaffrey, la Cour des **comptes** a fait une exacte application des pouvoirs qui lui sont conférés par la loi et n'a pas, contrairement à ce qui est soutenu, empiété sur ceux dévolus au ministre de l'économie et des finances par le paragraphe IX de l'article 60 de la loi du 23 février 1963 ;

Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que Mme X... n'est pas fondée à demander l'annulation de l'arrêt de la Cour des **comptes** du 18 décembre 1997 ; (...)

CE., SECT. 30 OCTOBRE 1998, LORENZI
--

Vu la requête sommaire et les mémoires complémentaires, enregistrés les 20 juin 1994, 20 octobre 1994 et 6 octobre 1995 au secrétariat du Contentieux du Conseil d'Etat, présentés pour M. Jean-Hervé X..., demeurant ... ; M. X... demande que le Conseil d'Etat annule l'arrêt en date du 13 octobre 1993, en tant que par cet arrêt la **cour de discipline budgétaire** et financière l'a condamné à une amende de 1 000 F et a décidé la publication dudit arrêt au Journal officiel de la République française ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu la Constitution, notamment son article 55 ;

Vu la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ; (...)

Sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de la requête :

Considérant qu'aux termes de l'article 6 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales : « Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue ... publiquement ... par un tribunal qui décidera soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit sur le bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle ... » ; qu'aux termes des dispositions aujourd'hui codifiées à l'article L. 314-15 du code des juridictions financières et qui, à la date de l'arrêt attaqué, figuraient à l'article 23 de la loi du 25 septembre 1948 portant création d'une cour de discipline budgétaire et financière : « Les audiences de la cour ne sont pas publiques » ;

Considérant que, quand elle est saisie d'agissements pouvant donner lieu aux amendes prévues par la loi susvisée du 25 septembre 1948, la cour de discipline budgétaire et financière doit être regardée comme décidant du bien-fondé d'accusations en matière pénale » au sens des stipulations précitées de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, et doit, dès lors, siéger en séance publique sans que puissent y faire obstacle les dispositions sus rappelées du code des juridictions financières ou de l'article 23 de la loi du 25 septembre 1948 ;

Considérant qu'il est constant que l'arrêt attaqué, qui condamne M. X... à une amende de 1 000 F, a été pris après une audience non publique ; que M. X... est, dès lors, fondé à soutenir qu'il est entaché d'irrégularité et à

en demander l'annulation ; qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de renvoyer l'affaire devant la cour de discipline budgétaire et financière ;

CE, SECT., 16 NOVEMBRE 1998, SARL DELTANA ET T. PERRIN

(...)

Considérant qu'aux termes de l'article 6 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales susvisée : "I. Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue (...) publiquement (...) par un tribunal (...) qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle (...)" ; que la Cour des comptes, lorsqu'elle fixe la ligne de compte de la gestion de fait et met le comptable en débet, ne statue pas en matière pénale et ne tranche pas de contestations sur des droits et obligations de caractère civil ; qu'ainsi, les requérants ne sont pas fondés à soutenir que la décision attaquée, rendue en audience non publique, serait de ce fait irrégulière en tant qu'elle fixe la ligne du compte de gestion de fait et prononce leur mise en débet ;

Considérant qu'il résulte des dispositions de l'article 8 de la loi n° 82-594 du 10 juillet 1982 susvisée relative aux chambres régionales des comptes et de l'article 23, premier alinéa du décret du 22 mars 1983, que seules les dispositions définitives des jugements rendus par les chambres régionales des comptes sont susceptibles d'appel devant la Cour des comptes ; qu'ainsi, la Cour des comptes a pu, à bon droit, rejeter comme irrecevables, les conclusions de M. Perrin dirigées contre le jugement de la chambre régionale des comptes de Provence Alpes-Côte d'Azur du 18 mai 1994 en tant qu'il statuait à titre provisoire sur le compte de la gestion de fait et infligeait provisoirement une amende ;

Considérant que les requérants ont soutenu en appel que la chambre régionale des comptes, pour prononcer son jugement définitif du 4 octobre 1994 les constituant en débet et les condamnant à l'amende, aurait considéré à tort qu'ils n'avaient pas répondu au jugement provisoire du 18 mai précédent ; que la Cour des comptes a, par une appréciation souveraine qui n'est pas entachée de dénaturation, estimé que les requérants n'avaient pas produit de mémoire dans le délai imparti par la Cour ; que ce faisant, la Cour n'a pas méconnu le principe du caractère contradictoire de la procédure ni le principe du respect des droits de la défense ;

Considérant que si, pour contester le fondement de la gestion de fait ayant justifié leur mise en débet, les requérants se sont prévalus en appel d'un jugement du tribunal correctionnel du 9 juillet 1993 qui relaxait M. Perrin d'une poursuite pour fraude fiscale, la Cour des comptes a relevé, par l'arrêt attaqué, que par un arrêt du 20 janvier 1994, devenu définitif, elle avait déclaré la SARL Deltana et M. Perrin comptables de fait de la ville de Nice ; qu'elle a pu, sans erreur de droit, en déduire que les requérants n'étaient plus recevables à contester la qualification des paiements ayant donné lieu à gestion de fait, qui constitue le fondement nécessaire de l'arrêt précité du 20 janvier 1994 qui est revêtu de l'autorité de la chose jugée ;

Considérant que si M. Perrin se prévaut en cassation d'un jugement en date du 14 janvier 1997 par lequel le tribunal administratif de Paris l'a déchargé d'impositions supplémentaires à l'impôt sur le revenu et à la TVA, ce moyen, qui n'a pas été soumis aux juges du fond, ne peut, en tout état de cause, être utilement invoqué ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les conclusions susanalysées doivent être rejetées ;

Sur les conclusions dirigées contre l'arrêt attaqué en tant qu'il statue sur l'amende de gestion de fait :

Considérant que, lorsqu'elles sont saisies d'agissements pouvant donner lieu aux amendes pour gestion de fait mentionnées au XI de l'article 60 de la loi n° 63-156 du 23 février 1963, à l'article 3 de la loi du 10 juillet 1982 susvisée relative aux chambres régionales des comptes, à l'article 6 de la loi du 22 juin 1967 susvisée relative à la Cour des comptes, alors applicables, et dont les termes sont aujourd'hui repris notamment aux articles L. 131-11 et L. 231-11 du code des juridictions financières, *la Cour des comptes et les chambres régionales des comptes doivent être regardées comme décidant du bien-fondé d' "accusations en matière pénale" au sens des stipulations précitées de l'article 6 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, et doivent, dès lors, siéger en séance publique ;*

Considérant qu'il ne ressort pas des mentions de l'arrêt attaqué de la Cour des comptes que cette juridiction ait siégé en séance publique et qu'il n'est d'ailleurs pas contesté que cette formalité n'a pas été respectée ; que, dès lors, les requérants sont fondés à soutenir qu'en l'espèce, faute d'avoir respecté cette formalité, la Cour des

comptes a statué selon une procédure irrégulière, et à demander l'annulation de l'arrêt attaqué, en tant qu'il a prononcé les amendes ; Considérant qu'il résulte de ce qui précède qu'il y a lieu d'annuler l'arrêt attaqué en ce qui concerne la condamnation à l'amende et de renvoyer dans cette mesure l'affaire devant la Cour des comptes, et de rejeter le surplus des conclusions de la requête ; (...)

Projet de loi portant réforme des juridictions financières

EXPOSÉ DES MOTIFS

La performance de la sphère publique est aujourd'hui une composante essentielle de la compétitivité qu'impose la mondialisation. La transparence constitue quant à elle une dimension fondamentale d'un véritable débat démocratique. Tant l'aspiration légitime des citoyens à la transparence que la recherche de la compétitivité créent pour la gestion publique des exigences nouvelles.

Si le contrôle de la régularité de la recette et de la dépense publiques s'impose plus que jamais, il ne suffit plus ; l'évaluation de l'efficacité et de l'efficacé de la gestion publique est désormais un impératif.

Les règles de la gestion publique se sont, ces dernières années, profondément transformées. L'adoption de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001, issue d'une proposition parlementaire, a marqué, s'agissant de l'Etat, une étape importante dans cette évolution. Les exigences en matière d'efficacité, d'efficacé et de transparence se sont également fortement accrues avec la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 venant consacrer, au sommet de la hiérarchie des normes, le principe de régularité et de sincérité des comptes de l'ensemble des administrations publiques ainsi que la nécessité d'évaluer les politiques publiques.

L'organisation actuelle de la Cour des comptes et des chambres régionales des comptes ne leur permet pas de jouer pleinement le rôle majeur que l'article 47-2 de la Constitution leur assigne pour répondre à ces nouvelles exigences.

Lors de son discours du 5 novembre 2007, à l'occasion du bicentenaire de la Cour des comptes, le Président de la République a appelé à une réforme qui permette à la France de disposer du grand organisme public d'audit et d'évaluation dont elle a besoin. Comme il l'a indiqué : « *les exigences nouvelles de la gestion publique impliquent pour l'ensemble que constituent les juridictions financières la reconnaissance de nouvelles attributions, de nouveaux moyens ainsi qu'une adaptation de son organisation* ».

L'objet du présent projet est de répondre à cette attente, et de rendre possible une gestion publique modernisée et responsable.

Les acquis de la réforme budgétaire et comptable de l'Etat engagée il y a quelques années sont liés pour une bonne part à l'engagement des administrations et, à leurs côtés, de la Cour des comptes qui a constamment cherché à accompagner, voire à anticiper les évolutions nécessaires. Mais il semble que l'on soit resté au milieu du gué de la modernisation de la gestion publique. Si les outils à la disposition des gestionnaires ont été refondus, leurs marges de manœuvre accrues, et les contrôles *a priori* allégés, en revanche, l'autre versant de la réforme, celui de la responsabilisation des gestionnaires, semble encore inexploré. La réforme demeure incomplète et inachevée.

L'accent qui doit être mis sur la responsabilité des gestionnaires et sur la mesure de leurs résultats pose donc de manière pressante la question des contrôles et de leur organisation, et notamment du contrôle externe, exercé par l'institution supérieure de contrôle.

Les juridictions financières peuvent jouer un rôle moteur dans la modernisation en cours. Par la variété de leurs compétences, par l'exercice simultané des missions que le constituant, le législateur organique et le législateur leur ont attribuées - contrôler, juger, évaluer et certifier -, par l'expertise acquise au fil des ans sur l'ensemble de la gestion et des comptes publics, aussi bien ceux de l'Etat et des établissements publics nationaux, des collectivités territoriales et des établissements publics locaux, de l'ensemble de la Sécurité sociale, des entreprises publiques, elles y sont préparées.

Les juridictions financières se doivent d'être exemplaires. Elles se doivent en d'autres termes d'être

efficientes, efficaces, économes des deniers publics, et à même d'apporter au Parlement, au Gouvernement, aux collectivités locales et au citoyen - leurs interlocuteurs - l'expertise qu'ils attendent légitimement d'elles.

Leurs méthodes ont fait leur preuve : la procédure contradictoire garantit la qualité et l'exactitude de leurs rapports ; la procédure collégiale en assure l'impartialité.

Pourtant, les juridictions financières ne peuvent se contenter de répéter une tradition sans réexaminer leur organisation, leurs méthodes, leurs missions. Elles doivent en effet aujourd'hui relever plusieurs défis.

Le présent projet comprend deux titres, le premier portant modification des dispositions du code des juridictions financières, le deuxième relatif aux dispositions transitoires et finales.

Le titre I^{er} du projet comprend quatre chapitres, le premier relatif aux dispositions applicables au jugement des ordonnateurs et des gestionnaires publics, le deuxième aux dispositions applicables aux missions non juridictionnelles de la Cour des comptes, le troisième aux dispositions relatives à l'organisation interne de la Cour et aux dispositions statutaires et le quatrième à la Cour d'appel des juridictions financières.

Chapitre I^{er}. - Jugement des ordonnateurs et des gestionnaires publics

Il s'agit de mettre en place un véritable dispositif de responsabilité des ordonnateurs et des gestionnaires publics.

Sera ainsi traduite dans les faits l'orientation tracée par le Président de la République le 5 novembre 2007, à l'occasion du bicentenaire de la Cour des comptes : « *Trop longtemps, on a considéré que le propre de l'argent public était d'être dépensé sans compter, qu'il était dans la nature du service public que son efficacité ne soit pas mesurable et que si l'on devait demander des comptes au comptable, il n'était pas légitime d'en demander à l'ordonnateur. Je profite de l'occasion qui m'est donnée de m'exprimer devant vous aujourd'hui pour dire que cette époque est révolue. Notre Etat a besoin d'une révolution intellectuelle et morale* ».

La recherche de la performance, aussi légitime soit elle, ne saurait faire oublier le premier impératif qui s'impose au gestionnaire : celui du respect de la règle de droit. La sanction des irrégularités et des fautes de gestion constitue à cet égard une dimension clé d'une bonne gestion publique. Elle en conditionne tant l'efficacité que la probité. Une réforme du régime de responsabilité juridictionnelle des gestionnaires, pour en faire un système efficace et effectif, apparaît aujourd'hui plus urgente que jamais. Elle conditionne la légitimité de la démarche de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF). Il ne saurait en effet y avoir plus de liberté sans responsabilité véritable.

Un consensus se dégage pour alléger et faire disparaître un certain nombre de contrôles a priori au profit de contrôles exercés a posteriori. Cependant, force est de constater que si la LOLF a octroyé aux gestionnaires des marges de manœuvre plus importantes, les mécanismes de mise en jeu de leur responsabilité n'ont pas évolué et restent largement en deçà des attentes.

Le mécanisme de sanction des irrégularités et des fautes de gestion devant la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF) - mécanisme pourtant original et adapté aux spécificités de la gestion publique - est singulièrement limité. Aussi, l'alternative joue-t-elle actuellement entre l'absence de sanction, inacceptable pour nos concitoyens, ou la sanction pénale, souvent disproportionnée.

Il est donc nécessaire de mettre en place un système satisfaisant de contrôle et de responsabilité a posteriori.

Le régime juridictionnel de surveillance et de sanction de la discipline budgétaire et financière, par les garanties d'impartialité et de respect des droits des personnes contrôlées qu'il offre, peut en constituer la clé de voûte. Il doit néanmoins pour ce faire être renforcé et modernisé. **L'article 1^{er}** du présent projet ferait de la Cour des comptes la juridiction unique en cette matière de laquelle relèveraient, en plus des comptables, les ordonnateurs et gestionnaires qui, actuellement, relèvent de la CDBF.

La situation actuelle est en effet celle d'une responsabilité de plus en plus partagée entre l'ordonnateur et le comptable public tant en termes de tenue des comptes qu'en termes de contrôle de la dépense. Dès lors, la dualité actuelle de juridictions (Cour des Comptes pour les comptables, CDBF pour les ordonnateurs) ne se justifie plus.

Comptables, ordonnateurs et plus globalement gestionnaires, relèveraient de la même juridiction financière ce qui permettrait d'accroître la cohérence, la transparence et la lisibilité des mécanismes de sanction vis-à-vis de l'administration, du Parlement et de l'opinion publique.

L'article 2 du présent projet complète au titre I^{er} du livre I^{er} du code des juridictions financières, le chapitre I^{er} relatif aux compétences juridictionnelles par une section 5 intitulée « sanctions des irrégularités commises par les gestionnaires publics », cette section comprenant deux sous-sections, l'une consacrée aux personnes justiciables, qui comprend un article créé par l'article 3, l'autre aux infractions et sanctions, qui comprend les articles créés par l'article 4.

L'article 3 du présent projet dresse, dans un nouvel article L. 131-14, la liste des justiciables de la Cour des comptes : membres des cabinets ministériels ou d'élus locaux mentionnés ci-après, agents de l'Etat, des collectivités locales, des établissements publics, et dirigeants des organismes soumis au contrôle des juridictions financières, ainsi que les élus et exécutifs locaux - à l'exception des présidents des organes exécutifs locaux des collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution et la Nouvelle-Calédonie, et dont les dispositions les concernant en la matière relèvent d'une loi organique - dès lors qu'ils auraient, dans l'exercice de leurs fonctions et alors qu'ils étaient dûment informés de l'affaire, donné à un subordonné un ordre écrit dont l'infraction constitue l'effet.

L'article 4 du présent projet reprend les articles L. 313-1 à L. 313-14 du code des juridictions financières, relatifs aux incriminations et aux sanctions, en les intégrant à la suite de l'article précédent. Il apporte à ces articles les principales modifications suivantes :

- à l'article L. 131-15 (ancien L. 313-1), le maximum de l'amende est diminué de moitié et, comme dans tous les articles, le plancher d'amende est supprimé ;

- à l'article L. 131-17 (ancien L. 313-3), la mention des charges de comptabilité générale est ajoutée après celle des dépenses de type budgétaire ;

- à l'article L. 131-18 (ancien L. 313-4), la mention des charges et produits de comptabilité générale est ajoutée à celle des recettes et dépenses budgétaires ;

- à l'article L. 131-19 (ancien L. 313-5), est ajoutée l'incrimination de défaut de déclaration aux organismes sociaux, en plus de celle de défaut de déclaration fiscale ;

- à l'article L. 131-20 (ancien L. 313-6), est ajoutée l'incrimination de l'avantage injustifié à soi-même, en plus de celle de l'avantage injustifié à autrui, ainsi que celle du favoritisme non intentionnel dans le cadre de l'accès à la commande publique. Il s'agit d'obtenir une meilleure articulation entre la responsabilité budgétaire et financière, d'une part, et les dispositions pénales, d'autre part, en ce qui concerne les actes de favoritisme non intentionnels. Dans le prolongement de nombreux et récents essais de réforme de cette question, il est proposé d'inclure parmi les justiciables de la Cour des comptes ceux qui auraient commis de manière non intentionnelle des faits de favoritisme, étant entendu que les faits commis de manière intentionnelle auraient vocation à continuer de relever du juge répressif ;

- à l'article L. 131-22 (ancien L. 313-7-1), est précisé le lien entre l'infraction et le préjudice (pourra être sanctionné le fait d'avoir causé ou contribué à causer, selon les termes du code pénal, un préjudice) ainsi que le champ institutionnel couvert (organismes, services ou collectivités soumis au contrôle de la Cour des comptes). Au second alinéa, la contribution à causer un tel préjudice est conditionnée à l'établissement de la méconnaissance, de façon délibérée, d'une obligation de contrôle ou à une faute caractérisée ;

- à l'article L. 131-23 (ancien L. 313-8), est ajoutée, dans un nouveau I, une disposition concernant la base permettant d'apprécier les plafonds de pénalités financières applicables aux justiciables qui sont des élus locaux : sont prises en comptes les indemnités maximales qui leur sont allouées. Par ailleurs, au II, le maximum de l'amende due par les justiciables ne percevant ni rémunération ni indemnité, s'apprécierait désormais par rapport au montant du traitement brut annuel moyen des fonctionnaires de l'Etat déterminé par voie réglementaire.

Les dispositions prévues par l'actuel article L. 313-9, qui instituait une exonération de responsabilité pour les justiciables pouvant arguer d'un ordre écrit de leur hiérarchie, sont supprimées (ainsi que celles de l'article L. 313-10 ayant un objet similaire) et remplacées par une disposition incriminant le manquement grave ou répété dans l'exécution des mesures de redressement des collectivités territoriales (nouvel article L. 131-24).

L'article 5 du présent projet tire les conséquences des dispositions de l'article 1^{er} qui ferait de la Cour des comptes la juridiction unique de laquelle relèveraient, en plus des comptables, les ordonnateurs et gestionnaires : il modifie l'intitulé du chapitre II (« dispositions relatives aux activités juridictionnelles ») du titre IV du livre I^{er} du code des juridictions financières, qui devient : « dispositions relatives aux procédures applicables en matière juridictionnelle » et crée deux sections, l'une consacrée aux activités juridictionnelles des comptables publics (qui comprendrait l'actuel article L. 142-1), l'autre consacrée aux activités juridictionnelles concernant les gestionnaires publics et comprenant deux nouveaux articles L. 142-2 et L. 142-3). Le projet d'article L. 142-2 fixe la liste des personnes pouvant saisir la Cour des comptes des faits présumés constitutifs d'une infraction au sens des dispositions précitées ; le projet d'article L. 142-3 reprend la procédure applicable aux comptables publics (cf. article L. 142-1) avec la différence qu'il n'y a pas de décharge mais un non-lieu.

Chapitre II. - Missions non juridictionnelles de la Cour des comptes

L'article 6 du présent projet concerne la compétence qu'exercerait désormais la Cour des comptes (compte tenu de l'unité organique de l'ensemble des juridictions financières établie par l'article 9 du présent projet) dans le contrôle de la gestion des principaux acteurs locaux, dénommé à l'heure actuelle « examen de la gestion » dans le code des juridictions financières, qui constitue un élément important de l'acquis des chambres régionales des comptes, et qu'il s'agit de consacrer et de renforcer encore, compte tenu de son importance dans le fonctionnement harmonieux d'une République désormais décentralisée.

Cet article 6 rappelle que ce contrôle s'exercerait, selon les procédures définies par le code des juridictions financières sur les seules collectivités territoriales, leurs groupements, et les établissements publics locaux à caractère administratif.

L'article 7 du présent projet comprend trois articles posant le principe de trois compétences de la Cour des comptes :

- l'article L. 111-3-1 poserait le principe de la contribution de la Cour des comptes à l'évaluation des politiques publiques, conformément à l'article 47-2 de la Constitution, sans qu'il s'agisse d'une compétence exclusive ;

- l'article L. 111-3-2 consacrerait le rôle de la Cour des comptes dans le processus de certification des comptes des administrations publiques. Elle pourrait l'assumer soit en certifiant elle-même les comptes, soit selon tout autre moyen défini par la loi, ce qui ne préjuge en rien des choix que le Parlement a déjà été conduit (par exemple, pour les universités ou pour les établissements publics de santé) ou peut être conduit à faire.

Il est en effet un domaine dans lequel le processus de réforme semble encore incomplet : celui de la transparence des comptes publics, alors que cette exigence s'affirme aujourd'hui avec une vigueur nouvelle. La révision constitutionnelle de juillet 2008 a ainsi conduit à consacrer au sommet de la hiérarchie des normes le principe selon lequel « *les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères. Ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière.* » ;

- l'article L. 111-3-3 pose le principe de la participation de la Cour des comptes au contrôle des actes budgétaires et de l'exécution des budgets des collectivités territoriales, de leurs établissements publics et des établissements publics de santé.

L'article 8 du présent projet comprend trois articles qui développent le rôle de la Cour dans sa contribution à l'évaluation des politiques publiques.

L'évaluation se nourrit du métier traditionnel de la Cour et des chambres régionales, le contrôle des comptes, mais elle nécessite une approche différente de celle du contrôle de la régularité d'un compte. La légitimité de l'auditeur en matière d'évaluation doit être plus affirmée. En effet, si le contrôleur applique des règles a priori légitimes, issues de la loi pour la plupart, l'évaluateur dispose, certes, de résultats chiffrés, mais qui exigent une appréciation individualisée faisant la part relative entre le contexte et la responsabilité propre du

gestionnaire. L'évaluateur doit pour cela s'appuyer sur des méthodes solides, homogènes sur l'ensemble du territoire ; on ne doit pas pouvoir lui reprocher d'évaluer différemment une politique publique selon le lieu. Ce défi pose tout particulièrement la question de l'organisation des juridictions financières (voir article 9 du présent projet).

La Cour et les chambres régionales des comptes ont déjà fortement développé leur implication dans l'évaluation des politiques publiques. Néanmoins, la situation actuelle demeure insatisfaisante.

Tout d'abord, la répartition actuelle des compétences entre la Cour et les chambres régionales, ainsi que les modalités de programmation, sont cloisonnées et ne permettent pas d'organiser efficacement et de façon homogène l'évaluation des politiques conduites tant au niveau national que local. La conduite d'une enquête commune aux deux niveaux de juridictions prend au moins deux ans. Son organisation est tributaire du choix de chaque chambre régionale, juridiction autonome, de participer ou non au travail commun. Ceci rend difficile pour la Cour des comptes de répondre aux demandes d'évaluation - et notamment à celles qui émanent du Parlement, au moment où le rôle du Parlement est consacré par la Constitution - lorsque celles-ci portent sur des politiques dont la mise en œuvre est en partie décentralisée, ce qui recouvre désormais les cas les plus nombreux et les plus importants.

La deuxième difficulté vient du fait que les ressorts régionaux actuels sont trop nombreux et trop dissemblables. Souvent trop restreints, ils ne donnent pas les éléments de comparaison nécessaires, spécialement pour les grandes collectivités. Par ailleurs, nombre de chambres, trop étroites et avec des effectifs trop restreints, n'ont pas les moyens d'organiser leurs équipes de contrôle et leurs instances de délibéré de manière satisfaisante. La situation ne peut que s'aggraver avec la décline démographique attendue dans le corps des magistrats de chambre régionale des comptes (CRC). Les chambres pourront de moins en moins assumer des missions d'audit et d'évaluation plus étoffées et plus complexes.

- l'article L. 132-4 concerne les enquêtes demandées non plus (cf. article actuel) par les commissions des finances et par les commissions d'enquête du Parlement mais, désormais, par les présidents des deux assemblées parlementaires et par les présidents des commissions que le règlement habiliterait à cet effet ;

- dans le prolongement de la décision rendue par le Conseil constitutionnel le 25 juin 2009 au sujet du Règlement de l'Assemblée nationale, l'article L. 132-4-1 du présent projet déterminerait, comme seule la loi peut le faire, les organes du Parlement qui seraient compétents pour demander l'assistance de la Cour des comptes en matière d'évaluation des politiques publiques ;

- l'article L. 132-5 permettrait au Premier ministre de saisir la Cour des comptes d'une demande d'enquête, par parallélisme avec ce que permet déjà la LOLF au Parlement. De la sorte serait renforcée l'équidistance entre le Parlement et le Gouvernement, chacun des deux pouvant s'adresser à la Cour pour lui demander d'effectuer certains travaux, dans le respect de son indépendance.

Chapitre III. - Organisation interne de la Cour des comptes et dispositions statutaires

Les articles 9 et 10 du présent projet concernent l'organisation des juridictions financières et la situation de leurs membres.

Qu'il s'agisse de renforcer sa légitimité sur ses missions actuelles (évaluation, jugement et contrôle) ou d'affirmer de nouvelles missions (certification des comptes des collectivités territoriales), la Cour des comptes devrait pouvoir s'appuyer sur des compétences précises, spécialisées et pluridisciplinaires. Elle devrait ainsi pouvoir s'attacher les services de professionnels de grande qualité et d'origines diverses. Tout appelle donc à revoir ses modes de recrutement et de gestion de ses personnels.

Il est ainsi d'abord proposé d'unifier Cour et chambres régionales pour en faire une seule et même entité.

Les chambres régionales cesseraient d'être des juridictions autonomes et deviendraient des composantes de la Cour, au même titre que les chambres de la Cour (voir article 9 du présent projet). Elles prendraient le nom de chambres des comptes. La programmation, les méthodes et la conduite des contrôles concernant les politiques partagées seraient ainsi unifiées. La Cour des comptes serait en mesure de construire de

véritables échantillons représentatifs de collectivités et d'entités à contrôler. Les contrôles seraient plus homogènes sur l'ensemble du territoire et mieux ciblés.

Cette réorganisation ne remettrait nullement en cause le traditionnel contrôle de la gestion - l'examen de la gestion dans l'actuel code des juridictions financières -, mené actuellement par les chambres régionales sur les collectivités territoriales. Ces contrôles garderaient toute leur importance.

Il est nécessaire de créer des chambres interrégionales. Le regroupement aurait plusieurs avantages. Il permettrait la constitution d'équipes ayant la masse critique pour mener des travaux complexes et divers. L'objectif serait d'avoir un nombre de magistrats suffisant dans les chambres des comptes, pour leur permettre de se spécialiser. Le regroupement favoriserait par ailleurs l'homogénéité des méthodes de contrôle et rendrait plus faciles les comparaisons entre collectivités. Il conduirait enfin à des économies d'échelle par la mutualisation des moyens et des fonctions support.

Les nouvelles chambres auraient en principe un ressort interrégional (voir l'article 9 du présent projet). La détermination de ces nouveaux ressorts, qui relève du pouvoir réglementaire, se ferait de façon à ce que les champs de compétences attribués à chaque chambre soient cohérents en termes d'enjeux financiers.

Enfin, les chambres interrégionales pourront comporter, selon des modalités à définir, des antennes régionales implantées dans les sièges actuels des CRC. Ce maintien facilitera la transition pour les personnels concernés ainsi qu'une montée en charge progressive de l'activité des nouvelles chambres interrégionales.

L'exercice des compétences incombant à la Cour des comptes vis-à-vis des collectivités locales - jugement des comptes, contrôle de la gestion et contrôle budgétaire - auxquelles s'ajoute la mise en jeu des ordonnateurs et gestionnaires locaux élus, justifient l'identification des chambres qui en sont chargées pour chaque collectivité et impliquent la mise en œuvre d'un régime d'incompatibilités et d'inéligibilités de leurs membres, prévu dans le code électoral, qui soit différent de celui des autres magistrats de la Cour, du fait de l'éventualité des conflits d'intérêts pouvant découler de l'exercice de ces attributions d'autorité relatives à l'activité d'instances locales élues. Dès lors, l'article 9 du présent projet précise que les chambres des comptes auraient seules qualité pour exercer dans leur ressort ces quatre attributions juridictionnelles et administratives, tout en exerçant les autres missions de la Cour des comptes.

L'article 10 du présent projet soumet au législateur les choix fondamentaux qui découlent de l'unité organique en ce qui concerne les magistrats financiers. Ce n'est qu'une fois ces principes décidés que le présent projet procède à l'habilitation du Gouvernement. Il est en effet souhaitable, et conforme à la tradition républicaine, que le Parlement lui-même se prononce sur les principales règles concernant un corps de magistrats.

L'article 10 modifie l'article L. 120-1, crée un article L. 120-1-1 et complète l'article L. 121-1 du code des juridictions financières.

Les dispositions apportées à l'article L. 120-1 permettent au Parlement de consacrer explicitement, comme il convient, la qualité de magistrats des membres de la Cour des comptes, leur vocation à être affectés dans une des chambres constituant désormais la Cour, parmi lesquelles les chambres des comptes, et le principe fondamental de l'inaéquivocité pour tous les magistrats financiers du siège ;

L'objectif poursuivi par la réforme est de recruter, motiver, former des cadres à l'exercice des nouvelles missions de la Cour des comptes et d'assurer à l'ensemble des personnels des conditions de travail et de déroulement de carrière motivantes et attractives

La Cour des comptes doit apparaître au premier rang des institutions de la Nation. C'est une des conditions de son efficacité. La Cour doit maintenir une de ses caractéristiques essentielles : un recrutement de haut niveau et un exercice professionnel d'excellence assurant à ses membres des parcours professionnels diversifiés.

Il convient en même temps de tenir compte des évolutions déjà engagées : les métiers exercés à la Cour et en chambres régionales des comptes convergent. Les modes de recrutement sont proches (le recrutement via l'ENA pour les deux premiers grades prédomine désormais). Le maintien de deux corps de magistrats distincts n'apparaît pas soutenable pour assumer des missions proches, dans un contexte général de

réduction du nombre de corps de la fonction publique, de développement de la réflexion par métier et de gestion des ressources humaines.

Les perspectives démographiques doivent également être prises en considération. Le défi démographique est tel qu'il paraît difficile de répondre simultanément aux besoins des deux corps. Il faut concevoir une réponse globale.

C'est pourquoi il est proposé de créer un cadre statutaire unique et commun aux magistrats exerçant au siège et en région (article L. 120-1), au sein duquel existeraient les grades de premier président, président de chambre, conseiller maître, conseiller référendaire, auditeur, président de section, premier conseiller et conseiller, étant précisé :

- que le grade de président de chambre deviendrait un grade fonctionnel, le Parlement étant amené à décider explicitement qu'une durée de fonctions de six ans dans une même chambre est instituée, dans un souci de bonne administration de l'institution (article L. 121-1) ;

- que les trois derniers grades n'existeraient qu'à titre transitoire compte tenu de leur extinction progressive.

Chapitre IV. - La Cour d'appel des juridictions financières

Pour l'ensemble de la compétence juridictionnelle de la Cour des comptes, qu'il s'agisse de celle, traditionnelle, concernant les comptables publics, ou de celle, nouvelle, concernant les gestionnaires publics, il importe d'instituer une procédure à la fois efficace et protectrice des droits des justiciables, conformément aux règles constitutionnelles et conventionnelles.

L'article 11 du présent projet instituerait une Cour d'appel des juridictions financières. Pour la première fois dans l'histoire de l'institution, l'ensemble des justiciables des juridictions financières se verrait ainsi reconnaître la possibilité d'accéder à un juge d'appel, compétent pour réexaminer sur le fond l'ensemble du litige examiné en première instance, soit par la Cour des comptes, soit par les chambres territoriales des comptes.

La composition de cette Cour d'appel serait tripartite : conseillers d'Etat, conseillers à la Cour de cassation et conseillers maîtres à la Cour des comptes, en nombre égal. Ce mode de composition de la juridiction d'appel se situe dans le prolongement d'une tradition ancienne : depuis 1948, la CDBF est déjà composée de membres de deux juridictions (Cour des comptes et Conseil d'Etat). De plus, il tire les conséquences, en termes d'organisation, de la nature particulière de l'activité juridictionnelle de la Cour des comptes qui la conduit à se prononcer sur des questions qui sont au confluent des droits financier, administratif, civil et pénal. La présence, aux côtés de membres expérimentés de la Cour, de représentants des plus hautes juridictions administratives et judiciaires permettra à la juridiction d'appel de réunir toutes les compétences nécessaires au traitement des affaires les plus complexes.

Tous les membres de la Cour d'appel seraient élus pour six ans renouvelables par la juridiction dont ils sont membres, ce qui est un gage d'indépendance particulièrement nécessaire s'agissant de composer une juridiction d'appel ayant compétence, notamment, sur l'ensemble des gestionnaires publics.

La présidence de cette Cour d'appel serait confiée à un magistrat de la Cour des comptes exerçant ou ayant exercé les fonctions de président de chambre, étant précisé que, comme les membres de la Cour d'appel, il ne peut siéger dans aucune des formations de la Cour des comptes en matière juridictionnelle.

La généralisation de l'appel à tous les justiciables de la Cour des comptes permettrait de donner une portée effective considérablement renforcée au droit au double degré de juridiction consacré par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme.

Le titre II du présent projet concerne les dispositions transitoires et finales.

L'article 12 du présent projet concerne l'expérimentation légale de certification des comptes des collectivités locales. Si les comptes de l'Etat et de la sécurité sociale, et désormais ceux des établissements publics de santé, sont soumis à certification, rien de tel n'est prévu à l'heure actuelle pour les comptes des

collectivités territoriales, ce qui distingue la France des autres grands pays de l'Union européenne. Il s'agit pourtant là d'un sujet primordial. Il serait peu justifiable qu'une telle discipline ne concerne pas les collectivités territoriales dont le poids dans les finances publiques ne cesse de s'alourdir. Leurs administrés doivent également pouvoir bénéficier de la garantie d'un organisme indépendant, certifiant la régularité, la sincérité et la fidélité des comptes locaux, rôle que la Cour des comptes joue déjà en ce qui concerne les comptes de l'Etat et de ceux du régime général de la sécurité sociale. Il est proposé que la Cour coordonne, conformément à l'article 37-1 de la Constitution, une expérimentation légale de certification des comptes des collectivités locales. Elle pourrait être menée avec certaines collectivités volontaires.

Ceci ne présume en rien du choix de faire exercer ultérieurement tout ou partie de cette compétence au sein des futures chambres des comptes interrégionales.

Une telle expérimentation impliquerait un certain nombre de conditions préalables qu'il conviendra de préciser, comme l'établissement d'un compte financier unique, l'adoption d'un référentiel de normes comptables, le développement du contrôle interne, ce qui peut justifier un commencement de mise en œuvre différé de trois ans après la promulgation de la loi.

L'article 13 du présent projet précise les modalités des dispositions transitoires concernant les trois grades de conseiller, premier conseiller et de président de section, compte tenu de l'extinction progressive de ces grades.

L'article 14 du présent projet précise le sort des procédures engagées devant la Cour de discipline budgétaire et financière, devant les chambres régionales des comptes, ainsi que des procédures relatives aux appels formés devant la Cour des comptes contre les décisions juridictionnelles des chambres régionales des comptes avant l'entrée en vigueur du présent projet.

L'article 15 du présent projet abroge le titre I^{er} relatif à la Cour de discipline budgétaire et financière du livre III du code des juridictions financières.

L'article 16 du présent projet énumère les mesures relevant du domaine de la loi que, dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé à prendre par ordonnances.

L'article 17 du présent projet a trait à l'entrée en vigueur du présent projet.

Pour chacun des différents sujets qu'il aborde successivement, le présent projet de loi soumet d'abord au débat et à la décision du Parlement le choix des grandes options de principe. Ce n'est qu'une fois que ces choix ont été effectués par le législateur qu'il est envisagé de faire application de l'article 38 de la Constitution et d'habiliter le Gouvernement à prendre, par ordonnances, les mesures permettant de concrétiser et de préciser les choix fondamentaux que le Parlement aura effectué.

Le projet modernise profondément les missions, l'organisation et les méthodes de la Cour et des actuelles chambres régionales des comptes et il nécessite, notamment, une actualisation et une simplification du code des juridictions financières. Le recours à la procédure des ordonnances de l'article 38 de la Constitution permet de la mener à bien dans les délais les plus réduits possibles, compte tenu des enjeux qui s'y attachent, y compris dans ses aspects les plus techniques.

Séance 8 La division verticale du pouvoir financier
--

I Notions fondamentales

Pouvoir financier des collectivités territoriales (CT), autonomie financière des CT, pouvoir fiscal des CT, relations financières entre l'Etat et les CT, budget local, l'équilibre réel du budget local.

II Documents présentés

A) Source normative :

Les articles (34 ; 72 al 3 ; 72-2)

CGCT : art : L.1612-1; L.1612-2 ; L.1612-3 ; L.1612-4 ; L.2311-1 ; L.1612-14

B) Extraits de jurisprudences du Conseil constitutionnel

Décision n° 2004-500 DC du 29 juillet 2004.

Décision n° 2003-474 DC du 17 juillet 2003, Loi de programme pour l'outre-mer.

Décision n° 2008-569 DC du 7 août 2008, Loi sur le service minimum.

Décision n° 2009-599 DC du 30 décembre 2009, Loi de finances pour 2010.

III Exercice :

Quelle est la valeur juridique du principe d'autonomie financière des collectivités territoriales ?

A) Source normative :

Article 34 de la Constitution de 1958

« La loi détermine les principes fondamentaux :

- de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources »

Article 72 al. 3 de la Constitution de 1958

« Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences ».

Article 72-2 de la Constitution de 1958

« Les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi.

Elles peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toutes natures. La loi peut les autoriser à en fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'elle détermine.

Les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources. La loi organique fixe les conditions dans lesquelles cette règle est mise en oeuvre.

Tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi.

La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales. »

Article L1612-1 CGCT

Modifié par Ordonnance n°2009-1400 du 17 novembre 2009 - art. 3

Dans le cas où le budget d'une collectivité territoriale n'a pas été adopté avant le 1er janvier de l'exercice auquel il s'applique, l'exécutif de la collectivité territoriale est en droit, jusqu'à l'adoption de ce budget, de mettre en recouvrement les recettes et d'engager, de liquider et de mandater les dépenses de la section de fonctionnement dans la limite de celles inscrites au budget de l'année précédente.

Il est en droit de mandater les dépenses afférentes au remboursement en capital des annuités de la dette venant à échéance avant le vote du budget.

En outre, jusqu'à l'adoption du budget ou jusqu'au 31 mars, en l'absence d'adoption du budget avant cette date, l'exécutif de la collectivité territoriale peut, sur autorisation de l'organe délibérant, engager, liquider et mandater les dépenses d'investissement, dans la limite du quart des crédits ouverts au budget de l'exercice précédent, non compris les crédits afférents au remboursement de la dette.

L'autorisation mentionnée à l'alinéa ci-dessus précise le montant et l'affectation des crédits.

Pour les dépenses à caractère pluriannuel incluses dans une autorisation de programme ou d'engagement votée sur des exercices antérieurs, l'exécutif peut les liquider et les mandater dans la limite des crédits de paiement prévus au titre de l'exercice par la délibération d'ouverture de l'autorisation de programme ou d'engagement.

Les crédits correspondants, visés aux alinéas ci-dessus, sont inscrits au budget lors de son adoption. Le comptable est en droit de payer les mandats et recouvrer les titres de recettes émis dans les conditions ci-dessus.

Article L1612-2

Modifié par Ordonnance n°2009-1530 du 10 décembre 2009 - art. 2

Si le budget n'est pas adopté avant le 31 mars de l'exercice auquel il s'applique, ou avant le 15 avril de l'année du renouvellement des organes délibérants, le représentant de l'Etat dans le département saisit sans délai la chambre régionale des comptes qui, dans le mois, et par un avis public, formule des propositions pour le règlement du budget. Le représentant de l'Etat règle le budget et le rend exécutoire. Si le représentant de l'Etat dans le département s'écarte des propositions de la chambre régionale des comptes, il assortit sa décision d'une motivation explicite.

A compter de la saisine de la chambre régionale des comptes et jusqu'au règlement du budget par le représentant de l'Etat, l'organe délibérant ne peut adopter de délibération sur le budget de l'exercice en cours.

Ces dispositions ne sont pas applicables quand le défaut d'adoption résulte de l'absence de communication avant le 15 mars à l'organe délibérant d'informations indispensables à l'établissement du budget. La liste de ces informations est fixée par décret. Dans ce cas, l'organe délibérant dispose de quinze jours à compter de cette communication pour arrêter le budget.

Article L1612-3

Créé par Loi 96-142 1996-02-21 jorf 24 février 1996

En cas de création d'une nouvelle collectivité territoriale, l'organe délibérant adopte le budget dans un délai de trois mois à compter de cette création. A défaut, le budget est réglé et rendu exécutoire par le représentant de l'Etat dans le département, sur avis public de la chambre régionale des comptes, dans les conditions prévues aux premier et deuxième alinéas de l'article L. 1612-2.

Ces dispositions ne sont pas applicables quand le défaut d'adoption résulte de l'absence de communication à l'organe délibérant, dans les deux mois et demi suivant cette création, d'informations indispensables à l'établissement du budget. Dans ce cas, l'organe délibérant dispose de quinze jours après cette communication pour arrêter le budget.

Article L1612-4

Créé par Loi 96-142 1996-02-21 jorf 24 février 1996

Le budget de la collectivité territoriale est en équilibre réel lorsque la section de fonctionnement et la section d'investissement sont respectivement votées en équilibre, les recettes et les dépenses ayant été évaluées de façon sincère, et lorsque le prélèvement sur les recettes de la section de fonctionnement au profit de la section d'investissement, ajouté aux recettes propres de cette section, à l'exclusion du produit des emprunts, et éventuellement aux dotations des comptes d'amortissements et de provisions, fournit des ressources suffisantes pour couvrir le remboursement en capital des annuités d'emprunt à échoir au cours de l'exercice.

Article L1612-14

Lorsque l'arrêté des comptes des collectivités territoriales fait apparaître dans l'exécution du budget, après vérification de la sincérité des inscriptions de recettes et de dépenses, un déficit égal ou supérieur à 10 % des recettes de la section de fonctionnement s'il s'agit d'une commune de moins de 20 000 habitants et à 5 % dans les autres cas, la chambre régionale des comptes, saisie par le représentant de l'Etat, propose à la collectivité territoriale les mesures nécessaires au rétablissement de l'équilibre budgétaire, dans le délai d'un mois à compter de cette saisine.

Lorsque le budget d'une collectivité territoriale a fait l'objet des mesures de redressement prévues à l'alinéa précédent, le représentant de l'Etat dans le département transmet à la chambre régionale des comptes le budget primitif afférent à l'exercice suivant.

Si, lors de l'examen de ce budget primitif, la chambre régionale des comptes constate que la collectivité territoriale n'a pas pris de mesures suffisantes pour résorber ce déficit, elle propose les mesures nécessaires au représentant de l'Etat dans le département dans un délai d'un mois à partir de la transmission prévue à l'alinéa précédent. Le représentant de l'Etat règle le budget et le rend exécutoire après application éventuelle, en ce qui concerne les communes, des dispositions de l'article L. 2335-2. S'il s'écarte des propositions formulées par la chambre régionale des comptes, il assortit sa décision d'une motivation explicite.

En cas de mise en oeuvre des dispositions des alinéas précédents, la procédure prévue à l'article L. 1612-5 n'est pas applicable.

Article L2311-1

Modifié par Ordonnance n°2005-1027 du 26 août 2005 - art. 4 JORF 27 août 2005 en vigueur le 1er janvier 2006

Le budget de la commune est l'acte par lequel sont prévues et autorisées les recettes et les dépenses annuelles de la commune.

Le budget de la commune est établi en section de fonctionnement et section d'investissement, tant en recettes qu'en dépenses.

Le budget de la commune est divisé en chapitres et articles dans les conditions qui sont déterminées par décret.

B) Extraits de jurisprudences du Conseil constitutionnel

1) **Décision n° 2004-500 DC du 29 juillet 2004. Loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales**

SUR LES « RESSOURCES PROPRES » :
8. Considérant que l'article 3 de la loi organique, qui donne une nouvelle rédaction à l'article L.O. 1114-2 du code général des collectivités territoriales, définit, au sens du troisième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution, la notion de « ressources propres des collectivités territoriales » ; qu'il prévoit que ces ressources « sont constituées du produit des impositions de toutes natures dont la loi les autorise à fixer l'assiette, le taux ou le tarif, ou dont elle détermine, par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette, des redevances pour services rendus, des produits du domaine, des participations d'urbanisme, des produits financiers et des dons et legs » ; qu'il précise que, pour les communes, les ressources propres sont augmentées du montant de celles qui bénéficient aux établissements publics de coopération intercommunale ;
9. Considérant qu'aux termes des trois premiers alinéas de l'article 72-2 de la Constitution : « Les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi. ° Elles peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toutes natures. La loi peut les autoriser à en fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'elle détermine. - Les recettes fiscales et les autres ressources

propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources... » ;
10. Considérant qu'il résulte de la combinaison de ces dispositions que les recettes fiscales qui entrent dans la catégorie des ressources propres des collectivités territoriales s'entendent, au sens de l'article 72-2 de la Constitution, du produit des impositions de toutes natures non seulement lorsque la loi autorise ces collectivités à en fixer l'assiette, le taux ou le tarif, mais encore lorsqu'elle en détermine, par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette ; que, dès lors, l'article 3 de la loi organique est conforme à la Constitution ;
- SUR L'« ENSEMBLE DES RESSOURCES » ET LA « PART DÉTERMINANTE » :
11. Considérant que l'article 4 de la loi organique, qui donne une nouvelle rédaction à l'article L.O. 1114-3 du code général des collectivités territoriales, définit les ressources des collectivités territoriales auxquelles il convient de rapporter leurs ressources propres afin de mesurer leur degré d'autonomie financière ; qu'il indique, par ailleurs, que, pour chaque catégorie de collectivités territoriales, la part des ressources propres dans l'ensemble de leurs ressources est « déterminante », au sens de l'article 72 2 de la Constitution,

'elle remplit deux conditions cumulatives ; que la première de ces conditions exige que la part déterminante garantisse « la libre administration des collectivités territoriales relevant de cette catégorie, compte tenu des compétences qui leur sont confiées » ; que la seconde fixe un seuil minimal correspondant au niveau constaté au titre de l'année 2003 ;

12. Considérant qu'aux termes de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « La loi est l'expression de la volonté générale » ; qu'il résulte de cet article comme de l'ensemble des autres normes de valeur constitutionnelle relatives à l'objet de la loi que, sous réserve de dispositions particulières prévues par la Constitution, la loi a pour vocation d'énoncer des règles et doit par suite être revêtue d'une portée normative ;

13. Considérant, de plus, qu'il incombe au législateur d'exercer pleinement la compétence que lui confie la Constitution et, en particulier, son article 34 ; qu'à cet égard, le principe de clarté de la loi, qui découle du même article de la Constitution, et l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi, qui découle des articles 4, 5, 6 et 16 de la Déclaration de 1789, lui imposent d'adopter des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoques afin de prémunir les sujets de droit contre une interprétation contraire à la Constitution ou contre le risque d'arbitraire, sans reporter sur des autorités administratives ou juridictionnelles le soin de fixer des règles dont la détermination n'a été confiée par la Constitution qu'à la loi ;

14. Considérant, enfin, qu'en prévoyant que le législateur organique « fixe les conditions » dans lesquelles la règle relative à la part déterminante des ressources propres est « mise en oeuvre », le troisième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution lui a nécessairement confié, comme l'a relevé le Conseil constitutionnel dans sa décision du 29 décembre 2003

susvisée, la charge de déterminer précisément une part minimale pour chaque catégorie de collectivités territoriales ;

15. Considérant que la première des deux conditions prévues par l'article 4 de la loi déferée, relative à la garantie de la libre administration des collectivités territoriales, outre son caractère tautologique, ne respecte, du fait de sa portée normative incertaine, ni le principe de clarté de la loi ni l'exigence de précision que l'article 72-2 de la Constitution requiert du législateur organique ;

16. Considérant qu'il n'en est pas de même de la seconde condition, relative au seuil minimal ; que celle-ci peut être regardée comme suffisante à satisfaire l'obligation faite à la loi organique, en ce qui concerne la part déterminante, par le troisième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution ;

17. Considérant que la définition de l'ensemble des ressources des catégories de collectivités territoriales utilisée pour le calcul de la part des ressources propres ne méconnaît pas la portée de l'habilitation donnée au législateur organique par le troisième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution ;

18. Considérant qu'il résulte de ce qui précède qu'il y a lieu de déclarer contraires à la Constitution, au troisième alinéa de l'article 4 de la loi organique, les mots : « est déterminante, au sens de l'article 72-2 de la Constitution, lorsqu'elle garantit la libre administration des collectivités territoriales relevant de cette catégorie, compte tenu des compétences qui lui sont confiées. Elle » ;

- SUR LA MISE EN OEUVRE DE LA GARANTIE D'AUTONOMIE FINANCIÈRE ;

19. Considérant que l'article 5 de la loi organique, qui donne une nouvelle rédaction à l'article L.O. 1114-4 du code général des collectivités territoriales, tend à garantir la pérennité de l'autonomie financière des collectivités territoriales ; qu'il prévoit que le Gouvernement transmettra au Parlement, pour une année

donnée, au plus tard le 1er juin de la deuxième année qui suit, « un rapport faisant apparaître, pour chaque catégorie de collectivités territoriales, la part des ressources propres dans l'ensemble des ressources ainsi que ses modalités de calcul et son évolution » ; qu'il indique que « si, pour une catégorie de collectivités territoriales, la part des ressources propres ne répond pas aux règles fixées à l'article L.O. 1114-3, les dispositions nécessaires sont arrêtées, au plus tard, par une loi de finances pour la deuxième année suivant celle où ce constat a été fait » ;

20. Considérant qu'en prévoyant que le rapport transmis par le Gouvernement présentera, pour chaque catégorie de collectivités, non seulement la part des ressources propres dans l'ensemble des ressources mais également ses « modalités de calcul », le législateur organique a nécessairement voulu que le Parlement soit mis à même de connaître cette part pour chaque collectivité territoriale et d'évaluer ainsi sa capacité de libre administration ;

21. Considérant, en outre, que ces dispositions s'entendent sans préjudice de la possibilité pour le Conseil constitutionnel de censurer, le cas échéant, des actes législatifs ayant pour effet de porter atteinte au caractère déterminant de la part des ressources propres d'une catégorie de collectivités territoriales ;

22. Considérant que, sous ces réserves, les dispositions de l'article 5 de la loi organique n'appellent pas de remarque de constitutionnalité,

Décide :

Article premier.- Sont déclarées contraires à la Constitution les dispositions suivantes de la loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales :

- les mots : « les provinces de la Nouvelle-Calédonie, » figurant au 3° de l'article L.O. 1114-1 du code général des collectivités territoriales dans sa rédaction issue de l'article 2 de la loi organique ;
- les mots : « est déterminante, au sens de l'article 72-2 de la Constitution, lorsqu'elle garantit la libre administration des collectivités territoriales relevant de cette catégorie, compte tenu des compétences qui lui sont confiées. Elle » figurant à l'article L.O. 1114-3 du même code dans sa rédaction issue de l'article 4 de la loi organique.

Article 2.- Sous les réserves d'interprétation mentionnées aux considérants 20 et 21, les autres dispositions de la loi organique sont déclarées conformes à la Constitution.

Article 3.- La présente décision sera publiée au Journal officiel de la République française.

3) Décision n° 2003-474 DC du 17 juillet 2003, Loi de programme pour l'outre-mer

. En ce qui concerne la violation des articles 34, 72-2 et 73 de la Constitution :

14. Considérant que l'article 60 serait, selon les requérants, contraire à l'article 34 de la Constitution en tant qu'il renvoie à un décret en Conseil d'État les modalités de répartition de la dotation entre collectivités d'outre-mer ; qu'il ne respecterait pas les premier, quatrième et cinquième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution relatif à l'autonomie financière des collectivités locales ; qu'il accorderait à La Réunion des compétences que l'article 73 de la Constitution lui interdit d'exercer ;

- Quant au premier alinéa de l'article 72-2 de la Constitution :

15. Considérant qu'aux termes du premier alinéa de l'article 72-2 de la Constitution : "Les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi" ; que, par elle-même, cette disposition n'interdit nullement au législateur d'autoriser l'État à verser aux collectivités territoriales des subventions dans un but déterminé ;

- Quant au quatrième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution :

16. Considérant que le quatrième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution dispose : "Tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi" ;

17. Considérant que l'article 60 de la loi déferée a exclusivement pour objet de contribuer au financement d'une "aide au passage aérien" des résidents d'outre-mer ; que cette contribution s'ajoutera aux autres concours éventuellement consacrés au même objet par l'État, l'Union européenne et les collectivités concernées ; qu'elle n'a pour objet ni de créer, ni de transférer à ces dernières de nouvelles compétences ; que, par suite, le grief tiré de la violation du quatrième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution doit être écarté ;

- Quant au cinquième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution :

18. Considérant qu'aux termes du cinquième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution : "La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales" ; que cet alinéa, qui a pour but de concilier le principe de liberté avec celui d'égalité par l'instauration de mécanismes de péréquation financière, n'impose pas que chaque type de ressources fasse l'objet d'une péréquation ; que, dès lors, l'article 60 de la loi déferée ne méconnaît pas le cinquième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution ;

- Quant à l'article 73 de la Constitution :

19. Considérant que le cinquième alinéa de l'article 73 de la Constitution exclut le département et la région de La Réunion de la possibilité accordée par les troisième et quatrième alinéas de cet article de disposer d'un pouvoir normatif dans des domaines relevant de la loi ; que, toutefois, l'article 60 de la loi déferée n'emporte pas habilitation à exercer une telle compétence ; que, par suite, le grief tiré de la violation de l'article 73 de la Constitution ne peut qu'être rejeté ;

- Quant à l'article 34 de la Constitution :

20. Considérant qu'en vertu de l'article 34 de la Constitution, la loi détermine les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources ;

21. Considérant que le dernier alinéa de l'article 60 de la loi déferée renvoie à un décret en Conseil d'État le soin de fixer "les modalités de répartition de cette dotation entre les collectivités en tenant compte notamment de l'éloignement de chacune d'entre elles avec la métropole ainsi que les modalités d'établissement par chaque collectivité du bilan annuel et des statistiques liées à cette aide qui seront communiqués au représentant de l'État" ; que, s'agissant d'une subvention versée par l'État aux collectivités d'outre-mer pour l'exercice d'une compétence facultative, le législateur n'est pas resté en deçà de la compétence que lui confère l'article 34 de la Constitution en renvoyant, sous les conditions qu'il a précisées, à un décret en Conseil d'État les modalités de répartition de cette subvention ;

4) Décision n° 2008-569 DC du 7 août 2008, Loi sur le service minimum, précitée.

- SUR L'ARTICLE 9 :

11. Considérant que l'article 9 insère dans le code de l'éducation un article L. 133-8 relatif à la compensation financière versée par l'État à chaque commune ayant mis en place le service d'accueil prévu au quatrième alinéa de l'article L. 133-4 au titre des dépenses exposées pour la rémunération des personnes chargées de

cet accueil ;

12. Considérant que les requérants soutiennent que le service d'accueil constitue une création ou une extension de compétence qui aurait dû être accompagnée de ressources déterminées par le législateur lui-même sans que celui-ci puisse renvoyer cette détermination au pouvoir réglementaire ; qu'ils estiment que

ces dispositions sont contraires à l'article 72-2 de la Constitution ;

13. Considérant qu'aux termes du quatrième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution : « Tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi » ; que ces dispositions ne visent, en ce qui concerne les créations et extensions de compétences, que celles qui présentent un caractère obligatoire ; que, dans cette hypothèse, il n'est fait obligation au législateur que d'accompagner ces créations ou extensions de compétences de ressources dont il lui appartient d'apprécier le niveau, sans toutefois dénaturer le

principe de libre administration des collectivités territoriales ;

14. Considérant que le législateur a prévu, d'une part, que le montant de la compensation versée à chaque commune qui aura mis en oeuvre le service d'accueil sera fonction du nombre d'élèves accueillis ; qu'il a institué, d'autre part, un « montant minimal de cette compensation » versé, en cas d'un trop faible nombre d'élèves accueillis, à toute commune ayant organisé le service d'accueil ; qu'il a enfin disposé que ce montant ne pourra être inférieur, pour chaque journée, à neuf fois le salaire minimum de croissance horaire par enseignant ayant participé au mouvement de grève ; que, dans ces conditions, il a suffisamment déterminé le niveau des ressources accompagnant la création de ce service public et n'a pas méconnu le quatrième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution ;

4) 29 décembre 2009 - Décision N° 2009-599 DC, la loi de finances pour 2010

- Quant au respect de l'autonomie financière des collectivités territoriales :

60. Considérant que les requérants soutiennent qu'en organisant la redistribution d'une part de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises fondée sur des critères qui sont " sans lien avec l'impôt ", l'article 1648 AB ne permet pas de qualifier cette part comme une ressource propre ; qu'en conséquence, ils font grief à cet article de méconnaître le principe d'autonomie financière des collectivités territoriales et, en particulier, de celle des régions ;

61. Considérant qu'aux termes des trois premiers alinéas de l'article 72-2 de la Constitution : " Les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi. - Elles peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toutes natures. La loi peut les autoriser à en fixer l'assiette et le taux

dans les limites qu'elle détermine. - Les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources... " ; que l'article L.O. 1114-2 du code général des collectivités territoriales définit, au sens du troisième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution, la notion de " ressources propres des collectivités territoriales " ; qu'il prévoit que ces ressources " sont constituées du produit des impositions de toutes natures dont la loi les autorise à fixer l'assiette, le taux ou le tarif, ou dont elle détermine, par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette... " ; qu'il ressort de la combinaison de ces dispositions que les recettes fiscales qui entrent dans la catégorie des ressources propres des collectivités territoriales s'entendent, au sens de l'article 72-2 de la Constitution, du produit des impositions de toutes natures non seulement lorsque la loi autorise ces

collectivités à en fixer l'assiette, le taux ou le tarif, mais encore lorsqu'elle en détermine, par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette ;

62. Considérant, d'une part, qu'aux termes du paragraphe III de l'article 1586 octies du code général des impôts inséré par le 2.1.1 de l'article 2 de la loi déferée, " la valeur ajoutée est imposée dans la commune où le contribuable la produisant dispose de locaux ou emploie des salariés exerçant leur activité plus de trois mois " ; qu'à compter du 1er janvier 2011, l'article 1599 bis du même code, inséré par le 2.3 de l'article 77 de la loi déferée, dispose : " Les régions et la collectivité territoriale de Corse perçoivent... 3° Une fraction égale à 25 % de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, prévue à l'article 1586 ter, due au titre de la valeur ajoutée imposée dans chaque commune de son territoire, en application de l'article 1586 octies " ; qu'à compter du 1er janvier 2011, l'article 1586, dans sa rédaction issue du 2.2 de l'article 77 de la loi déferée, dispose : " Les départements perçoivent... 6° Une fraction égale à 48,5 % de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, prévue à l'article 1586 ter, due au titre de la valeur ajoutée imposée dans chaque commune de son territoire, en application de l'article 1586 octies " ; que les ressources ainsi perçues par les régions et les départements sont déterminées à partir d'une part locale d'assiette ; qu'il s'ensuit qu'elles constituent une ressource propre de ces collectivités ;

63. Considérant, d'autre part, que les ressources des fonds créés par l'article 1648 AB sont constituées d'une fraction du produit de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises déterminé, selon le cas, dans chaque région ou chaque département ; qu'ainsi elles sont elles-mêmes déterminées à partir d'une part locale d'assiette ; qu'elles constituent donc une ressource propre ;

64. Considérant, enfin, qu'il ne résulte ni de l'article 72-2 de la Constitution ni d'aucune autre disposition constitutionnelle que les collectivités territoriales

bénéficient d'une autonomie fiscale ; que, dès lors, le grief tiré de ce que les régions perdraient le pouvoir de fixer le taux d'une de leurs ressources fiscales est inopérant ;

65. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que le grief tiré de la méconnaissance du principe d'autonomie financière des régions et des départements doit être écarté ;

- Quant à la mise en place par la loi de dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales :

66. Considérant que les requérants contestent la fonction de péréquation des fonds créés par l'article 1648 AB du code général des impôts ; qu'ils font ainsi valoir que, compte tenu de l'intervention d'une dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle au profit des régions et des départements qui tient compte des prélèvements et des versements opérés par chaque collectivité à ces fonds, le niveau des ressources des régions et des départements ne s'en trouverait pas modifié, en contradiction avec le mécanisme de redistribution que suppose la mise en œuvre de la péréquation ; qu'ils font également valoir que les critères de répartition des ressources de ces fonds, qui sont sans lien avec l'assiette de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, seraient également contraires à la péréquation ;

67. Considérant qu'aux termes du dernier alinéa de l'article 72-2 de la Constitution : " La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales " ; qu'il est loisible au législateur de mettre en œuvre la péréquation financière entre ces collectivités en les regroupant par catégories, dès lors que la définition de celles-ci repose sur des critères objectifs et rationnels ; que cette péréquation peut corriger non seulement les inégalités affectant les ressources, mais également les inégalités relatives aux charges ; qu'elle

peut également être mise en œuvre par une dotation de l'État ou grâce à un fonds alimenté par des ressources des collectivités territoriales ;

68. Considérant que, pour assurer la mise en œuvre du dernier alinéa de l'article 72-2 de la Constitution, le législateur a, dans l'article 1648 AB du code général des impôts, organisé une redistribution des ressources tirées d'une fraction de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises perçue par les régions ou les départements et tenant compte des inégalités de charges entre ces collectivités au sein d'une même catégorie ; que ce dispositif de redistribution peut

s'accompagner, sans remettre en cause l'objectif de péréquation, d'un mécanisme de compensation par une dotation de l'État des pertes ou des gains de ressources résultant de la péréquation et destiné à assurer aux régions et aux départements une stabilité de leurs ressources ; qu'en conséquence, le grief tiré de la méconnaissance des dispositions constitutionnelles relatives à la péréquation doit être rejeté ;

69. Considérant qu'il s'ensuit que les articles 1648 AA et 1648 AB du code général des impôts ne sont pas contraires à la Constitution ;

Séance 9
Révision générale