

SEANCE DU 30 DECEMBRE 1974

COMPTE-RENDU

--

La séance est ouverte à 15 h. 30 en présence de tous les membres du Conseil.

M. le Président FREY rappelle que l'ordre du jour porte sur l'examen, en application de l'article 61, alinéa 2, de la Constitution, de la conformité à ladite Constitution, de la loi de finances pour 1975 et notamment de son article 24, déferée au Conseil constitutionnel par soixante sept députés à l'Assemblée nationale.

M. CHATENET, rapporteur, indique que le Conseil a été en effet saisi pour la première fois, par soixante sept députés en application des nouvelles dispositions de l'article 61 de la Constitution telles qu'elles résultent de la modification intervenue en octobre 1974.

Les parlementaires ont adressé au Conseil soixante sept lettres individuelles comportant le même texte en vue de lui déférer l'article 21 du projet de loi de finances devenu l'article 24 de la loi en ce qu'il prévoit une somme de 5.418.293 f. au titre des services votés affectés à la délégation générale à l'information

La demande de déclaration de non conformité à la Constitution de ces dispositions se rattache à l'article 33 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances et à la décision que le Conseil avait rendu le 27 décembre 1973 sur la constitutionnalité de l'article 62 de la loi de finances pour 1974.

Aucun problème ne se pose quant à la recevabilité de la saisine mais l'affaire est complexe.

Le principe des services votés a pour origine un louable souci. Il était en effet peu conforme à la réalité de repartir à zéro chaque année et de remettre en cause toutes les dépenses de l'Etat alors que certaines d'entre elles sont nécessairement reconduites et que d'autres qui sont nouvelles doivent être discutées.

.../.

Il y a donc un espèce de bloc de dépenses permanent et obligatoire que les anglais appellent le fonds consolidé. Ce qui caractérise les services votés c'est précisément cette idée de permanence et d'obligation.

En France l'idée n'a vraiment pris corps qu'avec la réforme Goetz du 19 juin 1956 qui porte le nom du directeur du budget qui avait conçu cette réforme en application d'une loi d'habilitation d'avril 1955.

Ce décret organique du 19 juin 1956 est très important car ses articles 53 et 54 reprennent l'idée des services votés.

Ces textes de 1956 sont maintenant couverts par l'ordonnance du 2 janvier 1959 mais il n'est pas inutile de rappeler que M. GOETZ était au cabinet du Président du Conseil à l'époque où fut préparée cette ordonnance.

L'article 33 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 est ainsi conçu :

"Les services votés représentent le minimum de dotations 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.

Les crédits applicables aux services votés sont au plus égaux :

Pour les dépenses ordinaires, aux crédits de la précédente année diminués des inscriptions non renouvelables et modifiés pour tenir compte de l'incidence en année pleine des mesures approuvées par le Parlement ou décidées par le Gouvernement dans la limite des pouvoirs qui lui sont propres ainsi que de l'évolution effective des charges couvertes par les crédits provisionnels ou évaluatifs ;

Pour les opérations en capital, aux autorisations de programme prévues par une loi de programme, aux prévisions inscrites dans le plus récent échancier ou, à défaut d'échancier aux autorisations de l'année précédente éventuellement modifiées dans les conditions prévues au précédent alinéa."

.../.

Il est précisé à l'article 41 que "les dépenses du budget général font l'objet d'un vote unique en ce qui concerne les services votés ..."

Les services votés sont constitués par les dépenses à reconduire :

- de la dette publique ;
- des pouvoirs publics ;
- des ~~fais~~ de fonctionnement des services existants.

L'idée d'isoler un certain nombre de crédits est donc ancienne et se traduit dans le budget sur le plan de la présentation et sur celui du vote.

Toutefois depuis 1956 des modifications sont intervenues dans les textes et dans les faits.

L'ordonnance de 1959 est plus complète que le texte précédent et pose clairement les notions d'obligation de continuité et de reconduction.

Il y a là un certain nombre de critères qui permettent de guider les pouvoirs publics : il faut que les crédits figurent déjà dans la loi de finances de l'année précédente, qu'il y ait continuité du service et identité des conditions.

Les services votés constituent le minimum de crédits indispensable accepté comme base de discussion et non hors discussion puisqu'il y a des amendements possibles.

Il y a eu également une évolution de terminologie depuis 1956 puisqu'à la distinction : services votés - autorisations nouvelles s'est substituée la distinction entre les mesures acquises et les mesures nouvelles.

L'expression mesures acquises est d'ailleurs dangereuse car rien n'est acquis sans l'autorisation du Parlement.

Néanmoins cette notion de mesures acquises et d'autorisations nouvelles apparaît dès les premiers débats entre les ministres dépensiers et le ministre des finances.

Le système des services votés n'est pas un moyen de pression sur le Parlement mais un moyen de rationaliser la discussion budgétaire. Il n'en reste pas moins qu'il est théoriquement difficile de remettre en cause les services votés qui représentent 80 à 90 % de l'ensemble des mesures budgétaires.

.../.

Le défaut de ce système est que les mesures nouvelles n'apparaissent que sous forme de différence en plus ou en moins par rapport aux crédits de l'année précédente alors qu'il peut s'agir de véritables mesures nouvelles.

Il existe en effet beaucoup de cas limites où sont mis en services votés, ce, qu'en fait, le ministère des finances accepte comme tel.

Il règne donc une certaine imprécision sur cette notion de services votés et il appartient au Conseil de vérifier si les critères sont bien respectés.

Dans le cas de l'espèce soumise au Conseil il s'agit de savoir si c'est à tort ou à raison que l'on a attribué à la délégation générale à l'information, en services votés, les crédits précédemment alloués au comité interministériel pour l'information.

Le décret n° 68-1154 du 2 décembre 1968 avait créé auprès du Premier Ministre un comité interministériel pour l'information. Un poste de secrétaire général, nommé par arrêté du Premier Ministre avait été également créé.

Le secrétariat ne fonctionnait qu'avec du personnel prêté par le secrétariat général du Gouvernement et il faut attendre 1972 pour voir apparaître la notion de secrétariat général du comité dans un document budgétaire.

En mars 1974, en fait, et le 12 juin 1974, en droit, une délégation générale à l'information est créée auprès du Premier Ministre, dirigée par un délégué général nommé par décret en Conseil des ministres, assisté d'un délégué général adjoint nommé par arrêté du Premier Ministre et qui reçoit délégation du Premier Ministre pour l'exercice de ses attributions.

La situation juridique du secrétaire général du comité interministériel et du délégué général à l'information n'est donc pas du tout la même et il suffit de se reporter aux déclarations de l'époque pour voir qu'il était beaucoup plus question de changement que de continuité.

Le comité de 1968 était la réunion des représentants des divers ministères et n'avait pas d'attribution à proprement parler. C'était un organe de réflexion et de recherche.

Au contraire, aux termes de l'article 2 du décret du 12 juin 1974 :

.../.

La délégation générale à l'information, organisme interministériel, est chargée :

De promouvoir la diffusion des informations intéressant l'action des pouvoirs publics ;

De mettre à la disposition permanente des journalistes, à Paris et en province, un service de presse susceptible de répondre à leurs demandes d'information intéressant l'ensemble des activités des différents ministères et organismes publics.

A ce titre :

Elle assiste le Premier Ministre dans l'animation et la coordination de l'information gouvernementale ;

Elle apporte son concours aux divers ministères ;

Elle prépare les délibérations du comité interministériel pour l'information dont elle assure le secrétariat"

En fait, on se trouve donc en présence, d'un côté, d'un comité comme il y en a chaque jour et dont la logistique est assurée par le secrétariat général du gouvernement, de l'autre côté, d'un organisme qui a sa vie propre et n'a rien de commun avec les autres .

La discussion parlementaire sur les crédits de la Délégation générale révèle d'ailleurs les difficultés éprouvées par le Gouvernement pour défendre l'identité entre celle-ci et le comité interministériel.

Il est d'autre part curieux que la délégation générale n'ait pas été inscrite au collectif pour 1974.

Mais la question que doit se poser le Conseil est de savoir si les conditions prévues à l'article 33 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 pour qu'un crédit figure parmi les services votés ~~soit~~ bien remplies :

- Il n'y a pas reconduction des crédits. Les 5 millions alloués en cadeau de naissance à la délégation générale figuraient au budget du comité interministériel depuis 1970 mais les crédits de la délégation représentent près de onze millions.

- Il n'y a pas de continuité entre les deux organismes.

.../.

Si les mesures nouvelles étaient refusées on ne pourrait conserver les mesures acquises. Les mesures nouvelles ne sont donc pas greffées sur les mesures acquises.

Quelles sont les conséquences à en tirer ?

Le Conseil a été saisi de cette affaire comme d'un conflit entre le Gouvernement et le Parlement. Or il y a eu débat budgétaire réel et des amendements ont été déposés et soutenus.

La sanction du Conseil doit donc porter sur la présentation des crédits et non sur la discussion et le vote.

Il est soutenu dans la note "baclée" du secrétariat général du Gouvernement que si le Conseil annulait les services votés de la délégation générale à l'information il permettrait la remise en cause des dispositions des articles 34 et 37 de la Constitution. Cet argument ne vaut rien selon le rapporteur.

M. CHATENET pense, au contraire, que l'adoption de la décision proposée au Conseil pourrait inciter le ministère des finances à mieux respecter les textes alors que fermer les yeux sur un cas douteux pourrait avoir des effets déplorables pour l'avenir.

A l'issue de ce rapport M. MONNERVILLE déclare avoir apprécié le rapport sur le plan où il s'est placé : défendre le principe de la présentation régulière d'un budget car le vote du budget est un moment particulièrement important pour le Parlement.

M. MONNERVILLE estime que les critères de permanence et d'obligation, dégagés par le rapporteur pour caractériser les services votés, sont tout à fait orthodoxes. Tous les crédits qui ne présentent pas ces caractères constituent des mesures nouvelles.

Dans le cas soumis au Conseil, il s'agit bien d'une telle mesure car les attributions de la délégation générale à l'information sont très différentes de celles du comité interministériel pour l'information.

Le principe du contrôle du budget par le Parlement doit conduire le Conseil à exiger que toute mesure nouvelle figure bien comme telle dans la loi de finances.

M. GOGUEL a quand même un doute sur le caractère entièrement nouveau de la délégation générale car elle a repris une partie des attributions du comité interministériel.

.../.

L'analyse des deux textes constitutifs montre que le nouvel organisme a deux sortes d'attributions, d'une part, celles qu'exerçaient le précédent organisme, d'autre part, de nouvelles compétences. Cela paraît bien correspondre à la distinction des services votés et des mesures nouvelles.

Il n'y a aucune incertitude sur les services votés qui correspondent aux anciens crédits.

M. GOGUEL comprend donc que la direction du budget ait estimé que les crédits correspondant à la mission ancienne puissent figurer en services votés. Ce n'est, en définitive, qu'un problème de pratique administrative.

M. COSTE-FLORET déclare avoir lui aussi hésité sur la réponse à apporter au problème soumis au Conseil. Il inclinait même à une déclaration de conformité mais le rapport de M. CHATENET l'a convaincu que la solution inverse était meilleure. La question posée était en effet de savoir s'il y avait continuité entre le comité interministériel et la délégation générale. La comparaison des décrets constitutifs et l'examen de la discussion parlementaire sont clairs.

M. FILLOUD a déclaré (J.O. débats A.N. du 26/10/74 p. 5503) : "Et maintenant pour bien prouver que nous sommes en présence d'un vote de caractère technique, que se passera-t-il si l'assemblée vote cet amendement ? Nous en reviendrons à l'orthodoxie budgétaire c'est-à-dire que les services votés de la délégation générale à l'information seront supprimés. Alors le Gouvernement pourra déposer par voie d'amendement une demande de crédit correspondant aux besoins non plus du comité interministériel pour l'information, qui n'existera plus, mais à ceux qu'il estime prévisible pour la délégation générale à l'information".

M. Christian PONCELET, secrétaire d'Etat, a répondu : "... Par décret du 12 juin 1974, ce comité a été transformé en délégation générale à l'information. C'est là une procédure tout à fait réglementaire. Toutes les missions du précédent comité sont conservées et même amplifiées, de plus, la totalité du personnel est restée en place.

Cette transformation nécessite un complément de crédits d'environ trois millions de francs"

.../.

En fait, il s'agit d'une amplification qui est un véritable changement. La délégation et le comité sont deux organismes totalement différents.

M. COSTE-FLORET estime enfin qu'il est bon que le Conseil dise à la Direction du budget ce qu'il pense de certaines procédures et qu'il faut dire aussi qu'il ne s'agissait pas d'une violation des droits du Parlement.

M. GOGUEL considère que le secrétaire d'Etat s'est trompé en disant que le comité avait été transformé en délégation, car ce comité existe toujours mais c'est la délégation qui assure son secrétariat.

M. CHATENET reconnaît que le comité subsiste mais qu'il n'a plus d'attributions puisque le décret de juin 1974 n'a laissé subsister que l'article premier du décret de 1968.

M. BROUILLET croit se souvenir qu'un comité interministériel pour l'information existait avant 1968 et que le texte pris cette année là et créant un secrétariat général faisait suite à une série de critiques dirigées contre l'ancien système.

M. GOGUEL rappelle que le secrétariat général du comité apparaît dans les documents budgétaires de 1972, 1973 et 1974 ce qui prouve que ce comité était un organe administratif permanent.

Pour M. CHATENET la discussion montre au moins que le caractère de continuité est pour le moins douteux et que c'est par des "coups de pouces budgétaires successifs" qu'on est arrivé à la délégation générale.

M. SAINTENY pense que le nouvel organisme a hérité des attributions de l'ancien mais qu'il est incontestablement nouveau.

M. le Président FREY souligne qu'il s'agit d'une affaire difficile et délicate. M. le Président a toujours un léger doute sur le point de savoir s'il y a continuité ou pas entre les deux organismes.

M. FREY souligne que ... "l'affaire a été déférée au Conseil pour des raisons apparemment techniques, elle recouvre, en fait des arrière pensées politiques. En tout état de cause si le Conseil constitutionnel prend une décision de non conformité il devra dire que le contrôle parlementaire a pu s'exercer et qu'il ne condamne pas la création de la délégation générale à l'information.

.../.

Le Conseil vote alors sur les conclusions du rapporteur tendant à déclarer l'article 24 de la loi de finances non conforme à la Constitution en ce qui concerne les crédits de la délégation générale à l'information.

Le résultat est le suivant: sept voix pour les conclusions du rapporteur (MM. FREY, MONNERVILLE, SAINTENY, BROUILLET, DUBOIS, COSTE-FLORET, CHATENET) deux voix contre (MM. REY et GOGUEL).

Il est alors procédé à la lecture du projet de décision qui est adopté après quelques modifications de forme, notamment, sur proposition de M. BROUILLET, pour faire apparaître que la délégation est un organisme, ce que n'était pas le comité.

M. DUBOIS ayant demandé si la décision devrait être notifiée à chacun des parlementaires ayant saisi le Conseil, M. SAINTENY rappelle qu'il avait été décidé lors de la précédente réunion qu'il serait accusé réception des lettres de saisine mais de se limiter à la publication au Journal officiel pour porter la décision à la connaissance des parlementaires.

M. CHATENET ajoute: "Nous ne sommes pas une juridiction. La décision n'a pas été faite pour ceux qui nous ont saisi"

Le Conseil décide en conséquence de ne pas notifier la décision.

La séance est levée à 17 h. 30.

L'original de la décision sera annexé au présent compte-rendu.
