

Décision n° 2006 – 538 DC

Loi portant règlement définitif du budget de 2005

Dossier documentaire

Source : services du Conseil constitutionnel © 2006

Sommaire

I - Les lois de règlement devant le Conseil constitutionnel	5
II - Normes applicables et sincérité.....	9
III - Ouvertures de crédits par décret d'avance	30
IV - Opérations budgétaires et opérations de trésorerie : BAPSA , FFIPSA	33
V - Opérations budgétaires et opérations de trésorerie : CADES	46
VI - Comptes d'avance (ACOFA)	53

Table des matières

I - Les lois de règlement devant le Conseil constitutionnel	5
- Décision n° 91-300 DC du 20 novembre 1991 : Loi portant règlement définitif du budget de 1989.....	5
- Décision n° 85-202 DC du 16 janvier 1986 : Loi portant règlement définitif du budget de 1983.....	6
- Décision n° 85-190 DC du 24 juillet 1985 : Loi portant règlement définitif du budget de 1983	8
- Décision n° 83-161 DC du 19 juillet 1983 : Loi portant règlement définitif du budget de 1981	8
II - Normes applicables et sincérité.....	9
A - Textes	9
1 - Constitution de 1958.....	9
- Article 34	9
- Article 39	9
- Article 47	9
2 - Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789	10
- Article 14	10
- Article 15	10
3 – Ordonnance n° 59-2 portant loi organique relative aux lois de finances.....	10
- Article 2	10
- Article 35	10
4 - Loi organique n° 2001-692 du 1 ^{er} août 2001 relative aux lois de finances	11
- Article 25	11
- Article 27	11
- Article 28	11
- Article 29	11
- Article 30	11
- Article 31	12
- Article 32	12
- Article 33	12
- Article 34	12
- Article 37	13
- Article 45	14
- Article 46	14
- Article 54	14
- Article 61	15
- Article 62	15
- Article 63	15
- Article 64	16
- Article 65	16
- Article 66	16
- Article 67	16
- Article 68	16
B - Jurisprudence du Conseil sur le principe de sincérité budgétaire.....	17
- Décision n° 2005-530 DC du 29 décembre 2005 : Loi de finances pour 2006 (cs. 2-10)	17
- Décision n° 2004-511 DC du 29 décembre 2004 : Loi de finances pour 2005 (cs. 2-8)	18
- Décision n° 2003-489 DC du 29 décembre 2003 : Loi de finances pour 2004 (cs. 2-7)	19
- Décision n° 2002-464 DC du 27 décembre 2002 : Loi de finances pour 2003(cs. 2-9)	20
- Décision n° 2001-456 DC du 27 décembre 2001 : Loi de finances pour 2002 (cs. 2-11)	21
- Décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001 : Loi organique relative aux lois de finances (cs. 56-62 et 73-91).....	22
- Décision n° 2000-442 DC du 28 décembre 2000 : Loi de finances pour 2001 (cs. 17-18)	23
- Décision n° 2000-441 DC du 28 décembre 2000 : Loi de finances rectificative pour 2000 (cs. 2-3)	23
- Décision n° 99-425 DC du 29 décembre 1999 : Loi de finances rectificative pour 1999 (cs. 2-6)	24
- Décision n° 99-424 DC du 29 décembre 1999 : Loi de finances pour 2000 (cs. 2-16)	24

- Décision n° 98-406 DC du 29 décembre 1998 : Loi de finances rectificative pour 1998 (cs. 2-3)	26
- Décision n° 98-405 DC du 29 décembre 1998 : Loi de finances pour 1999 (cs. 2-8)	26
- Décision n° 97-395 DC du 30 décembre 1997 : Loi de finances pour 1998 (cs. 13-14)	27
- Décision n° 95-371 DC du 29 décembre 1995 : Loi de finances rectificative pour 1995 (cs. 2-5)	29
- Décision n° 93-320 DC du 21 juin 1993 : Loi de finances rectificative pour 1993 (cs. 22-23)	29

III - Ouvertures de crédits par décret d'avance 30

A - Textes	30
1 – Ordonnance n° 59-2 portant loi organique relative aux lois de finances.....	30
- Article 2	30
- Article 11	30
- Article 35	31
2 – Loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005 de finances rectificative pour 2005.....	31
- Article 20	31
B - Jurisprudence.....	32
- Décision n° 85-187 DC du 25 janvier 1985 : Loi relative à l'état d'urgence en Nouvelle-Calédonie et dépendances	32
- Décision n° 91-302 DC du 30 décembre 1991 : Loi de finances pour 1992 (cs. 8)	32
- Décision n° 2003-475 DC du 24 juillet 2003 : Loi portant réforme de l'élection des sénateurs.....	32

IV - Opérations budgétaires et opérations de trésorerie : BAPSA , FFIPSA 33

A – Situation antérieure à l'entrée en vigueur de la LOLF	33
1 – Textes applicables.....	33
a – Ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances	33
- Article 15	33
b – Décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique.....	33
- Article 40	33
- Article 41	33
- Article 42	34
- Article 43	34
- Article 44	34
- Article 113	34
- Article 124	34
- Article 125	34
2 – Jurisprudence	35
- Décision n° 86-209 DC du 3 juillet 1986 : Loi de finances rectificative pour 1986 (cs. 38-43)	35
- Décision n° 93-320 DC du 21 juin 1993 : Loi de finances rectificative pour 1993 (cs. 12-16)	36
- Décision n° 93-330 DC du 29 décembre 1993 : Loi de finances pour 1994	36
- Décision n° 2000-441 DC du 28 décembre 2000 : Loi de finances rectificative pour 2000	37
B – Situation postérieure à l'entrée en vigueur de la LOLF	38
1 – Textes applicables.....	38
a – Loi organique n°2001-692 du 1 ^{er} août 2001 relative aux lois de finances	38
- Article 25	38
- Article 65	38
2 – Jurisprudence	39
- Décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001 : Loi organique relative aux lois de finances.....	39
3 – Travaux parlementaires.....	39
- Rapport Migaud (Rapport législatif LOLF, n°2908, février 2001, 1ere lect. AN)	39

- Rapport Lambert (Rapport législatif LOLF, n°343, mai 2001, 1ere lect. Sénat).....	43
C – Historique	44
1 – Loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005 de finances rectificative pour 2005	44
- Article 117	44
D – Rapport de la Cour des Comptes	44
V - Opérations budgétaires et opérations de trésorerie : CADES	46
A – Textes applicables	46
1 – Ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances	46
- Article 3	46
B – Autres textes	46
1 – Ordonnance n° 96-50 du 24 janvier 1996 relative au remboursement de la dette sociale.....	46
- Article 2	46
- Article 4	46
C – Jurisprudence.....	48
- Décision n° 93-330 DC du 29 décembre 1993 : Loi de finances pour 1994	48
- Décision n° 97-393 DC du 18 décembre 1997 : Loi de financement de la sécurité sociale pour 1998....	49
- Décision n° 2001-456 DC du 27 décembre 2001 : Loi de finances pour 2002	49
D – Rapport de la Cour des Comptes	51
VI - Comptes d’avance (ACOFA)	53
1- Ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances	53
- Article 16	53
- Article 28	53
2 - Décret n° 86-451 du 14 mars 1986 (comptabilisation des recettes et dépenses de l’État).....	53
- Article 11	53
3 – Rapport de la Cour des Comptes	54

I - Les lois de règlement devant le Conseil constitutionnel

- Décision n° 91-300 DC du 20 novembre 1991 : **Loi portant règlement définitif du budget de 1989**

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

2. Considérant qu'ils font valoir que l'article 11 de la loi, qui fixe le solde des pertes et profits sur opérations de trésorerie, comporte, à concurrence de 13 776 millions de francs, une somme qui ne constitue pas une perte de trésorerie, mais est assimilable à une charge budgétaire ; qu'en effet, ladite somme correspond au montant des intérêts courus dans la valeur des obligations renouvelables du Trésor admises directement en souscription d'obligations assimilables du Trésor ; que la charge en résultant devait par suite être rangée parmi les charges permanentes de l'État au sens des dispositions de l'article 6 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances ; qu'il suit de là que la somme susmentionnée devait être ajoutée au montant des dépenses du titre I "Dette publique et dépenses en atténuation de recettes", qui sont au nombre de celles prises en compte par l'article 3 de la loi déferée pour l'établissement des dépenses ordinaires civiles du budget général de 1989 ;

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

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

5. Considérant que dans son article 2, alinéa 5, l'ordonnance susvisée du 2 janvier 1959 dispose que : "La loi de règlement constate les résultats financiers de chaque année civile et approuve les différences entre les résultats et les prévisions de la loi de finances de l'année, complétée, le cas échéant, par ses lois rectificatives" ; que l'article 35 de la même ordonnance précise le contenu du projet annuel de loi de règlement ; qu'il est spécifié au premier alinéa de cet article que le projet "constate le montant définitif des encaissements de recettes et des ordonnancements de dépenses se rapportant à une même année ; le cas échéant il ratifie les ouvertures de crédits par décrets d'avances et approuve les dépassements de crédits résultant de circonstances de force majeure." ; qu'en vertu du deuxième alinéa de l'article 35 le projet annuel de loi de règlement établit le compte de résultat de l'année qui comprend : a) Le déficit ou l'excédent résultant de la différence nette entre les recettes et les dépenses du budget général ; b) Les profits et les pertes constatés dans l'exécution des comptes spéciaux du Trésor ; c) Les profits et les pertes résultant éventuellement de la gestion des opérations de trésorerie ; qu'aux termes du troisième alinéa de l'article 35 "le projet de loi de règlement autorise enfin le transfert du résultat de l'année au compte permanent des découverts du Trésor." ;

6. Considérant que, dans son article 36, l'ordonnance n° 59-2 prévoit que le projet de loi de règlement est accompagné : 1° D'annexes explicatives faisant connaître notamment l'origine des dépassements de crédit et la nature des pertes et des profits ; 2° D'un rapport de la Cour des comptes et de la déclaration générale de conformité entre les comptes individuels des comptables et la comptabilité des ministres ;

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

8. Considérant que dans la mesure où elle procède à des constatations la loi de règlement ne peut que retracer, à partir des comptes, les ordonnancements de dépenses et les encaissements de recettes, quelle que soit la régularité des opérations effectuées ; que, s'agissant d'opérations qui présentent le caractère

d'actes administratifs ou comptables, le contrôle de leur régularité appartient aux autorités et juridictions compétentes pour en connaître et ne relève pas du Conseil constitutionnel ; que la constitutionnalité de la loi de règlement, en celles de ses dispositions qui procèdent à des constatations, s'apprécie uniquement au regard des règles de valeur constitutionnelle qui définissent son contenu ;

9. 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 ;

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

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

- Décision n° 85-202 DC du 16 janvier 1986 : Loi portant règlement définitif du budget de 1983

1. Considérant que, d'après les articles 2, dernier alinéa, et 35 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, la loi de règlement constate le montant définitif des encaissements de recettes et des ordonnancements de dépenses, le cas échéant ratifie les ouvertures de crédits par décrets d'avances et approuve les dépassements de crédits résultant de circonstances de force majeure, établit le compte de résultat de l'année et autorise le transfert de ce résultat au compte permanent des découverts du Trésor ; qu'en vertu de l'article 36 de la même ordonnance, le projet de loi de règlement doit être accompagné : 1° - d'annexes explicatives faisant connaître, notamment, l'origine des dépassements de crédit et la nature des pertes et profits, 2° - d'un rapport de la Cour des Comptes et de la déclaration générale de conformité entre les comptes individuels des comptables et la comptabilité des ministres ;

2. Considérant que les auteurs de la saisine soutiennent que la loi portant règlement définitif du budget de 1983 est contraire à la Constitution en ce que, d'une part, elle contient des dispositions qui ne sauraient trouver leur place dans une loi de règlement au regard des articles 35 et 36 de l'ordonnance du 2 janvier 1959, en ce que, d'autre part, les insuffisances et les obscurités de la loi n'ont pas permis un exercice normal du contrôle parlementaire sur l'exécution du budget de 1983, en ce qu'enfin la loi prend en compte diverses opérations d'exécution du budget intervenues en méconnaissance des prescriptions de l'ordonnance du 2 janvier 1959 ;

Sur les moyens tirés de ce que certaines dispositions de la loi de règlement du budget de 1983 n'auraient pas dû y figurer et de ce que cette loi, en raison de ses insuffisances et de ses obscurités, n'aurait pas permis un exercice normal du contrôle parlementaire :

3. Considérant que, contrairement à ce que font valoir les auteurs de la saisine, toutes les dispositions de la loi soumise au Conseil constitutionnel répondent aux objets assignés à une loi de règlement par les articles 2 et 35 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 et que le contrôle du Parlement a pu s'exercer, dans des conditions normales, sur un projet qui était accompagné des divers documents énumérés à l'article 36 de la même ordonnance, en particulier d'un rapport détaillé de la Cour des Comptes dont les analyses ont, d'ailleurs, servi de base aux critiques développées dans la saisine ;

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 :

4. Considérant que les opérations critiquées dans la saisine consistent en des annulations de crédits qui méconnaîtraient les articles 13 et 7, alinéa 2, de l'ordonnance du 2 janvier 1959, en des transferts de crédits qui contreviendraient à l'article 14 de l'ordonnance, en des répartitions de crédits qui ne seraient pas conformes à l'article 7, alinéa 3, de l'ordonnance, en des dépassements de crédits qui seraient contraires à l'article 35 de l'ordonnance, en des reports de charge et des écritures de fin de gestion qui ne respecteraient pas les règles de l'article 16 de l'ordonnance et les prescriptions réglementaires relatives à la période complémentaire, en l'apurement du solde du compte "Fonds de compensation de la T.V.A." auquel il aurait été procédé dans des conditions contraires à l'ordonnance du 2 janvier 1959 ; qu'en outre, il est soutenu que le prélèvement de deux milliards opéré sur le budget annexe des P.T.T. au profit du budget général serait irrégulier et que cette irrégularité n'aurait pu être couverte par le reversement de cette somme au budget annexe tel qu'il est prévu par la loi de finances rectificative pour 1985 ; que, selon les auteurs de la saisine, toutes ces opérations, qui méconnaîtraient les prescriptions de la loi organique en matière de gestion budgétaire, frapperaient d'inconstitutionnalité la loi de règlement elle-même ;

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 ;**

8. **Considérant qu'il résulte de la portée des dispositions de la loi de règlement sous le double aspect qui vient d'être rappelé que les moyens tirés à l'encontre de cette loi d'irrégularités, même d'ordre constitutionnel, qui entacheraient les opérations relatives à l'exécution du budget sont inopérants ; que tel est le cas de l'ensemble des irrégularités dont se prévalent, à l'appui de leur moyen, les auteurs de la saisine, y compris celle concernant le prélèvement de deux milliards opéré sur le budget annexe des P.T.T. ; que, d'ailleurs, à la suite de la loi de finances rectificative pour 1985, ce prélèvement a donné lieu à un règlement en tous points conforme aux dispositions de l'ordonnance du 2 janvier 1959 telles qu'elles ont été explicitées par la décision du Conseil constitutionnel du 29 décembre 1984 ;**

9. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède qu'aucun des moyens de la saisine ne saurait être retenu ;

10. Considérant qu'en l'espèce il n'y a lieu, pour le Conseil constitutionnel, de soulever d'office aucune question de conformité à la Constitution en ce qui concerne les autres dispositions de la loi soumise à son examen ;

- Décision n° 85-190 DC du 24 juillet 1985 :
Loi portant règlement définitif du budget de 1983

1. 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, selon eux, 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 ;

2. Considérant que si, en vertu de l'avant-dernier alinéa de l'article 39 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, comme 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 utile, 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 ;

3. 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 alors qu'il n'y avait pas eu de déclaration d'urgence par le Gouvernement ; que, dès lors, la loi déferée au Conseil constitutionnel doit, en raison de la procédure suivie pour son adoption, être déclarée non conforme à la Constitution,

- Décision n° 83-161 DC du 19 juillet 1983 :
Loi portant règlement définitif du budget de 1981

1. 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 ; 2. 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 ; 3. 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 ; 4. 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.

II - Normes applicables et sincérité

A - Textes

1 - Constitution de 1958

Titre V Des rapports entre le Gouvernement et le Parlement

- Article 34

La loi est votée par le Parlement. (...)

Les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'Etat dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique¹.

« 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 organique². »³

Des lois de programmes déterminent les objectifs de l'action économique et sociale de l'Etat.

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

- Article 39

(...)

Les projets de loi sont délibérés en Conseil des ministres après avis du Conseil d'Etat 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. »⁴

- Article 47

Le Parlement vote les projets de loi de finances dans les conditions prévues par une loi organique⁵.

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.

La Cour des comptes assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances.

¹Les dispositions de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 sont progressivement remplacées par les dispositions de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001

²Loi organique n° 96-646 du 22 juillet 1996

³Inséré par la loi constitutionnelle n° 96-138 du 22 février 1996, article 1er

⁴Modifiée par la loi constitutionnelle n° 96-138 du 22 février 1996, article 2

⁵Les dispositions de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 sont progressivement remplacées par les dispositions de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001

2 - Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789

- Article 14

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.

- Article 15

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

3 – Ordonnance n° 59-2 portant loi organique relative aux lois de finances

Titre 1^{er} : Dispositions générales

- Article 2

Ont le caractère de lois de finances :

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

La loi de règlement.

La loi de finances de l'année prévoit et autorise, pour chaque année civile, l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat.

Seules les dispositions relatives à l'approbation de conventions financières, aux garanties accordées par l'Etat, à la gestion de la dette publique ainsi que de la dette viagère, aux autorisations d'engagements par anticipation ou aux autorisations de programme peuvent engager l'équilibre financier des années ultérieures. Les lois de programme ne peuvent permettre d'engager l'Etat à l'égard des tiers que dans les limites des autorisations de programme contenues dans la loi de finances de l'année.

Seules des lois de finances, dites rectificatives, peuvent, en cours d'année, modifier les dispositions de la loi de finances de l'année.

La loi de règlement constate les résultats financiers de chaque année civile et approuve les différences entre les résultats et les prévisions de la loi de finances de l'année, complétée, le cas échéant, par ses lois rectificatives.

Titre III : De la présentation et du vote des projets de loi de finances

Chapitre 1^{er} : De la nature des documents présentés au Parlement

- Article 35

Le projet annuel de **loi de règlement constate** le montant définitif des encaissements de recettes et des ordonnancements de dépenses se rapportant à une même année ; le cas échéant, il ratifie les ouvertures de crédits par décrets d'avances et approuve les dépassements de crédit résultant de circonstances de force majeure.

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

- a) Le déficit ou l'excédent résultant de la différence nette entre les recettes et les dépenses du budget général ;
- b) Les profits et les pertes constatés dans l'exécution des comptes spéciaux par application des articles 24 et 28 ;
- c) Les profits ou les pertes résultant éventuellement de la gestion des opérations de trésorerie dans des conditions prévues par un règlement de comptabilité publique.

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

4 - Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances

Titre II : des ressources et des charges de l'État

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.

Chapitre V : Des comptes de l'État

- 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 présentation 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 no 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 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 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

Chapitre 1^{er} : Du projet de loi de finances de l'année et des projets de loi de finances rectificatives

- 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.

Titre V : De l'information et du contrôle sur les finances publiques

Chapitre 1^{er} : De l'information

- Article 54

Modifié par Loi 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.**

Titre VI : Entrée 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.

B - Jurisprudence du Conseil sur le principe de sincérité budgétaire

- Décision n° 2005-530 DC du 29 décembre 2005 :

Loi de finances pour 2006 (cs. 2-10)

- SUR LA PROCÉDURE LÉGISLATIVE :

2. Considérant que les requérants font valoir, de façon générale, que " le nombre d'indicateurs de performance non renseignés dans les documents budgétaires transmis au Parlement et détaillant les crédits de chacune des missions est inacceptable et remet en cause la qualité même de l'autorisation parlementaire " ; qu'ils jugent que cette défaillance prive le Parlement " de la capacité d'exercer son contrôle sur l'efficacité des politiques menées " et " aura des conséquences dommageables également lors de la discussion du projet de loi de règlement pour l'année 2006 " ; que, ce faisant, ils mettent en cause la procédure législative au terme de laquelle la loi déferée a été adoptée ;

3. Considérant que l'article 51 de la loi organique du 1er août 2001, entré en vigueur le 1er janvier 2005, définit les documents qui doivent désormais être joints au projet de loi de finances de l'année ; que, parmi ces documents, doivent figurer des " projets annuels de performances " présentant les objectifs associés aux crédits des différents programmes et permettant de mesurer, au moyen " d'indicateurs précis ", l'efficacité de la dépense publique ; que l'article 54 de la même loi organique est relatif aux documents qui devront être joints au projet de loi de règlement à partir de celui portant sur l'année 2006 ; que, parmi ces documents, figurent des " rapports annuels de performances " qui permettent d'établir des comparaisons avec les projets annuels de performances annexés au projet de loi de finances initiale ;

4. Considérant que ces annexes doivent permettre au Parlement de se prononcer en connaissance de cause sur le projet de loi de finances de l'année et de contrôler, a posteriori, l'utilisation faite des autorisations qui lui ont été demandées ; que tel est l'objet, en particulier, des projets et des rapports annuels de performances ;

5. Considérant, en l'espèce, qu'il n'est pas établi que les indicateurs de performances associés à la loi de finances pour 2006 soient entachés d'un défaut de **sincérité** ; que, si quelques retards ou déficiences ont pu être constatés et devront être corrigés à l'avenir, ils ne sont, ni par leur nombre, ni par leur ampleur, de nature à remettre en cause la régularité d'ensemble de la procédure législative ; que, dès lors, le grief invoqué doit être écarté ;

- SUR LA MISSION " ENSEIGNEMENT SCOLAIRE " :

6. Considérant qu'en vertu de l'article 67 de la loi déferée, il est ouvert aux ministres, pour 2006, au titre du budget général, des autorisations d'engagement et des crédits de paiement conformément à une répartition par mission donnée à l'état B annexé ; que cet état B fixe les autorisations d'engagement et les crédits de paiement de la mission intitulée : " Enseignement scolaire " ; que, par ailleurs, l'article 71 de la même loi fixe, pour 2006, le plafond des autorisations d'emplois du ministère de l'éducation nationale et de la recherche ;

7. Considérant que les requérants font valoir que la loi de finances pour 2006 supprime des " postes d'enseignants mis à disposition dans les associations participant au système éducatif " et prévoit le versement à ces dernières d'une subvention équivalente ; qu'ils estiment que ce choix va à l'encontre d'une identification claire de la participation des emplois à la réalisation des politiques publiques et méconnaît, dès lors, " l'esprit de la loi organique " ; que, ce faisant, ils mettent en cause la **sincérité** de la répartition des dépenses de personnel de la mission " enseignement scolaire " et du plafond des autorisations d'emplois du ministère ;

8. Considérant que l'article 5 de la loi organique du 1er août 2001 prévoit que les charges budgétaires de l'Etat sont regroupées par titres, dont l'un est consacré aux dépenses de personnel ; qu'il précise que ces dépenses comprennent les rémunérations d'activité, les cotisations et contributions sociales, les prestations sociales et allocations diverses ; que, si l'article 7 de la même loi dispose que la présentation des crédits par titre est indicative, il précise que " les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel de chaque programme constituent le plafond des dépenses de cette nature " et qu'ils sont " assortis de plafonds d'autorisation des emplois rémunérés par l'Etat ", lesquels sont

spécialisés par ministère ; qu'enfin, son article 44 ajoute que : " Dès la promulgation de la loi de finances de l'année..., le Gouvernement prend des décrets portant... fixation, par programme, du montant des crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel " ;

9. Considérant que la transformation en détachements des mises à disposition de personnels de l'Etat n'est contraire à aucune règle constitutionnelle ou organique ; qu'une transformation de cet ordre est effectivement mise en oeuvre par la loi de finances pour 2006 en ce qui concerne des personnels de l'éducation nationale intervenant auprès d'organismes extérieurs à l'Etat, notamment dans le secteur associatif ; qu'il est prévu d'accorder aux organismes concernés une subvention correspondant aux montants des rémunérations des personnels détachés qu'ils prendront en charge ; que cette mesure, destinée à mieux identifier les employeurs véritables et la réalité de l'aide que leur apporte l'Etat, ne méconnaît pas le **principe de sincérité budgétaire** ; qu'en l'espèce, les dispositions organiques précitées ont été respectées ;

10. Considérant, dans ces conditions, que les griefs dirigés à l'encontre de la mission " Enseignement scolaire " doivent être rejetés ;

- Décision n° 2004-511 DC du 29 décembre 2004 :
Loi de finances pour 2005 (cs. 2-8)

- SUR LA SINCÉRITÉ DE LA LOI DE FINANCES :

2. Considérant que, selon les requérants, " la loi de finances pour 2005 doit être analysée comme méconnaissant le principe de **sincérité** " ; qu'ils dénoncent, en premier lieu, une surestimation manifeste des prévisions de recettes, fondées sur des hypothèses économiques dont ils contestent le réalisme ; qu'ils font valoir, à l'appui de ce grief, que le Gouvernement n'aurait pas pris en compte les effets de la baisse de la consommation de produits pétroliers, constatée au cours des débats parlementaires, sur les recettes fiscales attendues pour 2005 ; qu'ils mettent en cause, en second lieu, la **sincérité** des prévisions de dépenses ; qu'ils estiment, en effet, que le Gouvernement aurait surestimé les crédits inscrits sur certains chapitres budgétaires afin de procéder ultérieurement à des gels, annulations et redéploiements pour financer des dépenses délibérément sous-estimées, comme la Cour des comptes l'aurait déjà observé à plusieurs reprises ; que, selon eux, l'annonce, avant la clôture des débats parlementaires, de la constitution d'une " réserve de précaution " dès le début de l'année prochaine révélerait d'ores et déjà l'intention du Gouvernement de recourir à de telles pratiques ;

3. Considérant qu'aux termes de l'article 32 de la loi organique du 1er août 2001 susvisée, applicable depuis le 1er janvier 2002 : " 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 de recettes doivent être initialement établies par le Gouvernement au regard des informations disponibles à la date du dépôt du projet de loi de finances ; qu'il lui appartient d'informer le Parlement, au cours de l'examen de ce projet de loi, lorsque surviennent des circonstances de droit ou de fait de nature à les remettre en cause et, en pareille hypothèse, de procéder aux corrections nécessaires ; qu'il incombe au législateur, lorsqu'il arrête les prévisions de recettes, de prendre en compte l'ensemble des données dont il a connaissance et qui ont une incidence sur l'article d'équilibre ;

5. Considérant, toutefois, que les prévisions de recettes sont inévitablement affectées des aléas inhérents à de telles estimations et des incertitudes relatives à l'évolution de l'économie ; qu'il ne ressort pas des éléments soumis au Conseil constitutionnel que les évaluations pour 2005, y compris en ce qui concerne la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers, soient entachées d'une erreur manifeste ;

6. Considérant, par ailleurs, qu'il est 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 budgétaire ; qu'en effet, le vote par le Parlement 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 ; qu'en outre, 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 ; qu'au demeurant, celui-ci a informé le Parlement de son intention de constituer une " réserve de précaution " ;

7. Considérant, enfin, que l'annonce de cette mise en réserve ne révèle ni que certaines dépenses auraient été sous-évaluées à due concurrence, ni que les crédits correspondants seront annulés dans des conditions irrégulières ; que les mesures de gestion susceptibles d'être mises en oeuvre en cours d'exercice devront respecter les prescriptions de la loi organique du 1er août 2001 susvisée ; qu'en particulier, son article 14, applicable depuis le 1er janvier 2002, ne prévoit la possibilité d'annuler un crédit par décret que pour " prévenir une détérioration de l'équilibre budgétaire défini par la dernière loi de finances afférente à l'année concernée " ou lorsque ce crédit est " devenu sans objet " ; qu'en outre, il impose que les commissions compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat soient 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 " ;

8. Considérant que, sous réserve des observations qui précèdent, les griefs tirés de l'absence de **sincérité** de la loi déferée doivent être rejetés ;

- Décision n° 2003-489 DC du 29 décembre 2003 :

Loi de finances pour 2004 (cs. 2-7)

- 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'Etat, 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 ;

- Décision n° 2002-464 DC du 27 décembre 2002 :

Loi de finances pour 2003(cs. 2-9)

- SUR LA SINCÉRITÉ DE LA LOI DE FINANCES :

2. Considérant que, pour contester **la sincérité** de la loi déferée, 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 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, 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 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'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 1er août 2001 susvisée, applicables à compter du 1er 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 ;

- Décision n° 2001-456 DC du 27 décembre 2001 :

Loi de finances pour 2002 (cs. 2-11)

SUR LA SINCÉRITÉ DE LA LOI DE FINANCES :

2. Considérant que, pour les députés auteurs de la seconde saisine, la loi de finances pour 2002 serait entachée de diverses "erreurs manifestes d'appréciation" portant atteinte au principe de **sincérité** budgétaire ;

3. Considérant qu'ils font valoir, en premier lieu, que le niveau des recettes fiscales serait "manifestement surévalué" du fait d'une estimation trop optimiste de la croissance économique ;

4. Considérant qu'il ne ressort pas des éléments soumis au Conseil constitutionnel que les évaluations de recettes pour 2002 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 particulières relatives à l'évolution de l'économie en 2002 ; que, si, au cours de l'exercice 2002, les recouvrements de recettes constatés s'écartaient sensiblement des prévisions, il appartiendrait au Gouvernement de soumettre au Parlement un projet de loi de finances rectificative ;

5. Considérant, en deuxième lieu, qu'il est soutenu que l'affectation de diverses recettes fiscales au fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de sécurité sociale et l'absence de prise en compte des dépenses de ce fonds dans le budget de l'Etat seraient contraires à l'ordonnance du 2 janvier 1959 susvisée et porteraient atteinte à la **sincérité** de la loi déferée ;

6. Considérant qu'aux termes du premier alinéa de l'article 1er de l'ordonnance du 2 janvier 1959 susvisée : "Les lois de finances déterminent la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'Etat..." ; qu'il résulte de ces dispositions que les ressources et les dépenses d'un établissement public n'ont pas à figurer dans la loi de finances, laquelle, en vertu du deuxième alinéa de l'article 31 de ladite ordonnance, doit seulement procéder à l'autorisation générale de perception des impôts affectés aux établissements publics ; que, dès lors, nonobstant les effets de toute débudgétisation du point de vue du contrôle parlementaire, n'ont été méconnus en l'espèce ni le principe de **sincérité**, ni aucune autre exigence de valeur constitutionnelle ;

7. Considérant qu'il est soutenu, en troisième lieu, que le déficit budgétaire prévu serait "manifestement erroné" ; qu'en particulier, ne seraient pas pris en compte les crédits destinés à couvrir des "engagements nouveaux" annoncés par le Gouvernement ;

8. Considérant qu'aux termes du quatrième alinéa de l'article 1er de l'ordonnance du 2 janvier 1959 susvisée : "Lorsque des dispositions d'ordre législatif ou réglementaire doivent entraîner des charges nouvelles, aucun projet de loi ne peut être définitivement voté, aucun décret ne peut être signé, tant que ces charges n'ont pas été prévues, évaluées et autorisées dans les conditions fixées par la présente ordonnance" ; que ces dispositions n'imposent pas de prévoir dans la loi de finances initiale les conséquences budgétaires de décisions à venir dont le coût, la date et les modalités de mise en oeuvre restent à déterminer ;

9. Considérant, en quatrième lieu, qu'il est soutenu que les dispositions du tableau d'équilibre figurant à l'article 51 seraient "manifestement erronées" ; qu'en effet, selon les requérants, si les montants portés tiennent compte de "nombreux amendements visant à réduire plusieurs lignes de crédits", certaines de celles-ci "n'apparaissent pas dans le projet de loi de finances pour 2002" ; qu'à cet égard, ils citent quatre articles contenus dans des chapitres du budget général ;

10. Considérant qu'aux termes de l'article 43 de l'ordonnance susvisée du 2 janvier 1959 : "Dès la promulgation de la loi de finances de l'année..., le Gouvernement prend des décrets portant... répartition par chapitre pour chaque ministère des crédits ouverts... Ces décrets ne peuvent apporter aux chapitres..., par rapport aux dotations correspondantes de l'année précédente, que les modifications proposées par le Gouvernement dans les annexes explicatives, compte tenu des votes du Parlement" ; que le Gouvernement était donc seulement tenu de fournir au Parlement, dans l'exposé des motifs des amendements en cause, des informations relatives à la répartition par chapitre des modifications proposées ; qu'en tout état de cause, les erreurs ou omissions alléguées, eu égard à leur montant limité et à leur caractère involontaire et purement matériel, n'ont pas porté atteinte au droit d'information du Parlement ;

11. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que doivent être rejetés les griefs tirés de l'absence de **sincérité** de la loi déférée ;

- Décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001 :

Loi organique relative aux lois de finances (cs. 56-62 et 73-91)

- 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 oeuvre du droit garanti par cet article de la Déclaration ;

(...)

. En ce qui concerne le chapitre V :

56. Considérant que, sous l'intitulé : "Des comptes de l'Etat", le chapitre V du titre II regroupe cinq articles ; que l'article 27 définit les obligations comptables de l'Etat et énonce les règles de régularité, de **sincérité** et d'"image fidèle" qui s'imposent à ses comptes ; que l'article 28 prévoit les principes de comptabilisation des recettes et des dépenses budgétaires, en laissant à un décret en Conseil d'Etat le soin de fixer le détail des règles afférentes aux opérations de la période complémentaire de l'année civile ; que les articles 29 et 30 énoncent les principes généraux relatifs respectivement aux comptes de trésorerie et à la comptabilité générale de l'Etat ; que les missions générales des comptables publics figurent à l'article 31 ;

57. Considérant que, si ces articles contiennent certaines dispositions qui, par elles-mêmes, ne seraient pas de nature organique, ils constituent les éléments indivisibles d'un dispositif d'ensemble ayant pour objet d'assurer la **sincérité** et la clarté des comptes de l'Etat ; qu'un tel dispositif, étroitement lié à la **sincérité** de la loi de règlement, est au nombre des règles qui relèvent de la loi organique en vertu de l'article 34 de la Constitution ; que les dispositions du chapitre V ne sont pas contraires à la Constitution ;

- SUR LE TITRE III :

58. Considérant que le titre III, intitulé "Du contenu et de la présentation des lois de finances", comporte six articles regroupés en deux chapitres ;

. En ce qui concerne le chapitre Ier :

59. Considérant que le chapitre Ier est intitulé "Du principe de **sincérité**" et comprend les articles 32 et 33 ;

- 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 ;

- Décision n° 2000-442 DC du 28 décembre 2000 :

Loi de finances pour 2001 (cs. 17-18)

17. Considérant que l'article 46, relatif à l'équilibre des ressources et des charges de l'Etat, encourrait, selon les requérants, plusieurs griefs d'inconstitutionnalité ; qu'ils soutiennent que cet article " ne comporte pas d'évaluation du montant des ressources d'emprunt et de trésorerie " ; qu'ainsi, la loi de finances ne comprendrait pas les " voies et moyens qui assurent son équilibre financier " ; que ne seraient pas respectés les principes de **sincérité** et d'universalité, en raison de l'affectation de recettes au fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de sécurité sociale, ainsi que du caractère, selon eux, arbitraire de l'évaluation du montant des recettes du compte d'affectation des produits de cessions de titres, parts et droits de sociétés ; que les plafonds de charges manqueraient également à la **sincérité** ;

18. Considérant qu'ainsi qu'il ressort du contenu des rapports parlementaires, le Parlement a disposé, lors de l'examen du projet de loi de finances, des informations auxquelles il a droit sur le montant des ressources d'emprunt et de trésorerie destinées au financement du solde général ; que l'état A annexé à l'article critiqué présente, par ligne de recettes, les voies et moyens assurant l'équilibre financier ; que, comme il résulte de la décision susvisée du 29 décembre 1999, ni les recettes ni les dépenses du fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de sécurité sociale, qui n'incombent pas par nature à l'Etat, ne doivent nécessairement figurer dans la loi de finances ; que, compte tenu des éléments dont dispose le Conseil constitutionnel, aucune erreur manifeste n'entache l'évaluation des recettes du compte d'affectation spéciale précité, ni la **sincérité** des plafonds de charges fixés à l'article critiqué ;

- Décision n° 2000-441 DC du 28 décembre 2000 :

Loi de finances rectificative pour 2000 (cs. 2-3)

- SUR LA **SINCERITE** DE LA LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE :

2. Considérant que la **sincérité** des recettes et du déficit figurant dans la loi déferée est contestée par les députés requérants ; qu'ils dénoncent à cet égard une sous-évaluation de recettes fiscales ;

3. Considérant que les ressources de l'Etat retracées dans les lois de finances présentent un caractère prévisionnel et sont prises en compte sous forme d'évaluations ; qu'il ne ressort pas des éléments fournis au Conseil constitutionnel que les évaluations prises en compte dans l'article d'équilibre soient, eu égard au montant de la sous-estimation alléguée rapporté aux masses budgétaires, entachées d'une erreur manifeste ; que, par suite, le grief doit être écarté ;

- Décision n° 99-425 DC du 29 décembre 1999 :

Loi de finances rectificative pour 1999 (cs. 2-6)

- SUR LA SINCÉRITÉ DES ÉVALUATIONS DE RECETTES FISCALES FIGURANT DANS LA LOI DÉFÉRÉE :

2. Considérant, en premier lieu, que les députés requérants mettent en cause l'amendement gouvernemental, adopté le 20 décembre 1999, relevant de 11,3 milliards de francs la prévision des recettes fiscales figurant dans le projet de loi de finances rectificative pour 1999 ; qu'ils soutiennent à cet égard que " la **sincérité** de la loi de finances se juge au jour du dépôt du document budgétaire " ;

3. Considérant que la règle invoquée par les requérants ne résulte d'aucune prescription, ni d'aucun principe de valeur constitutionnelle ;

4. Considérant, en second lieu, que la saisine des députés conteste la **sincérité** de l'évaluation des recettes fiscales, même après le rehaussement de 11,3 milliards de francs opéré ainsi qu'il a été dit ; qu'ils estiment en effet cette réévaluation " de trop faible ampleur " au regard des résultats constatés au cours des onze premiers mois de l'année 1999 ;

5. Considérant que l'évaluation des recettes fiscales figurant dans la loi déferée n'est entachée d'aucune erreur manifeste ;

6. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les griefs des députés requérants relatifs à la **sincérité** des prévisions de recettes fiscales doivent être rejetés ;

- Décision n° 99-424 DC du 29 décembre 1999 :

Loi de finances pour 2000 (cs. 2-16)

- SUR LA SINCÉRITÉ DE LA LOI DE FINANCES :

2. Considérant qu'il est soutenu que la loi déferée manquerait, à quatre titres, au principe de **sincérité** budgétaire ;

3. Considérant, en premier lieu, que les auteurs des deux saisines contestent l'évaluation des recettes fiscales de l'Etat pour 2000, qui ne tiendrait pas compte " de la tendance très dynamique des encaissements en 1999, ainsi que du niveau effectif de la croissance économique en 1999 " ; qu'ils invoquent à cet égard la révision de l'évaluation du produit de l'impôt sur les sociétés pour l'année en cours, opérée à l'initiative du Gouvernement lors de la discussion de la loi de finances rectificative pour 1999 ;

4. Considérant, en l'espèce, qu'il ne ressort pas des éléments fournis au Conseil constitutionnel que les évaluations de recettes pour 2000 prises en compte à l'article d'équilibre soient, eu égard à l'amplitude de la sous-estimation alléguée rapportée aux masses budgétaires, entachées d'une erreur manifeste ; que, compte tenu des règles de perception de l'impôt sur les sociétés, le rehaussement inscrit dans la loi de finances rectificative pour 1999 n'impliquait pas nécessairement un ajustement de l'évaluation pour 2000 du produit de cet impôt figurant dans l'état A annexé à l'article 67 de la loi déferée ; que, si, au cours de l'exercice 2000, les recouvrements de recettes constatés dépassaient sensiblement les prévisions, il appartiendrait au Gouvernement de soumettre aux assemblées, comme il s'y est au demeurant engagé, un projet de loi de finances rectificative ;

5. Considérant, en deuxième lieu, que les députés auteurs de la première saisine dénoncent " des mécanismes de sous-évaluation " du nombre d'emplois publics ; qu'ils invoquent en particulier l'existence d'agents " payés sur crédits " aux ministères de l'éducation nationale, de l'intérieur et de la justice, non comptabilisés dans les emplois de ces ministères ; qu'ils font valoir que " l'absence d'intégration de ces emplois publics dans la loi de finances pour 2000 " serait contraire aux dispositions de l'ordonnance susvisée du 2 janvier 1959 et que " toute dépense de l'Etat à caractère permanent doit nécessairement figurer dans une loi de finances " ; qu'ils allèguent enfin, s'agissant des " emplois-jeunes ", que " le caractère temporaire de ces contrats ne doit pas justifier l'absence de prise en compte de ces agents de droit public dans le budget de l'Etat " ;

6. Considérant que l'article premier de l'ordonnance du 2 janvier 1959 susvisée dispose, en son cinquième alinéa, que " Les créations et transformations d'emplois ne peuvent résulter que de dispositions prévues par une loi de finances... " ; que l'article 32 de la même ordonnance prévoit que le projet de loi de finances de l'année est accompagné d'annexes explicatives faisant connaître notamment " par chapitre, le coût des services votés (...) et les mesures nouvelles qui justifient les modifications proposées au montant antérieur des services votés, et notamment les crédits afférents aux créations, suppressions et transformations d'emplois " ; qu'aux termes des deuxième et quatrième alinéas de son article 43, les décrets de répartition des crédits de la loi de finances de l'année " ne peuvent apporter aux chapitres ou comptes, par rapport aux dotations correspondantes de l'année précédente, que les modifications proposées par le Gouvernement dans les annexes explicatives, compte tenu des votes du Parlement. (...) Les créations, suppressions et transformations d'emplois résultent des modifications de crédits correspondantes dûment explicitées par les annexes. " ;

7. Considérant que, si ces dispositions n'impliquent pas nécessairement de faire figurer dans la loi de finances un tableau d'ensemble des emplois budgétaires de l'Etat, elles exigent en revanche que le Parlement, lorsqu'il se prononce sur les crédits des différents ministères, soit informé avec précision des effectifs d'agents titulaires et non-titulaires employés par l'Etat à titre permanent, ainsi que des dotations afférentes à leur rémunération ; que le pouvoir réglementaire, en matière de création, suppression et transformation de ces emplois, est lié par les informations figurant dans les annexes explicatives, compte tenu des votes du Parlement sur les crédits correspondants ;

8. Considérant, en l'espèce, que les annexes explicatives accompagnant le projet de loi de finances faisaient apparaître les crédits nécessaires à la rémunération des maîtres d'internat, surveillants d'externat et maîtres auxiliaires, adjoints de sécurité et agents de justice, ainsi que leurs effectifs et le nombre des postes créés, transformés et supprimés ; que l'existence de recrutements en surnombre ne ressort pas de la loi déferée ; que les dispositions précitées de l'ordonnance susvisée du 2 janvier 1959 n'imposent pas que soit inscrite dans la loi de finances une comptabilisation des effectifs d'autres personnes morales que l'Etat, lorsque celui-ci participe en tout ou partie à la rémunération des intéressés, dès lors que cette charge est prise en compte dans la loi de finances ; qu'ainsi doivent être écartés les moyens tirés du défaut de **sincérité** dans la présentation des emplois ;

9. Considérant, en troisième lieu, qu'il serait porté atteinte à la **sincérité** de la loi de finances, selon les députés requérants, du fait des transferts de recettes fiscales au bénéfice de la sécurité sociale, qui correspondraient " à une débudgétisation massive des ressources fiscales ", en contradiction avec les principes d'unité et d'universalité de la loi de finances ;

10. Considérant, ainsi qu'il ressort de la décision du 21 décembre 1999 susvisée du Conseil constitutionnel sur la loi de financement de la sécurité sociale pour 2000, que les mesures critiquées n'encourent pas le reproche formulé par les requérants ;

11. Considérant que les députés requérants font en outre grief à la loi déferée de ne pas retracer deux impositions : la contribution sur les heures supplémentaires et la contribution sociale sur les bénéficiaires des sociétés, affectées par la loi de financement de la sécurité sociale précitée au fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de sécurité sociale ;

12. Considérant que ces contributions, dont la première est prévue par une loi actuellement déferée au Conseil constitutionnel, sont affectées à un établissement public ; que les dépenses de ce dernier n'incombent pas par nature à l'Etat ; que lesdites contributions n'ont donc pas nécessairement à figurer dans la loi de finances, ainsi qu'il ressort du premier alinéa de l'article premier de l'ordonnance du 2 janvier 1959 susvisée, lequel prévoit que les lois de finances déterminent la nature, le montant et l'affectation des ressources de l'Etat ; qu'en vertu du deuxième alinéa de l'article 31 de ladite ordonnance, il appartient seulement au législateur, dans le cadre de la première partie de la loi de finances, de procéder à l'autorisation générale de perception des impôts affectés aux collectivités et aux établissements publics ; que, dès lors, nonobstant les inconvénients inhérents à toute débudgétisation du point de vue du contrôle des finances publiques, les principes d'unité et d'universalité budgétaires n'ont pas été méconnus ;

13. Considérant, en quatrième lieu, que, selon les sénateurs auteurs de la seconde saisine, le principe de **sincérité** budgétaire ne serait pas respecté par l'article 69 qui autorise les crédits relatifs

aux mesures nouvelles de dépenses ordinaires des services civils ; qu'ils allèguent à cet effet que n'auraient pas été inscrites les dotations nécessaires pour faire face à deux dépenses annoncées par le Gouvernement et portant, l'une sur la pérennisation de la majoration de l'allocation de rentrée scolaire, l'autre sur le versement par l'Etat d'une subvention à la Caisse nationale des allocations familiales au titre de ses dépenses relatives au fonds d'action sociale des travailleurs immigrés et de leurs familles ;

14. Considérant qu'aux termes du quatrième alinéa de l'article premier de l'ordonnance du 2 janvier 1959 susvisée : " Lorsque des dispositions d'ordre législatif ou réglementaire doivent entraîner des charges nouvelles, aucun projet de loi ne peut être définitivement voté, aucun décret ne peut être signé, tant que ces charges n'ont pas été prévues, évaluées et autorisées dans les conditions fixées par la présente ordonnance. " ;

15. Considérant que ces dispositions n'imposent pas de prévoir dans la loi de finances initiale les conséquences budgétaires de décisions à venir dont, comme en l'espèce, le coût, la date et les modalités de mise en œuvre restent à déterminer ;

16. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que doivent être rejetés les moyens tirés du caractère **insincère** de la loi déferée ;

- Décision n° 98-406 DC du 29 décembre 1998 :
Loi de finances rectificative pour 1998 (cs. 2-3)

- SUR LES ARTICLES 2, 3 et 4 :

2. 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'État 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 ;

3. 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 ;

- Décision n° 98-405 DC du 29 décembre 1998 :
Loi de finances pour 1999 (cs. 2-8)

- SUR LA SINCERITE DE LA PRESENTATION BUDGETAIRE :

2. Considérant que les députés requérants soutiennent que, contrairement aux dispositions de l'article 19 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 susvisée et aux motifs énoncés par le Conseil constitutionnel dans sa décision susvisée du 30 décembre 1997, des recettes, de caractère fiscal, demeurent rattachées par voie de fonds de concours au budget des services financiers alors qu'elles auraient dû être réintégrées dans le budget général de l'État dans le projet de loi de finances pour 1999 ; qu'il s'ensuivrait une altération du calcul du taux des prélèvements obligatoires de nature à porter atteinte à la **sincérité** de la loi de finances ; qu'en outre, en méconnaissance de l'article 110 de la loi de finances pour 1996 susvisée, "des fonds extra budgétaires gérés sur les comptes de tiers 451 et 466-171 n'ont pas été intégrés au budget général" ; que cette pratique, sur laquelle la commission des finances de l'Assemblée nationale n'aurait pu obtenir les précisions nécessaires, porterait manifestement atteinte aux droits d'information et de contrôle du Parlement ; qu'enfin, certaines dépenses de l'État, correspondant à la compensation d'exonérations, de réductions ou de plafonnements d'impôts locaux, ont été présentées à tort comme des prélèvements sur recettes ;

3. Considérant que les sénateurs requérants font valoir que l'article 43, compte tenu des évaluations de recettes mentionnées à l'état A, ainsi que l'article 77, relatif aux ouvertures de crédits des comptes

d'affectation spéciale, sont entachés d'**insincérité** budgétaire et contreviendraient au principe d'universalité budgétaire ; que, selon eux, les estimations de recettes et de charges du compte de cessions de titres publics sont délibérément sous-évaluées en ignorant l'impact budgétaire de la cession prochaine d'une fraction du capital de l'entreprise Aérospatiale et en ne prenant pas en compte les produits de la cession du Crédit Lyonnais et l'emploi qui sera fait de ces ressources ;

4. Considérant, en premier lieu, que les prélèvements effectués en application des dispositions de l'article 6 de la loi n° 49-1034 du 31 juillet 1949, portant aménagement de la taxe locale additionnelle aux taxes sur le chiffre d'affaires, antérieurement rattachés, en méconnaissance des dispositions de l'article 19 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 susvisée, au budget des services financiers par voie de fonds de concours, sont inscrits, à compter de 1999, à la ligne 309 des recettes non fiscales de l'État ; que la qualification ainsi donnée à ces recettes est sans incidence sur l'évaluation du déficit prévisionnel en loi de finances initiale et, partant, sur la **sincérité** budgétaire, puisque les crédits qu'elles permettaient d'ouvrir en cours d'année sont désormais retracés dans les dépenses du budget général ; que les éventuelles conséquences de la qualification donnée à ces recettes sur le calcul d'un "taux des prélèvements obligatoires", sont, en tout état de cause, sans incidence sur la **sincérité** de la loi de finances ;

5. Considérant, en deuxième lieu, que les comptes de tiers 451 et 466-171 constituent l'essentiel du reliquat d'un effort engagé depuis 1996, et qui devra être mené à terme, en vue de régulariser diverses procédures d'affectation non conformes à l'ordonnance susvisée du 2 janvier 1959 ; que le montant des sommes en cause est par ailleurs limité par rapport aux masses budgétaires ; que, dans ces conditions, le grief ne peut être accueilli ;

6. Considérant, en troisième lieu, que si, en principe, les concours apportés par l'État aux collectivités locales en compensation d'exonérations, de réductions ou de plafonnements d'impôts locaux constituent bien des dépenses de l'État, et devraient figurer au budget général en application de l'article 18 de l'ordonnance précitée, de tels concours peuvent néanmoins, sans méconnaître les principes d'universalité et de **sincérité** budgétaires, donner lieu à un mécanisme de prélèvement sur recettes, dès lors que celui-ci est, dans son montant et sa destination, défini de façon distincte et précise dans la loi de finances, et qu'il est assorti, tout comme les chapitres budgétaires, de justifications appropriées ; que tel est le cas des compensations mentionnées par les députés requérants, qui sont intégrées dans les prélèvements retracés et évalués à l'état A annexé à la loi de finances, auquel renvoie l'article 64 de la loi déferée ; que le moyen doit par suite être rejeté ;

7. Considérant qu'en application de la loi susvisée du 28 novembre 1995, les recettes tirées du transfert au secteur privé de la majorité du capital du Crédit Lyonnais seront affectées à l'Etablissement public de financement et de réalisation créé par ladite loi ; que le moyen invoqué manque en fait ;

8. Considérant que l'autre opération à laquelle font référence les sénateurs requérants présente un caractère aléatoire ; que, dès lors, les exigences d'universalité et de **sincérité** budgétaires n'ont pas été méconnues ;

- Décision n° 97-395 DC du 30 décembre 1997 :
Loi de finances pour 1998 (cs. 13-14)

. En ce qui concerne les fonds de concours :

13. Considérant qu'aux termes du deuxième alinéa de l'article 19 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 susvisée : "Les fonds versés par des personnes morales ou physiques pour concourir avec ceux de l'État à des dépenses d'intérêt public, ainsi que les produits de legs et donations attribués à l'État ou à diverses administrations publiques, sont directement portés en recettes au budget. Un crédit supplémentaire de même montant est ouvert par arrêté du ministre des finances au ministre intéressé. L'emploi des fonds doit être conforme à l'intention de la partie versante ou du donateur. Des décrets pris sur le rapport du ministre des finances peuvent assimiler le produit de certaines recettes de caractère non fiscal à des fonds de concours pour dépenses d'intérêt public" ;

14. Considérant que des crédits correspondant au prélèvement institué par le dernier alinéa de l'article 5 de la loi du 17 août 1948 susvisée, relative au redressement financier, ainsi qu'aux

prélèvements effectués en application des dispositions de l'article 6 de la loi du 31 juillet 1949 susvisée, portant aménagement de la taxe locale additionnelle aux taxes sur le chiffre d'affaires, ont été depuis lors rattachés au budget des services financiers en application de ces lois ; que le maintien de ce rattachement par voie de fonds de concours, après l'entrée en vigueur de l'ordonnance susvisée du 2 janvier 1959, n'est pas conforme aux dispositions précitées de son article 19, dès lors que les recettes de ces fonds sont en majorité de caractère fiscal ; que le maintien de ce rattachement affecte en outre la prévision de dépenses du budget général ; que, toutefois, les dépenses en cause sont intégralement retracées dans les comptes définitifs de l'exercice soumis au Parlement dans le cadre de la loi de règlement, en application de l'article 35 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 ; que, par ailleurs, le Parlement a pu être informé des caractéristiques de ces fonds de concours, tant à travers l'annexe qui en dresse, conformément à l'article 111 de la loi de finances pour 1996, l'état récapitulatif, qu'à l'occasion des travaux de ses commissions des finances ; que, si la procédure de rattachement par voie de fonds de concours, pour ceux de ces crédits qui sont compris dans les recettes du budget général, conduit à affecter l'évaluation du déficit prévisionnel en loi de finances initiale, l'atteinte ainsi portée à la **sincérité** de la loi de finances ne conduit pas pour autant, en l'espèce, à déclarer la loi déferée contraire à la Constitution ; que les crédits relatifs aux fonds de concours visés par la présente requête seront dûment réintégrés, suivant les prescriptions de l'ordonnance susvisée du 2 janvier 1959, dans le budget général de l'État "dès le projet de loi de finances pour 1999" ; que, dans ces conditions, le grief invoqué ne peut être accueilli ;

(...)

- SUR L'ARTICLE 41 :

25. Considérant que cet article augmente les tarifs de la taxe de sécurité et de sûreté sur les aéroports due par les entreprises de transport aérien au profit du budget annexe de l'aviation civile ;

26. Considérant que les auteurs de la saisine soutiennent que l'augmentation de 39,3 % du produit de la taxe de sécurité et de sûreté sur les aéroports, à laquelle procède cet article, contrevient aux dispositions des articles 20 et 21 de l'ordonnance susvisée du 2 janvier 1959, en accroissant la part d'une ressource qui ne correspond pas au paiement d'un prix en contrepartie d'une prestation ; qu'elle porte atteinte à la **sincérité** du budget annexe de l'aviation civile en méconnaissance des règles d'affectation prévues par l'article 18 de ladite ordonnance ; qu'enfin, le législateur n'a pas été mis en mesure de connaître l'utilisation du produit de cette taxe, en violation **de l'article 14 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen** ;

27. Considérant, en premier lieu, qu'aux termes de l'article 20 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 susvisée : "Les opérations financières des services de l'État que la loi n'a pas dotés de la personnalité morale et dont l'activité tend essentiellement à produire des biens ou à rendre des services donnant lieu au paiement de prix peuvent faire l'objet de budgets annexes." ; qu'à ceux du premier alinéa de son article 21 : "Les budgets annexes comprennent, d'une part, les recettes et les dépenses d'exploitation, d'autre part, les dépenses d'investissement et les ressources spéciales affectées à ces dépenses" ; qu'il résulte de la combinaison de ces dispositions que, pour l'essentiel, les recettes des budgets annexes doivent être constituées de rémunérations pour services rendus et que la part des ressources fiscales qui leur sont affectées doit demeurer réduite ; que tel est encore le cas de la taxe de sécurité et de sûreté sur les aéroports ; que, dans ces conditions, le grief doit être écarté ;

28. Considérant, en second lieu, que les règles d'unité et d'universalité s'appliquent aux budgets annexes ; que, si l'institution de la taxe de sécurité et de sûreté sur les aéroports a pour vocation de financer l'accomplissement de missions générales de sécurité et de sûreté, elle n'a pas pour autant donné lieu à une affectation ; que, dès lors, à supposer que le produit de cette taxe soit supérieur aux dépenses de sécurité et de sûreté comprises dans le budget annexe de l'aviation civile, elle constitue une recette de ce budget annexe qui concourt aux conditions de son équilibre général ; que, dans ces conditions, son augmentation n'a pas méconnu les règles fixées par l'article 18 de l'ordonnance susvisée du 2 janvier 1959 ; que le Parlement a pu, comme pour les autres impôts, exercer les compétences qui lui sont reconnues par l'article 34 de la Constitution sans que soient méconnues les exigences tirées de **l'article 14 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen** ; que, par suite, les autres griefs invoqués doivent être rejetés ;

- Décision n° 95-371 DC du 29 décembre 1995 :

Loi de finances rectificative pour 1995 (cs. 2-5)

- SUR LES I et II de L'ARTICLE 3 ET L'ARTICLE 7 :

2. Considérant que le I de l'article 3 a pour objet de substituer la caisse des dépôts et consignations à la caisse de garantie du logement social pour la gestion et le financement des prêts consentis aux organismes d'habitation à loyer modéré jusqu'au 31 décembre 1985 et de substituer la caisse des dépôts et consignations dans les droits et obligations de la caisse de garantie du logement social relatifs à ce financement, à compter de la même date ; que le II institue au profit de l'État un prélèvement de 15 milliards de francs sur la caisse des dépôts et consignations, "au titre de l'excédent de subventions versées par l'État" à la caisse de garantie du logement social dans le cadre de la gestion des prêts mentionnés au I ;

3. Considérant que les auteurs de la saisine mettent en cause ces dispositions et, par voie de conséquence, l'article 7 qui détermine les conditions de l'équilibre financier de la loi ;

. En ce qui concerne les I et II de l'article 3 :

4. Considérant que les auteurs de la saisine soutiennent que les dispositions du I ne sont pas au nombre de celles qui peuvent figurer dans une loi de finances ; que l'inconstitutionnalité dont serait ainsi entaché le I entraînerait, par voie de conséquence, celle du II ; qu'il est également fait grief à ces dispositions d'une part de méconnaître le principe de **sincérité** budgétaire dans la mesure où elles auraient, sinon pour objet du moins pour effet, d'"atténuer la lisibilité de l'opération", d'autre part de contrevenir à l'objectif de valeur constitutionnelle relatif à la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent ;

5. Considérant que le II de l'article 3 a pour objet de dégager au profit de l'État une ressource de 15 milliards de francs ; que la caisse de garantie du logement social ne disposant pas de la trésorerie nécessaire à la réalisation de cette opération, cette dernière n'a été rendue possible que par la mise en oeuvre des dispositions prévues par le I ; qu'ainsi les I et II de l'article 3 constituent les éléments indivisibles d'un dispositif d'ensemble visant à satisfaire un besoin de financement de l'État ; que, dans ces conditions, ces dispositions sont au nombre de celles qui peuvent, sans altérer la **sincérité** de sa présentation, figurer dans une loi de finances ;

- Décision n° 93-320 DC du 21 juin 1993 :

Loi de finances rectificative pour 1993 (cs. 22-23)

. 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 ;

III - Ouvertures de crédits par décret d'avance

A - Textes

1 – Ordonnance n° 59-2 portant loi organique relative aux lois de finances

Titre 1^{er} : Dispositions générales

- Article 2

Ont le caractère de lois de finances :

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

La loi de règlement.

La loi de finances de l'année prévoit et autorise, pour chaque année civile, l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat.

Seules les dispositions relatives à l'approbation de conventions financières, aux garanties accordées par l'Etat, à la gestion de la dette publique ainsi que de la dette viagère, aux autorisations d'engagements par anticipation ou aux autorisations de programme peuvent engager l'équilibre financier des années ultérieures. Les lois de programme ne peuvent permettre d'engager l'Etat à l'égard des tiers que dans les limites des autorisations de programme contenues dans la loi de finances de l'année.

Seules des lois de finances, dites rectificatives, peuvent, en cours d'année, modifier les dispositions de la loi de finances de l'année.

La loi de règlement constate les résultats financiers de chaque année civile et approuve les différences entre les résultats et les prévisions de la loi de finances de l'année, complétée, le cas échéant, par ses lois rectificatives.

Titre II : Des dispositions de la lois de finances

Chapitre 1^{er} : de la détermination des ressources et des charges de l'État

- Article 11

Tous les crédits qui n'entrent pas dans les catégories prévues aux articles 9 et 10 ci-dessus sont limitatifs.

Sauf dispositions spéciales prévoyant un engagement par anticipation sur les crédits de l'année suivante et sans préjudice des exceptions au principe de l'annualité qui pourront être apportées par le décret prévu à l'article 16, les dépenses sur crédits limitatifs ne peuvent être engagées et ordonnancées que dans la limite des crédits ouverts ; ceux-ci ne peuvent être modifiés que par une loi de finances sous réserve des dispositions prévues aux articles 14, 17, 21 et 25, ainsi que des exceptions ci-après :

- 1° Dans la limite d'un crédit global pour dépenses accidentelles, des décrets pris sur le rapport du ministre des finances peuvent ouvrir des crédits pour faire face à des calamités ou à des dépenses urgentes ou imprévues ;
- 2° En cas d'urgence, s'il est établi, par rapport du ministre des finances au Premier ministre, que l'équilibre financier prévu à la dernière loi de finances n'est pas affecté, des crédits supplémentaires peuvent être ouverts par décrets d'avances pris sur avis du Conseil d'Etat. La ratification de ces crédits est demandée au Parlement dans la plus prochaine loi de finances ;
- 3° En cas d'urgence et de nécessité impérieuse d'intérêt national, des crédits supplémentaires peuvent être ouverts par décrets d'avances 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.

Titre III : De la présentation et du vote des projets de loi de finances

Chapitre 1^{er} : De la nature des documents présentés au Parlement

- Article 35

Le projet annuel de loi de règlement constate le montant définitif des encaissements de recettes et des ordonnancements de dépenses se rapportant à une même année ; le cas échéant, il ratifie les ouvertures de crédits par décrets d'avances et approuve les dépassements de crédit résultant de circonstances de force majeure.

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

- a) Le déficit ou l'excédent résultant de la différence nette entre les recettes et les dépenses du budget général ;
- b) Les profits et les pertes constatés dans l'exécution des comptes spéciaux par application des articles 24 et 28 ;
- c) **Les profits ou les pertes résultant éventuellement de la gestion des opérations de trésorerie** dans des conditions prévues par un règlement de comptabilité publique.

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

2 – Loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005 de finances rectificative pour 2005

- Article 20

Sont ratifiés les crédits ouverts par les décrets n° 2005-194 du 25 février 2005, n° 2005-401 du 29 avril 2005, n° 2005-1206 du 26 septembre 2005, n° 2005-1361 du 3 novembre 2005 et n° 2005-1479 du 1er décembre 2005, portant ouverture de crédits à titre d'avance.

B - Jurisprudence

- Décision n° 85-187 DC du 25 janvier 1985 :

Loi relative à l'état d'urgence en Nouvelle-Calédonie et dépendances

10. Considérant que, si la régularité au regard de la Constitution des termes d'une loi promulguée peut être utilement contestée à l'occasion de l'examen de dispositions législatives qui la modifient, la complètent ou affectent son domaine, il ne saurait en être de même lorsqu'il s'agit de la simple mise en application d'une telle loi ; que, dès lors, les moyens développés par les auteurs de saisines ne peuvent être accueillis ;

- Décision n° 91-302 DC du 30 décembre 1991 :

Loi de finances pour 1992 (cs. 8)

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

- Décision n° 2003-475 DC du 24 juillet 2003 :

Loi portant réforme de l'élection des sénateurs

SUR LA COMPOSITION DU COLLÈGE ELECTORAL SÉNATORIAL :

9. Considérant que les sénateurs auteurs de la seconde saisine reprochent à la loi déferée de n'avoir pas corrigé les inégalités de représentation résultant, selon eux, des règles de désignation du collège électoral des sénateurs ; qu'ils mettent ainsi en cause la conformité à la Constitution des articles L. 284 et L. 285 du code électoral ;

10. Considérant que la conformité à la Constitution des termes d'une loi promulguée ne peut être utilement contestée qu'à l'occasion de l'examen de dispositions législatives qui la modifient, la complètent ou affectent son domaine ;

11. Considérant que la loi déferée n'a ni pour objet ni pour effet de modifier ou de compléter les règles de désignation du collège électoral des sénateurs fixées par les articles L. 284 et L. 285 du code électoral ; qu'elle n'en affecte pas non plus le domaine d'application ; que, par suite, les conditions dans lesquelles la conformité de ces règles à la Constitution pourrait être utilement contestée ne sont pas réunies en l'espèce ;

IV - Opérations budgétaires et opérations de trésorerie : BAPSA , FFIPSA

A – Situation antérieure à l’entrée en vigueur de la LOLF

1 – Textes applicables

a – Ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances

Titre II : Des dispositions des lois de finances

Chapitre 1^{er} : De la détermination des ressources et des charges de l’État

- Article 15

Outre les opérations permanentes de l'Etat décrites aux articles 3 et 6 ci-dessus, le Trésor public exécute sous la responsabilité de l'Etat des opérations de trésorerie. Celles-ci comprennent :

- a) Des émissions et remboursements d'emprunts publics ;
- b) Des opérations de dépôt, sur ordre et pour compte de correspondants.

Les émissions d'emprunts sont faites conformément aux autorisations générales données chaque année par les lois de finances.

Sauf disposition expresse d'une loi de finances, les titres d'emprunts émis par l'Etat sont libellés en francs ; ils ne peuvent prévoir d'exonération fiscale et ne peuvent être utilisés comme moyen de payement d'une dépense publique.

Les remboursements d'emprunts sont exécutés conformément au contrat d'émission.

Les opérations de dépôt sont faites dans les conditions prévues par les règlements de comptabilité publique.

Sauf dérogation admise par le ministre des finances, les collectivités territoriales de la République et les établissements publics sont tenus de déposer au Trésor toutes leurs disponibilités. Sous réserve des dispositions particulières concernant les comptes courants des Etats étrangers et des banques d'émission de la zone franc, aucun découvert ne peut être consenti à un correspondant du Trésor.

b – Décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique

Partie I : Principes fondamentaux

Titre III : Opérations

Chapitre III : Opérations de trésorerie

- Article 40

Sont définis comme opérations de trésorerie tous les mouvements de numéraire, de valeurs mobilisables, de comptes de dépôts et de comptes courants et, sauf exceptions propres à chaque catégorie d'organisme public, les opérations intéressant les comptes de créances et de dettes.

- Article 41

Les opérations de trésorerie sont exécutées par les comptables publics soit spontanément, soit sur l'ordre des ordonnateurs ou à la demande des tiers qualifiés.

- Article 42

Les opérations de trésorerie sont décrites par nature pour leur totalité et sans contraction entre elles.

Les charges et produits résultant de l'exécution des opérations de trésorerie sont imputés aux comptes budgétaires.

- Article 43

Les fonds des organismes publics autres que l'Etat sont déposés au Trésor, sauf dérogations autorisées par le ministre des finances.

- Article 44

Un poste comptable dispose d'une seule caisse et, sauf autorisation du ministre des finances, d'un seul compte courant postal.

Partie II : État

Titre II : Opérations

Chapitre III : Opérations de trésorerie

- Article 113

Les opérations de trésorerie comprennent :

L'approvisionnement en fonds des caisses publiques ;

L'escompte et l'encaissement des traites et obligations émises au profit de l'Etat ;

La gestion des fonds déposés par les correspondants et les opérations faites pour leur compte ;

L'émission, la conversion, la gestion et le remboursement des emprunts et **des autres dettes de l'Etat**.

Section IV : Emprunts et engagements.

- Article 124

Aucune dette de l'Etat ne peut être contractée sous forme d'émission de rentes perpétuelles, de titres à long, moyen ou court terme, sous forme de prise en charge d'emprunts émis par des organismes publics ou privés, ou sous forme d'engagements payables à terme ou par annuités, aucune opération de conversion de la dette publique ne peut être opérée **que conformément aux autorisations données par les lois de finances**.

Les conditions de ces opérations sont fixées par décret pris sur le rapport du ministre des finances.

- Article 125

Les conditions dans lesquelles les titres d'emprunts émis par l'Etat qui ont été détériorés, détruits, perdus ou volés peuvent être frappés d'opposition, remplacés ou remboursés, sont fixées par décret pris sur le rapport du ministre des finances.

Ce décret peut disposer que certains titres d'emprunt seront en la matière, soumis au régime général des valeurs mobilières.

2 – Jurisprudence

- Décision n° 86-209 DC du 3 juillet 1986 : Loi de finances rectificative pour 1986 (cs. 38-43)

. En ce qui concerne les articles 32, 33 et 34 :

38. Considérant que l'article 32 de la loi a pour objet de créer une caisse d'amortissement de la dette publique dont les recettes sont constituées par les versements du compte d'affectation spéciale intitulé "Compte d'affectation des produits de la privatisation" créé par l'article 33 ; que l'article 34 modifie, en conséquence de l'institution de ce dernier compte, les conditions de fonctionnement du compte de "gestion de titres du secteur public et apports et avances aux entreprises publiques" dont l'institution résultait de la loi n° 49-310 du 8 mars 1949 relative aux comptes spéciaux du Trésor ;

39. Considérant que, selon les auteurs de la saisine, les dispositions ainsi prévues sont inconstitutionnelles au motif, en premier lieu, qu'elles extraient du titre I du budget de l'État les dépenses de remboursement de la dette publique qui devraient y figurer, en deuxième lieu, qu'elles portent atteinte aux compétences que l'article 15 de l'ordonnance portant loi organique n° 59-2 du 2 janvier 1959 attribue au Trésor et, enfin, qu'elles interdisent au Parlement d'autoriser et de contrôler ces opérations ;

40. Considérant que l'article 3 de l'ordonnance portant loi organique n° 59-2 du 2 janvier 1959 énumère les catégories de ressources permanentes de l'État ; qu'en vertu de l'article 6 de cette ordonnance, les charges de l'État comprennent notamment "les dépenses ordinaires", au nombre desquelles figurent les "charges de la dette publique" ; que l'article 15 du même texte dispose : "Outre les opérations permanentes de l'État décrites aux articles 3 et 6 ci-dessus, le Trésor public exécute sous la responsabilité de l'État les opérations de trésorerie. Celles-ci comprennent : a) Des émissions et remboursements d'emprunts ; b) Des opérations de dépôt, sur ordre et pour le compte de correspondants." ;

41. Considérant qu'il résulte de la combinaison de ces dispositions que si les intérêts de la dette publique doivent, en tant que charges permanentes de l'État, figurer dans le titre consacré aux charges de la dette publique, en revanche, les remboursements en capital des emprunts contractés par l'État, qui sont des opérations de trésorerie, n'ont pas nécessairement à être retracés dans un titre déterminé du budget et peuvent être pris en charge par un organisme autonome, dès lors du moins que les opérations effectuées par cet organisme sont soumises au contrôle du Parlement à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances de l'année ;

42. Considérant qu'aux termes du paragraphe II de l'article 32 de la loi : "La caisse d'amortissement de la dette publique concourt à l'amortissement de la dette publique. La caisse peut acquérir des titres en vue de leur annulation ou prendre en charge l'amortissement de titres à leur échéance." ; qu'ainsi, elle ne prend en charge que l'amortissement du capital des emprunts et non le paiement des intérêts ; que les opérations effectuées par la caisse, qui s'analysent en des opérations de trésorerie, ne doivent pas nécessairement figurer parmi les charges permanentes de l'État ; que, si les opérations de trésorerie sont, en vertu de l'article 15 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959, de la compétence du Trésor public, l'intervention de la caisse d'amortissement de la dette publique, qui agit sous le contrôle de l'État et en liaison étroite avec le Trésor public, ne contrevient pas aux dispositions de cet article ; qu'enfin, l'information du Parlement sur les opérations réalisées est assurée puisqu'aux termes du paragraphe V de l'article 32 "Il est rendu compte, chaque année, au Parlement, dans un rapport spécial annexé au projet de loi de finances, des opérations réalisées par la caisse." ;

43. Considérant ainsi, que l'article 32 de la loi n'est pas contraire à la Constitution ; qu'il en va pareillement des articles 33 et 34 dont la conformité à la Constitution n'est mise en cause que par voie de conséquence ;

- Décision n° 93-320 DC du 21 juin 1993 :
Loi de finances rectificative pour 1993 (cs. 12-16)

. En ce qui concerne l'article 2 :

12. Considérant que l'article 2 de la loi tend à supprimer la règle du décalage d'un mois, en matière de remboursement aux entreprises de la taxe à la valeur ajoutée, à partir du 1er juillet 1993 ; que cet article prévoit, pour certaines entreprises, un échelonnement dans le temps de l'effet de cette mesure sur les recettes fiscales de l'État ; qu'il institue, à cette fin, un mécanisme suivant lequel les droits à déduction non exercés constituent des créances du redevable sur le Trésor converties en titres assortis d'intérêts et remboursables dans un délai maximal de vingt ans ou en cas de cessation définitive d'activité ;

13. Considérant que les sénateurs, auteurs de la première saisine, font valoir que la diminution des ressources fiscales, qu'ils évaluent à cent milliards de francs, entraînée par la mesure de suppression ainsi prévue, aurait dû être mentionnée dans la loi déferée, alors que celle-ci ne comporte que l'inscription de onze milliards de francs correspondant aux remboursements immédiats de la taxe à la valeur ajoutée aux entreprises ; que les sénateurs soutiennent en outre que le Parlement a été privé d'éléments suffisants d'information et n'a pu ainsi exercer sa mission de contrôle ;

14. Considérant que l'article 2 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 dispose que : "... la loi de finances de l'année prévoit et autorise, pour chaque année civile, l'ensemble des ressources et des charges de l'État... Seules des lois de finances dites "rectificatives" peuvent, en cours d'année, modifier les dispositions de la loi de finances de l'année" ; que l'article 3 de la même ordonnance énumère les catégories de ressources permanentes de l'État ; qu'aux termes de l'article 6 de cette ordonnance, les charges de l'État comprennent notamment "les dépenses ordinaires" au nombre desquelles figurent "les charges de la dette publique" ; que l'article 15 du même texte dispose que : "Outre les opérations permanentes de l'État décrites aux articles 3 et 6 ci-dessus, le Trésor public exécute sous la responsabilité de l'État des opérations de trésorerie. Celles-ci comprennent : a) Des émissions et remboursements d'emprunts publics..." ; qu'enfin aux termes de l'article 30 de la même ordonnance : "Les opérations de trésorerie de l'État sont affectées à des comptes de trésorerie distincts..." ;

15. Considérant qu'il résulte de la combinaison de ces dispositions que les intérêts de la dette publique doivent, en tant que charges annuelles permanentes de l'État, figurer dans le titre du budget général consacré aux charges de la dette publique ; qu'en revanche, les émissions d'emprunt sont des opérations de trésorerie qui n'ont pas à figurer dans un titre déterminé du budget, mais sont retracées dans des comptes de trésorerie distincts faisant apparaître les engagements de l'État ;

16. Considérant que la loi déferée retrace, conformément aux dispositions ci-dessus analysées de l'ordonnance du 2 janvier 1959, les charges annuelles de l'État liées au dispositif institué pour la suppression de la règle du décalage d'un mois ; qu'ainsi les charges budgétaires résultant de cette mesure n'ont pas été sous-estimées ; que le Parlement, comme il ressort de ses travaux sur ce texte, a été informé tant du coût de cette mesure pour l'année 1993 que de ses incidences sur les charges de la dette publique ;

- Décision n° 93-330 DC du 29 décembre 1993 :
Loi de finances pour 1994

- SUR L'ARTICLE 105 :

15. Considérant que, consécutivement à l'article premier de la loi du 22 juillet 1993 susvisée, l'article 105 de la loi déferée dispose que : "La dette de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale à l'égard de la Caisse des dépôts et consignations constatée au 31 décembre 1993 est transférée à l'État, dans la limite de 110 milliards de francs, à compter du 1er janvier 1994" ;

16. Considérant que les députés, auteurs de la seconde saisine, font valoir que cette reprise de dette doit s'analyser comme une opération de prêt à long terme au fonds de solidarité vieillesse qui devient ainsi le débiteur de l'État et devra assurer un remboursement échelonné en capital et en intérêts ; que, selon eux, les engagements à ce titre pris par l'État devaient figurer dans la loi de finances pour l'année 1994 sous forme de

compte d'avance et que, dès lors que l'avance n'est pas effectivement remboursée, les dispositions de l'article 28 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 imposaient "ou bien de comptabiliser le prêt dans le budget ou de constater la perte et d'en inscrire la charge" ; qu'en n'opérant pas de la sorte, l'article 55 altérerait gravement la sincérité du budget ;

17. Considérant d'une part que l'article 2 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 dispose que : "... la loi de finances de l'année prévoit et autorise, pour chaque année civile, l'ensemble des ressources et des charges de l'État..." ; que l'article 3 de la même ordonnance énumère les catégories de ressources permanentes de l'État ; qu'aux termes de l'article 6 de cette ordonnance, les charges de l'État comprennent notamment "les dépenses ordinaires" au nombre desquelles figurent "les charges de la dette publique" ; que l'article 15 du même texte dispose que : "Outre les opérations permanentes de l'État décrites aux articles 3 et 6 ci-dessus, le Trésor public exécute sous la responsabilité de l'État des opérations de trésorerie. Celles-ci comprennent : a) Des émissions et remboursements d'emprunts publics..." ; qu'enfin aux termes de l'article 30 de la même ordonnance : "Les opérations de trésorerie de l'État sont affectées à des comptes de trésorerie distincts..." ;

18. Considérant d'autre part que l'article 28 de la même ordonnance organique dispose que : "Les comptes d'avances décrivent les avances que le ministre des finances est autorisé à consentir dans la limite des crédits ouverts à cet effet... Les avances du Trésor sont productives d'intérêt. Sauf dispositions spéciales contenues dans une loi de finances, leur durée ne peut excéder deux ans ou quatre ans... Toute avance non remboursée à l'expiration d'un délai de deux ans ou de quatre ans en cas de renouvellement, doit faire l'objet, selon les possibilités du débiteur : - soit d'une décision de recouvrement immédiat... - soit d'une autorisation de consolidation sous forme de prêts du Trésor assortis d'un transfert à un compte de prêts ; - soit de la constatation d'une perte probable..." ;

19. Considérant que l'article 105 de la loi a pour objet de transférer à l'État la dette constatée au 31 décembre 1993 de l'agence centrale des organismes de sécurité sociale envers la caisse des dépôts et consignations et non de consolider des avances faites à l'agence en 1993 par l'État qui lui avaient été remboursées ; que cette opération ne s'analyse pas non plus comme un prêt consenti au fonds de solidarité vieillesse pour un montant égal à celui de la dette reprise ; que la loi de finances n'établit aucun lien juridique entre le règlement par l'État de la dette de l'agence et le prélèvement mis à la charge de l'établissement public "fonds de solidarité vieillesse" selon l'état A annexé à la loi de finances ; que ce prélèvement ne constitue pas un remboursement de prêt ou d'avance au sens de l'article 3 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 ;

20. Considérant que par suite, l'opération de reprise de la dette dont il s'agit doit s'analyser comme une opération de trésorerie de l'État effectuée conformément aux articles 6 et 15 de l'ordonnance organique précitées et non comme une avance au sens de l'article 28 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 ;

21. Considérant qu'il résulte de la combinaison des dispositions des articles 6, 15 et 30 précités que si les intérêts de la dette publique doivent, en tant que charges annuelles permanentes de l'État, figurer dans le titre du budget général consacré aux charges de la dette publique, en revanche les opérations de trésorerie n'ont pas à figurer dans un titre déterminé du budget mais sont retracées dans des comptes de trésorerie distincts faisant apparaître les engagements de l'État ; qu'en l'espèce, les intérêts de la dette à la charge de l'État sont inscrits au chapitre 11-05 du Titre I relatif à la dette publique du budget des charges communes ; que dès lors le grief des saisissants doit être écarté ;

- Décision n° 2000-441 DC du 28 décembre 2000 :
Loi de finances rectificative pour 2000

- SUR L'ARTICLE 8 :

19. Considérant que cet article a pour objet de créer un compte de commerce destiné à retracer les opérations de " gestion active " de la dette et de la trésorerie de l'Etat effectuées au moyen d'instruments financiers à terme ;

20. Considérant que manque en fait le grief, présenté par les sénateurs requérants, selon lequel cet article ne comporterait pas d'évaluation des recettes et des dépenses du compte nouvellement créé ; qu'en tout état de cause, en vertu de l'article 26 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 susvisée, seules l'évaluation des dépenses et la fixation du découvert autorisé doivent figurer, comme c'est le cas en l'espèce, dans la loi de finances ;

B – Situation postérieure à l'entrée en vigueur de la LOLF

1 – Textes applicables

a – Loi organique n°2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances

Titre II : Des ressources et des charges de l'État

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.

Titre VI : Entrée en vigueur et application de la loi organique

- 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.

2 – Jurisprudence

- Décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001 : Loi organique relative aux lois de finances

. En ce qui concerne le chapitre IV :

54. Considérant que le chapitre IV du titre II, intitulé "Des ressources et des charges de trésorerie", comporte l'article 25, qui énumère les opérations d'où résultent ces ressources et ces charges, et l'article 26, qui fixe les règles selon lesquelles elles sont effectuées ;

55. Considérant que les ressources et les charges de trésorerie mentionnées à l'article 2 constituent, ainsi qu'il a été dit, des ressources et des charges de l'Etat au sens du dix-huitième alinéa de l'article 34 de la Constitution ; que la détermination de leurs principales règles de gestion est inséparable de la définition de leur contenu ; que ces règles ont des incidences, directes et indirectes, sur les ressources et les charges budgétaires de l'Etat ; que les dispositions du chapitre IV ne sont pas contraires à la Constitution ;

3 – Travaux parlementaires

- Rapport Migaud (Rapport législatif LOLF, n°2908, février 2001, 1ere lect. AN)

Article 25 : La définition des ressources et des charges de trésorerie.

Le présent article tend à définir les ressources et les charges de trésorerie, qui résultent de l'exécution d'opérations de trésorerie. C'est par le biais de celles-ci que sont, en fait, caractérisées les ressources et les charges susvisées.

En vertu de l'habilitation qui lui est donnée par l'article 34 de la Constitution pour définir les ressources et les charges de l'État, il revient donc au législateur organique de définir la ligne de partage entre les opérations budgétaires et les opérations de trésorerie.

I.- Une interprétation extensive de l'ordonnance du 2 janvier 1959 a conduit à un partage peu clair entre les opérations budgétaires et les opérations de trésorerie

La Cour des comptes critique régulièrement l'interprétation fluctuante et opportuniste du partage entre les opérations budgétaires et les opérations de trésorerie, tel qu'il est traditionnellement pratiqué. Elle a été conduite à alerter le Parlement à plusieurs reprises " *lorsque la présentation de mesures spécifiques lui paraît, soit contraire aux dispositions de la loi organique relative aux lois de finances dans l'exécution des opérations de trésorerie, soit dans un flou juridique de nature à fausser la signification de l'évolution des grandeurs budgétaires ou du résultat d'exécution de la loi de finances* ".

La Cour estime, en particulier, que la création ou la constatation d'un engagement de l'État (reprise de dette d'un organisme tiers ou engagement payable à terme ou par annuités) représente clairement une charge définitive pour celui-ci, donc devrait être considérée comme une charge budgétaire. Au contraire, de tels engagements sont généralement traités en opérations de trésorerie, sur la base d'une " extension " par voie réglementaire du périmètre de ces opérations tracé par l'article 15 de l'ordonnance du 2 janvier 1959.

Cet article range au nombre des opérations de trésorerie les " *émissions et remboursements d'emprunts* " ainsi que les " *opérations de dépôt* " effectuées par les correspondants du Trésor. **Dans l'optique de l'ordonnance du 2 janvier 1959, les opérations de trésorerie ont donc pour seule fonction le financement des opérations budgétaires.** Elles n'apparaissent pas dans le budget, conformément à la séparation de principe entre opérations budgétaires et opérations de trésorerie.

En revanche, l'ordonnance précitée reste muette sur les opérations financières de l'État qui affectent directement son bilan, en particulier celles d'entre elles qui conduisent à majorer son passif, c'est-à-dire à y inscrire directement des dettes et engagements, sans contrepartie à l'actif du bilan.

C'est dans l'espace de liberté que lui laissait le silence du législateur organique que le décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique a développé une conception extensive des opérations de trésorerie :

- dans ses "*principes fondamentaux*", qui s'appliquent à tous les organismes publics, il range au nombre des opérations de trésorerie, outre les classiques mouvements de fonds, disponibilités et comptes courants, les "*opérations intéressant les comptes de créances et de dettes*" (article 40) ;

- dans celles de ses dispositions qui ne s'appliquent qu'à l'État, il précise que font partie des opérations de trésorerie "*l'émission, la conversion, la gestion et le remboursement des emprunts et des autres dettes de l'État*" (article 113) ;

- enfin, dans les développements spécifiquement consacrés aux "*emprunts et engagements*" de l'État, il précise qu'"*aucune dette de l'État ne peut être contractée sous forme d'émission de rentes perpétuelles, de titres à long, moyen ou court terme, sous forme de prise en charge d'emprunts émis par des organismes publics ou privés, ou sous forme d'engagements payables à terme ou par annuités, aucune opération de conversion de la dette publique ne peut être opérée que conformément aux autorisations données par les lois de finances*" (article 124).

En définitive, le pouvoir réglementaire a intégré deux catégories d'opérations supplémentaires au périmètre des opérations de trésorerie :

- la "*prise en charge d'emprunts émis par des organismes publics ou privés*", au titre de laquelle ont notamment été repris un emprunt de l'UNEDIC (1985 : 6 milliards de francs), les dettes du Fonds spécial de grands travaux (1988 : 15,8 milliards de francs), de la Caisse d'amortissement pour l'acier (1988 : 9,2 milliards de francs), du Fonds d'intervention sidérurgique (1989 : 16,4 milliards de francs), de la Caisse nationale de l'industrie (1989 : 11,9 milliards de francs) et de la Caisse nationale des banques (1989 : 12,5 milliards de francs), de la Société de développement de véhicules automobiles, filiale de Renault (1990 : 7,8 milliards de francs), et de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (1994 : 110 milliards de francs) ;

- les "*engagements payables à terme ou par annuités*", au titre desquels il faut relever la prise en charge des créances de TVA dues à la suppression de la règle du décalage d'un mois en matière de taxe sur la valeur ajoutée. Les montants pris en charge s'élevaient à 82,7 milliards de francs au 31 décembre 1999, les amortissements déjà réalisés étant de 66,6 milliards de francs. Il convient de noter que la première loi de finances rectificative pour 1993 avait prévu le remboursement immédiat de certaines créances de TVA à leurs titulaires ; ces remboursements ont occasionné environ 11 milliards de francs de dépenses fiscales (moins-value de TVA).

Ce dernier exemple illustre bien la part d'arbitraire qui sépare parfois les domaines du budget et de la trésorerie : en matière de décalage de TVA, l'apurement d'un même engagement de l'État s'est effectué, pour une part, par une imputation budgétaire et, pour une autre part, grâce à une opération de trésorerie.

De même, avant d'être reprises directement par l'État, les dettes de la Caisse nationale des banques et de la Caisse nationale de l'industrie avaient été partiellement amorties par le biais de dotations budgétaires au profit de ces caisses (17 milliards de francs entre 1983 et 1987). Dans le même sens, les recettes budgétaires encaissées par la Caisse d'amortissement de la dette publique entre 1986 et 1988 (46,8 milliards de francs) ont été utilisées pour amortir des titres de la dette publique.

Autre manifestation de la frontière " poreuse " entre opérations budgétaires et opérations de trésorerie, le budget a parfois amorti directement un engagement de l'État, le transit des dotations par un établissement public étant ainsi écarté :

- la loi du 16 juillet 1987 a défini et organisé une indemnisation complémentaire des rapatriés, se traduisant par l'inscription d'une créance sur l'État au profit de ceux-ci. L'amortissement de ces créances a été réalisé par le biais d'une dotation budgétaire imputée sur le budget des Charges communes, de 1988 à 1998 ;

- la loi du 24 octobre 1980 créant une distribution d'actions en faveur des salariés des entreprises industrielles et commerciales a établi au profit des sociétés procédant à de telles attributions une créance sur l'État. Bien que payable par annuités, cet engagement a été classé parmi les opérations budgétaires et a été amorti par le biais de dotations inscrites sur le budget des Charges communes.

La nécessité d'une clarification s'est donc rapidement imposée à votre Rapporteur. Restait à savoir, cependant, s'il convenait de revenir à la conception " pure " de l'ordonnance du 2 janvier 1959 ou s'il était préférable de retenir le champ défini par le décret de 1962 précité.

II.- Le choix d'une conception étendue des opérations de trésorerie s'accorde avec les dispositions renforçant le rôle financier du Parlement.

· Dans le texte initial de la proposition de loi organique, il avait été ajouté aux deux catégories d'opérations de trésorerie reprises de l'ordonnance organique de 1959 " *la reprise de la dette d'organismes publics en cessation d'activité, à l'exclusion des charges financières en découlant, pour un montant représentatif de la participation de l'État dans ces organismes* ". A contrario, de façon implicite, la reprise de la dette d'organismes privés ou d'organismes publics continuant leur activité devenait une opération budgétaire.

Ce choix répondait à une logique juridique : la cessation d'activité d'un organisme public emporte reprise par l'État de l'ensemble de ses droits et obligations. Il y a en quelque sorte " fusion " des deux personnes morales et la dette de l'organisme éteint devient, naturellement, une part de la dette de l'État. Son remboursement doit donc faire l'objet des mêmes règles que la dette directement issue de l'exécution des lois de finances, c'est-à-dire être intégré aux opérations de trésorerie. Pour les autres reprises de dette, en revanche, la distinction des personnes morales oblige à constater en opération budgétaire la charge de cette reprise.

Cependant, le **texte initial de la proposition de loi organique** présentait un inconvénient qui est apparu suffisamment substantiel pour amener votre Rapporteur à revenir sur son opinion première. Il **établissait une distinction peu justifiée, au plan purement financier, entre la reprise de dette d'un organisme en cessation d'activité et la reprise de dette d'un organisme subsistant par ailleurs.**

On pourrait imaginer, par exemple, que l'État reprenne une partie de la dette d'un organisme public en difficulté, pour soulager ses comptes - ce qui constituerait une opération budgétaire - puis reprenne naturellement la dette résiduelle de cet organisme lors de la cessation de son activité et de sa liquidation - ce qui constituerait alors une opération de trésorerie.

Pourtant, rien au plan financier ne justifie de distinguer ces deux reprises de dette, donc de les traiter différemment au regard de leur comptabilisation ou non comptabilisation dans les opérations budgétaires.

· **Le texte de la proposition qui vous est soumise tend à rétablir cette cohérence rompue. Il reprend à cet effet la disposition précitée de l'article 113 du décret de 1962, qui range au nombre des opérations de trésorerie " l'émission, la conversion, la gestion et le remboursement des emprunts et des autres dettes de l'État " sans autre précision.**

Ce faisant, le texte proposé entérine la conception " extensive " des opérations de trésorerie faite par le décret de 1962. Il s'éloigne donc des recommandations présentées à de nombreuses reprises par la Cour des comptes.

Cependant, en retenant cette solution, **votre Rapporteur a souhaité tenir compte de la jurisprudence du Conseil constitutionnel**, qui a été amené à s'exprimer à plusieurs reprises sur la distinction entre opérations budgétaires et opérations de trésorerie.

C'est ainsi que le Conseil constitutionnel a considéré, en juin 1993, " *que l'article [incriminé] tend à supprimer la règle du décalage d'un mois, en matière de remboursement aux entreprises de la taxe sur la valeur ajoutée, à partir du 1^{er} juillet 1993 ; que cet article prévoit, pour certaines entreprises, un échelonnement dans le temps de l'effet de cette mesure sur les recettes fiscales de l'État ; qu'il institue, à cette fin, un mécanisme selon lequel les droits à déduction non exercés constituent des créances du redevable sur le Trésor [...]; considérant que [...] les émissions d'emprunts sont des opérations de trésorerie qui n'ont pas à figurer dans un titre déterminé du budget, mais sont retracées dans des comptes de trésorerie distincts qui font apparaître les engagements de l'État [...]* ".

Il a ainsi validé le raisonnement selon lequel la création ou la constatation d'une créance sur le Trésor constitue un " emprunt " au sens de l'ordonnance organique de 1959.

Écartant la qualification de prêt ou d'avance devant donner lieu à la constatation d'une perte, il a également considéré que la reprise de la dette de l'ACOSS, en 1994, " *doit s'analyser comme une opération de trésorerie de l'État* ".

Votre Rapporteur remarque que la rédaction des décisions du Conseil constitutionnel semble suggérer que celui-ci laisse le législateur seul juge de la qualification à donner aux opérations concernées, à charge ensuite pour la loi de finances de retracer correctement dans le budget l'impact des opérations de nature budgétaire. En quelque sorte, dès lors que le législateur emploierait les mots de " créances " ou de " dettes ", il aurait toute

capacité de faire échapper les opérations en cause au périmètre du budget, sans qu'aucun contrôle ne soit exercé par le juge constitutionnel sur la réalité de la qualification ainsi prononcée.

Or, il conviendrait plutôt de faire en sorte que le pouvoir d'appréciation du législateur - en l'occurrence, quelque peu " dirigé " par le Gouvernement - soit plus fermement encadré par les règles organiques relatives aux lois de finances.

D'aucuns pourraient croire que la proposition présentée par votre Rapporteur conforte le flou existant, empiète sur les prérogatives du Parlement et, en définitive, nuise à la sincérité du budget.

Votre Rapporteur est convaincu qu'au contraire, la présente proposition ne présente aucune conséquence négative vis-à-vis des pouvoirs du Parlement ni vis-à-vis de son information sur les conséquences financières des opérations concernées :

- en matière de pouvoir financier du Parlement, on peut se demander s'il est véritablement légitime d'intégrer au périmètre des opérations budgétaires des " dépenses " ou " recettes " représentatives de pertes et profits qui, par nature, sont des concepts relevant plus du constat *ex post* que de la prévision et de l'autorisation parlementaire ;

- en matière d'information du Parlement, l'aménagement qui est par ailleurs proposé pour le contenu de la loi de finances répond sans conteste à la nécessité de présenter, chaque année, dans le cadre de la loi de finances, les éléments permettant d'apprécier de façon pertinente l'évolution de la situation financière de l'État. **Le tableau de financement qui serait inclus dans l'article d'équilibre, comporterait nécessairement une ligne faisant apparaître l'amortissement des engagements de l'État.** En 1994, cette ligne aurait comptabilisé les 110 milliards de francs correspondant à l'amortissement intégral, l'année même, de la dette reprise à l'ACOSS. En 1993 et 1994, elle aurait également comptabilisé l'amortissement des premières " tranches " de créances de TVA.

Ainsi, chaque année, le Parlement serait clairement informé, dans le cadre d'un tableau de financement voté comme partie intégrante de l'article d'équilibre, des conséquences de ses décisions passées sur le besoin de financement de l'État de l'année $n+1$.

Enfin, dans la proposition de loi organique, **la loi de règlement verrait son contenu comptable renforcé.** L'examen et l'approbation des comptes de l'État pourrait, par exemple, susciter des débats sur le compte de résultat de l'État, qui devrait faire l'objet d'un vote spécifique en vertu des dispositions du III de l'article 34 de la proposition de loi organique. Or, justement, **ce compte de résultat retrace nécessairement les pertes et profits de toute nature, notamment sur emprunts et engagements.** Ils sont intégrés dans la grande catégorie des " charges financières " (comptes numérotés en " 66 " dans le plan comptable) et des " produits financiers (comptes numérotés en " 76 " dans le plan comptable).

La " balance générale des comptes ", qui fait partie intégrante du compte général de l'administration des finances, est d'ores et déjà jointe au projet de loi de règlement. Cependant, l'absence de vote sur un article spécifiquement comptable dans le projet de loi de règlement prive les parlementaires de toute possibilité de débattre du compte de résultat et du bilan de l'État. La refonte du contenu de la loi de règlement vise justement à permettre un tel débat, qui répond à la volonté maintes fois manifestée par le Parlement de connaître de façon complète et précise de la situation financière de l'État.

En définitive, le maintien des reprises de dettes et des engagements payables à terme ou par annuités dans le périmètre des opérations de trésorerie ne réduit ni la capacité de décision du Parlement (car ces opérations doivent être autorisées par une loi de finances), ni sa capacité d'appréciation en prévision (car il voterait sur le tableau de financement dans le cadre du projet de loi de finances) ou en exécution (car il approuverait les comptes de l'État, notamment son compte de résultat, dans le cadre du projet de loi de règlement).

- Rapport Lambert (Rapport législatif LOLF, n°343, mai 2001, 1ere lect. Sénat)

ARTICLE 25 : La définition des ressources et des charges de trésorerie

Commentaire : le présent article définit les ressources et les charges résultant des opérations de trésorerie.

Cet article trace la frontière entre les opérations budgétaires et les opérations de trésorerie. Il énumère ainsi ces dernières, définissant les ressources et charges de trésorerie comme celles résultant des opérations qu'il mentionne.

Le rapporteur de la commission spéciale de l'Assemblée nationale, notre collègue Didier Migaud, a longuement expliqué l'importance de cet article au regard de la pratique de l'ordonnance organique de 1959.

Celle-ci a en effet inauguré un partage entre opérations permanentes et opérations de trésorerie qui réservaient ces dernières, en théorie, à la seule couverture des besoins de financement de l'Etat : émissions et remboursements d'emprunts ; opérations de dépôt sur ordre ou pour compte des correspondants^{69(*)}. Les charges budgétaires résultant de ces opérations, par exemple les intérêts des emprunts, devaient, quant à elles, bien sûr, être comptabilisées en opérations budgétaires.

Cependant, les précisions apportées à ces dispositions dans le décret de 1962 relatif à la comptabilité publique, ainsi que l'usage qui en a été fait, ont considérablement brouillé cette frontière stricte dans le sens d'une extension des opérations de trésorerie.

Les opérations de trésorerie ont ainsi notamment été utilisées pour ne pas abriter, en dehors de toute décision parlementaire, des opérations à fort impact financier, soit sur les charges permanentes (dépenses budgétaires), soit sur les charges de trésorerie. Ainsi, des opérations de reprise de dettes ou des engagements payables à terme. **Ces pratiques ont été vigoureusement dénoncées par la Cour des comptes**, qui a été jusqu'à qualifier ces opérations comme constitutives de charges budgétaires. **A chaque fois que la question lui a été posée, le Conseil constitutionnel a cependant répondu en confortant une interprétation extensive des opérations de trésorerie, laissant finalement le soin au législateur, par la qualification qu'il accepte de donner à une opération, de définir la nature de cette dernière.**

Le texte issu de l'Assemblée nationale a cependant choisi d'entériner dans le texte de la loi organique cette conception extensive des opérations de trésorerie et de tenter de sécuriser la frontière par le biais de trois mécanismes complémentaires :

- vote sur les reprises de dettes et sur les engagements payables à terme ou par annuité ;
- vote sur le tableau de financement retraçant ces opérations ;
- vote sur les comptes de l'Etat en loi de règlement.

Le rapporteur de la proposition de loi à l'Assemblée nationale estime ainsi que ce mécanisme préserve les pouvoirs d'autorisation du Parlement tout en le conduisant à se prononcer sur son contenu.

(...)

Dans l'esprit de votre rapporteur, l'expression « autres dettes » figurant au 4° du présent article, dont il peut déplorer le manque de précision, doit donc s'entendre de manière stricte des opérations affectant directement le bilan de l'Etat : reprises de dettes d'organismes tiers et engagements à terme ou par annuités.

Votre rapporteur ne vous proposera donc à cet article que des amendements rédactionnels visant à moderniser les termes employés dont la plupart apparaissent comme un héritage du décret de 1956 et constituent des nuances ayant perdu de leur signification, comme celle entre fonds, disponibilités et encaisses.

C – Historique

1 – Loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005 de finances rectificative pour 2005

- Article 117

La dette contractée pour le compte du Fonds de financement des prestations sociales des non-salariés agricoles par la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole, sous forme d'ouvertures de crédits à court terme consenties, par voie de convention, auprès d'établissements bancaires, est transférée à l'Etat, au plus tard le 31 décembre 2005 dans la limite de 2 500 000 000.

Ce transfert emporte de plein droit substitution de débiteur et substitution pure et simple de l'Etat dans l'ensemble des droits et obligations de la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole au titre de la convention transférée et dans la limite du montant indiqué à l'alinéa précédent. Cette substitution de débiteur emporte de plein droit l'extinction des créances correspondantes pour le Fonds de financement des prestations sociales des non-salariés agricoles.

D – Rapport de la Cour des Comptes

« Les résultats et la gestion budgétaire de l'État : exercice 2005 », juin 2006

Deuxième partie : l'exécution budgétaire en 2005

Chapitre I : Les résultats de l'exécution

II – Les opérations de trésorerie

B - Le partage entre opérations budgétaires et opérations de trésorerie

Le principe du partage entre les opérations budgétaires et de trésorerie est à la fois simple et essentiel : les ressources et les charges de trésorerie assurent le financement du solde budgétaire, dans la durée aussi bien qu'au jour le jour ; ce faisant, l'évolution de la dette - c'est-à-dire le cumul des soldes des opérations de trésorerie - est strictement commandée par l'évolution du solde budgétaire.

La sécurité qui doit en résulter, au premier chef pour la maîtrise de l'endettement, suppose que des glissements entre opérations budgétaires et de trésorerie ne viennent pas porter atteinte à cette cohérence. Ce fut pourtant souvent le cas dans le passé, notamment sous la forme de débudgétisations via des reprises de dette assimilées à tort à de simples opérations de trésorerie.

Deux opérations posent problème au regard des règles de partage entre opérations de trésorerie et opérations budgétaires : d'une part le traitement du remboursement de la caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES), et d'autre part, et en sens inverse, le traitement de la reprise de dette du FFIPSA.

(...)

2- La reprise de dette du FFIPSA

L'article 117 de la loi de finances rectificatives pour 2005 a autorisé le transfert à l'Etat de la dette contractée pour le compte du FFIPSA, dans la limite de 2,5 Md€. Cette reprise de dette a ainsi été comptabilisée comme une simple opération de trésorerie⁶.

La direction du budget met en avant une décision du Conseil constitutionnel, qui, en 1993, a validé le traitement comme une simple opération de trésorerie de la reprise par l'Etat de lignes de trésorerie précédemment contractées par l'ACOSS auprès de la Caisse des dépôts et consignations⁷. Selon la Cour,

⁶ Elle est examinée au titre des aspects relatifs à la comptabilité de l'Etat, chapitre II, V-A du rapport sur les comptes.

⁷ Décision du 29 décembre 1993 relative à la loi de finances pour 1994.

cependant, appliquer le même traitement à la reprise de dette du FFIPSA n'est pas conforme aux principes de comptabilisation des opérations.

En effet, l'origine de cette dette était la suivante. Le budget annexe des prestations sociales agricoles (BAPSA), qui devait jusqu'en 2004 prendre en charge une partie du coût des prestations servies par la mutualité sociale agricole avait, faute de dotations suffisantes par l'Etat, accumulé des déficits, bien qu'il ait été en principe tenu, en tant que budget annexe, à un équilibre budgétaire.

En particulier, c'est par une subvention budgétaire qu'aurait dû être assuré, à fin 2004, l'équilibre du BAPSA.

A compter du 1er janvier 2005, le FFIPSA, nouvellement créé à cet effet, s'est substitué au BAPSA. C'est en enregistrant, dans son bilan d'ouverture, comme une dette, le déficit cumulé imputable au BAPSA qu'il a repris les obligations de celui-ci. Une dette s'est ainsi trouvée substituée à l'obligation pour l'Etat d'équilibrer le BAPSA par une recette budgétaire. La loi de finances rectificative pour 2005 a ensuite transféré cette dette au passif de l'Etat. La succession de ces deux mouvements a ainsi dispensé l'Etat d'une dépense budgétaire, à hauteur du déficit constaté à fin 2004, soit 2,5 Md€.

S'agissant de la prise en charge au 1er janvier 1994 par l'Etat de la dette de l'ACOSS, la Cour en a fait une analyse dans le rapport sur l'exécution des lois de finances en vue du règlement du budget de 1994. Le classement de cette prise en charge en opérations de trésorerie ne saurait constituer un précédent. Dans le cas du BAPSA et du FFIPSA, l'Etat ne pouvait se dispenser de son obligation d'assurer par des sources budgétaires l'équilibre entre charges et obligations du régime de sécurité sociale des exploitants agricoles.

La Cour considère en conséquence que le montant du déficit du budget de l'Etat pour 2005 aurait dû être majoré du montant de cette reprise de dette, soit 2,5 Md€.

La LOLF a clarifié les règles de partage entre opérations budgétaires et opérations de trésorerie en donnant une définition des opérations de trésorerie qui n'était pas aussi précise dans l'ordonnance de 1959. Il importe que toutes les conséquences en soient tirées.

Recommandation 28. *Traiter les reprises de dette conformément à la règle de partage entre opérations budgétaires et opérations de trésorerie fixée par la LOLF et notamment son article 25.*

(...)

Conclusion :

Sur le plan de l'exécution budgétaire, la conduite de la politique budgétaire en 2005 a été marquée par des efforts importants pour atteindre les objectifs de solde budgétaire contenus dans la loi de finances initiale et par les progrès réalisés dans la gestion de la régulation, le contenu de la loi de finances rectificative et la réduction des reports de crédits. Cependant, si le déficit du budget a été moins élevé que ce qui était anticipé, la dette financière de l'Etat s'est accrue fortement. La Cour observe une déconnexion entre l'évolution de la dette - c'est-à-dire le cumul des soldes des opérations de trésorerie - et l'évolution du solde budgétaire. En effet, certaines opérations de reprise de dettes ont été assimilées à tort dans le passé à des opérations de trésorerie, induisant une augmentation de la dette sans contrepartie budgétaire. Ce type de pratique est observé à nouveau dans l'exécution 2005, dans le cas de la dette du FFIPSA (2,5 Md€). En sens inverse, un reversement par la CADES a été affecté aux recettes budgétaires de l'exercice 2005, pour un montant de 3 Md€, alors que la créance ainsi remboursée n'a jamais été décaissée budgétairement.

Sur un autre plan, le remboursement de 5,9 Md€ effectué le 5 janvier 2006 par l'Agence centrale des organismes d'intervention dans le secteur agricole (ACOFA) a été rattaché à la gestion 2005, alors que ce remboursement s'est accompagné d'un nouveau tirage du même jour, enregistré quant à lui en gestion 2006. Cette opération, qui n'était pas irrégulière au regard des textes actuellement applicables, pose cependant problème au regard du principe de la sincérité budgétaire, désormais affirmé par la loi organique.

Si aucune de ces trois opérations n'a d'impact sur le solde des finances publiques selon les critères de Maastricht, elles éclairent d'un jour préoccupant le solde du budget de l'Etat et traduisent la difficulté à le maîtriser compte tenu de la tendance actuelle de progression des dépenses.

V - Opérations budgétaires et opérations de trésorerie : CADES

A – Textes applicables

1 – Ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances

Titre II : Des dispositions des lois de finances

Chapitre 1^{er} : De la détermination des ressources et des charges de l'État

- Article 3

Les ressources permanentes de l'Etat comprennent :

Les impôts ainsi que le produit des amendes ;

Les rémunérations de services rendus, redevances, fonds de concours, dons et legs ;

Les revenus du domaine et des participations financières ainsi que la part de l'Etat dans les bénéfices des entreprises nationales ;

Les remboursements de prêts et avances ;

Les produits divers.

B – Autres textes

1 – Ordonnance n° 96-50 du 24 janvier 1996 relative au remboursement de la dette sociale

Chapitre Ier : De la Caisse d'amortissement de la dette sociale.

- Article 2

Modifié par Loi n°2004-810 du 13 août 2004 art. 76 II (JORF 17 août 2004).

La Caisse d'amortissement de la dette sociale a pour mission, d'une part, d'apurer la dette mentionnée aux I, II et II bis de l'article 4 et, d'autre part, d'effectuer les versements prévus aux III, IV et V du même article.

- Article 4

Modifié par Loi n°2004-810 du 13 août 2004 art. 76 II (JORF 17 août 2004).

I. - La dette d'un montant de 137 milliards de francs de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale à l'égard de la Caisse des dépôts et consignations constatée au 31 décembre 1995, correspondant au financement des déficits accumulés au 31 décembre 1995 par le régime général de sécurité sociale et à celui de son déficit prévisionnel de l'exercice 1996, est transférée à la Caisse d'amortissement de la dette sociale à compter du 1er janvier 1996.

II. - La dette de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale à l'égard de la Caisse des dépôts et consignations correspondant, d'une part, au financement des déficits accumulés par le régime général de sécurité sociale constatés au 31 décembre 1997 dans la limite de 75 milliards de francs et,

d'autre part, à celui de son déficit prévisionnel de l'exercice 1998 dans la limite de 12 milliards de francs, est transférée à la Caisse d'amortissement de la dette sociale à compter du 1er janvier 1998.

II bis - La couverture des déficits cumulés de la branche mentionnée au 1° de l'article L. 200-2 du code de la sécurité sociale arrêtés au 31 décembre 2003 et celui du déficit prévisionnel au titre de l'exercice 2004 est assurée par des transferts de la Caisse d'amortissement de la dette sociale à l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale à hauteur de 10 milliards d'euros le 1er septembre 2004 et dans la limite de 25 milliards d'euros au plus tard le 31 décembre 2004. La couverture des déficits prévisionnels de la même branche au titre des exercices 2005 et 2006 prévus par les lois de financement de la sécurité sociale de ces mêmes années est assurées par des transferts de la Caisse d'amortissement de la dette sociale à l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale, dans la limite de 15 milliards d'euros. Les montants et les dates des versements correspondants sont fixés par décret, après avis du secrétaire général de la commission instituée à l'article L. 114-1 du même code.

III. - Dans la limite totale de 3 milliards de francs, la Caisse d'amortissement de la dette sociale verse au cours de l'année 1996 au profit de la Caisse nationale d'assurance maladie et maternité des travailleurs non salariés des professions non agricoles visée à l'article L. 611-1 du code de la sécurité sociale :

- dans la limite d'un milliard de francs un apport, destiné à apurer en tout ou partie le report à nouveau négatif au 31 décembre 1995 ;
- pour le reliquat, une recette exceptionnelle concourant au financement du déficit prévisionnel de l'exercice 1996 compte non tenu de la recette visée au 3° de l'article L. 612-1 du code de la sécurité sociale ;

IV. - **La caisse verse chaque année au budget général de l'Etat**, de l'année 1996 à l'année 2000, une somme de 12,5 milliards de francs et, en 2001, une somme de 12,15 milliards de francs. Elle verse **une somme de 3 milliards d'euros chaque année, de 2002 à 2005.**

V. - La caisse verse le 1er avril 2003 la somme de 1 096 969 089,92 Euros à l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale au profit de la Caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés, de la Caisse nationale des allocations familiales et de la Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés.

Elle verse à la même date, au titre de la créance relative aux exonérations de cotisations énumérées au 1° de l'article L. 131-9 du code de la sécurité sociale constatée dans les comptes de chacun des régimes au titre de l'exercice 2000, la somme de 171 465 344,88 Euros à la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole, la somme de 10 484 547,75 Euros à la Caisse de retraite et de prévoyance des clercs et employés de notaires, la somme de 2 118 360,20 Euros à la Caisse autonome nationale de la sécurité sociale dans les mines et la somme de 1 801 493,21 Euros à l'Etablissement national des invalides de la marine.

VI. - La caisse verse le 1er avril 2004 la somme de 1 097 307 635,44 Euros à l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale au profit de la Caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés, de la Caisse nationale des allocations familiales et de la Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés.

C – Jurisprudence

- Décision n° 93-330 DC du 29 décembre 1993 :

Loi de finances pour 1994

- SUR L'ARTICLE 105 :

15. Considérant que, consécutivement à l'article premier de la loi du 22 juillet 1993 susvisée, l'article 105 de la loi déferée dispose que : "La dette de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale à l'égard de la Caisse des dépôts et consignations constatée au 31 décembre 1993 est transférée à l'État, dans la limite de 110 milliards de francs, à compter du 1er janvier 1994" ;

16. Considérant que les députés, auteurs de la seconde saisine, font valoir que cette reprise de dette doit s'analyser comme une opération de prêt à long terme au fonds de solidarité vieillesse qui devient ainsi le débiteur de l'État et devra assurer un remboursement échelonné en capital et en intérêts ; que, selon eux, les engagements à ce titre pris par l'État devaient figurer dans la loi de finances pour l'année 1994 sous forme de compte d'avance et que, dès lors que l'avance n'est pas effectivement remboursée, les dispositions de l'article 28 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 imposaient "ou bien de comptabiliser le prêt dans le budget ou de constater la perte et d'en inscrire la charge" ; qu'en n'opérant pas de la sorte, l'article 55 altérerait gravement la sincérité du budget ;

17. Considérant d'une part que l'article 2 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 dispose que : "... la loi de finances de l'année prévoit et autorise, pour chaque année civile, l'ensemble des ressources et des charges de l'État..." ; que l'article 3 de la même ordonnance énumère les catégories de ressources permanentes de l'État ; qu'aux termes de l'article 6 de cette ordonnance, les charges de l'État comprennent notamment "les dépenses ordinaires" au nombre desquelles figurent "les charges de la dette publique" ; que l'article 15 du même texte dispose que : "Outre les opérations permanentes de l'État décrites aux articles 3 et 6 ci-dessus, le Trésor public exécute sous la responsabilité de l'État des opérations de trésorerie. Celles-ci comprennent : a) Des émissions et remboursements d'emprunts publics..." ; qu'enfin aux termes de l'article 30 de la même ordonnance : "Les opérations de trésorerie de l'État sont affectées à des comptes de trésorerie distincts..." ;

18. Considérant d'autre part que l'article 28 de la même ordonnance organique dispose que : "Les comptes d'avances décrivent les avances que le ministre des finances est autorisé à consentir dans la limite des crédits ouverts à cet effet... Les avances du Trésor sont productives d'intérêt. Sauf dispositions spéciales contenues dans une loi de finances, leur durée ne peut excéder deux ans ou quatre ans... Toute avance non remboursée à l'expiration d'un délai de deux ans ou de quatre ans en cas de renouvellement, doit faire l'objet, selon les possibilités du débiteur : - soit d'une décision de recouvrement immédiat... - soit d'une autorisation de consolidation sous forme de prêts du Trésor assortis d'un transfert à un compte de prêts ; - soit de la constatation d'une perte probable..." ;

19. Considérant que l'article 105 de la loi a pour objet de transférer à l'État la dette constatée au 31 décembre 1993 de l'agence centrale des organismes de sécurité sociale envers la caisse des dépôts et consignations et non de consolider des avances faites à l'agence en 1993 par l'État qui lui avaient été remboursées ; que cette opération ne s'analyse pas non plus comme un prêt consenti au fonds de solidarité vieillesse pour un montant égal à celui de la dette reprise ; que la loi de finances n'établit aucun lien juridique entre le règlement par l'État de la dette de l'agence et le prélèvement mis à la charge de l'établissement public "fonds de solidarité vieillesse" selon l'état A annexé à la loi de finances ; que ce prélèvement ne constitue pas un remboursement de prêt ou d'avance au sens de l'article 3 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 ;

20. Considérant que par suite, l'opération de reprise de la dette dont il s'agit doit s'analyser comme une opération de trésorerie de l'État effectuée conformément aux articles 6 et 15 de l'ordonnance organique précitées et non comme une avance au sens de l'article 28 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 ;

21. Considérant qu'il résulte de la combinaison des dispositions des articles 6, 15 et 30 précités que si les intérêts de la dette publique doivent, en tant que charges annuelles permanentes de l'État, figurer

dans le titre du budget général consacré aux charges de la dette publique, en revanche les opérations de trésorerie n'ont pas à figurer dans un titre déterminé du budget mais sont retracées dans des comptes de trésorerie distincts faisant apparaître les engagements de l'État ; qu'en l'espèce, les intérêts de la dette à la charge de l'État sont inscrits au chapitre 11-05 du Titre I relatif à la dette publique du budget des charges communes ; que dès lors le grief des saisissants doit être écarté ;

- Décision n° 97-393 DC du 18 décembre 1997 :
Loi de financement de la sécurité sociale pour 1998

- SUR L'ARTICLE 31 :

53. Considérant que cet article a pour objet de transférer, à compter du 1er janvier 1998, à l'établissement public dénommé "Caisse d'amortissement de la dette sociale", créé par l'ordonnance susvisée du 24 janvier 1996 relative au remboursement de la dette sociale, la dette de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale à l'égard de la Caisse des dépôts et consignations correspondant, d'une part, au financement des déficits accumulés par le régime général de la sécurité sociale constatés au 31 décembre 1997 dans la limite de 75 milliards de francs et, d'autre part, à celui de son déficit prévisionnel de l'exercice 1998 dans la limite de 12 milliards de francs ; qu'il prolonge en conséquence de cinq ans la durée de vie de cet établissement public et la période de perception des contributions au remboursement de la dette sociale, instituées par l'ordonnance susmentionnée du 24 janvier 1996 ; qu'il définit enfin les modalités de répartition des sommes correspondant à ce remboursement entre les fonds nationaux gérés par les trois caisses nationales du régime général de la sécurité sociale ;

54. Considérant, en premier lieu, que les députés soutiennent que l'article 31 n'a pas sa place dans une loi de financement de la sécurité sociale ;

55. Considérant que l'article contesté opère un nouveau transfert de la dette de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale à la Caisse d'amortissement de la dette sociale ; qu'en raison de l'ampleur de la dette ainsi transférée, cette mesure permettra d'alléger les frais financiers du régime général de la sécurité sociale et de réduire ses besoins de financement externes dans une proportion contribuant de façon significative à son équilibre financier ; que les autres dispositions de l'article 31 sont inséparables de celles relatives à ce transfert de dette ; qu'ainsi les dispositions de l'article 31 sont au nombre de celles qui, au regard des dispositions du III de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale, peuvent figurer dans une loi de financement de la sécurité sociale ;

56. Considérant, en second lieu, que les dispositions de l'ordonnance susvisée du 24 janvier 1996 modifiées par l'article 31 de la loi déferée et celles qui en sont inséparables, c'est-à-dire l'ensemble des dispositions de cette ordonnance à l'exception de ses articles 9 et 12, doivent être regardées comme implicitement ratifiées par la loi déferée ; qu'elles ne sont pas contraires à la Constitution ;

- Décision n° 2001-456 DC du 27 décembre 2001 :
Loi de finances pour 2002

SUR L'ARTICLE 38 :

32. Considérant que l'article 38 se borne à procéder à une nouvelle modification de l'échéancier des versements effectués par la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) à l'Etat, en augmentant l'annuité due en 2001 et en réduisant la période de versement ;

33. Considérant que, pour contester l'article 38, les sénateurs requérants soutiennent que « le traitement comme "recette budgétaire" du versement annuel de la CADES à l'Etat n'apparaît pas conforme à l'article 15 ni à l'article 30 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances », dès lors que « le versement annuel de la CADES à l'Etat devrait être considéré comme une ressource de trésorerie pour la partie correspondant au principal de la reprise de dette, et comme recette budgétaire pour la partie correspondant aux intérêts de cette dette » ;

34. Considérant que, conformément aux articles 2 et 4 de l'ordonnance susvisée du 24 janvier 1996, l'établissement public dénommé « Caisse d'amortissement de la dette sociale » a pour mission d'effectuer des versements au budget général de l'Etat selon un échéancier fixé par ladite ordonnance ; **que ces dispositions, qui n'ont pas été jugées contraires à la Constitution par la décision susvisée du Conseil constitutionnel du 18 décembre 1997, n'établissent aucun lien juridique entre les versements de la Caisse à l'Etat et les conditions de remboursement de la dette de la sécurité sociale ; que, comme en a également jugé le Conseil constitutionnel dans sa décision susvisée du 29 décembre 1993, de tels versements ne constituent pas un remboursement de prêt ou d'avance au sens de l'article 3 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances ;**

35. Considérant, dès lors, que doit être rejeté le grief allégué à l'encontre de l'article 38 ;

D – Rapport de la Cour des Comptes

« Les résultats et la gestion budgétaire de l'État : exercice 2005 », juin 2006

Deuxième partie : l'exécution budgétaire en 2005

Chapitre I : Les résultats de l'exécution

II – Les opérations de trésorerie

B - Le partage entre opérations budgétaires et opérations de trésorerie

Le principe du partage entre les opérations budgétaires et de trésorerie est à la fois simple et essentiel : les ressources et les charges de trésorerie assurent le financement du solde budgétaire, dans la durée aussi bien qu'au jour le jour ; ce faisant, l'évolution de la dette - c'est-à-dire le cumul des soldes des opérations de trésorerie - est strictement commandée par l'évolution du solde budgétaire.

La sécurité qui doit en résulter, au premier chef pour la maîtrise de l'endettement, suppose que des glissements entre opérations budgétaires et de trésorerie ne viennent pas porter atteinte à cette cohérence. Ce fut pourtant souvent le cas dans le passé, notamment sous la forme de débudgétisations via des reprises de dette assimilées à tort à de simples opérations de trésorerie.

Deux opérations posent problème au regard des règles de partage entre opérations de trésorerie et opérations budgétaires : d'une part le traitement du remboursement de la caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES), et d'autre part, et en sens inverse, le traitement de la reprise de dette du FFIPSA.

1- Le remboursement effectué par la CADES

Les versements de la CADES pour un montant de 3 Md€ ont été affectés aux recettes budgétaires de l'exercice 2005, alors que la créance ainsi remboursée n'a jamais été décaissée budgétairement. L'origine du remboursement est la reprise par l'Etat, au début de 1994, d'un prêt de 110 milliards de francs (16,7 Md€) accordé fin 1993 à l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale par la Caisse des dépôts et consignations. En 1996, la charge du remboursement annuel a été transférée à la CADES, créée par ordonnance du 24 janvier 1996 pour apurer toute la dette sociale accumulée précédemment. L'annuité de remboursement fixée au départ à 1,9 Md€ sur 13 ans a été modifiée par l'article 38 de la LFI pour 2002 qui y a substitué quatre versements de 3 Md€ jusqu'en 2005. Le versement de 2005 est donc le dernier. La reprise du prêt ayant été traitée comme une opération de trésorerie et n'ayant jamais été suivie dans un compte spécial du Trésor, le remboursement aurait dû l'être également. Dès lors que la prise en charge du capital n'a pas été considérée comme une dépense budgétaire, son remboursement ne saurait être assimilé à une recette budgétaire. Seuls les intérêts auraient dû être comptabilisés en recettes non fiscales, comme le fait depuis l'origine la comptabilité nationale. Cette anomalie aura perduré jusqu'au dernier versement annuel, nonobstant les critiques réitérées par la Cour depuis 1994.

Recommandation 28. *Traiter les reprises de dette conformément à la règle de partage entre opérations budgétaires et opérations de trésorerie fixée par la LOLF et notamment son article 25.*

Conclusion :

Sur le plan de l'exécution budgétaire, la conduite de la politique budgétaire en 2005 a été marquée par des efforts importants pour atteindre les objectifs de solde budgétaire contenus dans la loi de finances initiale et par les progrès réalisés dans la gestion de la régulation, le contenu de la loi de finances rectificative et la réduction des reports de crédits. Cependant, si le déficit du budget a été moins élevé que ce qui était anticipé, la dette financière de l'Etat s'est accrue fortement. La Cour observe une déconnexion entre l'évolution de la dette - c'est-à-dire le cumul des soldes des opérations de trésorerie - et l'évolution du solde budgétaire. En effet, certaines opérations de reprise de dettes ont été assimilées à tort dans le passé à des opérations de trésorerie, induisant une augmentation de la dette sans contrepartie budgétaire. Ce type de pratique est observé à nouveau dans l'exécution 2005, dans le cas de la dette du FFIPSA (2,5 Md€). En sens inverse, un reversement par la CADES a été affecté aux recettes budgétaires de l'exercice 2005, pour un montant de 3 Md€, alors que la créance ainsi remboursée n'a jamais été décaissée budgétairement.

Sur un autre plan, le remboursement de 5,9 Md€ effectué le 5 janvier 2006 par l'Agence centrale des organismes d'intervention dans le secteur agricole (ACOFA) a été rattaché à la gestion 2005, alors que ce remboursement s'est accompagné d'un nouveau tirage du même jour, enregistré quant à lui en gestion 2006. Cette opération, qui n'était pas irrégulière au regard des textes actuellement applicables, pose cependant problème au regard du principe de la sincérité budgétaire, désormais affirmé par la loi organique.

Si aucune de ces trois opérations n'a d'impact sur le solde des finances publiques selon les critères de Maastricht, elles éclairent d'un jour préoccupant le solde du budget de l'Etat et traduisent la difficulté à le maîtriser compte tenu de la tendance actuelle de progression des dépenses.

VI - Comptes d'avance (ACOFA)

1- Ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances

Titre II : Des dispositions de lois de finances

Chapitre II : des affectations comptables

- Article 16

Le budget est constitué par l'ensemble des comptes qui décrivent, pour une année civile, toutes les ressources et toutes les charges permanentes de l'Etat.

Les recettes sont prises en compte au titre du budget de l'année au cours de laquelle elles sont encaissées par un comptable public.

Les dépenses sont prises en compte au titre du budget de l'année au cours de laquelle les ordonnances ou mandats sont visés par les comptables assignataires ; elles doivent être payées sur les crédits de ladite année, quelle que soit la date de la créance.

Un décret en conseil d'Etat pris sur le rapport du ministre des finances fixe les modalités d'application des principes qui précèdent et les conditions dans lesquelles des exceptions peuvent y être apportées, notamment en ce qui concerne les opérations de régularisation.

- Article 28

Les comptes d'avances décrivent les avances que le ministre des finances est autorisé à consentir dans la limite des crédits ouverts à cet effet. Un compte d'avance distinct doit être ouvert pour chaque débiteur ou catégorie de débiteurs.

Les avances du Trésor sont productives d'intérêts. Sauf dispositions spéciales contenues dans une loi de finances, leur durée ne peut excéder deux ans ou quatre ans en cas de renouvellement dûment autorisé à l'expiration de la deuxième année. Toute avance non remboursée à l'expiration d'un délai de deux ans, ou de quatre ans en cas de renouvellement, doit faire l'objet, selon les possibilités du débiteur :

Soit d'une décision de recouvrement immédiat, ou à défaut de recouvrement, de poursuites effectives engagées dans un délai de trois mois ;

Soit d'une autorisation de consolidation sous forme de prêts du Trésor assortis d'un transfert à un compte de prêts ;

Soit de la constatation d'une perte probable imputée aux résultats de l'année dans les conditions prévues à l'article 35 ; les remboursements qui sont ultérieurement constatés sont portés en recettes au budget général.

2 - Décret n° 86-451 du 14 mars 1986 (comptabilisation des recettes et dépenses de l'État)

Décret n°86-451 du 14 mars 1986 pris en application de l'article 16 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances en ce qui concerne la comptabilisation des recettes et dépenses de l'Etat.

- Article 11

Modifié par Décret n°96-1172 du 26 décembre 1996 (JORF 29 décembre 1996).

Lorsqu'ils se rapportent à des créances ou à des dettes nées au plus tard à la date du 31 décembre, les règlements réciproques autres que les recettes fiscales et les fonds de concours entre le budget général et les comptes spéciaux du Trésor, d'une part, et d'autre part, les comptes spéciaux du Trésor, les budgets annexes, les établissements publics nationaux, les entreprises publiques, les

organismes de sécurité sociale, les organismes gestionnaires des régimes de l'assurance contre le chômage, la Banque de France, la Caisse des dépôts et consignations et les institutions financières spécialisées au sens de la législation sur l'activité et le contrôle des établissements de crédits **sont pris en compte au titre du budget de l'année écoulée, si leur paiement ou leur encaissement sont intervenus :**

- jusqu'au 15 janvier de l'année suivante par les comptables principaux de l'Etat ;
- jusqu'au 30 janvier de l'année suivante par les comptables désignés par un arrêté du ministre chargé du budget ;
- **jusqu'au 7 février de l'année suivante par l'agent comptable central du Trésor.**

3 – Rapport de la Cour des Comptes

« *Les résultats et la gestion budgétaire de l'État : exercice 2005* », juin 2006

Deuxième partie : l'exécution budgétaire en 2005

Chapitre I : Les résultats de l'exécution

III – Les opérations de fin d'exercice

B – Le remboursement de l'avance accordée à l'ACOFA

1 - Description de l'opération

Par décision du 11 octobre 2005, le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie a mis en place⁸ une avance au profit de l'Agence centrale des organismes d'intervention dans le secteur agricole (ACOFA) sur les aides à venir du FEOGA. Cette avance, dont le plafond était de 6,4 Md€, a été versée à l'ACOFA entre le 19 octobre et le 28 décembre 2005.

Son remboursement à l'Etat est intervenu en deux tranches, la première, le 5 décembre 2005 pour 190 M€ et la seconde, le 5 janvier 2006 pour le solde à hauteur de 5,9 Md€. Ce deuxième remboursement a été rattaché à la période complémentaire de l'exercice 2005.

Toutefois, le jour même du deuxième remboursement, le 5 janvier 2006, une nouvelle avance a été tirée et a pris le relais de la précédente pour un montant de 4,2 Md€. Cette nouvelle avance a été, à la différence de la précédente, imputée sur l'exercice 2006. Elle a été remboursée le 3 février 2006.

En 2004, une avance similaire avait été accordée à l'ACOFA pour un montant de 5,7 Md€. Cette avance avait été remboursée en totalité le 5 janvier 2005 et ce remboursement avait été rattaché à la période complémentaire de l'exercice 2004.

2 - Analyse de la régularité de cette opération et du respect du principe de sincérité budgétaire

Le remboursement de l'avance de 5,9 Md€ effectué le 5 janvier 2006 a été rattaché à l'exercice 2005 en application de l'article 11 du décret du 14 mars 1986 qui indique que « *lorsqu'ils se rapportent à des créances ou à des dettes nées au plus tard à la date du 31 décembre, les règlements réciproques autres que les recettes fiscales et les fonds de concours entre le budget général et les comptes spéciaux du Trésor, d'une part, et, d'autre part, les comptes spéciaux du Trésor, les budgets annexes, les établissements publics nationaux (...) sont pris en compte au titre du budget de l'année écoulée si leur paiement ou leur encaissement sont intervenus (...) jusqu'au 7 février de l'année suivante par l'agent comptable central du Trésor* ».

Cependant, la simultanéité du remboursement de cette avance, rattaché à la gestion 2005, et du tirage d'une nouvelle avance, rattachée quant à elle à l'exercice 2006, pose problème :

- en réalité, le 5 janvier 2006, seuls 1,7 Md€ ont été effectivement remboursés à l'Etat, tandis que le reste de l'avance - 4,2 Md€ - a été de facto prorogé ;
- les jeux d'écritures, qu'ont été le remboursement et le versement concomitants, ont permis d'imputer le remboursement sur l'exercice budgétaire 2005 et le versement sur celui de 2006 ;

⁸ sur le chapitre 2 du compte spécial du Trésor n° 903-58

- il en est résulté le transfert d'une charge budgétaire de 4,2 Md€ de l'exercice 2005 sur l'exercice 2006. En effet, s'il s'agit comme l'indique le ministère des *finances*, d'une simple avance de trésorerie, il faut rappeler que les avances consenties par l'Etat sont, d'après l'ordonnance de 1959 comme d'après la loi organique de 2001, des charges budgétaires.

On peut s'interroger sur la régularité même de cette opération au regard du décret de 1986 : à hauteur de 4,2 Md€ la créance correspondant au remboursement n'était pas née au 31 décembre 2005, condition posée par le décret. En tout état de cause, elle pose une question du point de vue de la sincérité budgétaire. La Cour ne peut que constater, en effet, que le remboursement de cette avance le 5 janvier 2006 et son remplacement le même jour par une nouvelle avance n'avait pas d'autre objectif que d'éviter une dégradation du solde budgétaire.

En comptabilité générale, la créance correspondante a été considérée comme remboursée en 2005 et ne figure pas au bilan au 31 décembre 2005. Dans le bilan de l'ACOFA en revanche, une dette envers l'Etat a été enregistrée au 31 décembre 2005.

Le rattachement du remboursement effectué le 5 janvier à l'un ou l'autre des exercices n'affecte pas le solde des administrations publiques calculé selon les principes de Maastricht. En revanche, il a un impact sur le solde budgétaire de l'Etat.

Au total, si l'on admet que le décret de 1986 permet ce type d'opération, le souci de transparence des comptes de l'Etat conduit à demander la modification de son dispositif.

Ce décret, pris en application de l'article 16 de l'ordonnance du 2 janvier 1959, a cessé d'être applicable, comme l'ordonnance elle-même, à compter de l'exercice 2006. Il faut donc que soit paru avant la fin de l'année 2006 le décret en Conseil d'Etat appelé par l'article 28 de la LOLF fixant les conditions dans lesquelles pourront être désormais comptabilisées durant la période complémentaire certaines dépenses et certaines recettes. A l'occasion de la préparation de ce nouveau décret devra être réexaminée notamment la faculté de rattacher à l'exercice écoulé certains « règlements réciproques ».

D'une part, ce rattachement ne pourra en tout état de cause être effectué que jusqu'au 20 janvier de l'année suivante, et non pas jusqu'au 7 février comme prévu par le décret de 1986. D'autre part, la reconduction du régime particulier des « règlements réciproques » entre l'Etat et certains organismes dotés de la personnalité morale paraît d'autant moins nécessaire qu'elle serait préjudiciable au regard des deux principes affirmés par la LOLF, de sincérité des comptes de l'Etat (article 28) aussi bien que de sincérité budgétaire (article 32).

Recommandation 29. *Les conditions dans lesquelles certaines opérations de recettes et de dépenses pourront être comptabilisées en période complémentaire en vertu de l'article 28 de la LOLF devraient être fixées par décret en Conseil d'Etat avant la fin de l'année 2006. Les opérations concernées devraient exclure les « règlements réciproques » effectués avec des organismes dotés de la personnalité morale.*

(...)

Conclusion :

Sur le plan de l'exécution budgétaire, la conduite de la politique budgétaire en 2005 a été marquée par des efforts importants pour atteindre les objectifs de solde budgétaire contenus dans la loi de finances initiale et par les progrès réalisés dans la gestion de la régulation, le contenu de la loi de finances rectificative et la réduction des reports de crédits. Cependant, si le déficit du budget a été moins élevé que ce qui était anticipé, la dette financière de l'Etat s'est accrue fortement. La Cour observe une déconnexion entre l'évolution de la dette - c'est-à-dire le cumul des soldes des opérations de trésorerie - et l'évolution du solde budgétaire. En effet, certaines opérations de reprise de dettes ont été assimilées à tort dans le passé à des opérations de trésorerie, induisant une augmentation de la dette sans contrepartie budgétaire. Ce type de pratique est observé à nouveau dans l'exécution 2005, dans le cas de la dette du FFIPSA (2,5 Md€). En sens inverse, un reversement par la CADES a été affecté aux recettes budgétaires de l'exercice 2005, pour un montant de 3 Md€, alors que la créance ainsi remboursée n'a jamais été décaissée budgétairement.

Sur un autre plan, le remboursement de 5,9 Md€ effectué le 5 janvier 2006 par l'Agence centrale des organismes d'intervention dans le secteur agricole (ACOFA) a été rattaché à la gestion 2005, alors que ce remboursement s'est accompagné d'un nouveau tirage du même jour, enregistré quant à lui en gestion 2006. Cette opération, qui n'était pas irrégulière au regard des textes actuellement applicables, pose cependant problème au regard du principe de la sincérité budgétaire, désormais affirmé par la loi organique.

Si aucune de ces trois opérations n'a d'impact sur le solde des finances publiques selon les critères de Maastricht, elles éclairent d'un jour préoccupant le solde du budget de l'Etat et traduisent la difficulté à le maîtriser compte tenu de la tendance actuelle de progression des dépenses.