

# Décision n° 2009 – 585 DC

## Loi de règlement *des comptes et rapport de gestion pour* l'année 2008

### Dossier documentaire

Source : services du Conseil constitutionnel © 2009

#### Sommaire

<b>I - Normes de référence.....</b>	<b>4</b>
A - Constitution de 1958.....	4
B - Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.....	5
C - Loi organique n° 2001-692 du 1 <sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances .....	5
D – Autres normes .....	12
 <b>II - Jurisprudence .....</b>	 <b>13</b>
A - Principe de sincérité .....	13
B - Contrôle des lois de règlements .....	17
C – Frais d'assiette et de recouvrement .....	22

## Table des matières

<b>I - Normes de référence.....</b>	<b>4</b>
<b>A - Constitution de 1958.....</b>	<b>4</b>
- Article 34 .....	4
- Article 39 .....	4
- Article 47 .....	4
- Article 47-2.....	5
<b>B - Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.....</b>	<b>5</b>
- Article 14 .....	5
- Article 15 .....	5
<b>C - Loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances .....</b>	<b>5</b>
- Article 1 <sup>er</sup> .....	5
- Article 5 .....	5
- Article 6 .....	6
- Article 25.....	6
- Article 27.....	6
- Article 28.....	6
- Article 29.....	7
- Article 30.....	7
- Article 31.....	7
- Article 32.....	7
- Article 33.....	7
- Article 34.....	7
- Article 37.....	8
- Article 41.....	9
- Article 45.....	9
- Article 46.....	9
- Article 51.....	10
- Article 54.....	10
- Article 58.....	11
- Article 61.....	11
- Article 62.....	11
- Article 63.....	11
- Article 64.....	11
- Article 65.....	12
- Article 66.....	12
- Article 67.....	12
- Article 68.....	12
<b>II - Jurisprudence.....</b>	<b>13</b>
<b>A - Principe de sincérité .....</b>	<b>13</b>
- Décision n° 2006-538 DC du 13 juillet 2006 : Loi portant règlement définitif du budget de 2005 .....	13
- Décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001 : Loi organique relative aux lois de finances (cs. 56-62 et 73-91).....	13
- Décision n° 99-422 DC du 21 décembre 1999 : Loi de financement de la sécurité sociale pour 2000.....	14
- Décision n° 93-320 DC du 21 juin 1993 : Loi de finances rectificative pour 1993 (cs. 22-23) .....	16
<b>B - Contrôle des lois de règlements .....</b>	<b>17</b>
- Décision n° 2006-538 DC du 13 juillet 2006 : Loi portant règlement définitif du budget de 2005 .....	17
- Décision n° 91-300 DC du 20 novembre 1991 : Loi portant règlement définitif du budget de 1989.....	20
- Décision n° 85-202 DC du 16 janvier 1986 : Loi portant règlement définitif du budget de 1983.....	20
<b>C – Frais d'assiette et de recouvrement .....</b>	<b>22</b>

- Décision n° 95-369 DC du 28 décembre 1995 : Loi de finances pour 1996 .....	22
- Décision n° 93-330 DC du 29 décembre 1993 : Loi de finances pour 1994 .....	22
- Décision n° 90-277 DC du 25 juillet 1990 : Loi relative à la révision générale des évaluations des immeubles retenus pour la détermination des bases des impôts directs locaux.....	23
<b>D – Exigence de bonne gestion.....</b>	<b>Erreur ! Signet non défini.</b>
Décision n° 2005-530 DC du 29 décembre 2005 : Loi de finances pour 2006....	<b>Erreur ! Signet non défini.</b>

# I - Normes de référence

## A - 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 organique<sup>1</sup>.

« Les lois de financement de la sécurité sociale déterminent les conditions générales de son équilibre financier et, compte tenu de leurs prévisions de recettes, fixent ses objectifs de dépenses, dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique<sup>2</sup>. »<sup>3</sup>

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'État et déposés sur le bureau de l'une des deux assemblées. « Les projets de loi de finances et de loi de financement de la sécurité sociale sont soumis en premier lieu à l'Assemblée nationale. »<sup>4</sup>

### **- Article 47**

Le Parlement vote les projets de loi de finances dans les conditions prévues par une loi organique<sup>5</sup>.

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.

<sup>1</sup>Les 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<sup>er</sup> août 2001

<sup>2</sup>Loi organique n° 96-646 du 22 juillet 1996

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

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

<sup>5</sup>Les 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<sup>er</sup> août 2001

## **- Article 47-2.**

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

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

## **B - 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.

## **C - Loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances**

### **- Article 1<sup>er</sup>**

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

L'exercice s'étend sur une année civile.

**Ont le caractère de lois de finances :**

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

**2° La loi de règlement ;**

3° Les lois prévues à l'article 45.

### **- Article 5**

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

1° Les dotations des pouvoirs publics ;

2° Les dépenses de personnel ;

3° Les dépenses de fonctionnement ;

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

5° Les dépenses d'investissement ;

- 6° Les dépenses d'intervention ;
- 7° Les dépenses d'opérations financières.

### **- Article 6**

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

Le budget décrit, pour une année, l'ensemble des recettes et des dépenses budgétaires de l'État. Il est fait recette du montant intégral des produits, sans contraction entre les recettes et les dépenses.

L'ensemble des recettes assurant l'exécution de l'ensemble des dépenses, toutes les recettes et toutes les dépenses sont retracées sur un compte unique, intitulé budget général.

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

### **- Article 25**

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

- 1° Le mouvement des disponibilités de l'Etat ;
- 2° L'escompte et l'encaissement des effets de toute nature émis au profit de l'Etat ;
- 3° La gestion des fonds déposés par des correspondants ;
- 4° L'émission, la conversion, la gestion et le remboursement des emprunts et autres dettes de l'Etat. Les ressources et les charges de trésorerie afférentes à ces opérations incluent les primes et décotes à l'émission.

### **- Article 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 œuvre 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.**

### **- 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.

### **- 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.

#### **- Article 41**

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

#### **- Article 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.

#### **- 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.

## **- Article 51**

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

(...)

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

(...)

## **- 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.**

## **- Article 58**

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

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

2° La réalisation de toute enquête demandée par les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances sur la gestion des services ou organismes qu'elle contrôle. Les conclusions de ces enquêtes sont obligatoirement communiquées dans un délai de huit mois après la formulation de la demande à la commission dont elle émane, qui statue sur leur publication ;

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

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

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

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

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

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

## **- 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.

## **D – Autres normes**

### **Loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires**

#### **- Article 17**

I. — L'article L. 6145-16 du code de la santé publique est ainsi rédigé :

« Art.L. 6145-16.-Les comptes des établissements publics de santé définis par décret sont certifiés.

« Les modalités de certification, par un commissaire aux comptes ou par la Cour des comptes, sont [Dispositions déclarées non conformes à la Constitution par la décision du Conseil constitutionnel n° 2009-584 DC du 16 juillet 2009] fixées par voie réglementaire. »

II.-Le I s'applique au plus tard aux comptes du premier exercice qui commence quatre ans à compter de la publication de la présente loi.

## II - Jurisprudence

### A - Principe de sincérité

#### **- Décision n° 2006-538 DC du 13 juillet 2006 :** **Loi portant règlement définitif du budget de 2005**

(...)

3. Considérant que l'article 32 de la loi organique du 1er août 2001 susvisée rappelle ce principe, en précisant que la sincérité des lois de finances " 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 de la loi organique, la sincérité se caractérise par l'absence d'intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre déterminé par la loi de finances ; que la sincérité de la loi de règlement s'entend en outre comme imposant l'exactitude des comptes ;

(...)

#### **- 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° 99-422 DC du 21 décembre 1999 :**  
**Loi de financement de la sécurité sociale pour 2000**

(...)

- SUR L'ARTICLE 12 :

22. Considérant que, conformément au 2° du I de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale, l'article 12 prévoit pour 2000, par catégorie, les recettes de l'ensemble des régimes obligatoires de base et des organismes créés pour concourir à leur financement ;

23. Considérant que les députés auteurs de la première saisine mettent en doute la sincérité des prévisions inscrites à cet article, en se fondant sur trois griefs ;

24. Considérant, en premier lieu, qu'ils font valoir que ne seraient pas comptées dans ces prévisions les ressources du fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de sécurité sociale ;

25. Considérant que les recettes prévisionnelles du fonds pour 2000 tirées du droit de consommation sur les tabacs, de la contribution sociale sur les bénéficiaires des sociétés, de la taxe générale sur les activités polluantes, du droit de consommation sur les alcools et de la contribution sur les heures supplémentaires sont prises en compte à l'article contesté dans la catégorie des " impôts et taxes affectés ", pour un montant global de 59,6 milliards de francs ; que la contribution de l'Etat prévue au 7° de l'article L. 131-10 nouveau du code de la sécurité sociale est comptée pour 4,3 milliards de francs au sein de la catégorie des " contributions publiques ", aucune recette n'étant à prévoir au titre des produits non consommés de l'année précédente, visés au 6° du même article ; que, dès lors, le grief allégué manque en fait ;

26. Considérant, en deuxième lieu, que les requérants invoquent " l'inadéquation entre certaines dépenses et les recettes qui leur sont affectées " s'agissant du fonds créé à l'article 5 ; qu'ils font valoir à cet égard que la taxe générale sur les activités polluantes et la contribution sur les heures supplémentaires auraient " vocation à décroître sinon à disparaître ", et que " l'affectation contre nature de certaines contributions au financement de dépenses de politique de l'emploi " serait " le fruit d'une erreur manifeste d'appréciation " ;

27. Considérant qu'à la supposer avérée, la décroissance à terme de certaines recettes du fonds ne met pas en cause la sincérité des prévisions de recettes pour l'année 2000 ; que l'affectation à un établissement public de contributions de nature fiscale n'est contraire à aucune règle, ni à aucun principe de valeur constitutionnelle ;

28. Considérant, en troisième lieu, que sont dénoncées trois " incohérences " entre la loi déferée et la loi de finances pour 2000 en cours d'examen au Parlement ; que l'article contesté n'aurait pas tiré les conséquences, sur le fonds de réserve des retraites, de l'affectation d'une fraction du produit de la contribution sociale de solidarité des sociétés prévue par la loi de finances au profit du budget annexe des prestations sociales agricoles ; que l'article contesté n'aurait pas davantage tiré les conséquences de la baisse des ressources des régimes de retraite induite par la réduction du taux de la " surcompensation " ; que la loi de finances n'aurait pas pris en compte les dispositions de la loi déferée relative aux charges du budget annexe des prestations sociales agricoles ;

29. Considérant, d'une part, qu'en ce qui concerne les ressources complémentaires du régime des retraites agricoles, les dispositions de coordination nécessaires avec la loi de finances ont été adoptées lors de l'examen en nouvelle lecture par l'Assemblée nationale de la loi déferée ; que, le solde du produit de la contribution sociale de solidarité des sociétés étant affecté au cours de l'exercice suivant son encaissement, l'article contesté

n'avait pas à traduire des incidences portant sur l'année 2001 ; qu'ont, d'autre part, été adoptées des dispositions assurant la coordination avec la baisse du taux d'application de la compensation spécifique entre régimes spéciaux d'assurance vieillesse ; que, dès lors, manquent en fait les deux premiers moyens invoqués ;

30. Considérant, enfin, que la circonstance que la loi de finances en cours d'examen n'aurait pas tiré les conséquences de certaines dispositions de la loi de financement de la sécurité sociale serait sans effet sur la sincérité des prévisions de cette dernière ; qu'un tel grief ne pourrait être utilement présenté qu'à l'encontre de la loi de finances ;

31. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que doivent être écartés les moyens tenant au défaut de sincérité de l'article 12 ;

- SUR L'ARTICLE 15 :

32. Considérant que l'article 15 a pour objet d'instituer, au profit de la Caisse nationale des allocations familiales, une garantie de ressources pour la période courant du 1er janvier 1998 au 31 décembre 2002 ; que cet article prévoit qu'au cas, constaté à l'issue de cette période, où les ressources de la Caisse pour l'année 2002 s'avèreraient inférieures à celles de l'année 1997, revalorisées selon des modalités qu'il précise, un versement de l'Etat permettra, " dans les conditions prévues par les lois de finances et de financement de la sécurité sociale, de combler la différence observée " ;

33. Considérant que les députés requérants soutiennent que cet article " enfreint le principe de l'annualité budgétaire qui a été institué pour permettre au Parlement d'exercer un contrôle régulier sur les finances publiques " ;

34. Considérant que la disposition contestée ne pourrait affecter les conditions générales de l'équilibre financier de la branche famille qu'en 2003 et seulement dans la mesure où, comme cela ressort des termes mêmes de l'article 15, les lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour cette année le prévoiraient ; qu'elle n'a pas pour objet d'améliorer le contrôle du Parlement sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale ; que cette disposition est donc étrangère au domaine de la loi de financement de la sécurité sociale pour l'année 2000 ; qu'il y a lieu, par suite, de déclarer l'article 15 contraire à la Constitution ;

- SUR LE PARAGRAPHE V DE L'ARTICLE 16 :

35. Considérant qu'aux termes du V de l'article 16 : " La Caisse des dépôts et consignations verse en 2000, sur le résultat net de son activité pour compte propre dégagé au titre de l'exercice 1999, la somme de trois milliards de francs au fonds de réserve pour les retraites mentionné au deuxième alinéa de l'article L. 135-1 du code de la sécurité sociale. " ;

36. Considérant que, selon les sénateurs requérants, ce versement constituerait l'affectation d'une recette non fiscale du budget de l'Etat, et méconnaîtrait de ce fait l'article 18 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 susvisée ;

37. Considérant que, conformément aux deuxième et quatrième alinéas de l'article L. 135-1 du code de la sécurité sociale, le fonds de réserve destinataire du versement est géré par le fonds de solidarité vieillesse, dont il ne constitue qu'une section comptable, dépourvue de la personnalité morale ; que le fonds de solidarité vieillesse est un établissement public de l'Etat à caractère administratif, comme le prévoit le troisième alinéa du même article ; que le paragraphe contesté crée, à la charge de la Caisse des dépôts et consignations, une contribution exceptionnelle dont aucune règle ni aucun principe de valeur constitutionnelle n'interdit d'affecter le produit à un établissement public ; qu'ainsi qu'il a été dit, les prescriptions de l'article 18 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 susvisée ne s'appliquent pas aux recettes d'un établissement public ; que le grief allégué doit, dès lors, être rejeté ;

- SUR LES ARTICLES 21 ET 22 :

38. Considérant que ces dispositions ont pour objet de transférer, à compter du 1er janvier 2000, aux régimes d'assurance maladie certaines dépenses qui incombait auparavant à l'Etat ; que l'article 21 transfère ainsi les dépenses afférentes au dépistage et au traitement de certaines maladies réalisés par les consultations de dépistage anonyme et gratuit et les centres de planification ou d'éducation familiale ; que l'article 22, quant à lui, transfère les dépenses afférentes aux cures de désintoxication réalisées avec hébergement dans des établissements de santé ;

39. Considérant que les députés requérants font valoir que ces transferts constituent des " débudgétisations " de dépenses relevant par nature du budget général de l'Etat ; que seraient dès lors méconnus les principes d'unité, d'universalité et de sincérité budgétaires ;

40. Considérant que les dépenses ainsi transférées à l'assurance maladie, qui ont directement trait à la sauvegarde de la santé publique, ne sauraient être regardées comme des dépenses qui devraient, par nature, figurer au budget de l'Etat ; que, par suite, le moyen doit être rejeté ;

(...)

**- 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 ;

(...)



## **B - Contrôle des lois de règlements**

### **- Décision n° 2006-538 DC du 13 juillet 2006 :** **Loi portant règlement définitif du budget de 2005**

(...)

1. Considérant que les députés requérants défèrent au Conseil constitutionnel la loi portant règlement définitif du budget de 2005 en dénonçant son absence de sincérité ; qu'ils mettent en cause l'ouverture de certains crédits par voie de décret d'avance, la qualification donnée à des opérations liées à des reprises de dette par l'Etat, ainsi que les modalités de remboursement d'avances à un établissement public ;

- SUR LES NORMES APPLICABLES À LA LOI PORTANT RÈGLEMENT DÉFINITIF DU BUDGET DE 2005 :

2. Considérant qu'aux termes de l'article 14 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : " 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 son article 15 dispose que : " La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration " ; qu'il résulte de ces dispositions que les ressources et les charges de l'Etat doivent être présentées de façon sincère ;

3. Considérant que l'article 32 de la loi organique du 1er août 2001 susvisée rappelle ce principe, en précisant que la sincérité des lois de finances " 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 de la loi organique, la sincérité se caractérise par l'absence d'intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre déterminé par la loi de finances ; que la sincérité de la loi de règlement s'entend en outre comme imposant l'exactitude des comptes ;

4. Considérant que les articles 27 à 31 de la loi organique du 1er août 2001 imposent à l'Etat de nouvelles obligations comptables ; que son article 37 redéfinit le contenu de la loi de règlement ; que son article 67 rend ces dispositions applicables à compter du 1er janvier 2005 ; qu'il précise, toutefois, que les dispositions de l'ordonnance du 2 janvier 1959 susvisée " demeurent applicables aux lois de finances afférentes à l'année 2005 et aux années antérieures " ; que, dès lors, la loi portant règlement définitif du budget de 2005 reste soumise, s'agissant de la délimitation de son contenu, aux règles fixées par ladite ordonnance ;

5. Considérant que dans son article 2, alinéa 5, l'ordonnance 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 du même 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 qu'il ressort de ces différents textes, encore applicables à la loi de règlement pour 2005, que celle-ci 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 approuvent, le cas échéant, les 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 ;

7. Considérant que, dans la mesure où elle procède à des constatations, la loi de règlement pour 2005 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 ;

8. Considérant enfin que la constitutionnalité d'une loi de finances s'apprécie au regard des règles que la Constitution a elle-même fixées ou auxquelles elle a expressément renvoyé ;
9. Considérant qu'il convient d'apprécier les griefs formulés par les requérants à l'encontre de la loi portant règlement définitif du budget de 2005 au regard des principes ainsi définis ;
- SUR L'OUVERTURE DE CRÉDITS PAR VOIE DE DÉCRET D'AVANCE :
10. Considérant que les requérants font valoir que les ouvertures de crédits par voie de décret d'avance opérées au titre des opérations militaires extérieures et de l'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile ne respectent pas la condition d'urgence fixée par l'article 11 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 susvisée, applicable à l'exercice 2005 ; qu'elles traduiraient en outre des sous-dotations manifestes de la loi de finances pour 2005, dont la sincérité est ainsi mise en cause ;
11. 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 en modifient le contenu, la complètent ou affectent son domaine d'application ;
12. Considérant que les décrets d'avances contestés ont été ratifiés par l'article 20 de la loi de finances rectificative pour 2005, promulguée le 30 décembre 2005 ;
13. Considérant qu'en tant qu'elle se borne à retracer les montants des ouvertures de crédits par voie de décret d'avance, la loi de règlement pour 2005 ne modifie ni ne complète les lois de finances initiale et rectificative pour 2005 ; qu'elle n'en affecte pas non plus les domaines d'application ; que, par suite, les conditions dans lesquelles la conformité à la Constitution de ces deux lois de finances pourraient être utilement contestées ne sont pas réunies en l'espèce ; que, dès lors, les griefs doivent, en tout état de cause, être rejetés ;
- SUR LA QUALIFICATION DONNÉE À DES OPÉRATIONS LIÉES À DES REPRISES DE DETTE :
14. Considérant que les requérants soutiennent que la loi de règlement opère une confusion entre opérations budgétaires et opérations de trésorerie ; qu'ils considèrent que la reprise par l'Etat de la dette contractée pour le compte du Fonds de financement de la protection sociale agricole aurait dû être qualifiée de dépense budgétaire et non d'opération de trésorerie ; qu'ils estiment, à l'inverse, que les versements effectués par la Caisse d'amortissement de la dette sociale au budget général auraient dû être considérés comme des opérations de trésorerie et non comme des recettes budgétaires ;
- . En ce qui concerne la reprise par l'Etat de la dette contractée pour le compte du Fonds de financement de la protection sociale agricole :
15. Considérant qu'aux termes de l'article 25 de la loi organique du 1er août susvisée, rendu applicable à compter du 1er janvier 2002 par l'article 65 de la même loi : " Les ressources et les charges de trésorerie de l'Etat résultent des opérations suivantes ... - 4° L'émission, la conversion, la gestion et le remboursement des emprunts et autres dettes de l'Etat... " ; qu'il résulte de ces dispositions, éclairées par les travaux parlementaires, que les reprises par l'Etat de dettes d'organismes publics ou privés constituent des opérations de trésorerie ;
16. Considérant que l'article 117 de la loi de finances rectificative pour 2005 a transféré à l'Etat, dans la limite de 2,5 milliards d'euros, " 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 " ;
17. Considérant que la qualification d'opération de trésorerie et non de dépense budgétaire donnée par la loi déferée à la reprise par l'Etat de la dette contractée pour le compte du Fonds de financement de la protection sociale agricole est conforme à l'article 25 de la loi organique du 1er août 2001 ;
18. Considérant, par ailleurs, que, si l'article 37 de la loi organique du 1er août 2001 dispose que la loi de règlement arrête le montant définitif des ressources et des charges de trésorerie et approuve le résultat comptable de l'exercice, tel n'est pas le cas des dispositions encore applicables à l'exercice 2005 ; qu'en effet, l'article 35 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 se borne à fixer les modalités selon lesquelles doit être calculé le résultat budgétaire de l'année concernée et n'exige de prendre en compte les opérations de trésorerie que pour ce qui concerne les profits ou les pertes résultant éventuellement de leur gestion ; qu'il s'ensuit que le montant de la dette litigieuse n'avait pas à être inclus dans le calcul du résultat budgétaire de l'année 2005 ; que l'opération critiquée a toutefois affecté le résultat comptable de l'exercice porté à la connaissance du Parlement en application du 7° de l'article 54 de la loi organique du 1er août 2001 rendu applicable par son article 64 à la loi de règlement pour 2005 ;
19. Considérant qu'à l'avenir, en vertu du III de l'article 37 de la loi susvisée du 1er août 2001, de telles opérations de reprise de dette par l'Etat seront retracées tant dans le résultat comptable que dans le bilan de l'exercice, tous deux soumis au vote du Parlement lors de l'examen de la loi de règlement ;

. En ce qui concerne les versements effectués par la Caisse d'amortissement de la dette sociale au budget général :

20. Considérant qu'aux termes de l'article 3 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 susvisée, applicable aux lois de finances pour 2005 : " 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 " ;

21. Considérant que, conformément aux articles 2 et 4 de l'ordonnance du 24 janvier 1996 susvisée, 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 ; qu'à cet effet, le IV de l'article 4 de cette ordonnance dispose que : " La Caisse verse... au budget général de l'Etat... une somme de 3 milliards d'euros chaque année, de 2002 à 2005 " ; que, comme l'a jugé le Conseil constitutionnel dans sa décision du 27 décembre 2001 susvisée, ces dispositions 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 du 29 décembre 1993 susvisée, 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 ; qu'ils constituent donc des recettes budgétaires ;

- SUR LES MODALITÉS DE REMBOURSEMENT D'AVANCES À UN ÉTABLISSEMENT PUBLIC :

22. Considérant qu'entre octobre et décembre 2005, dans l'attente d'aides en provenance du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, l'Etat a versé à l'Agence centrale des organismes d'intervention dans le secteur agricole une avance de 6,09 milliards d'euros dont le remboursement a été effectué à hauteur de 190 millions d'euros le 5 décembre 2005 et à hauteur de 5,9 milliards d'euros le 5 janvier 2006 ; qu'à cette dernière date, l'Etat a versé au même organisme une nouvelle avance d'un montant de 4,2 milliards d'euros, dont le remboursement est intervenu le 3 février 2006 ; que les opérations liées à la première avance ont été rattachées à l'exercice 2005 et à sa période complémentaire, tandis que celles liées à la seconde ont été rattachées à l'exercice 2006 ;

23. Considérant que les requérants soutiennent que les modalités de la comptabilisation du remboursement de l'avance méconnaissent l'exigence de sincérité ; qu'ils estiment que les deux avances, qui s'analysent en une opération unique, ont été artificiellement rattachées à deux exercices distincts ;

24. Considérant que l'article 28 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 susvisée, encore applicable à l'exécution du budget de 2005, dispose : " 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... " ;

25. Considérant qu'en application des principes rappelés ci-dessus, la loi de règlement pour 2005 devait retracer l'avance consentie à l'Agence centrale des organismes d'intervention dans le secteur agricole en 2005, ainsi que les remboursements subséquents, qu'ils soient intervenus en 2005 ou au cours de la période complémentaire afférente à cet exercice, laquelle s'étendait jusqu'au 7 février 2006 ; que ceux-ci ont permis le remboursement intégral de l'avance consentie en 2005 ; que, dès lors, le grief tiré de l'omission d'une dépense budgétaire résultant d'un remboursement incomplet au titre de 2005 manque en fait ;

26. Considérant qu'il n'y a lieu, pour le Conseil constitutionnel, de soulever d'office aucune question de conformité à la Constitution,

Décide :

Article premier.- La loi portant règlement définitif du budget de 2005 n'est pas contraire à la Constitution.

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

(...)

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 ;**

(...)

**- 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 ;

(...)

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 ;**

(...)

## C – Frais d’assiette et de recouvrement

### - Décision n° 95-369 DC du 28 décembre 1995 :

#### Loi de finances pour 1996

(...)

– SUR L’ARTICLE 19 :

11. Considérant que cet article a pour objet de maintenir pour les impositions établies au titre de l’année 1996, la majoration de 0,4 % des prélèvements opérés au profit de l’État pour **frais d’assiette et de recouvrement**, notamment de taxes perçues au bénéfice des collectivités locales et de leurs groupements, prévus par l’article 1641 du code général des impôts ; que les auteurs de la saisine soutiennent, en invoquant l’article 14 de la Déclaration des droits de l’Homme et du Citoyen, que le maintien de ce prélèvement additionnel, dont toute justification a désormais disparu, méconnaît le principe de nécessité de l’imposition ;

12. Considérant que conformément aux prescriptions de l’article 18 de l’ordonnance du 2 janvier 1959, les recettes de l’État ne peuvent être, en tout ou en partie, affectées directement à certaines dépenses en l’absence de mise en oeuvre des dispositions spécifiques prévues par cet article ;

13. Considérant que, même si la justification initiale de la majoration contestée prévue par la loi susvisée du 30 juillet 1990 était d’assurer le financement d’une opération de révision des valeurs cadastrales désormais achevée, cette majoration n’a pas donné lieu à une affectation ; que dès lors elle constitue une recette du budget qui concourt aux conditions générales de l’équilibre budgétaire, sans que soit méconnu le principe de nécessité de l’impôt ; que le grief soulevé par les auteurs de la saisine ne saurait par suite être accueilli ;

(...)

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

#### Loi de finances pour 1994

(...)

2. Considérant que cet article a pour objet de maintenir, pour les impositions établies au titre de l’année 1994, la **majoration** de 0,4 % des **prélèvements opérés au profit de l’État pour frais d’assiette et de recouvrement** de taxes perçues au profit des collectivités locales et d’organismes divers, prévus par l’article 1641 du code général des impôts ; que les députés, auteurs de la seconde saisine, soutiennent, en invoquant l’article 13 de la Déclaration des droits de l’homme et du citoyen, que le maintien de ce prélèvement additionnel, qui est privé d’objet, méconnaît le principe de nécessité de l’imposition ;

3. Considérant que conformément aux prescriptions de l’article 18 de l’ordonnance du 2 janvier 1959, les recettes de l’État ne peuvent être, en tout ou en partie, affectées directement à certaines dépenses en l’absence de mise en oeuvre des dispositions spécifiques prévues par cet article ;

4. Considérant que même **si la justification initiale de la majoration contestée** prévue par la loi susvisée du 30 juillet 1990 **était d’assurer le financement d’une opération de révision des valeurs cadastrales**, laquelle est en **quasi-totalité achevée**, cette **majoration n’a pas donné lieu à une affectation** ; que dès lors elle constitue une **recette du budget général qui concourt aux conditions générales de l’équilibre budgétaire**, sans que soit méconnu le principe de nécessité de l’impôt ;

(...)

**- Décision n° 90-277 DC du 25 juillet 1990 :**

**Loi relative à la révision générale des évaluations des immeubles retenus pour la détermination des bases des impôts directs locaux.**

(...)

– SUR L'ARTICLE 59 PORTANT MAJORATION DU PRELEVEMENT INSTITUE PAR L'ARTICLE 1641-II DU CODE GENERAL DES IMPOTS :

16. Considérant qu'en vertu du paragraphe II de l'article 1641 du code général des impôts, l'État, pour frais d'assiette et de recouvrement, perçoit 5 p. 100 du montant des taxes mentionnées au paragraphe I du même article ; qu'au nombre de ces taxes figurent la taxe foncière sur les propriétés bâties, la taxe foncière sur les propriétés non bâties, la taxe d'habitation due pour les locaux meublés non affectés à l'habitation principale, la taxe professionnelle ainsi que la taxe d'habitation due pour les locaux meublés affectés à l'habitation principale ; que le taux est réduit de 5 à 4 p. 100 pour les impositions perçues au profit des collectivités locales et de leurs groupements ;

17. Considérant que l'article 59 de la loi soumise à l'examen du Conseil constitutionnel dispose que « *pour les impositions établies respectivement au titre de chacune des années 1991 et 1992, les prélèvements pour frais d'assiette et de recouvrement prévus au paragraphe II de l'article 1641 du code général des impôts sont majorés de 0,4 point* » ;

18. Considérant que les sénateurs auteurs de la seconde saisine soutiennent que cette disposition méconnaît à un double titre le principe d'égalité ; qu'ils font valoir, tout d'abord, que le législateur a enfreint ce principe en mettant à la charge des redevables de la taxe professionnelle une majoration identique à celle qui frappe les redevables des trois autres taxes directes locales, alors que, à l'exception de la seule partie de l'assiette constituée d'immeubles commerciaux, les bases d'imposition de ces redevables ne seront pas affectées par la révision ; qu'ils soutiennent également que la charge que représentera la majoration des prélèvements pour frais d'assiette et de recouvrement, calculée en fonction du montant des cotisations et non de la valeur des bases, sera directement affectée par le taux voté pour chaque impôt par chaque collectivité territoriale, lequel varie d'une collectivité à l'autre ;

19. Considérant que l'argumentation des auteurs de la seconde saisine, à travers la critique de la majoration du taux de l'imposition instituée par l'article 1641-II du code général des impôts, tend à mettre en cause l'assiette de cette imposition ;

20. Considérant qu'il appartient **au législateur, lorsqu'il établit une imposition, d'en déterminer librement l'assiette**, sous la réserve du respect des principes et des règles de valeur constitutionnelle ; qu'en particulier, pour assurer le respect du principe d'égalité, le législateur doit fonder son appréciation sur des critères objectifs et rationnels ;

21. Considérant que s'agissant d'une **imposition perçue au profit de l'État à l'effet de couvrir les frais exposés par ses services pour l'établissement de l'assiette et le recouvrement d'impositions bénéficiant aux collectivités territoriales**, dont les bases et les taux varient d'une collectivité à l'autre, le législateur a pu, sans méconnaître le principe d'égalité, choisir comme assiette de l'imposition d'État le montant des impôts directs locaux acquittés par les intéressés ;

22. Considérant qu'en fonction de l'assiette ainsi retenue et eu égard à la finalité poursuivie par le prélèvement institué par le II de l'article 1641 du code général des impôts, qui vise à la couverture globale des frais exposés par les administrations de l'État au profit des collectivités territoriales pour l'établissement et le recouvrement de leurs impositions directes, le fait pour le législateur de majorer le taux de cette imposition de façon uniforme n'est pas davantage contraire au principe d'égalité ;

(...)