



Décision n° 2017 - 270 L

Nature juridique des termes « commissaire général à l'investissement » mentionnés au IV de l'article 8 de la loi n° 2010-237 du 9 mars 2010 de finances rectificative pour 2010

Dossier documentaire

Source : services du Conseil constitutionnel © 2012

Sommaire

I. Normes de référence	3
II. Disposition déferée	5
III. Jurisprudence du Conseil constitutionnel	8

Table des matières

I. Normes de référence	3
A. Constitution du 4 octobre 1958	3
- Article 34	3
II. Disposition déferée	5
1. Loi n° 2010-237 du 9 mars 2010 de finances rectificative pour 2010	5
- Article 8	5
2. Décret n° 2010-80 du 22 janvier 2010 relatif au commissaire général à l'investissement	7
- Article 1	7
- Article 2	7
- Article 3	7
- Article 4	7
III. Jurisprudence du Conseil constitutionnel	8
- Décision n° 70-64 L du 13 novembre 1970 - Nature juridique de certaines dispositions de l'article 66-II de la loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967	8
- Décision n° 92-172 L du 29 décembre 1992 - Nature juridique de dispositions relatives à certaines compétences de la direction générale des impôts, du service des douanes et de leurs agents	8
- Décision n° 2002-192 L du 10 octobre 2002 - Nature juridique d'une disposition de l'article L. 443-3-1 du code du travail	9
- Décision n° 2006-208 L du 30 novembre 2006 - Nature juridique de dispositions du code de justice administrative	9
- Décision n° 2008-214 L du 4 décembre 2008 - Nature juridique de la dénomination "Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations"	9
- Décision n° 2011-228 L du 22 décembre 2011 - Nature juridique de dispositions du code de l'éducation, du code de l'action sociale et des familles, du code pénal, du code rural et de la pêche maritime et du code de la sécurité sociale	9
- Décision n° 2012-231 L du 7 juin 2012 - Nature juridique de dispositions du code des pensions civiles et militaires et de la loi n° 69-992 du 6 novembre 1969 instituant des mesures de protection juridique en faveur des rapatriés et de personnes dépossédées de leurs biens outre-mer	10

I. Normes de référence

A. Constitution du 4 octobre 1958

- Article 34

La loi fixe les règles concernant :

- les droits civiques et les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques ; la liberté, le pluralisme et l'indépendance des médias ; les sujétions imposées par la défense nationale aux citoyens en leur personne et en leurs biens ;
- la nationalité, l'état et la capacité des personnes, les régimes matrimoniaux, les successions et libéralités ;
- la détermination des crimes et délits ainsi que les peines qui leur sont applicables ; la procédure pénale ; l'amnistie ; la création de nouveaux ordres de juridiction et le statut des magistrats ;
- l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures ; le régime d'émission de la monnaie.

La loi fixe également les règles concernant :

- le régime électoral des assemblées parlementaires, des assemblées locales et des instances représentatives des Français établis hors de France ainsi que les conditions d'exercice des mandats électoraux et des fonctions électives des membres des assemblées délibérantes des collectivités territoriales ;
- la création de catégories d'établissements publics ;
- les garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires civils et militaires de l'État ;
- les nationalisations d'entreprises et les transferts de propriété d'entreprises du secteur public au secteur privé.

La loi détermine les principes fondamentaux :

- de l'organisation générale de la défense nationale ;
- de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources ;
- de l'enseignement ;
- de la préservation de l'environnement ;
- du régime de la propriété, des droits réels et des obligations civiles et commerciales ;
- du droit du travail, du droit syndical et de la sécurité sociale.

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

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

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

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

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

- **Article 37**

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

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

II. Disposition déferée

1. Loi n° 2010-237 du 9 mars 2010 de finances rectificative pour 2010

- Article 8

Modifié par LOI n°2016-1917 du 29 décembre 2016 - art. 134

I. — La gestion des fonds versés à partir des programmes créés par la présente loi de finances rectificative et des programmes créés par la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014 ainsi que des fonds abondés par les programmes de la mission “ Investissements d'avenir ” créés par la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017 peut être confiée, dans les conditions prévues par le présent article et nonobstant toute disposition contraire de leurs statuts, à l'Agence nationale de la recherche ainsi qu'à d'autres établissements publics de l'Etat et à des sociétés dans lesquelles l'Etat détient directement ou indirectement une majorité du capital ou des droits de vote. La liste de ces autres établissements et de ces sociétés est fixée par décret.

Après avis de la commission de surveillance, la Caisse des dépôts et consignations peut également concourir à la gestion de ces fonds, pour le compte de l'Etat ou des établissements et sociétés mentionnés au premier alinéa.

II. — A. — Pour chaque action financée par des crédits ouverts sur les programmes mentionnés au I, les conditions de gestion et d'utilisation des fonds mentionnés au I font préalablement à tout versement l'objet d'une convention entre l'Etat et chacun des organismes gestionnaires. Cette convention, qui ne peut être conclue pour une durée supérieure à quinze ans, est publiée au Journal officiel et précise notamment :

1° Les objectifs à atteindre par l'organisme gestionnaire et les indicateurs mesurant les résultats obtenus ;

2° Les modalités d'instruction des dossiers conformément à un cahier des charges approuvé par arrêté du Premier ministre ainsi que les dispositions prises pour assurer la transparence du processus de sélection ;

3° Les modalités d'utilisation des fonds par l'organisme gestionnaire ainsi que les conditions selon lesquelles l'Etat contrôle cette utilisation et décide en dernier ressort de l'attribution des fonds ;

4° Les modalités du suivi et de l'évaluation de la rentabilité des projets d'investissement financés ainsi que les conditions dans lesquelles est organisé, le cas échéant, l'intéressement financier de l'Etat au succès des projets ;

5° L'organisation comptable, en particulier la création d'un ou plusieurs comptes particuliers, et les modalités d'un suivi comptable propre ainsi que de l'information préalable de l'Etat sur les paiements envisagés ;

6° Le cas échéant, les conditions dans lesquelles les fonds versés sont, pour un montant déterminé, conservés pour produire intérêt par l'organisme gestionnaire ou par le bénéficiaire auquel il les attribue ;

7° Le rythme prévisionnel d'abondement des fonds des programmes de la mission “ Investissements d'avenir ” créés par la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017.

B. — Les commissions chargées des finances et les autres commissions compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat reçoivent, pour information et avant leur signature, les conventions prévues au premier alinéa du A ainsi que leurs éventuels avenants.

Les commissions concernées peuvent adresser au Premier ministre toutes observations qui leur paraissent utiles à propos de ces conventions et de leurs avenants.

C. — Les conditions de gestion et d'utilisation des fonds conservés pour produire intérêt attribués par l'Agence nationale de la recherche font également, préalablement à tout versement et selon les modalités prévues au présent II, l'objet d'une convention conclue entre l'Agence nationale de la recherche et l'organisme bénéficiaire, soumise à l'approbation de l'Etat et publiée au Journal officiel.

III. — Les fonds sont obligatoirement déposés chez un comptable du Trésor, y compris ceux gérés par la Caisse des dépôts et consignations pour le compte de l'Etat ou des autres organismes mentionnés au I ainsi que ceux relevant du 6° du A du II attribués par l'Agence nationale de la recherche à leurs bénéficiaires. Le dépôt au Trésor des fonds mentionnés au même 6° ouvre droit à une rémunération dont les modalités et les taux sont fixés par arrêté conjoint des ministres chargés de l'économie et du budget. Les commissions chargées des

finances de l'Assemblée nationale et du Sénat sont informées trimestriellement de la situation et des mouvements des comptes des organismes gestionnaires sur lesquels sont déposés les fonds.

Les redéploiements modifiant la répartition initiale des fonds entre les différentes actions du programme d'investissements sont approuvés par le Premier ministre, après information des commissions chargées des finances et des autres commissions compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat. Les commissions concernées peuvent adresser au Premier ministre toutes observations qui leur paraissent utiles à propos de ces redéploiements.

IV. — Le comité de surveillance des investissements d'avenir, qui comprend notamment quatre députés et quatre sénateurs membres respectivement des commissions chargées des finances et des autres commissions compétentes, désignés par le président de leur assemblée respective, évalue le programme d'investissements et dresse un bilan annuel de son exécution.

Il s'appuie en tant que de besoin sur **le commissaire général à l'investissement** et sur les organismes chargés de la gestion des fonds consacrés aux investissements d'avenir. Il transmet chaque année au Parlement et au Premier ministre un rapport sur ses travaux.

Un décret précise les conditions d'application du présent IV.

V. — Le Gouvernement présente, en annexe générale au projet de loi de finances de l'année, un rapport décrivant, pour les années précédentes, l'année en cours et les années à venir, les conséquences sur les finances publiques des investissements financés par les crédits ouverts sur les programmes mentionnés au I. Ce rapport présente en particulier leurs conséquences sur le montant des dépenses publiques, des recettes publiques, du déficit public et de la dette publique, en précisant les administrations publiques concernées.

VI. — Le Gouvernement dépose chaque année jusqu'à l'expiration de toutes les conventions mentionnées au II, en annexe générale au projet de loi de finances de l'année, un rapport relatif aux investissements financés par les crédits ouverts sur les programmes mentionnés au I. Pour chacune des missions concernées, ce rapport présente notamment :

1° Les investissements prévus et en cours de réalisation, en justifiant le choix des projets et en présentant l'état d'avancement des investissements ;

2° Les montants engagés et les montants décaissés pour les années échues, les prévisions d'engagement et de décaissement pour l'année en cours et l'année à venir, les modalités de financement mises en œuvre et, le cas échéant, les modifications apportées à la répartition initiale des fonds ;

3° Les cofinancements publics et privés attendus et obtenus ;

4° Les objectifs poursuivis et les résultats attendus et obtenus, mesurés au moyen d'indicateurs précis dont le choix est justifié ;

5° Les retours sur investissement attendus et obtenus ainsi que les méthodes d'évaluation utilisées ;

6° Le rôle des organismes mentionnés au I et au 6° du A du II, le contenu et la mise en œuvre des conventions prévues au premier alinéa du A du II, ainsi que les résultats du contrôle par l'Etat de la qualité de la gestion de ces organismes ;

7° Le financement effectif de la contribution au développement durable.

Lorsque l'abondement des fonds par l'Etat intervient sur plusieurs exercices budgétaires, ce rapport présente également les abondements annuels effectifs au regard de ceux initialement prévus en application du 7° du A du II et rend compte des éventuels écarts.

Ce rapport est déposé sur le bureau des assemblées parlementaires et distribué au moins cinq jours francs avant l'examen par l'Assemblée nationale, en première lecture, des crédits de la première des missions concernées.

2. Décret n° 2010-80 du 22 janvier 2010 relatif au commissaire général à l'investissement

Article 1

Le commissaire général à l'investissement est chargé de veiller, sous l'autorité du Premier ministre, à la cohérence de la politique d'investissement de l'Etat.

A ce titre, il exerce en particulier les responsabilités suivantes :

1° Il prépare les décisions du Gouvernement relatives aux contrats passés entre l'Etat et les organismes chargés de la gestion des fonds consacrés aux investissements d'avenir ;

2° Il coordonne la préparation des cahiers des charges accompagnant les appels à projets et vérifie leur cohérence avec l'action du Gouvernement en matière d'investissement d'avenir et de réforme des politiques publiques ;

3° Il coordonne l'instruction des projets d'investissement et formule des avis et propositions ;

4° Il veille à l'évaluation, a priori et a posteriori, des investissements, et notamment de leur rentabilité ;

5° Il dresse un bilan annuel de l'exécution du programme.

Article 2

Le commissaire général est assisté d'un adjoint, qui le supplée en tant que de besoin.

Le commissaire général et son adjoint sont nommés par décret.

Article 3

Modifié par Décret n°2016-1241 du 22 septembre 2016 - art. 1

Le comité de surveillance des investissements d'avenir mentionné au IV de l'article 8 de la loi n° 2010-237 du 9 mars 2010 de finances rectificative pour 2010 est placé sous la présidence conjointe de MM. Jean-Paul Huchon et Jean-Pierre Raffarin.

Il comprend, outre les quatre députés et les quatre sénateurs désignés dans les conditions prévues par la loi du 9 mars 2010, huit personnalités qualifiées nommées par arrêté du Premier ministre pour une durée de deux ans renouvelable.

Les personnalités qualifiées dont le mandat est interrompu sont remplacées pour la durée du mandat restant à courir.

Le comité de surveillance établit un rapport annuel faisant apparaître l'exécution du programme d'investissements et les résultats de leur évaluation. Le commissaire général lui transmet à cet effet toutes informations utiles. Le rapport est remis au Premier ministre et à chaque assemblée.

Le comité de surveillance peut consulter, sur un thème déterminé, des représentants des organisations d'employeurs et de salariés ainsi que toute personne dont il juge utile de recueillir l'avis.

Article 4

La ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi et le ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera publié au Journal officiel de la République française.

III. Jurisprudence du Conseil constitutionnel

- **Décision n° 70-64 L du 13 novembre 1970 - Nature juridique de certaines dispositions de l'article 66-II de la loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967**

1. Considérant d'une part, que si l'article 34 de la Constitution réserve à la loi le soin de fixer les règles concernant : "l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toute nature", il appartient au pouvoir réglementaire d'édicter les mesures d'application qui sont nécessaires à la mise en œuvre de ces règles ; que dans la mesure où les dispositions soumises au Conseil tendent seulement à désigner l'autorité de l'Etat compétente, en vertu de la loi, pour porter au-delà de 3 % et jusqu'à 5 % au maximum dans une commune déterminée et sur demande du conseil municipal de celle-ci le taux de la taxe locale d'équipement, lesdites dispositions n'ont pour objet que d'édicter des mesures d'application nécessaires à la mise en œuvre des règles énoncées ci-dessus ;

2. Considérant, d'autre part, qu'aux termes de l'article 34 de la Constitution la loi détermine les principes fondamentaux "de la libre administration des collectivités locales, de leurs compétences et de leurs ressources" ; qu'aux termes de l'article 72 : "ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et dans les conditions prévus par la loi.

Dans les départements et les territoires, le délégué du Gouvernement a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois" ;

3. Considérant que dans la mesure où les dispositions de l'article 66-II de la loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967 ont pour effet d'attribuer à une autorité de l'Etat la compétence, pour porter, sur la demande du Conseil municipal, la taxe locale d'équipement à un taux supérieur à 3 % et inférieur ou égal à 5 % de la valeur de l'ensemble immobilier, elles mettent en cause les principes fondamentaux ci-dessus rappelés et ont donc le caractère législatif ; mais que, dans la mesure où, en attribuant au Gouvernement compétence pour exercer ce pouvoir par décret simple, elles tendent seulement à désigner l'autorité qui doit exercer, au nom de l'Etat, les attributions relevant de la compétence qui appartient à celui-ci en vertu de la loi, lesdites dispositions ne mettent pas en cause les principes fondamentaux ci-dessus rappelés non plus qu'aucun des autres principes fondamentaux ni aucune des règles que les articles 34 et 72 de la Constitution ont placés dans le domaine de la loi ;

4. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les dispositions soumises au Conseil ressortissent à la compétence du pouvoir réglementaire

- **Décision n° 92-172 L du 29 décembre 1992 - Nature juridique de dispositions relatives à certaines compétences de la direction générale des impôts, du service des douanes et de leurs agents.**

Sur les dispositions contenues au 1, au 3 et au 4 de l'article L 38 du livre des procédures fiscales soumises à l'examen du Conseil constitutionnel :

1. Considérant que l'article 34 de la Constitution réserve au législateur le soin de fixer " les règles concernant la procédure pénale " ; que figure au nombre de ces règles la détermination des agents ou catégories d'agents habilités à constater des infractions pénales ;

2. Considérant dès lors que les dispositions du 1 de l'article L 38 du livre des procédures fiscales qui confèrent aux agents de l'administration des impôts, habilités à cet effet par le directeur général des impôts, compétence pour constater des infractions aux dispositions du titre III de la première partie du livre Ier du code général des impôts, sont de nature législative ; que ressortit également à la compétence du législateur la mention faite au 3 et au 4 de l'article L 38 de l'intervention des agents de l'administration des impôts visés au 1 dudit article, au motif que lesdits agents sont habilités à procéder à la constatation d'infractions pénales ;

Sur les autres dispositions soumises à l'examen du Conseil constitutionnel :

3. Considérant que les autres dispositions soumises au Conseil constitutionnel désignent soit le service administratif auprès duquel des formalités doivent être accomplies, soit l'autorité administrative habilitée à exercer au nom de l'Etat des attributions qui, en vertu de la loi ou d'un texte de force législative, relèvent de la compétence du pouvoir exécutif ; que les dispositions dont s'agit ne mettent en cause aucun des principes fondamentaux non plus qu'aucune des règles que la Constitution a placés dans le domaine de la loi ; que, dès lors, elles ont un caractère réglementaire,

- **Décision n° 2002-192 L du 10 octobre 2002 - Nature juridique d'une disposition de l'article L. 443-3-1 du code du travail**

1. Considérant que la disposition de l'article L. 443-3-1 du code du travail, dont la nature juridique est recherchée, a pour seul objet de déterminer l'autorité de l'Etat compétente pour agréer les entreprises solidaires qui répondent aux conditions fixées par le même article ; qu'elle se borne ainsi à désigner l'autorité administrative habilitée à exercer, au nom de l'Etat, des attributions qui, en vertu de la loi, relèvent de la compétence du pouvoir exécutif ; qu'elle ne met en cause aucun des principes fondamentaux, ni aucune des règles que l'article 34 de la Constitution a placés dans le domaine de la loi ; que, par suite, elle ressortit à la compétence du pouvoir réglementaire,

- **Décision n° 2006-208 L du 30 novembre 2006 - Nature juridique de dispositions du code de justice administrative**

1. Considérant que l'appellation : « commissaire du gouvernement » devant les juridictions administratives ne met en cause aucun des principes fondamentaux, ni aucune des règles que la Constitution a placés dans le domaine de la loi ; que, par suite, elle a le caractère réglementaire,

- **Décision n° 2008-214 L du 4 décembre 2008 - Nature juridique de la dénomination "Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations"**

1. Considérant que les dispositions de forme législative soumises à l'examen du Conseil constitutionnel se bornent à dénommer un établissement public de l'État ; qu'elles ne mettent en cause ni les règles concernant "les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques" ou "la création de catégories d'établissements publics", qui relèvent de la loi en vertu de l'article 34 de la Constitution, ni aucun des autres principes ou règles placés par la Constitution dans le domaine de la loi ; que, dès lors, elles ont le caractère réglementaire,

- **Décision n° 2011-228 L du 22 décembre 2011 - Nature juridique de dispositions du code de l'éducation, du code de l'action sociale et des familles, du code pénal, du code rural et de la pêche maritime et du code de la sécurité sociale**

2. Considérant, en second lieu, que, pour le surplus, les dispositions soumises à l'examen du Conseil constitutionnel ont pour seul objet de désigner l'autorité habilitée à exercer au nom de l'État des attributions qui, en vertu de la loi, relèvent de la compétence du pouvoir exécutif ; qu'elles ne mettent en cause ni les principes fondamentaux de la sécurité sociale, ni les règles du droit pénal ou de la procédure pénale qui relèvent de la loi en vertu de l'article 34 de la Constitution, ni aucun des autres principes ou règles placés par la Constitution dans le domaine de la loi ; que, dès lors, ces dispositions ont le caractère réglementaire,

- **Décision n° 2012-231 L du 7 juin 2012 - Nature juridique de dispositions du code des pensions civiles et militaires et de la loi n° 69-992 du 6 novembre 1969 instituant des mesures de protection juridique en faveur des rapatriés et de personnes dépossédées de leurs biens outre-mer**

1. Considérant que l'appellation : « l'agent judiciaire du Trésor » ne met en cause aucun des principes fondamentaux, ni aucune des règles que la Constitution a placés dans le domaine de la loi ; que, par suite, elle a le caractère réglementaire,