



**LES DOCUMENTS DE TRAVAIL DU SÉNAT**

*Série ÉTUDES JURIDIQUES*

**LE PRINCIPE DE SINCÉRITÉ  
DES LOIS DE FINANCES  
ET DES LOIS DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE**



## SOMMAIRE

	Pages
<b>I. L'ÉLABORATION PROGRESSIVE D'UN NOUVEAU PRINCIPE BUDGÉTAIRE .....</b>	<b>7</b>
A. L'INSINCÉRITÉ, UN GRIEF DÉSORMAIS RÉGULIÈREMENT INVOQUÉ PAR LES PARLEMENTAIRES.....	7
1. <i>La possibilité de contrôler la constitutionnalité des lois de finances sur le fondement de l'insincérité</i> .....	7
2. <i>L'extension du principe de sincérité aux lois de financement de la sécurité sociale</i> .....	8
3. <i>L'imprécision du concept de sincérité</i> .....	9
B. LA SINCÉRITÉ, DÉVELOPPEMENT DES PRINCIPES D'UNIVERSALITÉ ET D'UNITÉ BUDGÉTAIRES .....	11
1. <i>La sincérité et l'universalité</i> .....	11
2. <i>La sincérité et l'unité</i> .....	12
C. LA SINCÉRITÉ DE LA PRÉSENTATION DU BUDGET .....	13
1. <i>Le caractère complet et sincère de l'information délivrée au Parlement</i> .....	13
a) L'information du Parlement.....	13
b) La présentation des emplois publics .....	15
c) Les relations financières entre l'Etat et la sécurité sociale .....	16
2. <i>La mise en réserve de crédits n'est pas contraire au principe de sincérité, sous certaines conditions</i> .....	17
<b>II. LA SINCÉRITÉ : PRINCIPE JURIDIQUE CONTRAIGNANT OU OBLIGATION DE MOYENS ?.....</b>	<b>19</b>
A. UN CONTRÔLE FORMEL.....	19
B. LE CARACTÈRE SOUVENT SYNTHÉTIQUE DU REJET DU GRIEF D'INSINCÉRITÉ.....	22
1. <i>Une argumentation succincte...</i> .....	22
2. <i>... mais une tendance récente à de plus amples précisions</i> .....	24
C. UN CONTRÔLE RESTREINT.....	25
1. <i>Un contrôle limité à l'erreur manifeste</i> .....	25
2. <i>L'invitation à une régularisation ultérieure</i> .....	28
D. TOUTE ATTEINTE À LA SINCÉRITÉ NE JUSTIFIE PAS NÉCESSAIREMENT UNE DÉCLARATION D'INCONSTITUTIONNALITÉ.....	31
<b>III. LES CONSÉQUENCES DE LA CONSÉCRATION DE LA SINCÉRITÉ PAR LA LOI ORGANIQUE.....</b>	<b>33</b>
A. SEULE UNE INSINCÉRITÉ INTENTIONNELLE POURRAIT DONNER LIEU À CENSURE .....	33
1. <i>La loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances</i> .....	33
2. <i>La loi organique du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale</i> .....	35
B. LE PRINCIPE DE SINCÉRITÉ N'A PAS LA MÊME PORTÉE S'AGISSANT DES LOIS DE RÈGLEMENT ET DES AUTRES LOIS DE FINANCES.....	36

C. LA CERTIFICATION DES COMPTES DE L'ÉTAT .....	39
D. LES PREMIÈRES APPRÉCIATIONS DU PRINCIPE DE SINCÉRITÉ PAR LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL APRÈS L'ENTRÉE EN VIGUEUR DE LA LOLF .....	41
<b>ANNEXES</b> .....	45
<b>Annexe 1</b> : Liste des décisions du Conseil constitutionnel relatives à la sincérité des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale .....	47
<b>Annexe 2</b> : Extraits des principales décisions du Conseil constitutionnel citées .....	53

Avant la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), dont les dispositions n'entrent complètement en vigueur qu'à partir de l'exercice 2006, l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances ne comportait aucune définition de la sincérité budgétaire ni de la sincérité des comptes de l'Etat<sup>1</sup>.

**La LOLF consacre doublement la notion de sincérité** : son article 32 érige la sincérité en principe budgétaire - « *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* »<sup>2</sup> - tandis que l'article 27, disposant dans son dernier alinéa que « *les comptes de l'Etat doivent être réguliers, sincères et donner une image fidèle de son patrimoine et de sa situation financière* », consacre la sincérité comptable. Elle donne également aux parlementaires les moyens de mieux détecter d'éventuelles insincérités, en particulier grâce à l'amélioration substantielle de l'information qui leur est délivrée.

**La sincérité comptable ne doit pas être confondue avec la sincérité budgétaire, dont le fondement a longtemps été beaucoup moins solide** : les budgets publics ayant essentiellement un caractère de prévision et d'autorisation (consentement à l'impôt et autorisation de dépenser), la priorité était portée sur le respect de la procédure. Le principe de sincérité se confondait alors presque avec celui de régularité, d'autant plus que la logique de moyens prévalait sur la logique de résultats.

Le concept de sincérité, bien que désormais affirmé, reste parfois difficile à cerner, s'agissant tant de ce qu'il recouvre que de ce qu'il implique. En effet, **ses effets juridiques sont relatifs et réduisent donc sa portée**

---

<sup>1</sup> On rappellera que la sincérité apparaît au nombre des obligations générales des commerçants en matière de comptabilité (article L. 123-14 du code de commerce) et que la certification de la régularité et de la sincérité des comptes annuels fait partie des missions des commissaires aux comptes, y compris pour les comptes consolidés (article L. 823-9 du même code). La sincérité est également un principe classique de la comptabilité publique, les comptes de gestion des comptables publics devant être affirmés sincères et véritables. Enfin, l'article L. 1612-4 du code général des collectivités territoriales dispose, depuis 1982, que les recettes et les dépenses inscrites au budget de la collectivité territoriale doivent être évaluées de façon sincère.

<sup>2</sup> La seconde phrase de cet article est issue d'un amendement du Sénat.

**contraignante. La sincérité apparaîtrait plutôt ainsi comme une obligation de moyens, un objectif à atteindre.**

Il est toutefois probable que la **certification des comptes**, mission confiée à la Cour des comptes par la LOLF à compter du printemps 2007, se traduira par un **renforcement de l'effectivité du principe de sincérité**. A cet égard, la jurisprudence à venir du Conseil constitutionnel sera particulièrement riche d'enseignements.

Même si la loi de finances pour 1998, par exemple, a fait l'objet de critiques convergentes, sur le terrain de l'insincérité, de la Cour des comptes, dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 1998, et du Conseil constitutionnel, dans sa **décision n° 97-395 DC** du 30 décembre 1997, sans que celui-ci ne prononce toutefois une censure sur ce fondement, il existe nécessairement une différence d'appréciation de la sincérité par le Conseil et par la Cour.

La Cour des comptes se prononce sur la sincérité à l'occasion de son contrôle de l'exécution des lois de finances, et a régulièrement dénoncé, à ce titre, des dispositions qui avaient été déférées au Conseil constitutionnel mais non censurées par celui-ci.

Il convient de citer, par exemple, les transferts opérés entre le budget général et le budget annexe des prestations sociales agricoles (BAPSA) par la loi de finances pour 1995, critiqués par la haute juridiction financière mais non par le Conseil constitutionnel (**décision n° 94-351 DC** du 29 décembre 1994), ou bien les reports de crédits réalisés par la loi de finances rectificative pour 1998, à l'égard desquels la Cour des comptes se montre plus exigeante que le juge constitutionnel (**décision n° 98-406 DC** du 29 décembre 1998).

**Il est vrai que l'appréciation de la sincérité par le Conseil constitutionnel est fondée sur le caractère de prévision du budget, alors que la Cour des comptes, dont les jugements sont parfois plus critiques, se prononce sur des comptes.**

Les observations de la haute juridiction financière sont de plus en plus précises eu égard au respect des principes posés par la LOLF, en particulier ceux de sincérité budgétaire et de bonne information du Parlement. De ce point de vue, le rapport de la Cour des comptes sur les résultats et la gestion budgétaire de l'Etat pour l'exercice 2005 est particulièrement éclairant.

## I. L'ÉLABORATION PROGRESSIVE D'UN NOUVEAU PRINCIPE BUDGÉTAIRE

Le droit budgétaire connaît quatre principes traditionnels : l'unité, l'universalité, l'annualité et la spécialité, parfois qualifiées de « principes fondamentaux » du droit budgétaire par le Conseil constitutionnel.

Le principe de sincérité budgétaire est d'apparition plus récente et repose sur l'idée que la sincérité des prévisions budgétaires, en recettes comme en dépenses, conditionne le respect du principe du consentement à l'impôt inscrit à l'article XIV de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789<sup>1</sup>. Sa méconnaissance pourrait donc fonder une censure de la loi de finances.

### A. L'INSINCÉRITÉ, UN GRIEF DÉSORMAIS RÉGULIÈREMENT INVOQUÉ PAR LES PARLEMENTAIRES

#### 1. La possibilité de contrôler la constitutionnalité des lois de finances sur le fondement de l'insincérité

Les députés et sénateurs déférant les textes budgétaires au Conseil constitutionnel invoquent de plus en plus fréquemment, parmi les griefs soulevés, celui de l'insincérité des prévisions contenues dans ces textes.

Depuis 1993, ce grief est même invoqué de façon quasi systématique, qu'il s'agisse des lois de finances, des lois de finances rectificatives ou, plus récemment, des lois de financement de la sécurité sociale.

La **décision n° 82-154 DC** du 29 décembre 1982 portant sur la loi de finances pour 1983 peut être considérée comme la **première décision du Conseil constitutionnel fondant le principe de sincérité, sans toutefois que le terme lui-même soit employé**, le Conseil évoquant la clarté des comptes de l'Etat et le contrôle efficace du Parlement.

Ce sont les parlementaires requérants qui ont invité le Conseil constitutionnel à se prononcer sur la sincérité de ces textes et, par conséquent, à forger une jurisprudence afférente à ce principe, même si le juge constitutionnel, dans sa **décision n° 83-164 DC** du 29 décembre 1983 portant

---

<sup>1</sup> La doctrine considère parfois que l'origine du principe de sincérité se trouve, non pas dans l'ordonnance du 2 janvier 1959, mais dans l'article XIV de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789. Par exemple, Hélène Manciaux, *De l'origine du principe de sincérité des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale*, Revue du droit public, n° 4-2005.

sur la loi de finances pour 1984, mentionne la sincérité de son propre chef, sans que le moyen ait été soulevé par les requérants : « *l'inclusion dans cet état [l'état A évaluant les ressources de l'Etat] de l'évaluation du produit attendu pour 1984 de la taxe intérieure sur les produits pétroliers [...] n'est qu'un élément de sincérité* » de l'article et de l'état A contestés.

C'est néanmoins en 1993, avec sa **décision n° 93-320 DC** du 21 juin 1993, que le Conseil constitutionnel, acceptant d'examiner le grief d'insincérité des chiffres contenus dans la loi de finances rectificative pour 1993 - les requérants contestaient l'évaluation des recettes de privatisation -, se réfère, pour la première fois, à « *la sincérité des chiffres contenus dans la loi* ». **La sincérité devient un instrument d'évaluation constitutionnelle des lois de finances.**

Néanmoins, si le grief tenant à la violation de la sincérité est désormais admis, aucune définition de la sincérité n'est formulée.

## **2. L'extension du principe de sincérité aux lois de financement de la sécurité sociale**

La loi organique n° 96-646 du 22 juillet 1996 relative aux lois de financement de la sécurité sociale ne faisait pas mention de l'exigence de sincérité<sup>1</sup>.

Les députés saisissant le Conseil constitutionnel de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2000 en dénonçaient l'insincérité des prévisions de recettes, en particulier parce qu'elles n'auraient pas pris en compte les ressources du fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de sécurité sociale (FOREC), mis en place par l'article 5 de la loi pour financer les allègements de cotisations sociales mis en œuvre au titre de la réduction du temps de travail.

Si le Conseil constitutionnel a rejeté l'argumentation des requérants, il n'en a pas moins accepté d'examiner, dans sa **décision n° 99-422 DC** du 21 décembre 1999, **le grief d'insincérité, qui devient ainsi opérant devant lui pour apprécier la constitutionnalité des lois de financement de la sécurité sociale.**

En l'espèce, le Conseil s'en est tenu à un contrôle minimum, d'autant plus que la loi de financement de la sécurité sociale ne détermine pas les ressources et les charges de la sécurité sociale, mais qu'elle fixe seulement les conditions de l'équilibre financier, des prévisions de recettes et des objectifs de dépenses en particulier.

---

<sup>1</sup> La loi organique n° 2005-881 du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale, qui remplace la loi organique du 22 juillet 1996, comble cette lacune.



Les commentateurs des décisions du Conseil constitutionnel en la matière notent de façon récurrente que le principe de sincérité s'applique, *mutatis mutandis*, aux lois de financement de la sécurité sociale, même si un effort de transposition est cependant nécessaire.

Le contrôle de la sincérité des lois de financement porte donc :

- sur la crédibilité des évaluations et l'exactitude des informations figurant dans le texte, compte tenu des aléas inhérents à de telles prévisions et des incertitudes particulières liées à l'évolution socio-économique et aux données épidémiologiques de l'année à venir ;

- sur la cohérence des projections financières, laquelle implique notamment une coordination entre la loi de financement de la sécurité sociale et la loi de finances, voire tout autre texte en cours de discussion, ayant un impact sur les « finances sociales ».

### 3. L'imprécision du concept de sincérité

**Le terme « sincérité » lui-même n'est pas défini avec précision.**

Ainsi les requérants évoquent-ils, dans leurs saisines sur les lois de finances puis sur les lois de financement de la sécurité sociale, « la sincérité du budget », « la sincérité budgétaire », « le principe de sincérité budgétaire », « la sincérité de la présentation de la loi de finances », « l'obligation de sincérité », « le principe fondamental de la sincérité budgétaire », « la sincérité des prévisions de recettes et de la loi de financement de la sécurité sociale », « l'absence manifeste de sincérité », « le défaut de sincérité », « le principe constitutionnel de sincérité », « l'exigence de sincérité », « le contrôle de sincérité » ou encore « l'exigence constitutionnelle de sincérité »<sup>1</sup>.

Cherchant à se rapprocher de la jurisprudence constitutionnelle, les requérants vont également invoquer des erreurs manifestes d'appréciation portant atteinte au principe de sincérité budgétaire, en particulier à partir de 2001, qu'il s'agisse de la loi de financement de la sécurité sociale (**décision n° 2001-453 DC** du 18 décembre 2001) comme de la loi de finances pour 2002 (**décision n° 2001-456 DC** du 27 décembre 2001).

Ainsi, déférant au Conseil constitutionnel la loi de finances pour 2002, ils faisaient valoir que le niveau des recettes fiscales serait « *manifestement surévalué* » du fait d'une estimation trop optimiste de la croissance économique. Ils soutenaient également que le déficit budgétaire

---

<sup>1</sup> Sur ce point, on se reportera à l'annexe 1, qui dresse la liste des décisions du Conseil constitutionnel relatives à la sincérité des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale.

prévu serait « *manifestement erroné* », notamment du fait que ne seraient pas pris en compte les crédits destinés à couvrir des engagements nouveaux annoncés par le gouvernement. Enfin, ils estimaient que les dispositions du tableau d'équilibre auraient été « *manifestement erronées* ».

Tel fut le cas également pour la loi de finances pour 2003 (**décision n° 2002-464 DC** du 27 décembre 2002), le gouvernement ayant, selon les requérants, « *commis une erreur manifeste, certaine et volontaire* » en évaluant les recettes et en estimant les dépenses.

Les requérants ont également dénoncé la « *surestimation manifeste* » des prévisions de recettes de la loi de finances pour 2005, rejetée par le juge constitutionnel, dans sa **décision n° 2004-511 DC** du 29 décembre 2004.

**Cette relative imprécision de la notion de sincérité se retrouve dans les décisions du Conseil constitutionnel**, qui mentionnent « le caractère insincère de la loi de finances », « le principe de sincérité budgétaire », « l'exigence de sincérité budgétaire », « la sincérité des prévisions de recettes », « la sincérité des évaluations de recettes fiscales », « la sincérité des plafonds de charges ou des objectifs de dépenses d'assurance maladie » ou encore « le défaut de sincérité ».

Le juge constitutionnel a toutefois progressivement affiné la portée qu'il convient de donner à la sincérité.

Si, dans sa **décision n° 93-330 DC** du 29 décembre 1993 portant sur la loi de finances pour 1994, il ne fait que mentionner « *la sincérité du budget* », sans autre précision, **il érige la sincérité en principe budgétaire dans sa décision n° 95-369 DC** du 28 décembre 1995 portant sur la loi de finances pour 1996.

Il ne se réfère plus à un « principe » dans sa **décision n° 97-395 DC**, ni dans sa **décision n° 98-406 DC** - mais il le fait dans sa **décision n° 98-405 DC** du 29 décembre 1998 portant sur la loi de finances pour 1999 - ni dans ses décisions rendues en 1999 (**n° 99-422 DC**, **n° 99-424 DC** du 29 décembre 1999 portant sur la loi de finances pour 2000, **n° 99-425 DC** du même jour sur la loi de finances rectificative pour 1999).

Dans sa **décision n° 2001-456 DC**, il érige implicitement le principe de sincérité en exigence de valeur constitutionnelle : « *n'ont été méconnus en l'espèce ni le principe de sincérité, ni aucune autre exigence de valeur constitutionnelle* ».

Il n'évoque toutefois plus que « *l'exigence de sincérité* » dans sa **décision n° 2002-463 DC** du 12 décembre 2002 portant sur la loi de financement de la sécurité sociale pour 2003. Quinze jours plus tard, il mentionne de nouveau « *le principe de sincérité* » dans sa **décision n° 2002-**

464 DC, de même que dans sa **décision n° 2003-489 DC** du 29 décembre 2003 portant sur la loi de finances pour 2004.

## ***B. LA SINCÉRITÉ, DÉVELOPPEMENT DES PRINCIPES D'UNIVERSALITÉ ET D'UNITÉ BUDGÉTAIRES***

C'est en développant et précisant sa jurisprudence sur les principes traditionnels d'universalité et d'unité budgétaires que le Conseil constitutionnel a forgé progressivement un nouveau principe du droit budgétaire, celui de sincérité.

### **1. La sincérité et l'universalité**

Dans sa **décision n° 82-154 DC**, le Conseil constitutionnel, appelé à se prononcer sur la conformité à la Constitution de dispositions de la loi de finances pour 1983 concernant le mécanisme des prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales et des Communautés européennes, a considéré que « *le principe de l'universalité budgétaire [...] répond au double souci d'assurer la clarté des comptes de l'Etat et de permettre, par là même, un contrôle efficace du Parlement ; qu'il a pour conséquence que les recettes et les dépenses doivent figurer au budget pour leur montant brut sans être contractées et qu'est interdite l'affectation d'une recette déterminée à la couverture d'une dépense déterminée, sous réserve des exceptions prévues au second alinéa de l'article 18* » de l'ordonnance de 1959. Le Conseil a également précisé que le mécanisme des prélèvements sur recettes « *satisfait aux objectifs de clarté des comptes et d'efficacité du contrôle parlementaire qui ont inspiré ces dispositions ainsi que celles de l'ensemble de l'ordonnance du 2 janvier 1959, dès lors que ces prélèvements sont, dans leur montant et leur destination, définis de façon distincte et précise dans la loi de finances, qu'ils sont assortis, tout comme les chapitres budgétaires, de justifications appropriées, enfin qu'il n'y est pas recouru pour la couverture de charges de l'Etat telles qu'elles sont énumérées à l'article 6 de l'ordonnance du 2 janvier 1959* ».

Dans sa **décision n° 94-351 DC**, le Conseil constitutionnel juge que, « *en prévoyant la prise en compte dans les dépenses du fonds de solidarité vieillesse d'une dépense à caractère permanent incombant au budget annexe des prestations sociales agricoles [notamment les versements destinés au paiement par les caisses des prestations de l'assurance vieillesse des non-salariés agricoles], l'article 34 de la loi déferée [la loi de finances pour 1995] a méconnu le principe d'universalité* ».

Saisi de la loi de finances pour 1999, le Conseil constitutionnel ne fonde plus seulement la conformité à la Constitution des prélèvements sur recettes sur le principe d'universalité mais également sur celui de sincérité : *« les concours apportés par l'Etat aux collectivités locales en compensation d'exonérations, de réductions ou de plafonnements d'impôts locaux [...] peuvent néanmoins, sans méconnaître les principes d'universalité et de sincérité budgétaires, donner lieu à un mécanisme de prélèvement sur recettes, dès lors que celui-ci est, dans son montant et sa destination, défini de façon distincte et précise dans la loi de finances, et qu'il est assorti, tout comme les chapitres budgétaires, de justifications appropriées »* (**décision n° 98-405 DC**).

**Ainsi, le Conseil constitutionnel, pour fonder ses décisions relatives à la mise en œuvre du principe d'universalité, recourt au principe de sincérité qui permet de mieux apprécier la lisibilité des opérations dont la constitutionnalité est contestée par les requérants.**

Le Conseil constitutionnel adopte la même méthode s'agissant du principe d'unité budgétaire.

## **2. La sincérité et l'unité**

Les requérants défèrent fréquemment au Conseil constitutionnel des dispositions qui leur semblent méconnaître le principe d'unité budgétaire, et donc de sincérité, en particulier sous deux aspects :

- les non budgétisations : reprise par l'Etat de la dette de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) à l'égard de la Caisse des dépôts et consignations, qualifiée par le Conseil d'opération de trésorerie intervenant en dehors du budget (**décision n° 93-330 DC**), rattachement par voie de fonds de concours de certains prélèvements au budget des services financiers (**décision n° 97-395 DC**) ou encore absence de certains emplois publics dans la loi de finances (**décision n° 99-424 DC**) ;

- les débudgétisations : dépenses présentant par nature un caractère permanent non prises en charge par le budget de l'Etat (**décision n° 94-351 DC**) ou transfert de recettes fiscales au bénéfice de la sécurité sociale (**décision n° 99-422 DC**).

## **C. LA SINCÉRITÉ DE LA PRÉSENTATION DU BUDGET**

### **1. Le caractère complet et sincère de l'information délivrée au Parlement**

#### *a) L'information du Parlement*

La sincérité budgétaire résulte de la nécessité d'une information aussi complète et fiable que possible du Parlement.

Le Conseil constitutionnel, en effet, en ayant à se prononcer sur le respect de la procédure budgétaire, a progressivement insisté, notamment, sur le **caractère étendu, large ou encore sincère de l'information du Parlement**.

C'est en effet la recherche de la sincérité qui fonde les pouvoirs de contrôle que détiennent les assemblées parlementaires. Ainsi le Conseil s'est-il prononcé, dans sa **décision n° 94-351 DC**, « *sur la sincérité de la présentation générale de la loi de finances et la méconnaissance alléguée des droits du Parlement* ».

C'est donc sous cet angle que le juge constitutionnel a d'abord précisé la notion de sincérité, sans que ce terme apparaisse nécessairement dans ses décisions. Il s'agit pour lui de s'assurer que les parlementaires n'ont pas été concrètement lésés par une information délibérément lacunaire.

Ainsi, le **délai de dépôt** prévu à l'article 38 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 a pour objet d'assurer l'information en temps utile des membres du Parlement<sup>1</sup>. Dans sa **décision n° 82-154 DC**, le Conseil constitutionnel a admis que la computation du délai prévu à cet article pouvait commencer, estimant que le retard invoqué (quatre jours), « *à le supposer établi* », dans la mise à disposition de certaines annexes au projet de loi de finances « *n'a pu avoir pour effet de priver le Parlement de l'information à laquelle il a droit pendant toute la durée du délai dont il dispose pour l'examen de la loi de finances* ».

Plusieurs décisions retiennent comme un élément de fait le caractère complet de l'information du Parlement, et donc la nature et le contenu des documents d'information qui lui sont transmis :

- **décision n° 76-73 DC** du 28 décembre 1976 sur la loi de finances pour 1977 : montant et emploi de crédits en dépit d'une présentation erronée (« *il ressort de l'examen des documents fournis pour l'information du*

---

<sup>1</sup> L'article 38 de l'ordonnance de 1959 disposait que « le projet de loi de finances de l'année, y compris le rapport et les annexes explicatives [...], est déposé et distribué au plus tard le premier mardi d'octobre de l'année qui précède l'année d'exécution du budget ».

*Parlement qu'en dépit de l'inexacte dénomination attribuée à Mayotte, les renseignements donnés sur le montant, la répartition et l'emploi des crédits destinés à celle-ci étaient de nature à permettre au Parlement de se prononcer en connaissance de cause ») ;*

- **décision n° 80-126 DC** du 30 décembre 1980 sur la loi de finances pour 1981 : dépôt du rapport du fonds de développement économique et social (FDES) et du rapport sur les aides aux entreprises industrielles (*« l'Assemblée nationale a disposé des éléments lui permettant de remplir la mission de contrôle dont le Parlement est investi par la Constitution »*) ;

- **décision n° 90-285 DC** du 28 décembre 1990 sur la loi de finances pour 1991 : contenu des rapports des commissions parlementaires sur l'institution de la contribution sociale généralisée (CSG) en dépit de l'absence de dépôt du « jaune » retraçant l'effort social de la Nation (*« même si l'état retraçant l'effort social de la Nation n'a pas été transmis au Parlement, les assemblées ont disposé, comme l'attestent les rapports des commissions saisies au fond ou pour avis, d'éléments d'information approfondis sur l'institution d'une "contribution sociale généralisée" »*) ;

- **décision n° 93-320 DC** : estimation de certaines charges (*« Considérant que la loi déferée retrace, conformément aux dispositions ci-dessus analysées de l'ordonnance du 2 janvier 1959, les charges annuelles de l'Etat liées au dispositif institué pour la suppression de la règle du décalage d'un mois [de la TVA] ; qu'ainsi les charges budgétaires résultant de cette mesure n'ont pas été sous-estimées ; que le Parlement, comme il ressort de ses travaux sur ce texte, a été informé tant du coût de cette mesure pour l'année 1993 que de ses incidences sur les charges de la dette publique »*).

Dans ces décisions citées à titre d'illustration, le Conseil constitutionnel a souligné le caractère complet et sincère de l'information donnée aux parlementaires. Il paraît raisonnable de penser qu'une carence ou une dissimulation de la part du gouvernement aurait permis de fonder une censure.

En revanche, le Conseil constitutionnel n'a pas précisé la date à laquelle la sincérité de la présentation des documents budgétaires doit être appréciée.

En effet, un amendement gouvernemental, adopté le 20 décembre 1999, relevait de 11,3 milliards de francs la prévision des recettes fiscales figurant dans le projet de loi de finances rectificative pour 1999. Or, les requérants soutenaient que la sincérité de la loi de finances se juge au jour du dépôt du document budgétaire, mais le Conseil, dans sa **décision n° 99-425 DC**, a considéré que cette règle *« ne résulte d'aucune prescription, ni d'aucun principe de valeur constitutionnelle »*.

La loi de financement de la sécurité sociale pour 2005 ayant été déférée au Conseil constitutionnel, au motif que la sincérité des prévisions de recettes aurait été remise en cause car « *le gouvernement aurait dissimulé au Parlement, jusqu'à " la dernière minute ", ses intentions en ce qui concerne la prise en charge des exonérations de cotisations de sécurité sociale dont est assorti le " contrat d'avenir ", institué par l'article 29 du projet de loi de programmation pour la cohésion sociale* », dont l'examen était en cours. Les requérants faisaient observer que, « *jusqu'au 1<sup>er</sup> décembre 2004, ce projet ne comportait aucune dérogation à l'article L. 131-7 du code de la sécurité sociale, en vertu duquel de telles exonérations doivent être compensées par le budget de l'Etat, alors que les crédits correspondants ne figuraient pas parmi les prévisions de recettes de la sécurité sociale* » et que « *cette compensation n'a été expressément écartée, par amendement au projet de loi de programmation pour la cohésion sociale, que la veille de l'examen des conclusions de la commission mixte paritaire sur la loi de financement de la sécurité sociale, soit trop tardivement, selon eux, pour que le défaut de sincérité de celle-ci puisse être considéré comme corrigé* ».

La question était en effet de savoir si le manque à gagner pour les organismes de sécurité sociale résultant des exonérations de cotisations sociales serait ou non remboursé par l'Etat.

Dans sa **décision n° 2004-508 DC** du 16 décembre 2004, le Conseil constitutionnel, considérant qu'il appartient au gouvernement d'informer le Parlement, au cours de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale, « *lorsque surviennent des circonstances de droit ou de fait de nature à remettre en cause les conditions générales de l'équilibre financier des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale et, en pareille hypothèse, de corriger les prévisions initiales* », a rejeté ce grief : « *Considérant, en l'espèce, que le législateur a expressément écarté l'application aux contrats d'avenir des dispositions de l'article L. 131-7 ; que, si cette volonté ne s'est pour la première fois traduite dans un texte soumis au Parlement que le 1<sup>er</sup> décembre 2004, alors même que la commission mixte paritaire avait déjà été réunie sur la loi de financement de la sécurité sociale pour 2005, cette circonstance n'est pas critiquable ; qu'en effet, la loi déférée n'avait pas encore été définitivement adoptée ; qu'en outre, l'intention du Gouvernement de ne pas compenser les exonérations de cotisations sociales accompagnant les contrats d'avenir avait été formulée avant que ne débute l'examen en première lecture tant de la loi de programmation pour la cohésion sociale que de la loi de financement de la sécurité sociale* ».

#### *b) La présentation des emplois publics*

Sur la question de la présentation des emplois publics, le Conseil constitutionnel a confirmé sa jurisprudence, en la précisant toutefois, alors que l'argumentation des requérants devenait plus développée.

Ainsi ces derniers avaient-ils contesté, notamment, la sincérité des prévisions de dépenses de la loi de finances pour 2000, en particulier celles liées aux emplois publics, dont le nombre réel aurait été sous-estimé par l'existence d'agents payés sur crédits et d'emplois-jeunes.

Alors que le Conseil avait simplement indiqué, dans sa décision n° 94-351 DC, que « *l'existence de recrutements en surnombre ne ressort pas de dispositions de la loi déferée* », il est allé au-delà dans sa **décision n° 99-424 DC** : même si l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 n'impose pas de soumettre au vote du Parlement un tableau d'ensemble des emplois permanents de l'Etat mais exige en revanche qu'à l'occasion du vote des crédits de personnels, le Parlement soit dûment informé des effectifs employés à titre permanent, que les agents concernés aient ou non le statut de titulaires, « *les annexes explicatives accompagnant le projet de loi de finances faisaient apparaître les crédits nécessaires à la rémunération des maîtres d'internat, surveillants d'externat et maîtres auxiliaires, adjoints de sécurité et agents de justice, ainsi que leurs effectifs et le nombre des postes créés, transformés et supprimés* »<sup>1</sup>.

*c) Les relations financières entre l'Etat et la sécurité sociale*

**L'appréciation de la sincérité des documents soumis au Parlement met en cause les relations financières particulièrement complexes entre l'Etat et la sécurité sociale.**

Ainsi, la loi de finances pour 2000 était également critiquée eu égard à une « *débudgétisation massive* » résultant du transfert vers les organismes de sécurité sociale et ceux concourant à leur financement de charges incombant jusqu'ici au budget de l'Etat. Il s'agissait de la compensation des allègements de cotisations sociales induits par la politique de réduction du temps de travail et par l'abaissement des charges sociales sur les bas salaires. Le Conseil, dans sa **décision n° 99-424 DC**, a rejeté cette argumentation : « *Ainsi qu'il ressort de la décision du 21 décembre 1999 susvisée du Conseil constitutionnel sur la loi de financement de la sécurité sociale pour 2000, que les mesures critiquées n'encourent pas le reproche formulé par les requérants* ». Les *Cahiers du Conseil constitutionnel* précisent toutefois : « *Il reste que les débudgétisations substantielles opérées au cours des années récentes posent un grave problème de visibilité des dépenses publiques, ainsi que l'a justement relevé la Cour des comptes. La rédaction de la décision n° 99-424 DC se fait l'écho de cette préoccupation* ».

---

<sup>1</sup> On notera que cette décision a été rendue quelques semaines seulement avant le rapport public particulier, très critique, de la Cour des comptes sur La fonction publique de l'Etat, en janvier 2000.



Il convient de noter, s'agissant de la question des débudgétisations, et donc de celle du caractère complet de l'information délivrée aux parlementaires, une évolution de la formulation de la critique émise par le Conseil constitutionnel. Alors que, dans sa **décision n° 99-424 DC**, il évoquait « *les inconvénients inhérents à toute débudgétisation* », il a souligné, dans sa **décision n° 2001-456 DC**, « *les effets de toute débudgétisation du point de vue du contrôle parlementaire* ». Ainsi, pour le Conseil, une débudgétisation constitue un obstacle à la conduite d'un contrôle parlementaire optimal.

## **2. La mise en réserve de crédits n'est pas contraire au principe de sincérité, sous certaines conditions**

Les requérants critiquaient « *l'annonce par le Gouvernement, au cours des débats parlementaires, de la mise en réserve, dès le début de l'année, de crédits susceptibles d'être ultérieurement annulés [qui] témoignerait de l'absence de sincérité des prévisions de dépenses* » de la loi de finances pour 2003. Dans sa **décision n° 2002-464 DC**, le Conseil constitutionnel a jugé qu'il était « *loisible au Gouvernement de prévoir la mise en réserve, en début d'exercice, d'une faible fraction des crédits ouverts afin de prévenir une détérioration éventuelle de l'équilibre du budget* » et qu'« *en informant le Parlement de cette intention, il a respecté le principe de sincérité* ».

Il reprendra cette analyse pour rejeter le grief d'insincérité invoqué contre la loi de finances pour 2004, dans sa **décision n° 2003-489 DC**.

M. Jean-Eric Schoettl, conseiller d'Etat, écrit : « *Plutôt que de recourir à des « régulations budgétaires » inopinées, il est de bonne méthode de subordonner par avance la consommation d'une part déterminée des crédits votés à l'évolution des rentrées en cours d'exercice. Le procédé évite de faire peser trop d'incertitudes sur la gestion des administrations et permet, de la sorte, de mieux servir l'intérêt général. On ne voit pas en quoi l'annonce ainsi faite trahit l'insincérité des prévisions ou désoblige la représentation nationale, laquelle pourra toujours mettre en cause la responsabilité du gouvernement en cas d'abus ou, sans recourir à une telle extrémité, l'interpeller lors du vote de la loi de règlement* »<sup>1</sup>.

Le Conseil constitutionnel a d'ailleurs développé la même argumentation s'agissant de la loi de finances pour 2005, dans sa **décision n° 2004-511 DC**.

---

<sup>1</sup> Petites affiches n° 5, 7 janvier 2003.

Commentant cette décision, M. Jean-Eric Schoettl, note que « *les mesures de régulation, lorsqu'elles conservent un caractère prudentiel, sont de bonne gestion et n'affectent pas la sincérité des prévisions de charges arrêtées par la loi de finances* »<sup>1</sup>.

Mais surtout, il expose également les **raisons qui pourraient amener le juge constitutionnel à censurer des mesures de régulation budgétaire** : « *Il est vrai qu'à côté de cet usage prudentiel de la régulation, la réalité administrative offre des exemples de régulation « dévoyée » que la Cour des comptes ne manque pas de stigmatiser. La « mise en réserve » de crédits votés affecterait en effet la sincérité des prévisions si, par exemple, sous prétexte de « provisions » de tous genres, elles travestissaient la nature et l'ampleur de la dépense publique ou trahissaient la volonté d'occulter les grandes lignes de l'équilibre. Ou encore s'il apparaissait qu'un crédit institué pour complaire à telle ou telle partie de la majorité ou à tel ou tel groupe de pression était inscrit de façon « cosmétique », alors qu'on aurait la ferme intention de l'annuler après le vote. Cette régulation dévoyée pourrait trouver sa sanction à l'avenir soit dans le contentieux des mesures de gestion budgétaire (décrets de transferts, etc.) devant le Conseil d'Etat, soit lors de l'éventuel examen d'une loi de règlement par le Conseil constitutionnel* ».

Il n'en demeure pas moins que le Conseil constitutionnel, focalisant son contrôle sur les règles de présentation de la loi de finances, ne confère pas une portée excessivement contraignante au principe de sincérité.

---

<sup>1</sup> Petites affiches n° 7, 11 janvier 2005.

## II. LA SINCÉRITÉ : PRINCIPE JURIDIQUE CONTRAIGNANT OU OBLIGATION DE MOYENS ?

Les effets qui s'attachent au principe de sincérité sont indéniablement limités par leur caractère relatif.

### A. UN CONTRÔLE FORMEL

**Dès lors que le Conseil constitutionnel juge qu'aucune règle touchant la présentation formelle de la loi de finances n'a été méconnue, il écarte le grief tiré de la méconnaissance des exigences de sincérité, sans se prononcer sur le fond.**

Les requérants ayant déféré la loi de finances rectificative pour 1993 estimaient 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'Etat d'entreprises du secteur public, méconnaissait 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.

Or, le Conseil constitutionnel, dans sa **décision n° 93-320 DC**, n'a pas suivi ce raisonnement, pour deux raisons, considérant :

- d'une part, « *que les ressources de l'Etat 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* » ;

- d'autre part, « *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* ».

Il a également rejeté le grief d'insincérité soulevé par les requérants à propos de la « soulte » de France Télécom, instituée par l'article 46 de la loi de finances pour 1997.

Cet article fixait à 37,5 milliards de francs le montant de la contribution forfaitaire exceptionnelle versée à l'Etat par l'entreprise nationale France Télécom, dite « soulte », et prévoyait qu'elle serait versée en 1997 à un établissement public national à caractère administratif ayant pour mission de la gérer et de reverser chaque année au budget de l'Etat, dans la limite de ses actifs, une somme de un milliard de francs en 1997, majorée ensuite chaque

année de 10 % par rapport au versement de l'année précédente. Les requérants soutenaient que cet article méconnaissait le principe de sincérité budgétaire en ce que, loin d'être justifiée par la nécessité de financer les retraites des agents fonctionnaires de France Télécom, désormais prises en charge par l'Etat, la contribution exceptionnelle en cause permettrait, à concurrence du montant des versements opérés chaque année, de participer à la réduction du déficit budgétaire et perdrait dès lors toute nécessité.

Dans sa **décision n° 96-385 DC** du 30 décembre 1996, le Conseil constitutionnel a écarté ce grief au motif que « *les versements annuels au budget de l'Etat effectués par [France Télécom] ne [seraient] directement affectés à aucune dépense en particulier et [viendraient] concourir aux conditions générales de l'équilibre du budget conformément à l'article 18 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances* ».

Dans la même décision, il a repoussé l'argumentation des auteurs de la saisine qui soutenaient que l'alourdissement de la taxe d'aide au commerce et à l'artisanat (TACA) opéré par l'article 130 aurait pour seul objet de permettre le prélèvement exceptionnel de 300 millions de francs sur les excédents du Fonds d'intervention pour la sauvegarde, la transmission et la restructuration des activités artisanales et commerciales (FISAC) et que la combinaison de ces deux dispositions constituerait une manipulation contraire au principe de sincérité budgétaire. Le Conseil a en effet considéré qu'« *il est loisible au législateur, dans le cadre d'une loi de finances de l'année, d'augmenter le produit d'une taxe en élargissant son assiette et en modifiant son taux et, dans le cadre d'une loi de finances rectificative, d'opérer un prélèvement exceptionnel au profit du budget de l'Etat sur des excédents du produit de la même taxe, accumulés au cours des années précédentes* » et qu'« *il s'agit de deux opérations distinctes* ».

Le Conseil constitutionnel, dans sa **décision n° 2000-442 DC** du 28 décembre 2000 portant sur la loi de finances pour 2001, a semblé justifier l'absence d'évaluation dans la loi du montant des ressources d'emprunt et de trésorerie au motif qu'aucune atteinte n'avait été portée au principe de sincérité.

Les requérants reprochaient à l'article 46, relatif à l'équilibre des ressources et des charges de l'Etat, de ne pas comporter d'évaluation du montant des ressources d'emprunt et de trésorerie. Le Conseil ne les a pas suivis, « *considérant qu'ainsi qu'il ressort du contenu des rapports parlementaires, le Parlement a disposé, lors de l'examen du projet de loi de finances, des informations auxquelles il a droit sur le montant des ressources d'emprunt et de trésorerie destinées au financement du solde général* ».

**Le Conseil ne censure pas non plus, jusqu'à présent, des erreurs matérielles.**

Les requérants critiquaient les dispositions du tableau d'équilibre de la loi de finances pour 2002, estimant que, si les montants portés tiennent compte de « *nombreux amendements visant à réduire plusieurs lignes de crédits* », certaines de celles-ci « *n'apparaissent pas dans le projet de loi de finances pour 2002* », citant quatre articles contenus dans des chapitres du budget général. Or, le Conseil constitutionnel, dans sa **décision n° 2001-456 DC**, a considéré, pour rejeter les griefs des requérants, que « *les erreurs ou omissions alléguées, eu égard à leur montant limité et à leur caractère involontaire et purement matériel, n'ont pas porté atteinte au droit d'information du Parlement* ».

Le caractère formel du contrôle exercé par le Conseil constitutionnel sur le terrain de la sincérité peut parfois choquer la doctrine. Ainsi, tel commentateur regrettait que « *la décision confine à la paraphrase des dispositions déferées et des observations produites en réponses par le Secrétariat général du Gouvernement* »<sup>1</sup>.

**En effet, le contrôle exercé par le Conseil constitutionnel sur le terrain de la sincérité apparaît d'autant plus formel qu'il est parfois fondé sur les éléments qui lui sont communiqués par le gouvernement.** Il est vrai que les délais d'examen des textes financiers de fin d'année placent le juge constitutionnel dans des conditions très difficiles pour en apprécier la conformité à la Constitution.

Ainsi, alors que les requérants critiquaient les modalités retenues par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2002 pour évaluer, au titre de l'exercice 2001, le produit de la contribution sociale de solidarité à la charge des sociétés (C3S), les commentaires de la **décision n° 2001-453 DC** publiés aux *Cahiers du Conseil constitutionnel*, notent que, « *quoique compliquées ces opérations respectaient une stricte logique et le gouvernement s'en expliquait clairement dans ses observations en défense* »<sup>2</sup>. La même remarque peut être faite s'agissant de la **décision n° 2002-463 DC**.

Quant à M. Jean-Eric Schoettl, il écrit, en introduction à son commentaire de la **décision n° 2004-511 DC** : « *On ne s'étonnera [...] pas que le présent commentaire emprunte plus qu'à l'ordinaire aux observations du gouvernement (qui, lui, a eu le temps de se préparer tout au long du débat)* »<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Xavier Prétot, *Le Conseil constitutionnel, les finances publiques et les finances sociales*, *Revue française de finances publiques* n° 80, décembre 2002.

<sup>2</sup> *Cahiers du Conseil constitutionnel* n° 12.

<sup>3</sup> *Petites affiches* n° 7, 11 janvier 2005.

## **B. LE CARACTÈRE SOUVENT SYNTHÉTIQUE DU REJET DU GRIEF D'INSINCÉRITÉ**

### **1. Une argumentation succincte...**

Alors qu'en 1998, les requérants avaient soulevé à plusieurs reprises la violation du principe de sincérité budgétaire, le Conseil constitutionnel, dans sa **décision n° 98-405 DC**, a systématiquement rejeté l'argumentation développée à l'encontre de la loi de finances pour 1999, et de façon généralement laconique :

- sur la persistance du rattachement de recettes au budget des services financiers par voie de fonds de concours (les « crédits d'articles »), - précédemment jugé comme portant atteinte à la sincérité de la loi de finances par la décision n° 97-395 DC : *« considérant, en premier lieu, que les prélèvements [...], antérieurement rattachés, en méconnaissance des dispositions de l'article 19 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 susvisée, au budget des services financiers par voie de fonds de concours, sont inscrits, à compter de 1999, à la ligne 309 des recettes non fiscales de l'Etat ; que la qualification ainsi donnée à ces recettes est sans incidence sur l'évaluation du déficit prévisionnel en loi de finances initiale et, partant, sur la sincérité budgétaire, puisque les crédits qu'elles permettaient d'ouvrir en cours d'année sont désormais retracés dans les dépenses du budget général ; que les éventuelles conséquences de la qualification donnée à ces recettes [recettes non fiscales] sur le calcul d'un "taux des prélèvements obligatoires", sont, en tout état de cause, sans incidence sur la sincérité de la loi de finances » ;*

- sur la permanence de fonds extrabudgétaires non intégrés au budget général : ils constitueraient *« l'essentiel du reliquat d'un effort engagé depuis 1996, et qui devra être mené à terme, en vue de régulariser diverses procédures d'affectation non conformes à l'ordonnance [...] du 2 janvier 1959 »*, d'autant plus que *« le montant des sommes en cause est par ailleurs limité par rapport aux masses budgétaires » ;*

- sur la présentation, selon les requérants, erronée, comme des prélèvements sur recettes, de certaines dépenses de l'Etat, correspondant à la compensation d'exonérations, de réductions ou de plafonnements d'impôts locaux : *« de tels concours peuvent néanmoins, sans méconnaître les principes d'universalité et de sincérité budgétaires, donner lieu à un mécanisme de prélèvement sur recettes, dès lors que celui-ci est, dans son montant et sa destination, défini de façon distincte et précise dans la loi de finances, et qu'il est assorti, tout comme les chapitres budgétaires, de justifications appropriées »*. Le Conseil précise toutefois que, *« en principe, les concours apportés par l'Etat aux collectivités locales en compensation d'exonérations, de réductions ou de plafonnements d'impôts locaux constituent bien des*

*dépenses de l'Etat, et devraient figurer au budget général en application de l'article 18 de l'ordonnance précitée* ». On peut donc penser qu'il invite indirectement le gouvernement et le Parlement à modifier la présentation des comptes ;

- sur la sous-évaluation, délibérée aux yeux des requérants, des estimations de recettes et de charges du compte de cessions de titres publics, en ignorant l'impact budgétaire de la cession prochaine d'une fraction du capital de l'entreprise Aérospatiale et en ne prenant pas en compte les produits de la cession du Crédit lyonnais et l'emploi qui sera fait de ces ressources : *« les recettes tirées du transfert au secteur privé de la majorité du capital du Crédit lyonnais seront affectées à l'Établissement public de financement et de réalisation créé par ladite loi »,* tandis que *« l'autre opération à laquelle font référence les [requérants] présente un caractère aléatoire »*.

Dans sa **décision n° 98-406 DC**, le Conseil constitutionnel a jugé que l'ouverture, réalisée par la loi de finances rectificative pour 1998, de crédits destinés au financement de dépenses qui ne pourront être engagées qu'au cours de l'année 1999 ne méconnaissait pas le principe de sincérité budgétaire, au double motif que ces crédits sont inscrits *« sur des chapitres dotés de crédits pouvant être reportés en application des dispositions de l'article 17 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 »* et *« eu égard au montant limité des sommes en cause par rapport aux masses budgétaires »*.

La **décision n° 2001-453 DC** a donné au Conseil constitutionnel l'occasion de rejeter en peu de mots le grief invoqué par les requérants concernant la perte de recettes supposée subie par le fonds de réserve des retraites (FRR). En effet, les députés critiquaient l'article 67 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2002, relatif à la répartition du produit des prélèvements sociaux affectée au FRR. Ils soutenaient que ni ce relèvement, ni l'affectation nouvelle de recettes de privatisation prévue dans le cadre du projet de loi de finances pour 2002 (concessions d'autoroutes), alors soumis à l'examen du Parlement, ne suffiraient à compenser la *« réduction drastique »* du prix des autorisations d'établissement et d'exploitation de réseau de téléphonie mobile de troisième génération (UMTS). Le Conseil a simplement estimé que *« les évaluations de recettes de cession d'actifs publics figurant dans le projet de loi de finances pour 2002 apparaissent suffisantes pour compenser la perte de recettes subie par le fonds de réserve des retraites du fait de la réduction du prix des autorisations susmentionnées »*.

De même, alors que les requérants critiquaient la sincérité de l'objectif de dépenses d'assurance maladie retenu par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2004, le Conseil constitutionnel, dans sa **décision n° 2003-486 DC** du 11 décembre 2003, a simplement jugé que cet objectif *« n'[était] pas manifestement sous-estimé »*.

## 2. ... mais une tendance récente à de plus amples précisions

Si l'argumentation du Conseil est parfois exposée de façon extrêmement brève, il n'en demeure pas moins que les commentaires publiés aux *Cahiers du Conseil constitutionnel* consacrés aux motivations de la décision du juge sont, quant à eux, de plus en plus développés, en particulier à partir de la **décision n° 2002-463 DC**.

Il est vrai que l'argumentation des requérants sur ce terrain est, elle aussi, de plus en plus détaillée.

Ainsi environ la moitié du texte<sup>1</sup> de la saisine de la loi de finances pour 2003 est-elle consacrée à dénoncer l'insincérité de cette loi. Cette observation peut être renouvelée l'année suivante, par exemple pour la loi de financement de la sécurité sociale pour 2004<sup>2</sup>.

S'agissant également de la loi de finances pour 2004, les requérants ont fourni au juge constitutionnel une saisine très argumentée, estimant que la sincérité de la loi était critiquable à trois titres : la gestion et la présentation des dépenses publiques, la présentation de l'objectif de réduction des déficits publics et le non respect des décisions du Conseil constitutionnel.

En décembre 2004, la saisine du Conseil constitutionnel par les députés déférant la loi de financement de la sécurité sociale pour 2005 n'était fondée que sur un seul grief, celui de l'insincérité. La dénonciation de cette dernière a également constitué le seul motif ayant conduit les députés à porter la loi portant règlement définitif du budget de 2005 devant le Conseil constitutionnel.

Les commentaires de la **décision** du Conseil n° 2004-508 DC, parus dans les *Petites affiches*<sup>3</sup> et consacrés à la question de la sincérité, sont particulièrement fournis (5 pages sur 8) : l'argumentation des requérants « *posait plusieurs problèmes intéressants* :

« - *A partir de quel pourcentage d'une prévision la surestimation ou la sous-estimation délibérée d'une somme caractérise-t-elle une insincérité ?*

« - *La sincérité doit-elle s'apprécier en continu, c'est-à-dire tout au long de la procédure législative ?*

« - *Y a-t-il insincérité du simple fait que le gouvernement présente comme acquise une chose qui est encore incertaine ?*

---

<sup>1</sup> 17 pages sur 40 pour les députés et 4 pages sur 7 pour les sénateurs.

<sup>2</sup> Les députés ont consacré 5 des 7 pages que compte le texte de leur saisine à dénoncer l'insincérité de la loi de financement. Par ailleurs, les députés, dans leur réplique aux observations du gouvernement, développent de nouveau leur argumentation sur ce sujet.

<sup>3</sup> M. Jean-Eric Schoettl, conseiller d'Etat, *Petites affiches* n° 259, 28 décembre 2004.



« - *Quelle serait la sanction d'une insincérité réparée avant l'adoption finale de la LFSS ?* ».

Le Conseil constitutionnel, en l'espèce, « *n'a pas eu à répondre à toutes ces questions, car c'est en temps utile que le gouvernement a fait part de son intention d'écarter la compensation des exonérations liées aux contrats d'avenir* ». Il n'en demeure pas moins qu'il s'agit des questions auxquelles le Conseil constitutionnel chercherait à répondre pour apprécier la sincérité d'une loi qui ne tirerait pas les conséquences financières de l'institution, par un autre texte en cours de discussion, d'un nouveau dispositif.

### **C. UN CONTRÔLE RESTREINT**

La sanction d'irrégularités entachant la sincérité de la loi de finances ou de la loi de financement de la sécurité sociale est limitée par le contrôle minimum auquel se livre le Conseil constitutionnel. Son attitude consistant à demander la régularisation de la situation dans une prochaine loi de finances ou de financement de la sécurité sociale contribue également aux limites de ce contrôle.

#### **1. Un contrôle limité à l'erreur manifeste**

La loi de finances pour 2000 était critiquée, notamment, parce qu'elle aurait comporté une minoration volontaire des recettes fiscales<sup>1</sup>.

Dans sa **décision n° 99-424 DC**, le Conseil constitutionnel a considéré, alors que les requérants contestaient l'évaluation des recettes fiscales de l'Etat, en particulier le produit de l'impôt sur les sociétés, qu'« *il ne ressort[ait] pas des éléments fournis au Conseil constitutionnel que les évaluations de recettes pour 2000 prises en compte à l'article d'équilibre soient, eu égard à l'amplitude de la sous-estimation alléguée rapportée aux masses budgétaires, entachées d'une erreur manifeste* ».

Les commentaires de cette décision parus aux *Cahiers du Conseil constitutionnel* permettent de préciser la portée de ce considérant : « *S'agissant d'un exercice aussi difficile que la prévision des recettes fiscales pour l'année à venir, qui suppose la prise en compte de données macroéconomiques incertaines, il est hors de question, pour le Conseil constitutionnel, d'exercer un contrôle autre que restreint. Le Conseil constitutionnel n'est ni la direction de la prévision du ministère des finances, ni l'institut national de la statistique et des études économiques. Eu égard au*

---

<sup>1</sup> On rappellera que cette loi de finances correspond à l'affaire dite de « la cagnotte ».

*montant de la sous-estimation dénoncée [...] et compte tenu des éléments en sa possession, le Conseil n'a relevé aucune minoration manifeste ».*

Dans sa **décision n° 99-425 DC**, il a également indiqué que *« l'évaluation des recettes fiscales [pourtant rehaussée de 11,3 milliards de francs] figurant dans la loi déferée n'est entachée d'aucune erreur manifeste ».*

Le Conseil avait du reste adopté la même position à l'égard de la procédure des fonds de concours : *« le montant des sommes en cause est par ailleurs limité par rapport aux masses budgétaires »* (**décision n° 98-405 DC**), ou encore en matière de reports de crédits décidés par la loi de finances rectificative pour 1998 : alors même que ces dépenses ne pourront être effectivement engagées qu'au cours de l'exercice budgétaire 1999, le législateur, *« eu égard au montant limité des sommes en cause par rapport aux masses budgétaires »*, n'a pas méconnu les exigences constitutionnelles invoquées par les requérants (**décision n° 98-406 DC**).

Le juge constitutionnel a également écarté le grief d'insincérité de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM) retenu par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2001 : *« il ressort des travaux parlementaires que l'objectif dont la sincérité est contestée a été déterminé en tenant compte à la fois des dépenses réelles observées en 2000 et de la progression de ces dépenses attendue pour l'année 2001 »* (**décision n° 2000-437 DC** du 19 décembre 2000). Il a en effet considéré qu'une telle estimation n'était entachée d'aucune erreur manifeste. M. Jean-Eric Schoettl, commentant cette décision, écrit : *« Le contrôle de la sincérité ou de l'exactitude de l'ONDAM par le Conseil ne peut être que restreint. Or, aucune erreur manifeste d'évaluation ne peut être relevée à l'encontre de l'objectif de 693,3 milliards fixé à l'article 55 de la LFSS pour 2001. Celui-ci intègre certes (mais comment le contester ?) l'évolution des dépenses constatées en 2000, mais aussi des hypothèses de progression pour 2001 qui, si elles peuvent être discutées par les experts, n'ont pas paru déraisonnables au Conseil »*<sup>1</sup>.

Le Conseil constitutionnel a jugé dans le même sens s'agissant de l'insincérité évoquée de la deuxième loi de finances rectificative pour 2000 : *« Considérant que les ressources de l'Etat retracées dans les lois de finances présentent un caractère prévisionnel et sont prises en compte sous forme d'évaluations ; qu'il ne ressort pas des éléments fournis au Conseil constitutionnel que les évaluations prises en compte dans l'article d'équilibre soient, eu égard au montant de la sous-estimation alléguée rapporté aux masses budgétaires, entachées d'une erreur manifeste »* (**décision n° 2000-441 DC** du 28 décembre 2000).

---

<sup>1</sup> Petites affiches n° 255, 22 décembre 2000.

Le Conseil rejette de façon laconique l'argumentation des requérants, y compris lorsque ceux-ci dénoncent l'insincérité de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2002 sur le terrain de l'erreur manifeste d'appréciation : *« il ne ressort pas des éléments fournis au Conseil constitutionnel que les prévisions de recettes et les objectifs de dépenses, présentés pour 2002, soient entachés d'une erreur manifeste, compte tenu des aléas inhérents à leur évaluation et des incertitudes particulières relatives à l'évolution de l'économie en 2002 »* (**décision n° 2001-453 DC**).

C'est encore sur le terrain de l'erreur manifeste que le juge constitutionnel rejette les griefs que les requérants avaient adressés à la loi de financement de la sécurité sociale pour 2003, dont ils dénonçaient l'insincérité tant des prévisions de recettes que des objectifs de dépenses d'assurance maladie (**décision n° 2002-463 DC**). Il a décidé dans le même sens s'agissant de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2004 (**décision n° 2004-508 DC**) ou de la loi de finances pour 2005 (**décision n° 2004-511 DC**) : *« il ne ressort pas des éléments soumis au Conseil constitutionnel que les évaluations pour 2005, y compris en ce qui concerne la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers, [sont] entachées d'une erreur manifeste »*.

Comme le note M. Jean-Pierre Camby, à propos de la décision du Conseil constitutionnel n° 2002-464 DC, *« on mesure bien, ici encore, toute l'ambiguïté juridique de la notion de sincérité : les moyens de contestation des données chiffrées sont largement extra-juridiques : comme en ce qui concerne le taux de croissance ou les prévisions de recettes, ils doivent se fonder sur des éléments qui ne font pas partie des dispositions adoptées mais consistent à en nier les fondements »*. [...] *On mesure bien le paradoxe de la notion de sincérité : les intentions ou les prévisions n'ont pas en elles-mêmes de consistance juridique. [...] La sincérité comporte une composante d'intentionnalité : de ce fait, des éléments subjectifs entrent nécessairement dans le raisonnement du juge »*<sup>1</sup>.

Cette analyse est confirmée l'année suivante s'agissant de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2004. Ainsi M. Jean-Eric Schoettl écrit-il - et cette analyse devient récurrente : *« L'appréciation de la sincérité d'un objectif doit tenir compte du fait que celui-ci n'est pas une simple prévision, mais incorpore une anticipation de l'effet des mesures volontaristes (dont toutes ne figurent pas dans la loi de financement) mises en œuvre pour limiter la progression des dépenses »*. La dépense effective *« sera déterminée, in fine, par des causes objectives et par l'effet conjugué d'une multitude de comportements individuels (patients, prescripteurs...) »*. *Le législateur n'a de prise réelle ni sur les unes ni sur les autres. A tout moment, l'imprévu peut*

---

<sup>1</sup> *Le contrôle de la loi de finances pour 2003 par le Conseil constitutionnel entre constitutionnalité et proportionnalité, Petites affiches n° 46, 5 mars 2003.*

*déjouer ses évaluations et défier ses intentions* »<sup>1</sup>. Dans le même sens, les *Cahiers du Conseil constitutionnel* notent que « *les explications ainsi fournies par le Gouvernement ne suffisaient certes pas à se convaincre, le 11 décembre 2003, de ce que l'ONDAM retenu pour 2004 était le plus probable. Mais elles établissaient qu'il n'était pas invraisemblable* »<sup>2</sup>.

## 2. L'invitation à une régularisation ultérieure

Par ailleurs, le Conseil constitutionnel peut demander la régularisation d'une situation qui, s'il ne l'estime pas suffisante pour motiver une censure, n'est pas véritablement compatible avec le principe de sincérité.

Il a ainsi demandé la réintégration dans la prochaine loi de finances des crédits relatifs aux fonds de concours, alors même qu'il avait estimé - pour la seule fois jusqu'à présent - que le rattachement par voie de fonds de concours des crédits d'articles portait atteinte à la sincérité de la loi de finances : « *les crédits relatifs aux fonds de concours visés par la présente requête seront dûment réintégrés, suivant les prescriptions de l'ordonnance susvisée du 2 janvier 1959, dans le budget général de l'Etat "dès le projet de loi de finances pour 1999"* » (**décision n° 97-395 DC**).

De même, « *s'il apparaissait au cours de l'année 2000 que des plus-values fiscales allaient être enregistrées en 2000, comme cela a été le cas en 1999, il appartiendrait au gouvernement (ce à quoi il s'est au reste engagé en évoquant un collectif de printemps) de présenter au Parlement une loi de finances rectificative* » (**décision n° 99-424 DC**).

Le Conseil constitutionnel, dans sa **décision n° 2000-437 DC**, a repris la même argumentation à propos de la contestation des prévisions de recettes de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2001, liée à la modification de l'assiette de la TGAP : « *Dans l'hypothèse où la promulgation de cette loi conduirait à une baisse significative du rendement attendu de la taxe et aurait pour effet de diminuer corrélativement les recettes du fonds prévues lors de l'adoption de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2001, il appartiendrait à une loi de financement de la sécurité sociale ultérieure de prendre en compte les incidences sur les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale des mesures en définitive arrêtées par la loi de finances rectificative pour 2000* ».

Le Conseil constitutionnel a adopté la même position, même lorsque les requérants invoquaient l'erreur manifeste d'appréciation, selon eux, des prévisions de recettes retenues par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2002 : « *S'il apparaissait en cours d'année que les conditions générales*

---

<sup>1</sup> *Petites affiches* n° 256, 24 décembre 2003.

<sup>2</sup> *Cahiers du Conseil constitutionnel* n° 16.

*de l'équilibre financier des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale étaient remises en cause, il appartiendrait au Gouvernement de soumettre au Parlement les ajustements nécessaires dans une loi de financement de la sécurité sociale rectificative ou, à défaut, s'il en était encore temps, dans la loi de financement de la sécurité sociale pour l'année 2003 » (décision n° 2001-453 DC).*

Y compris après avoir rendu sa décision n° 2001-448 DC portant sur la loi organique relative aux lois de finances, cette dernière consacrant dans son article 32 le principe de sincérité budgétaire, le Conseil continue de demander la régularisation ultérieure au cas où il apparaîtrait que l'exécution s'éloignerait des prévisions initiales : *« si, au cours de l'exercice 2002, les recouvrements de recettes constatés s'écartaient sensiblement des prévisions, il appartiendrait au Gouvernement de soumettre au Parlement un projet de loi de finances rectificative » (décision n° 2001-456 DC).*

Dans sa **décision n° 2002-463 DC** portant sur la loi de financement de la sécurité sociale pour 2003, le Conseil précise que *« l'engagement pris par le gouvernement de déposer au cours de l'année 2003, si nécessaire, un projet de loi de financement rectificative est conforme à l'exigence de sincérité »*. **De ce point de vue, le gouvernement innovait : c'était en effet la première fois qu'il prenait un tel engagement devant la représentation nationale<sup>1</sup>**. Le Conseil, ayant lui-même, et à plusieurs reprises, suggéré le recours à cette pratique, ne pouvait que l'en féliciter.

En 2003, les requérants ont estimé que le contrôle de la sincérité de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2004 devait être d'autant plus strict que le gouvernement n'avait pas, selon eux, respecté son engagement de déposer au cours de l'année 2003, si nécessaire, un projet de loi de financement rectificative. Le Conseil constitutionnel, dans sa **décision n° 2003-486 DC**, n'a pas répondu à ce grief.

Il le fait en revanche quelques jours plus tard à propos de la loi de finances rectificative pour 2003. En effet, les parlementaires auteurs de la saisine estimaient que *« l'exigence issue du respect des règles de sincérité budgétaire »* aurait dû conduire le gouvernement à présenter, au cours de l'exercice 2003, un projet de loi de finances rectificative, *« conformément à l'invitation forte formulée l'an dernier par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2002-464 DC »*, et que *« le contrôle de sincérité, s'il ne peut s'appliquer a posteriori sur la loi de finances initiale, mérite, à tout le moins, de s'exercer dans le cadre d'un projet de loi de finances rectificative de fin d'année »*.

---

<sup>1</sup> Engagement pris devant le Sénat par M. Jean-François Mattei, alors ministre de la santé, de la famille et des personnes handicapées, lors de la séance du 18 novembre 2002.

**Le Conseil constitutionnel a cependant renouvelé sa demande de régularisation** : « *Si, en cours d'exercice, les grandes lignes de l'équilibre de la loi de finances s'écartent sensiblement des prévisions, il appartient au Gouvernement de soumettre au Parlement un projet de loi de finances rectificative* ». Pour rejeter le grief d'insincérité de la loi déferée, il recourt à son argumentation habituelle **mais n'en critique pas moins l'absence de dépôt d'un collectif** : « *l'absence de dépôt d'un projet de loi de finances rectificative en temps utile, si critiquable soit-elle, est sans effet sur la constitutionnalité de la loi déferée* » (**décision n° 2003-488 DC** du 29 décembre 2003).

Les députés requérants, en déférant la loi de finances pour 2004, estimaient que l'absence de présentation par le gouvernement d'un projet de loi de finances rectificative serait « *un élément d'appréciation à la lumière duquel le Conseil peut juger de sa volonté réelle de respecter le principe de sincérité* ». Le Conseil s'est limité à un contrôle de l'erreur manifeste pour rejeter cette argumentation (**décision n° 2003-489 DC**).

Alors que la loi de finances pour 2006 est la première à être complètement régie par les dispositions de la LOLF, le Conseil constitutionnel, dans sa **décision n° 2005-530 DC**, a appliqué le même raisonnement consistant à demander qu'il soit mis fin pour l'avenir aux anomalies relevées.

Ainsi en est-il du caractère « monoprogramme » du budget annexe « Journaux officiels », qui n'est pas conforme à la LOLF. Pourtant, le Conseil ne prononce aucune censure au motif que « *ce budget annexe et les nouvelles règles organiques devront être mis en conformité à compter de l'année 2007* ». M. Jean-Eric Schoettl explique la décision du Conseil par « *l'exigence de valeur constitutionnelle qui s'attache à la continuité de la publicité des normes* » et note qu'une censure « *paralyserait en effet, au moins momentanément, l'activité des Journaux officiels et, partant, ferait obstacle à l'opposabilité d'une multitude d'actes. La balance des valeurs constitutionnelles en cause en serait déséquilibrée* », indiquant que « *la suspension d'une censure pour des raisons constitutionnelles ou d'intérêt général éminent a déjà été pratiquée par le Conseil constitutionnel* »<sup>1</sup>.

Plus généralement, le Conseil a estimé que la présentation de missions « monoprogramme », bien qu'en principe prohibée, « *s'inscrit dans le cadre de la mise en place d'une nouvelle nomenclature budgétaire ; qu'afin de laisser aux autorités compétentes le temps de procéder aux adaptations nécessaires et de surmonter les difficultés inhérentes à l'application d'une telle réforme, la mise en conformité des missions « monoprogramme » et des*

---

<sup>1</sup> Petites affiches n° 5, 6 janvier 2006.

*nouvelles règles organiques pourra n'être effective qu'à compter de l'année 2007 »<sup>1</sup>.*

M. Jean-Pierre Camby écrit à ce propos que le Conseil a « *préféré une forme de mise en demeure : il déclare non conforme à la loi organique le principe même des missions monoprogramme, mais il laisse au gouvernement un délai de mise en conformité, jusqu'à la prochaine loi de finances. Même si cette démarche tranche avec les méthodes habituelles du juge constitutionnel, cette solution de censure à effet différé évite la brutalité d'une annulation immédiate, sans renoncer à l'affirmation d'une règle* »<sup>2</sup>.

#### **D. TOUTE ATTEINTE À LA SINCÉRITÉ NE JUSTIFIE PAS NÉCESSAIREMENT UNE DÉCLARATION D'INCONSTITUTIONNALITÉ**

**A l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 1998, le Conseil constitutionnel a souligné le caractère relatif du principe de sincérité.**

Dans sa **décision n° 97-395 DC, il n'a pas prononcé la censure bien qu'il ait explicitement reconnu fondée l'insincérité alléguée par les requérants**. La doctrine a pu parler d' « *insincérité insuffisante* »<sup>3</sup>.

Parmi les nombreux griefs invoqués pour démontrer l'insincérité de la loi de finances, les requérants dénonçaient l'utilisation des fonds de concours sur le terrain de l'unité et de la sincérité budgétaire.

Cette question, qualifiée de « *beaucoup plus délicate* » dans les commentaires de la décision figurant aux *Cahiers du Conseil constitutionnel*<sup>4</sup>, était technique.

Depuis plus de cinquante ans, des crédits trouvant leur origine dans le prélèvement institué par le dernier alinéa de l'article 5 de la loi du 17 août 1948 relative au redressement financier, ainsi que dans les prélèvements effectués en application des dispositions de l'article 6 de la loi du 31 juillet 1949 portant aménagement de la taxe locale additionnelle aux taxes sur le chiffre d'affaires, ont été traditionnellement rattachés au budget des services financiers en application de ces lois.

En prenant ainsi acte de l'engagement du gouvernement, dans ses observations en réponse, de réintégrer les crédits relatifs aux fonds de

---

<sup>1</sup> *Était notamment visé par les requérants le compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'Etat ».*

<sup>2</sup> *La décision du Conseil constitutionnel sur la loi de finances pour 2006 : « LOLF, an I », Petites affiches n° 95, 12 mai 2006.*

<sup>3</sup> *Dominique Landbeck, La notion de sincérité en finances publiques, Revue française de droit administratif, juillet-août 2002.*

<sup>4</sup> *Cahiers du Conseil constitutionnel n° 4.*

concours visés par la requête, dans le budget général de l'Etat, « *dès le projet de loi de finances pour 1999* », le Conseil constitutionnel, considérant que, « *si la procédure de rattachement par voie de fonds de concours, pour ceux de ces crédits qui sont compris dans les recettes du budget général, conduit à affecter l'évaluation du déficit prévisionnel en loi de finances initiale* », a jugé que « ***l'atteinte ainsi portée à la sincérité de la loi de finances ne conduit pas pour autant, en l'espèce, à déclarer la loi déferée contraire à la Constitution*** ».

**Ainsi la constatation d'une insincérité susceptible de fonder une censure doit-elle présenter certaines caractéristiques. En l'espèce, l'insincérité était réelle mais insuffisante pour motiver de la part du juge une telle décision.**

**L'hypothèse d'une censure prononcée par le Conseil constitutionnel pour cause d'insincérité ne peut donc demeurer qu'exceptionnelle. La disposition déclarée contraire à la Constitution doit alors toucher au « noyau dur » du budget de l'Etat.**

Tel a été le cas d'une disposition de la loi de finances pour 1995 qui imputait au fonds de solidarité vieillesse (FSV), au titre de ses dépenses permanentes, les sommes correspondant au service des majorations de pensions accordées en fonction du nombre d'enfants ou pour conjoint à charge, dues au titre du régime des exploitants agricoles.

Alors que les requérants estimaient que cette disposition constituait dans sa totalité un transfert de charges nuisant à la sincérité d'ensemble de la présentation du projet de loi de finances et ne permettait pas la prise en compte de charges certaines, le Conseil constitutionnel, dans sa **décision n° 94-351 DC**, l'a bien censurée, sans toutefois mentionner le terme de sincérité, se fondant plutôt sur les principes d'unité et d'universalité : « *Considérant que le respect des règles d'unité et d'universalité budgétaires ainsi énoncées s'impose au législateur ; que ces règles fondamentales font obstacle à ce que des dépenses qui, s'agissant des agents de l'Etat, présentent pour lui par nature un caractère permanent ne soient pas prises en charge par le budget ou soient financées par des ressources que celui-ci ne détermine pas ; qu'il en va ainsi notamment du financement des majorations de pensions, lesquelles constituent des prestations sociales légales dues par l'Etat à ses agents retraités* ».

Ainsi le Conseil constitutionnel estime-t-il qu'une dépense de personnel permanente par nature ne peut faire l'objet d'une débudgétisation et censure une disposition allant dans ce sens.

**Le Conseil n'a jusqu'à présent jamais prononcé de censure sur le terrain de l'insincérité. L'entrée en vigueur complète de la LOLF marquera peut-être une évolution à cet égard.**



### III. LES CONSÉQUENCES DE LA CONSÉCRATION DE LA SINCÉRITÉ PAR LA LOI ORGANIQUE

#### *A. SEULE UNE INSINCÉRITÉ INTENTIONNELLE POURRAIT DONNER LIEU À CENSURE*

**Une annulation de la loi de finances ou de la loi de financement de la sécurité sociale ne pourrait, semble-t-il, être fondée que sur une erreur manifeste et intentionnelle.**

Dès avant le vote de la LOLF, une définition de la sincérité avait paru être esquissée : « *Avant de censurer l'ensemble d'une loi de finances comme entachée d'insincérité, [le Conseil constitutionnel] doit en effet avoir une certitude absolue sur l'ampleur de l'omission et la volonté de dissimulation dénoncées. Ce n'était pas le cas en l'espèce* », écrivait M. Jean-Eric Schoettl à propos de la **décision n° 2000-441 DC**<sup>1</sup>.

#### **1. La loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances**

La loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), dont l'un des objectifs est précisément de renforcer l'exercice du pouvoir budgétaire du Parlement en accroissant ses prérogatives et son information, a donné une consécration organique au principe de sincérité, tant sur la plan comptable que sur le plan budgétaire.

D'une part, son article 27, qui définit les obligations comptables de l'Etat, dispose, dans son troisième alinéa, que « *les comptes de l'Etat doivent être réguliers, sincères et donner une image fidèle de son patrimoine et de sa situation financière* ».

Dans sa **décision n° 2001-448 DC** du 25 juillet 2001 portant sur la LOLF, le Conseil constitutionnel a considéré que, « *si ces articles<sup>2</sup> 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* » et que ce dispositif est « *étroitement lié à la sincérité de la loi de règlement* ».

D'autre part, le titre III de la loi organique *Du contenu et de la présentation des lois de finances* comporte un chapitre I<sup>er</sup> intitulé *Du principe de sincérité*. **Le principe de sincérité budgétaire a été consacré par**

---

<sup>1</sup> Petites affiches n° 1, 2 janvier 2001.

<sup>2</sup> Les articles 27 à 31 de la LOLF constituent le chapitre V Des comptes de l'Etat du titre II Des ressources et des charges de l'Etat de la loi organique.

**l'article 32 de la LOLF** : *« 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 ».*

**Une telle rédaction tend à consacrer la jurisprudence du Conseil constitutionnel relative à la sincérité budgétaire.**

Par ailleurs, **seule une disposition révélant de la part du gouvernement une intention de modifier l'équilibre du budget en ignorant délibérément des informations disponibles au moment de l'élaboration de la loi de finances pourrait être annulée par le juge constitutionnel pour un motif d'insincérité**, le Conseil ayant indiqué, dans le considérant 60 de sa **décision n° 2001-448 DC**, 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 ».*

Dans les considérants 75, 79 et 89 de la même décision, le juge constitutionnel a considéré qu'une éventuelle méconnaissance, respectivement, des délais fixés pour mettre les projets de loi de finances et les documents d'information, notamment les annexes, à la disposition des membres du Parlement, et des procédures d'information sur les finances publiques, ne saurait faire obstacle à la mise en discussion d'un projet de loi de finances et que *« la conformité de la loi de finances à la Constitution serait alors appréciée au regard tant des exigences de la continuité de la vie nationale que de l'impératif de sincérité qui s'attache à l'examen des lois de finances pendant toute la durée de celui-ci ».*

Cette précision du Conseil constitutionnel est importante. Elle signifie certes qu'une éventuelle méconnaissance des dispositifs organiques n'entraînerait pas automatiquement une annulation de la loi de finances, en particulier en cas de dépôt tardif ou incomplet des très nombreux documents accompagnant le projet de loi. Elle signifie aussi qu'une actualisation de ces informations pourrait être exigée en cours de débat afin de respecter le principe de sincérité.

Il convient également d'ajouter que le Conseil, dans le considérant 90 de sa décision, note que l'évaluation financière pour l'année en cours et les deux années suivantes, concernant les prélèvements obligatoires qui doivent faire l'objet d'un rapport au Parlement en application de l'article 52 de la LOLF, *« revêt un caractère indicatif »* et qu' *« elle ne saurait porter atteinte à la liberté d'appréciation et d'adaptation que le gouvernement tient de l'article 20 de la Constitution dans la détermination et la conduite de la politique de la nation ».*

Enfin, l'article 33 de la LOLF prévoit l'évaluation et l'autorisation, dans la plus prochaine loi de finances afférente à l'exercice, des conséquences sur l'équilibre que pourraient avoir toutes mesures législatives ou réglementaires intervenues en cours d'année. Une réforme ayant un effet financier ne peut effectivement entrer complètement en vigueur qu'après le vote de la loi de finances en tirant les conséquences. Cette disposition donne ainsi un fondement législatif à la jurisprudence du Conseil constitutionnel, qui, comme on l'a vu, réclamait la régularisation ultérieure d'opérations dont il ne prononçait pas la censure tout en les critiquant.

## **2. La loi organique du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale**

Alors que l'obligation de sincérité n'était jusque là que jurisprudentielle pour les lois de financement de la sécurité sociale, la loi organique n° 2005-881 du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale lui donne une consécration organique.

Son article 1<sup>er</sup> a ainsi introduit une nouvelle rédaction de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale, dont le 2° du C du I dispose que la loi de financement de la sécurité sociale « *détermine, pour l'année à venir, de manière sincère, les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale compte tenu notamment des conditions économiques générales et de leur évolution prévisible* ». En outre, le VII du même article prévoit que « *les comptes des régimes et organismes de sécurité sociale doivent être réguliers, sincères et donner une image fidèle de leur patrimoine et de leur situation financière* ». Enfin, selon son VIII, la mission d'assistance du Parlement et du gouvernement, confiée à la Cour des comptes par le dernier alinéa de l'article 47-1 de la Constitution, comporte notamment : « *La production du rapport, mentionné à l'article LO 132-2-1 du code des juridictions financières, de certification de la régularité, de la sincérité et de la fidélité des comptes des organismes nationaux du régime général et des comptes combinés de chaque branche et de l'activité de recouvrement du régime général, relatifs au dernier exercice clos, établis conformément aux dispositions du présent livre. Ce rapport présente le compte rendu des vérifications opérées aux fins de certification* ».

Le Conseil constitutionnel, appelé à se prononcer sur la constitutionnalité de cette loi organique, a réaffirmé, dans sa **décision n° 2005-519 DC** du 29 juillet 2005, sa position constante, développée dans sa décision relative à la LOLF et valable pour les lois de financement comme pour les lois de finances : « *Considérant que, s'agissant des conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale pour l'année en cours et l'année à venir, la sincérité se caractérise par l'absence d'intention de fausser les grandes lignes de cet équilibre ; que, s'agissant de la partie de la*

*loi de financement de l'année relative au dernier exercice clos, la sincérité s'entend comme imposant l'exactitude des comptes ».*

Le Conseil fait ainsi « *dépendre la portée de l'obligation de sincérité de la nature, passée ou future, des réalités auxquelles renvoient les chiffres présentés* »<sup>1</sup>, opérant une **distinction entre le dernier exercice clos et les exercices en cours et à venir**.

Par ailleurs, l'article 2 de la loi organique du 2 août 2005 précitée donne une nouvelle rédaction de l'article L.O. 111-4 du code de la sécurité sociale qui redéfinit la liste et le contenu des rapports et des documents devant être joints ou annexés au projet de loi de financement de l'année. Le Conseil constitutionnel juge que, si « *ces dispositions [...] sont destinées à renforcer l'information du Parlement en temps utile afin que celui-ci se prononce en connaissance de cause sur les projets de lois de financement de la sécurité sociale soumis à son approbation, [...] un éventuel retard dans la mise en distribution de tout ou partie des documents exigés ne saurait faire obstacle à la mise en discussion d'un projet de loi de financement ; que la conformité de la loi de financement à la Constitution serait alors appréciée au regard tant des exigences de la continuité de la vie nationale que de l'impératif de sincérité qui s'attache à l'examen des lois de financement pendant toute la durée de celui-ci ; qu'il en irait de même au cas où les circonstances ne permettraient pas le dépôt de tout ou partie d'un des documents précités* ».

#### **B. LE PRINCIPE DE SINCÉRITÉ N'A PAS LA MÊME PORTÉE S'AGISSANT DES LOIS DE RÈGLEMENT ET DES AUTRES LOIS DE FINANCES**

Dans sa **décision n° 2001-448 DC**, le Conseil a interprété l'article 32 de la LOLF de la façon suivante (considérants 60 et 61) :

- « *le principe de sincérité n'a pas la même portée s'agissant des lois de règlement et des autres lois de finances* » : pour la loi de finances de l'année, les lois de finances rectificatives et les 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* » ;

- « *la sincérité de la loi de règlement s'entend en outre comme imposant l'exactitude des comptes* ».

**La sincérité de la loi de règlement est un concept plus exigeant, puisqu'elle s'entend de l'exactitude des comptes. L'intensité du contrôle de constitutionnalité des lois de règlement devrait donc s'en trouver accrue.**

---

<sup>1</sup> Cahiers du Conseil constitutionnel n° 19.

L'exactitude des comptes devrait en effet conduire le juge constitutionnel à exercer un contrôle plus approfondi que celui limité aux erreurs manifestes, puisqu'il s'agit pour lui de se prononcer sur la base d'éléments objectifs, alors que les prévisions contenues dans les lois de finances initiales et rectificatives relèvent davantage de la subjectivité. On rappellera aussi que l'article 31 de la LOLF prévoit que « *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* » et qu' « *ils s'assurent notamment de la sincérité des enregistrements comptables et du respect des procédures* ».

**Dans ce cas, la LOLF modifie les conditions d'appréciation de la conformité des lois de règlement par le Conseil constitutionnel**, posées en dernier lieu par sa décision n° 91-300 DC du 20 novembre 1991, prise sur la loi portant règlement définitif du budget de 1989.

Les parlementaires avaient déféré au Conseil cette loi, faisant valoir que son article 11, qui fixe le solde des pertes et profits sur opérations de trésorerie, comportait, à concurrence de 13,78 milliards de francs, une somme qui ne constituait pas, selon eux, une perte de trésorerie mais était assimilable à une charge budgétaire qui devait donc être rangée parmi les charges permanentes de l'Etat. Les requérants estimaient dès lors que l'erreur qui aurait été commise dans l'imputation de la charge de la dette publique entachait d'irrégularité plusieurs articles de la loi de règlement et que, par conséquent, le projet de loi portant règlement définitif du budget de 1989 n'avait pas permis au Parlement d'exercer sur l'exécution du budget le contrôle politique qui lui appartient et qu'il avait été porté atteinte, selon eux, au pouvoir général de décision en matière financière que le Parlement tient de l'article 34 de la Constitution.

Le Conseil constitutionnel, considérant que « *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* », a jugé, dans sa décision n° 91-300 DC, 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 [et] 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* ». Dès lors, « *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 ».*

**Il ne serait pas exclu que les parlementaires défèrent davantage, à l'avenir, les lois de règlement en en dénonçant, notamment, l'insincérité,** d'autant que les projets de loi de règlement, dont la revalorisation est l'une des conséquences induites par la LOLF, sont désormais débattus avant les projets de lois de finances. Ainsi, le projet de loi de règlement du budget de 2005 a été discuté au Parlement en juin 2006 et le projet de loi de finances pour 2007 le sera à l'automne 2006.

Le projet de loi de règlement du budget de 2005, adopté le 28 juin 2006, a ainsi été déféré au Conseil constitutionnel. Les députés requérants, reprenant plusieurs critiques formulées par la Cour des comptes sur l'exécution budgétaire 2005, dénonçaient l'absence de sincérité de ce texte.

Bien que le Conseil fût appelé à se prononcer pour la cinquième fois sur une loi de règlement, c'est la première fois qu'un tel texte lui était déféré sur la base de son insincérité supposée.

Dans sa **décision n° 2006-538 DC** du 13 juillet 2006, le Conseil constitutionnel, notant que *« 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 [celle du 2 janvier 1959] »*, a repoussé le grief d'insincérité : *« 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 »*.

Alors que les requérants contestaient la qualification donnée à des opérations liées à des reprises de dettes, en particulier la reprise par l'Etat de la dette contractée pour le compte du Fonds de financement des prestations sociales des non salariés agricoles (FFIPSA)<sup>1</sup>, le Conseil constitutionnel rappelle que, *« si l'article 37 de la loi organique du 1<sup>er</sup> 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 »*, c'est-à-dire l'article 35 de l'ordonnance du 2 janvier 1959.

En outre, les commentaires parus sur ce point aux *Cahiers du Conseil constitutionnel*<sup>2</sup> indiquent que : *« Si la reprise de la dette du FFIPSA ne se laisse pas aisément discerner dans la loi de règlement pour 2005 (elle apparaît cependant dans l'exposé des motifs de son article 11, ainsi que dans*

---

<sup>1</sup> Le FFIPSA s'est substitué au budget annexe des prestations sociales agricoles (BAPSA) à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2005.

<sup>2</sup> Cahiers du Conseil constitutionnel n° 21.

*l'annexe sur les comptes de l'Etat), il n'en ira pas de même à l'avenir dès lors que :*

*« - le Parlement sera clairement informé, par un tableau de financement voté avec l'article d'équilibre de la loi de finances de l'année en vertu du 8° du I de l'article 34 de la LOLF, des conséquences de ses décisions passées sur le besoin de financement de l'État ;*

*« - les dettes de l'Etat apparaîtront au bilan figurant dans les prochaines lois de règlement et approuvé en vertu du III de l'article 37 de la LOLF ;*

*« - une reprise de dette sera analysée dans le futur comme une opération patrimoniale affectant négativement le résultat comptable dégagé par la loi de règlement ;*

*« - le Parlement approuvera, lors de l'examen de la loi de règlement, un compte de résultat retraçant les pertes et profits de toute nature, y compris les reprises par l'Etat de dettes d'organismes tiers ».*

Il convient dès lors de s'interroger sur la décision qu'adoptera le Conseil constitutionnel sur une prochaine loi de règlement comportant éventuellement des opérations similaires à celles de la loi de règlement du budget de 2005, lorsque l'ensemble des dispositions de la LOLF seront applicables.

### **C. LA CERTIFICATION DES COMPTES DE L'ÉTAT**

La LOLF a étendu la mission d'assistance de la Cour des comptes au Parlement en lui confiant la certification des comptes de l'Etat.

Son article 58 dispose en effet que *« 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 : [...] 5° La certification de la régularité, de la sincérité et de la fidélité des comptes de l'Etat. Cette certification est annexée au projet de loi de règlement et accompagnée du compte rendu des vérifications opérées ».*

**La loi de règlement pour 2006 donnera à la Cour des comptes l'occasion de se prononcer, pour la première fois, sur la certification des comptes de l'Etat.**

Celle-ci est d'autant plus importante qu'elle constitue le mécanisme de sanction du respect des principes comptables, y compris donc le principe de sincérité. **Le Conseil constitutionnel pourrait donc être amené à censurer la loi de règlement sur le fondement de l'insincérité si la Cour des comptes**

**refusait de certifier les comptes ou émettait des réserves sur le terrain de l'insincérité.** Une loi de règlement qui ne tiendrait pas compte des observations de la Cour sur ce point encourrait la censure.

#### **Les observations de la Cour des comptes sur l'exécution du budget 2005**

La Cour des comptes a examiné l'exécution budgétaire de l'exercice 2005 qui est le dernier à être régi par l'ordonnance organique de 1959. A cette occasion, elle a publié un rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'Etat pour l'exercice 2005 et un rapport sur les comptes de l'Etat.

Dans ces deux documents, elle formule un **certain nombre de critiques au regard du principe de sincérité.**

Ainsi, elle considère que *« le montant du déficit du budget de l'Etat pour 2005 aurait dû être majoré du montant de [la] reprise de dette [du FFIPSA], soit 2,5 milliards d'euros »*, et observe : *« La LOLF a clarifié les règles de partage entre opérations budgétaires et opérations de trésorerie en donnant une définition des opérations de trésorerie qui n'était pas aussi précise dans l'ordonnance de 1959. Il importe que toutes les conséquences en soient tirées »*.

S'agissant des opérations de fin d'exercice, la Cour constate que *« les dotations [nécessaires au remboursement intégral de certaines prestations que les organismes de sécurité sociale gèrent pour le compte de l'Etat] ont été déterminées comme une variable d'ajustement du budget, contrevenant ainsi au principe de sincérité applicable aux prévisions budgétaires »*. Elle relève ainsi 681 millions d'euros au titre médicale de l'Etat, 430 millions pour la contribution au Fonds national d'aide au logement, 119 millions au titre de l'allocation spéciale d'invalidité et 118 millions pour l'allocation aux adultes handicapés.

La Cour des comptes s'interroge également sur la régularité du remboursement de l'avance accordée à l'Agence centrale des organismes d'intervention dans le secteur agricole (ACOFA), qui *« pose une question du point de vue de la sincérité budgétaire. La Cour ne peut que constater, en effet, que le remboursement de cette avance le 5 janvier 2006 et son remplacement le même jour par une nouvelle avance n'avait pas d'autre objectif que d'éviter une dégradation du solde budgétaire »*. Enfin, elle fait une **observation tout à fait intéressante pour l'avenir, qui pose la question de la façon dont la jurisprudence du Conseil constitutionnel prendra en compte le principe de sincérité** : *« Cette opération, qui n'était pas irrégulière au regard des textes actuellement applicables, pose cependant problème au regard du principe de la sincérité budgétaire, désormais affirmé par la loi organique »*.

La Cour formule notamment la recommandation suivante : *« Il y a aurait lieu notamment que, pour respecter le principe de sincérité des prévisions budgétaires, le montant des prélèvements effectués après la fin de l'exercice en janvier ne diffère pas de celui prévu dans la loi de finances rectificative de décembre »*. Plus généralement, elle note que *« l'utilisation de la période complémentaire pour améliorer le solde budgétaire de l'exercice nuit à la sincérité de celui-ci et devrait être écartée »*.



#### ***D. LES PREMIÈRES APPRÉCIATIONS DU PRINCIPE DE SINCÉRITÉ PAR LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL APRÈS L'ENTRÉE EN VIGUEUR DE LA LOLF***

La LOLF est entrée en vigueur de façon progressive. Ainsi, certaines de ses dispositions ont été applicables dès le 1<sup>er</sup> janvier 2002, tandis que d'autres ne sont entrées en vigueur qu'au 1<sup>er</sup> janvier 2005.

Le Conseil constitutionnel a eu l'occasion de se prononcer, très rapidement après sa décision portant sur la LOLF, sur la façon dont il convenait d'entendre le principe de sincérité, érigé par ladite loi organique au même rang que les principes budgétaires traditionnels.

Ses **décisions n° 2001-453 DC** et **n° 2001-456 DC** conduisent à s'interroger sur la **portée limitée du principe de sincérité**.

Le principe de sincérité budgétaire pourrait en effet se voir restreindre dans son effectivité par le recours à l'invocation, par le Conseil, des aléas et des incertitudes économiques. Dans les deux décisions précitées, le juge constitutionnel recourt ainsi à des arguments nouveaux concernant les reproches adressés par les requérants aux erreurs d'évaluation des recettes. On rappellera toutefois que les notions d'aléas et d'incertitudes figurent à l'article 32 de la LOLF<sup>1</sup>, qui érige la sincérité en principe budgétaire.

Dans sa **décision n° 2002-464 DC**, le Conseil constitutionnel rejette le grief d'insincérité mais émet une nouvelle réserve : il considère en effet que la loi n'est pas insincère parce que « *le Parlement devra être informé en temps utile des mesures de « régulation budgétaire »<sup>2</sup> mises en œuvre* » et parce que, « *en particulier, conformément aux dispositions du I et du III de l'article 14 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 [...], applicables à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2002, les commissions compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat devront être informées de tout décret d'annulation avant sa publication et de « tout acte, quelle qu'en soit la nature, ayant pour objet ou pour effet de rendre des crédits indisponibles* » ».

**La loi de finances pour 2006, qui est la première loi de finances initiale régie entièrement par la LOLF**, a été déférée au Conseil constitutionnel sans que le terme « sincérité » apparaisse dans le texte de la saisine des requérants. Ceux-ci ont toutefois émis des critiques qui avaient des implications sur l'appréciation de la sincérité de cette loi de finances. Ils contestaient en particulier l'insuffisance de l'information du Parlement s'agissant des indicateurs de performance, la transformation en détachements des mises à disposition d'un certain nombre de personnels de l'éducation

---

<sup>1</sup> Cet article est applicable à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2002.

<sup>2</sup> C'est la première fois qu'une décision du Conseil constitutionnel mentionne explicitement la « régulation budgétaire ».

nationale auprès du secteur associatif ainsi que les contours de la mission « écologie et développement durable ».

Sur le premier point, le Conseil constitutionnel, dans sa **décision n° 2005-530 DC** du 29 décembre 2005, a estimé qu' « *en l'espèce, il n'est pas établi que les indicateurs de performances associés à la loi de finances pour 2006 soient entachés d'un défaut de sincérité ; que, si quelques retards ou déficiences ont pu être constatés et devront être corrigés à l'avenir, ils ne sont, ni par leur nombre, ni par leur ampleur, de nature à remettre en cause la régularité d'ensemble de la procédure législative* ».

Il a rejeté le grief développé sur le deuxième point au motif que « *la transformation en détachements des mises à disposition de personnels de l'Etat n'est contraire à aucune règle constitutionnelle ou organique* » et a d'ailleurs considéré que la mesure tendant à accorder aux organismes concernés une subvention correspondant aux montants des rémunérations des personnels détachés qu'ils prendront en charge, « *destinée à mieux identifier les employeurs véritables et la réalité de l'aide que leur apporte l'Etat, ne méconnaît pas le principe de sincérité budgétaire* ».

Enfin, sur le troisième point, le Conseil constitutionnel a considéré qu' « *il appartient au Gouvernement de définir le périmètre des différentes missions en fonction des politiques publiques mises en oeuvre ; qu'il est également de sa compétence de choisir de constituer ces missions à partir des crédits d'un seul ou de plusieurs ministères ; que, contrairement aux affirmations des requérants, les critères sur lesquels repose la délimitation des missions mises en cause ne sont entachés d'aucune erreur manifeste d'appréciation* ».

\*

\*      \*

Le principe de sincérité se trouve à la frontière du droit et de l'appréciation politique, comme le relève parfois la doctrine : « *Nécessaire à affirmer, impossible - ou quasi-impossible - à contrôler, telle est la situation improbable du principe de sincérité* »<sup>1</sup>.

Celui-ci donne lieu à une jurisprudence constitutionnelle qui, après l'entrée en vigueur complète des lois organiques relatives aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale, sera probablement appelée à évoluer dans un sens qui renforcera encore les pouvoirs de contrôle du

---

<sup>1</sup> Dominique Rousseau dans la Revue du droit public n° 1-2006.

Parlement sur le vote et l'exécution du budget de l'Etat et celui de la sécurité sociale, étant rappelé que le consentement à l'impôt, et donc aux dépenses qu'il permet de financer, est le fondement de la démocratie représentative.



## **ANNEXES**

**Annexe 1 :** Liste des décisions du Conseil constitutionnel relatives à la sincérité des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale

**Annexe 2 :** Extraits des principales décisions du Conseil constitutionnel citées



**Annexe 1 :**

**Liste des décisions du Conseil constitutionnel relatives à la sincérité des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale**

<b>DÉCISION</b>	<b>DATE</b>	<b>LOI DÉFÉRÉE</b>	<b>GRIEFS SOULEVÉS PAR LES REQUÉRANTS</b>	<b>TERMES UTILISÉS DANS LA DÉCISION DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL</b>	<b>CONFORMITÉ AU REGARD DES GRIEFS SOULEVÉS</b>
<b>82-154 DC</b>	29 décembre 1982	Loi de finances pour 1983	-	Clarté des comptes de l'Etat Contrôle efficace du Parlement	oui
<b>83-164 DC</b>	29 décembre 1983	Loi de finances pour 1984	Atteinte au droit de contrôle du Parlement	Elément de sincérité [de l'article et de l'état déferés]	oui
<b>93-320 DC</b>	21 juin 1993	Loi de finances rectificative pour 1993	Sincérité des chiffres contenus dans le collectif	-	oui
<b>93-330 DC</b>	29 décembre 1993	Loi de finances pour 1994	Altération de la sincérité du budget	-	oui
<b>94-351 DC</b>	29 décembre 1994	Loi de finances pour 1995	Nécessaire sincérité budgétaire, entendue comme garantie fondamentale du respect des attributions du Parlement Insincérité de la présentation des recettes et de l'équilibre général du budget Insincérité des tableaux d'effectifs	Sincérité de la présentation générale de la loi de finances	oui
<b>95-369 DC</b>	29 décembre 1995	Loi de finances pour 1996	-	Principe de sincérité du budget	oui
<b>95-371 DC</b>	29 décembre 1995	Loi de finances rectificative pour 1995	Principe de sincérité budgétaire Sincérité de la présentation des comptes et de l'information du Parlement	Sincérité de la présentation d'une loi de finances	oui
<b>96-385 DC</b>	30 décembre 1996	Loi de finances pour 1997	Exigence de sincérité budgétaire Principe de sincérité budgétaire	Principe de sincérité budgétaire	oui
<b>97-395 DC</b>	30 décembre 1997	Loi de finances pour 1998	Sincérité de la présentation et de	Atteinte portée à la sincérité de la loi	oui

DÉCISION	DATE	LOI DÉFÉRÉE	GRIEFS SOULEVÉS PAR LES REQUÉRANTS	TERMES UTILISÉS DANS LA DÉCISION DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL	CONFORMITÉ AU REGARD DES GRIEFS SOULEVÉS
			l'équilibre de la loi de finances	de finances	
<b>98-405 DC</b>	29 décembre 1998	Loi de finances pour 1999	Motifs de procédure entachant la sincérité de la loi de finances Insincérité budgétaire	Principe de sincérité budgétaire Exigence de sincérité budgétaire	oui
<b>98-406 DC</b>	29 décembre 1998	Loi de finances rectificative pour 1998	Obligation de sincérité Principe fondamental de la sincérité budgétaire	Exigences constitutionnelles invoquées par les requérants	oui
<b>99-422 DC</b>	21 décembre 1999	Loi de financement de la sécurité sociale pour 2000	Sincérité de l'engagement social de la Nation Sincérité des prévisions financières dans le domaine de la sécurité sociale Insincérité des prévisions de recettes Manque général de sincérité Principe de sincérité budgétaire	Sincérité des prévisions de recettes Défaut de sincérité	oui
<b>99-424 DC</b>	29 décembre 1999	Loi de finances pour 2000	Absence manifeste de sincérité (en particulier, absence de prévisions budgétaires) Principe de sincérité budgétaire Principe fondamental de sincérité de la loi de finances Principe constitutionnel de sincérité budgétaire Obligation de sincérité du budget et des comptes Principe de sincérité budgétaire	Sincérité de la loi de finances Défaut de sincérité	oui



<b>DÉCISION</b>	<b>DATE</b>	<b>LOI DÉFÉRÉE</b>	<b>GRIEFS SOULEVÉS PAR LES REQUÉRANTS</b>	<b>TERMES UTILISÉS DANS LA DÉCISION DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL</b>	<b>CONFORMITÉ AU REGARD DES GRIEFS SOULEVÉS</b>
<b>99-425 DC</b>	29 décembre 1999	Loi de finances rectificative pour 1999	Principe de sincérité budgétaire	Sincérité des évaluations de recettes fiscales	oui
<b>2000-437 DC</b>	19 décembre 2000	Loi de financement de la sécurité sociale pour 2001	Sincérité des prévisions de recettes		oui
<b>2000-441 DC</b>	28 décembre 2000	Loi de finances rectificative pour 2000	Principe de sincérité budgétaire	Sincérité de la loi de finances rectificative	oui
<b>2000-442 DC</b>	28 décembre 2000	Loi de finances pour 2001	Défaut de sincérité	Sincérité des plafonds de charges	oui
<b>2001-448 DC</b>	25 juillet 2001	Loi organique relative aux lois de finances	Saisine au titre de l'article 1, alinéa 1 de la Constitution	Sincérité des comptes de l'Etat Principe de sincérité Impératif de sincérité	oui
<b>2001-453 DC</b>	18 décembre 2001	Loi de financement de la sécurité sociale pour 2002	Sincérité des prévisions et de la loi de financement Exigence constitutionnelle de sincérité Sincérité de l'engagement social de la Nation Principe de sincérité des comptes sociaux	Principe de sincérité	oui
<b>2001-456 DC</b>	27 décembre 2001	Loi de finances pour 2002	Principe de sincérité budgétaire Défaut de sincérité budgétaire Principe de sincérité des lois de finances	Sincérité de la loi de finances Principe de sincérité	oui

DÉCISION	DATE	LOI DÉFÉRÉE	GRIEFS SOULEVÉS PAR LES REQUÉRANTS	TERMES UTILISÉS DANS LA DÉCISION DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL	CONFORMITÉ AU REGARD DES GRIEFS SOULEVÉS
<b>2002-463 DC</b>	12 décembre 2002	Loi de financement de la sécurité sociale pour 2003	Principe constitutionnel de sincérité Principe de sincérité	Sincérité des prévisions de recettes Exigence de sincérité Sincérité des objectifs de dépenses d'assurance maladie Défaut de sincérité	oui
<b>2002-464 DC</b>	27 décembre 2002	Loi de finances pour 2003	Principe de sincérité budgétaire Principe de sincérité des lois de finances Insincérité manifeste Exigence de sincérité	Principe de sincérité	oui
<b>2003-486 DC</b>	11 décembre 2003	Loi de financement de la sécurité sociale pour 2004	Principe constitutionnel de sincérité Principe de sincérité Principe de sincérité budgétaire	Sincérité des prévisions de recettes et des objectifs de dépenses d'assurance maladie Défaut de sincérité	oui
<b>2003-488 DC</b>	29 décembre 2003	Loi de finances rectificative pour 2003	Exigence de sincérité budgétaire Principe de sincérité	Défaut de sincérité	oui
<b>2003-489 DC</b>	29 décembre 2003	Loi de finances pour 2004	Principe constitutionnel de sincérité Principe de sincérité Exigence de sincérité Contrôle de sincérité	Principe de sincérité Défaut de sincérité	oui
<b>2004-508 DC</b>	16 décembre 2004	Loi de financement de la sécurité sociale pour 2005	Principe constitutionnel de sincérité Défaut de sincérité Principe de sincérité	-	oui

<b>DÉCISION</b>	<b>DATE</b>	<b>LOI DÉFÉRÉE</b>	<b>GRIEFS SOULEVÉS PAR LES REQUÉRANTS</b>	<b>TERMES UTILISÉS DANS LA DÉCISION DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL</b>	<b>CONFORMITÉ AU REGARD DES GRIEFS SOULEVÉS</b>
<b>2004-511 DC</b>	29 décembre 2004	Loi de finances pour 2005	Principe de sincérité Exigence de sincérité Contrôle de sincérité	Absence de sincérité	oui
<b>2005-519 DC</b>	29 juillet 2005	Loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale	Saisine au titre de l'article 61, alinéa 1 de la Constitution	Impératif de sincérité	oui
<b>2005-528 DC</b>	15 décembre 2005	Loi de financement de la sécurité sociale pour 2006	Principe constitutionnel de sincérité Exigence constitutionnelle de sincérité Absence de sincérité manifeste	Sincérité de l'ONDAM	oui
<b>2005-530 DC</b>	29 décembre 2005	Loi de finances pour 2006	-	Principe de sincérité budgétaire	oui
<b>2006-538 DC</b>	13 juillet 2006	Loi portant règlement définitif du budget de 2005	Principe de sincérité Sincérité des comptes de l'État Sincérité des lois de règlement Exigence de sincérité Principe général de sincérité budgétaire	Principe de sincérité	oui



**Annexe 2 :**  
**Extraits des principales décisions du Conseil constitutionnel citées**

**Décision n° 83-164 DC du 29 décembre 1983**

**Loi de finances pour 1984**

Le Conseil constitutionnel,

Vu la Constitution ;

Vu l'ordonnance du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, notamment le chapitre II du titre II de ladite ordonnance ;

Vu l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances ;

Le rapporteur ayant été entendu ;

[...]

Sur l'article 42 et l'état A relatifs à la taxe intérieure sur les produits pétroliers :

11. Considérant que les députés auteurs de la saisine soutiennent que l'ordonnance du 18 mai 1983, qui a modifié le tarif de la taxe intérieure sur les produits pétroliers tel qu'il avait été fixé par la loi de finances pour 1983, méconnaît l'avant-dernier alinéa de l'article 2 de l'ordonnance 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, en vertu duquel seules les lois de finances dites rectificatives peuvent, en cours d'année, modifier les dispositions de la loi de finances de l'année ; que, selon eux, l'article 42 de la loi de finances pour 1984 et l'état A qui y est annexé qui, pour évaluer les recettes de l'Etat, prennent en compte les conséquences financières de l'ordonnance du 18 mai 1983 l'ont implicitement validée et sont ainsi entachés de l'inconstitutionnalité qui affecte cette ordonnance.

12. Considérant que l'article 42 et l'état A se bornent, pour évaluer les ressources de l'Etat, à traduire l'incidence des dispositions, notamment d'ordre fiscal, actuellement en vigueur, que les éléments contenus dans l'annexe "Voies et moyens" de la loi de finances concernant ces évaluations n'ont pas la nature de dispositions ayant pour objet d'édicter ou de modifier des règles relatives aux impositions ; que l'inclusion dans cet état de l'évaluation du produit attendu pour 1984 de la taxe intérieure sur les produits pétroliers, telle qu'elle résulte de l'ordonnance du 18 mai 1983, n'est qu'un élément de sincérité de cet article et de cet état ;

13. Considérant que les dispositions critiquées ne constituent ni une validation ni une ratification de l'ordonnance du 18 mai 1983 ; qu'ainsi le moyen manque en fait ;

[...]

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

**Loi de finances rectificative pour 1993**

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL,

Vu la Constitution ;

Vu l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 modifiée portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, notamment le chapitre II du titre II de ladite ordonnance ;

Vu l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 modifiée portant loi organique relative aux lois de finances ;

Le rapporteur ayant été entendu ;

[...]

- SUR LE FOND :

. En ce qui concerne l'article 2 :

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

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

Considérant que l'article 2 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 dispose que : "... la loi de finances de l'année prévoit et autorise, pour chaque année civile, l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat... Seules des lois de finances dites "rectificatives" peuvent, en cours d'année, modifier les dispositions de la loi de finances de l'année" ; que l'article 3 de la même ordonnance énumère les catégories de ressources permanentes de l'Etat ; qu'aux termes de l'article 6 de cette ordonnance, les charges de l'Etat comprennent notamment "les dépenses ordinaires" au nombre desquelles figurent "les charges de la dette publique" ; que

l'article 15 du même texte dispose que : "Outre les opérations permanentes de l'Etat décrites aux articles 3 et 6 ci-dessus, le Trésor public exécute sous la responsabilité de l'Etat des opérations de trésorerie. Celles-ci comprennent : a) Des émissions et remboursements d'emprunts publics..." ; qu'enfin aux termes de l'article 30 de la même ordonnance : "Les opérations de trésorerie de l'Etat sont affectées à des comptes de trésorerie distincts..." ;

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

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

[...]

. En ce qui concerne l'article 10 :

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'Etat 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 ;

Considérant que les ressources de l'Etat 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 ;

[...]



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

**Loi de finances pour 1994**

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL,

Vu la Constitution ;

Vu l'ordonnance n 58-1067 du 7 novembre 1958 modifiée portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;

Vu l'ordonnance n 59-2 du 2 janvier 1959 modifiée portant loi organique relative aux lois de finances ;

Vu le code général des impôts ;

Vu le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique ;

Vu le code de la sécurité sociale, notamment son article L. 821-2 ;

Vu la loi n 83-630 du 12 juillet 1983 modifiée relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement ;

Vu la loi n 90-669 du 30 juillet 1990 modifiée relative à la révision générale des évaluations des immeubles retenus pour la détermination des bases des impôts directs locaux ;

Vu la loi n 93-936 du 22 juillet 1993 relative aux pensions de retraite et à la sauvegarde de la protection sociale ;

Vu le décret n 93-861 du 18 juin 1993 portant création de l'établissement public Météo France ;

Le rapporteur ayant été entendu ;

[...]

- SUR L'ARTICLE 105 :

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

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

l'année 1994 sous forme de compte d'avance et que, dès lors que l'avance n'est pas effectivement remboursée, les dispositions de l'article 28 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 imposaient "ou bien de comptabiliser le prêt dans le budget ou de constater la perte et d'en inscrire la charge" ; qu'en n'opérant pas de la sorte, l'article 55 altérerait gravement la sincérité du budget ;

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

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

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

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

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

[...]

**Décision n° 94-351 DC du 29 décembre 1994**

**Loi de finances pour 1995**

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL,

Vu la Constitution ;

Vu l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 modifiée portant loi organique sur le Conseil constitutionnel notamment le chapitre II du titre II de ladite ordonnance ;

Vu l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 modifiée portant loi organique relative aux lois de finances ;

Vu la loi n° 72-657 du 13 juillet 1972 modifiée instituant des mesures en faveur de certaines catégories de commerçants et artisans âgés ;

Vu l'article 106 de la loi de finances pour 1982, n° 81-1160, du 30 décembre 1981 ;

Vu la loi n° 93-923 de privatisation, du 19 juillet 1993 ;

Vu l'article 71 de la loi de finances pour 1993, n° 92-1376, du 30 décembre 1992 ;

Vu le code rural, notamment ses articles 1003-4, 1024 et 1107 ;

Vu le code de la sécurité sociale notamment son article L. 135-2 ;

Vu le code général des impôts ;

Vu le code des pensions civiles et militaires ;

Vu les observations du Gouvernement enregistrées le 27 décembre 1994 ;

Vu les observations en réplique présentées par les auteurs de la saisine enregistrées le 28 décembre 1994 ;

Le rapporteur ayant été entendu ;

- SUR L'ARTICLE 34 :

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

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

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

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

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

Considérant en outre que les règles énoncées ci-dessus s'appliquent aux budgets annexes, dont les dépenses d'exploitation suivent les mêmes règles que les dépenses ordinaires du budget, en vertu de l'article 21 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 ;

Considérant qu'aux termes de l'article 1003-4 du code rural, le budget annexe des prestations sociales agricoles (BAPSA) comporte en dépenses notamment les

versements destinés au paiement par les caisses... "des prestations de l'assurance vieillesse des non-salariés agricoles..." ;

Considérant que, par suite, en prévoyant la prise en compte dans les dépenses du fonds de solidarité vieillesse d'une dépense à caractère permanent incombant au budget annexe des prestations sociales agricoles, l'article 34 de la loi déferée a méconnu le principe d'universalité susvisé ;

Considérant, dès lors, que doivent être déclarés contraires à la Constitution, au I de cet article, les mots : "et 1107" et les mots : "et par l'Etat au titre du code des pensions civiles et militaires" ; que ces dispositions constituent les seules adjonctions effectuées au 3ème alinéa de l'article L. 135-2 du code de la sécurité sociale par le I de l'article 34 ; qu'ainsi, eu égard à l'objet de l'article, l'ensemble de ce I doit être regardé comme inséparable et, de ce fait, contraire à la Constitution ; qu'il en va de même du II de cet article dont le seul objet est de tirer des conséquences des adjonctions opérées par le I ;

Considérant dès lors que l'article 34 doit être déclaré contraire à la Constitution ;

Considérant que, bien que situées en première partie de la loi de finances, ces dispositions ne remettent pas en cause les données générales de l'équilibre budgétaire ;

- SUR LA SINCERITE DE LA PRESENTATION GENERALE DE LA LOI DE FINANCES ET LA MECONNAISSANCE ALLEGUEE DES DROITS DU PARLEMENT :

. En ce qui concerne les ressources prévues par l'article 31 :

Considérant que les requérants font grief à l'article 31 de comporter un montant "irréaliste" des recettes attendues des opérations de privatisation, faussant ainsi le total des recettes et l'équilibre général figurant à l'article 36 de la loi déferée, de méconnaître les règles de non affectation des recettes et de financer massivement des charges permanentes par des recettes "incertaines" et "temporaires" ;

Considérant que l'article 31 prévoit, par dérogation à l'article 71 de la loi de finances pour 1993, que les produits provenant d'opérations de privatisation seront affectés en recettes du budget général, au-delà des huit premiers milliards de francs, lesquels viennent en recettes d'un compte d'affectation spéciale ;

Considérant que les ressources de l'Etat retracées dans la loi de finances présentent un caractère prévisionnel et doivent tenir compte des effets économiques et financiers de la politique que le Gouvernement entend mener ; qu'eu égard à la liste des entreprises dont la privatisation a été autorisée par la loi susvisée du 19 juillet 1993, le Gouvernement pouvait proposer au Parlement l'inscription au titre de 1995 de recettes prévisionnelles pour un montant de 55 milliards de francs ; qu'en outre, la circonstance qu'au-delà d'un plafond les recettes ne soient plus affectées à un compte d'affectation spéciale mais soient

versées au budget général ne méconnaît pas les règles d'affectation de recettes à des dépenses non plus qu'aucune autre règle à valeur constitutionnelle ;

. En ce qui concerne la dissimulation alléguée de charges publiques :

Considérant que les députés auteurs de la saisine soutiennent que la "débudgétisation systématique", la sous-évaluation ou l'absence de prise en compte de nombreuses dépenses, le recours à des emplois en surnombre, le report de crédits d'équipement, l'insuffisance de créations d'emplois ou de certains crédits affectent la sincérité d'ensemble des charges de la loi de finances ; qu'en sus de la mise en cause de certaines dotations budgétaires, ils visent ainsi les articles 33 et 35 de cette loi ;

- Quant à l'article 33 de la loi et au chapitre 46-40 du budget du ministère du logement :

Considérant que les requérants font valoir que l'article 33, en augmentant le montant de la part des recettes de TVA affecté au B.A.P.S.A., permet de diminuer la subvention de l'Etat à ce budget annexe ; qu'en outre ils mettent en cause la diminution d'un milliard de francs de la subvention du budget général au fonds d'aide au logement que fait apparaître le chapitre 46-40 du budget du ministère du logement ; que selon eux, ces dispositions ne traduisent pas la réalité des besoins de financement public ;

Considérant que les dispositions contestées qui résultent de choix de gestion du Gouvernement ne méconnaissent aucun principe constitutionnel, ainsi d'ailleurs que les requérants l'admettent ;

- Quant à la sous-évaluation d'autres dépenses :

Considérant que les députés, auteurs de la saisine, mettent en cause la "pratique systématique de la sous-évaluation" de certaines dépenses ; qu'ils font grief à l'article 35 d'évaluer de façon minorée le montant du prélèvement sur recettes opéré au titre de la participation de la France au budget des Communautés européennes, au budget des charges communes de faire apparaître un versement limité à 5 milliards de francs à l'Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (UNEDIC), aux crédits d'équipement du budget du ministère de la défense de comporter un report de crédits de 6,5 milliards de francs ; qu'ils allèguent en outre qu'aucun crédit n'est prévu pour tirer les conséquences du financement de l'"Association pour la gestion de la structure financière" tel qu'il résulte d'un accord passé par l'Etat avec l'Association générale des institutions de retraite des cadres (AGIRC) et l'Association des régimes de retraites complémentaires (ARRCO) et qu'ils soutiennent que les crédits de l'Education nationale ne tirent pas toutes les conséquences de la "loi de programmation du nouveau contrat pour l'école" en cours de discussion, tant en ce qui concerne les crédits que les créations de postes ; qu'il en va de même, selon eux, d'une disposition votée lors de l'examen de la loi portant diverses dispositions d'ordre social ; qu'ils mettent en cause la

circonstance que quinze magistrats seraient recrutés en surnombre ; qu'enfin ils critiquent certaines dispositions de la loi de finances rectificative pour 1994 ;

Considérant que le grief relatif à l'article 35 tenant à l'absence de prise en compte des effets financiers de l'adhésion de nouveaux pays à l'Union européenne manque en fait ;

Considérant que si les requérants font grief à la loi de finances contestée de prendre en compte un montant de subventions inférieur à celui qui résulte de l'accord signé le 13 juillet 1993 entre l'Etat et l'UNEDIC, cet accord a été modifié par un avenant permettant une diminution de l'engagement financier de l'Etat ; que dès lors ce grief doit être écarté ;

Considérant que le report de crédits contesté, conforme aux prescriptions de l'ordonnance susvisée du 2 janvier 1959, ne méconnaît aucune règle de valeur constitutionnelle ;

Considérant que le chapitre 46-71 du budget du ministère du travail comporte l'inscription pour un montant de 1 617,45 millions de francs des crédits nécessaires au financement par l'Etat de l'accord passé avec l'AGIRC et l'ARCCO le 29 décembre 1993 ; qu'en conséquence le grief tiré de ce que de tels crédits ne figureraient pas dans la loi déferée manque en fait ;

Considérant que l'existence de recrutements en surnombre ne ressort pas de dispositions de la loi déferée ;

Considérant qu'en tout état de cause il n'incombe pas nécessairement à la loi de finances de prendre en compte des charges provenant de textes de loi dont l'adoption n'est pas définitive ; que par ailleurs les griefs tirés de dispositions de la loi de finances rectificative pour 1994 ne sauraient être utilement invoqués à l'encontre de la loi de finances pour 1995 ;

. En ce qui concerne la méconnaissance alléguée des droits du Parlement :

Considérant que les députés auteurs de la saisine allèguent que les assemblées n'auraient pas disposé de l'information nécessaire à l'exercice effectif de leurs pouvoirs de contrôle du fait notamment des décalages qu'ils ont invoqués d'une part entre la prévision initiale et la réalité des recettes qui doivent être perçues, d'autre part en raison de la sous-évaluation alléguée de certaines charges ; qu'il ne ressort pas, ainsi qu'il a été énoncé, des estimations ou charges en cause non plus que des conditions du débat au Parlement que ce dernier n'ait pas disposé en temps utile des informations nécessaires à l'exercice complet de ses prérogatives budgétaires conformément aux prescriptions de l'article 32 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 ;

[...]



**Décision n° 96-385 DC du 30 décembre 1996**

**Loi de finances pour 1997**

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL,

Vu la Constitution ;

Vu l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 modifiée portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, notamment le chapitre II du titre II de ladite ordonnance ;

Vu l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 modifiée portant loi organique relative aux lois de finances ;

Vu la loi n° 72-657 du 13 juillet 1972 modifiée instituant des mesures en faveur de certaines catégories de commerçants et artisans âgés et la loi n° 73-1193 du 27 décembre 1973 modifiée d'orientation du commerce et de l'artisanat ;

Vu la loi n° 82-1091 du 23 décembre 1982 modifiée relative à la formation professionnelle des artisans ;

Vu la loi n° 82-939 du 4 novembre 1982 modifiée relative à la contribution exceptionnelle de solidarité en faveur des travailleurs privés d'emploi ;

Vu la loi de finances pour 1985 (n° 84-1208 du 29 décembre 1984 modifiée) et la loi de finances rectificative pour 1986 (n° 86-1318 du 30 décembre 1986 modifiée) ;

Vu la loi n° 90-568 du 2 juillet 1990 modifiée relative à l'organisation du service public de la poste et des télécommunications et la loi n° 96-660 du 26 juillet 1996 relative à l'entreprise nationale France Télécom ;

Vu le code général des impôts ;

Vu le code du travail ;

Vu le code de la sécurité sociale ;

Vu le code rural ;

Vu le code général des collectivités territoriales ;

Vu les observations du Gouvernement enregistrées le 24 décembre 1996 ;

Vu les observations en réplique présentées par les auteurs de la saisine, enregistrées le 27 décembre 1996 ;

Le rapporteur ayant été entendu ;

[...]

- SUR L'ARTICLE 46 DE LA LOI :

20. Considérant que l'article 46 détermine le montant et les modalités de dévolution à l'Etat de la contribution forfaitaire exceptionnelle versée par l'entreprise nationale France Télécom en application de l'article 30 de la loi du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service public de la poste et des télécommunications, tel que modifié par la loi susvisée du 26 juillet 1996 ; qu'il fixe le montant de cette contribution à 37,5 milliards de francs et prévoit qu'elle sera versée en 1997 à un établissement public national à caractère administratif ayant pour mission de la gérer et de reverser chaque année au budget de l'Etat, dans la limite de ses actifs, une somme de un milliard de francs en 1997, majorée ensuite chaque année de 10 % par rapport au versement de l'année précédente ;

21. Considérant que les requérants soutiennent que cet article méconnaît le principe de sincérité budgétaire en ce que loin d'être justifiée par la nécessité de financer les retraites des agents fonctionnaires de France Télécom désormais prises en charge par l'Etat, la contribution exceptionnelle en cause permettrait, à concurrence du montant des versements opérés chaque année, de participer à la réduction du déficit budgétaire et perdrait dès lors toute nécessité ;

22. Considérant que si le versement par l'entreprise France Télécom d'une contribution forfaitaire exceptionnelle de 37,5 milliards de francs à un établissement public chargé de la gérer trouve effectivement sa justification, sans en constituer toutefois la contrepartie, dans la prise en charge par l'Etat des retraites des agents fonctionnaires de l'entreprise France Télécom, les versements annuels au budget de l'Etat effectués par cet établissement public ne seront directement affectés à aucune dépense en particulier et viendront concourir aux conditions générales de l'équilibre du budget conformément à l'article 18 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances ; que, dans ces conditions, le grief allégué ne peut qu'être écarté ;

[...]

- SUR L'ARTICLE 130 DE LA LOI :

26. Considérant que cet article a pour objet de modifier l'assiette de la taxe d'aide au commerce et à l'artisanat en l'élargissant aux surfaces consacrées à la vente au détail de carburants et de majorer ses taux minimal et maximal lorsque l'établissement assujéti a une activité de vente au détail de carburants ;

27. Considérant que les auteurs de la saisine soutiennent en premier lieu que l'alourdissement de la taxe d'aide au commerce et à l'artisanat aurait pour seul objet de permettre le prélèvement exceptionnel de 300 millions de francs sur les excédents du Fonds d'intervention pour la sauvegarde, la transmission et la restructuration des activités artisanales et commerciales, institué par l'article 2 de la loi de finances rectificative pour 1996 ; que la combinaison de ces deux dispositions constituerait une manipulation contraire au principe de sincérité budgétaire ; qu'ils font valoir en second lieu que la détermination de l'assiette de

la taxe viole le principe d'égalité devant l'impôt en ce que cette taxe est prélevée sur les "grandes surfaces" à un taux variant selon leur chiffre d'affaires au m<sup>2</sup>, alors que ce critère ne permettrait en rien de mesurer l'activité des stations service qu'elles gèrent et qu'une taxe ne frappant que la distribution de carburants ne pourrait constitutionnellement être assise que sur cette activité même ; qu'enfin une discrimination fiscale injustifiée concernant la distribution de carburants serait opérée entre les stations service gérées par les "grandes surfaces" et les autres stations service ;

28. Considérant qu'il est loisible au législateur, dans le cadre d'une loi de finances de l'année, d'augmenter le produit d'une taxe en élargissant son assiette et en modifiant son taux et, dans le cadre d'une loi de finances rectificative, d'opérer un prélèvement exceptionnel au profit du budget de l'Etat sur des excédents du produit de la même taxe, accumulés au cours des années précédentes ; qu'il s'agit de deux opérations distinctes et que dès lors le moyen tiré d'une atteinte au principe de sincérité budgétaire ne peut qu'être écarté ;

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

30. Considérant d'une part qu'en modifiant l'assiette de la taxe d'aide au commerce et à l'artisanat pour l'élargir aux surfaces consacrées à la vente au détail de carburants et en augmentant ses taux minimal et maximal lorsque l'établissement assujéti a une activité de vente au détail de carburants, le législateur a entendu prendre en compte à ces deux titres la circonstance que cette activité avait une incidence sur le montant du chiffre d'affaires global réalisé ; qu'il a ainsi fondé son appréciation sur des critères objectifs et rationnels ;

31. Considérant d'autre part que les établissements soumis à la taxe d'aide au commerce et à l'artisanat ayant une activité de vente au détail de carburant ne sont pas placés au regard de l'objet de cette taxe dans la même situation que d'autres établissements commerciaux ayant la même activité, non soumis à ladite taxe, quels que soient par ailleurs les montants du chiffre d'affaires et de la marge bénéficiaire tirés de cette activité ; que dès lors en n'incluant pas ces établissements commerciaux dans l'assiette de la taxe, le législateur n'a pas méconnu le principe d'égalité devant l'impôt ;

[...]

**Décision n° 97-395 DC du 30 décembre 1997**

**Loi de finances pour 1998**

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL,

Vu la Constitution ;

Vu l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 modifiée, portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, notamment le chapitre II du titre II de ladite ordonnance ;

Vu l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 modifiée, portant loi organique relative aux lois de finances ;

Vu la loi n° 97-1164 du 19 décembre 1997 de financement de la sécurité sociale pour 1998 ;

Vu la loi n° 48-1268 du 17 août 1948 modifiée relative au redressement financier, notamment son article 5 ;

Vu la loi n° 49-1034 du 31 juillet 1949 modifiée portant aménagement de la taxe locale additionnelle aux taxes sur le chiffre d'affaires, notamment son article 6, ensemble l'article 29 de la loi n° 83-1179 du 29 décembre 1983 et l'article 37 de la loi n° 84-1208 du 29 décembre 1984 ;

Vu la loi de finances pour 1993 (n° 93-1376 du 30 décembre 1992) ;

Vu la loi de finances pour 1995 (n° 94-1162 du 29 décembre 1994) ;

Vu la loi de finances pour 1996 (n° 95-1346 du 30 décembre 1995) ;

Vu la loi de finances pour 1997 (n° 96-1181 du 30 décembre 1996) ;

Vu la loi n° 96-1093 du 16 décembre 1996 relative à l'emploi dans la fonction publique et à diverses mesures d'ordre statutaire ;

Vu le code de la sécurité sociale ;

Vu le code général des impôts ;

Vu le code rural ;

Vu les observations complémentaires présentées par les auteurs de la saisine, enregistrées le 22 décembre 1997 ;

Vu les observations du Gouvernement, enregistrées le 24 décembre 1997 ;

Le rapporteur ayant été entendu ;

1. Considérant que les députés requérants défèrent au Conseil constitutionnel la loi de finances pour 1998 en mettant en cause sa procédure d'adoption, la sincérité de sa présentation et de son équilibre financier et plus particulièrement, en tout ou partie, ses articles 12, 19, 41, 80, 85, 111 et 119 ;

[...]

- SUR LES MOYENS TIRES DU CARACTERE INSINCERE DE LA LOI DE FINANCES :

6. Considérant que les députés requérants font, en premier lieu, valoir que la loi de finances aurait dû tirer les conséquences, conformément à la volonté du constituant, des dispositions de la loi de financement de la sécurité sociale pour 1998, dans la mesure où elles auraient une incidence sur la détermination du revenu imposable, sur le calcul de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, sur le niveau de l'épargne et sur celui des prélèvements obligatoires ; que les dispositions de la loi de financement de la sécurité sociale pour 1998 dont il n'aurait pas été tenu compte comprendraient la substitution de la contribution sociale généralisée aux cotisations d'assurance maladie, l'augmentation des taux de cette contribution sur les produits de l'épargne, la mise sous condition de ressources des allocations familiales et la diminution du montant de certaines prestations familiales ; qu'il résulterait en particulier de ce défaut de prise en compte que le rapport économique et financier, annexé au projet de loi de finances, comporterait des indications chiffrées inexactes en ce qui concerne le montant des prélèvements obligatoires ; que la sincérité de la présentation de la loi de finances s'en trouverait affectée ;

7. Considérant que, s'il n'incombe pas nécessairement à la loi de finances de l'année de prendre en compte des dispositions provenant de textes de loi dont l'adoption n'est pas définitive, il résulte toutefois des termes mêmes des articles L.O. 111-6 et L.O. 111-7 du code de la sécurité sociale, qui ont fixé les dates et délais d'examen de la loi de financement de la sécurité sociale, que le législateur organique a entendu mettre le Parlement en mesure de tenir compte, au cours de l'examen du projet de loi de finances, des incidences économiques et fiscales des mesures figurant dans la loi de financement de la sécurité sociale ; que les documents annexés au projet de loi de finances, notamment le rapport économique et financier, doivent ainsi permettre aux parlementaires de discuter et de voter la loi de finances en disposant des informations nécessaires à l'exercice du pouvoir législatif ;

8. Considérant, toutefois, qu'en l'espèce, il résulte des documents mis à la disposition du Parlement, comme des travaux parlementaires, que les conséquences de la loi de financement de la sécurité sociale sur le budget de l'Etat ont été prises en compte soit dans la préparation et la présentation du projet de loi de finances, soit au cours de son examen et dans le texte définitivement adopté ; que, dès lors, le grief doit être écarté ;

9. Considérant que les députés requérants allèguent, en second lieu, que certaines dépenses ne figurent pas dans le budget général, en méconnaissance de l'article 6 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 susvisée ; qu'ainsi sont comptabilisées, au sein du compte d'affectation spéciale du produit des privatisations, des dotations en capital destinées à des organismes publics qui n'ont pas vocation à être privatisés, alors qu'elles devraient être inscrites au budget général ; que le rôle du fonds d'investissement des transports terrestres et des voies navigables a été élargi en méconnaissance de ses missions d'origine ; que des crédits devant abonder certains chapitres budgétaires du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, au titre de fonds de concours, ont en réalité un caractère fiscal et devraient figurer dans le budget général ;

. En ce qui concerne les comptes d'affectation spéciale :

10. Considérant qu'aux termes du premier alinéa de l'article 25 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 susvisée : "Les comptes d'affectation spéciale retracent des opérations qui, par suite d'une disposition de loi de finances prise sur l'initiative du Gouvernement, sont financées au moyen de ressources particulières. Une subvention inscrite au budget général de l'Etat ne peut compléter les ressources d'un compte spécial que si elle est au plus égale à 20 % du total des prévisions de dépenses." ;

11. Considérant, d'une part, que les comptes d'affectation spéciale constituent une procédure d'affectation de certaines recettes à certaines dépenses, conformément aux dispositions des articles 18, 23 et 25 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 susvisée et qu'ils n'ont ni pour objet, ni pour effet, de faire échapper des recettes et des dépenses de l'Etat à l'approbation du Parlement dans le cadre de la loi de finances ;

12. Considérant, d'autre part, que le financement, par le compte d'affectation "produits de cession de titres, parts et droits de sociétés", des dotations et apports à l'ensemble des entreprises publiques et établissements publics est conforme aux prévisions de l'article 71 de la loi de finances pour 1993, modifié par l'article 62 de la loi de finances pour 1997, qui a institué ce compte ; que le financement éventuel, par le compte d'affectation spéciale "fonds d'investissement des transports terrestres et des voies navigables", des investissements et gros entretien du réseau routier national et d'une part des dépenses entrant dans le cadre des contrats de plan Etat-Régions, dans le domaine des transports, ne contrevient pas aux missions assignées à ce fonds par l'article 47 de la loi de finances pour 1995 qui l'a institué ; que les moyens invoqués doivent par suite être rejetés ;

. En ce qui concerne les fonds de concours :

13. Considérant qu'aux termes du deuxième alinéa de l'article 19 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 susvisée : "Les fonds versés par des personnes morales ou physiques pour concourir avec ceux de l'Etat à des dépenses d'intérêt public, ainsi que les produits de legs et donations attribués à l'Etat ou à diverses administrations publiques, sont directement portés en recettes au budget. Un

crédit supplémentaire de même montant est ouvert par arrêté du ministre des finances au ministre intéressé. L'emploi des fonds doit être conforme à l'intention de la partie versante ou du donateur. Des décrets pris sur le rapport du ministre des finances peuvent assimiler le produit de certaines recettes de caractère non fiscal à des fonds de concours pour dépenses d'intérêt public" ;

14. Considérant que des crédits correspondant au prélèvement institué par le dernier alinéa de l'article 5 de la loi du 17 août 1948 susvisée, relative au redressement financier, ainsi qu'aux prélèvements effectués en application des dispositions de l'article 6 de la loi du 31 juillet 1949 susvisée, portant aménagement de la taxe locale additionnelle aux taxes sur le chiffre d'affaires, ont été depuis lors rattachés au budget des services financiers en application de ces lois ; que le maintien de ce rattachement par voie de fonds de concours, après l'entrée en vigueur de l'ordonnance susvisée du 2 janvier 1959, n'est pas conforme aux dispositions précitées de son article 19, dès lors que les recettes de ces fonds sont en majorité de caractère fiscal ; que le maintien de ce rattachement affecte en outre la prévision de dépenses du budget général ; que, toutefois, les dépenses en cause sont intégralement retracées dans les comptes définitifs de l'exercice soumis au Parlement dans le cadre de la loi de règlement, en application de l'article 35 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 ; que, par ailleurs, le Parlement a pu être informé des caractéristiques de ces fonds de concours, tant à travers l'annexe qui en dresse, conformément à l'article 111 de la loi de finances pour 1996, l'état récapitulatif, qu'à l'occasion des travaux de ses commissions des finances ; que, si la procédure de rattachement par voie de fonds de concours, pour ceux de ces crédits qui sont compris dans les recettes du budget général, conduit à affecter l'évaluation du déficit prévisionnel en loi de finances initiale, l'atteinte ainsi portée à la sincérité de la loi de finances ne conduit pas pour autant, en l'espèce, à déclarer la loi déferée contraire à la Constitution ; que les crédits relatifs aux fonds de concours visés par la présente requête seront dûment réintégrés, suivant les prescriptions de l'ordonnance susvisée du 2 janvier 1959, dans le budget général de l'Etat "dès le projet de loi de finances pour 1999" ; que, dans ces conditions, le grief invoqué ne peut être accueilli ;

[...]

**Décision n° 99-422 DC du 21 décembre 1999**

**Loi de financement de la sécurité sociale pour 2000**

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL,

Vu la Constitution ;

Vu l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 modifiée portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, notamment le chapitre II du titre II de ladite ordonnance ;

Vu l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances ;

Vu la loi organique n° 96-646 du 22 juillet 1996 relative aux lois de financement de la sécurité sociale ;

Vu le code général des impôts ;

Vu le code de la sécurité sociale ;

Vu le code de la santé publique ;

Vu le code des douanes ;

Vu le décret n° 95-1000 du 6 septembre 1995 portant code de déontologie médicale ;

Vu les observations du Gouvernement enregistrées le 13 décembre 1999 ;

Le rapporteur ayant été entendu ;

[...]

- SUR L'ARTICLE 12 :

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 ;

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 ;

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 ;



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 ;

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 » ;

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 ;

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 ;

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 ;

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 ;

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

[...]

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

**Loi de finances pour l'année 2000**

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL,

Vu la Constitution ;

Vu l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 modifiée portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, notamment le chapitre II du titre II de ladite ordonnance ;

Vu l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 modifiée portant loi organique relative aux lois de finances ;

Vu le code général des impôts et le livre des procédures fiscales ;

Vu le code pénal ;

Vu le code général des collectivités territoriales ;

Vu la décision du Conseil constitutionnel n° 99-422 DC du 21 décembre 1999 ;

Vu les observations du Gouvernement, enregistrées le 24 décembre 1999 ;

Le rapporteur ayant été entendu ;

Considérant que les députés requérants défèrent au Conseil constitutionnel la loi de finances pour 2000 en dénonçant son absence de sincérité, et en mettant en cause plus particulièrement, en tout ou en partie, ses articles 22, 59, 67, 94 et 96 ; que les sénateurs requérants critiquent pour leur part ses articles 3, 20, 21, 57, 67, 69, 91, 96, 103, 106 et 107 ;

**- SUR LA SINCÉRITÉ DE LA LOI DE FINANCES :**

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

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

Considérant, en l'espèce, qu'il ne ressort pas des éléments fournis au Conseil constitutionnel que les évaluations de recettes pour 2000 prises en compte à l'article d'équilibre soient, eu égard à l'amplitude de la sous-estimation alléguée

rapportée aux masses budgétaires, entachées d'une erreur manifeste ; que, compte tenu des règles de perception de l'impôt sur les sociétés, le rehaussement inscrit dans la loi de finances rectificative pour 1999 n'impliquait pas nécessairement un ajustement de l'évaluation pour 2000 du produit de cet impôt figurant dans l'état A annexé à l'article 67 de la loi déferée ; que, si, au cours de l'exercice 2000, les recouvrements de recettes constatés dépassaient sensiblement les prévisions, il appartiendrait au Gouvernement de soumettre aux assemblées, comme il s'y est au demeurant engagé, un projet de loi de finances rectificative ;

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

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

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

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

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

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

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

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

Considérant, en quatrième lieu, que, selon les sénateurs auteurs de la seconde saisine, le principe de sincérité budgétaire ne serait pas respecté par l'article 69 qui autorise les crédits relatifs aux mesures nouvelles de dépenses ordinaires des services civils ; qu'ils allèguent à cet effet que n'auraient pas été inscrites les dotations nécessaires pour faire face à deux dépenses annoncées par le

Gouvernement et portant, l'une sur la pérennisation de la majoration de l'allocation de rentrée scolaire, l'autre sur le versement par l'Etat d'une subvention à la Caisse nationale des allocations familiales au titre de ses dépenses relatives au fonds d'action sociale des travailleurs immigrés et de leurs familles ;

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

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

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

[...]

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

Le Conseil constitutionnel a été saisi, le 29 juin 2001, par le Premier ministre, conformément aux dispositions des articles 46 et 61, alinéa 1er, de la Constitution, de la loi organique relative aux lois de finances ;

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL,

Vu la Constitution, notamment ses articles 34 et 47 ;

Vu l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, notamment le chapitre II du titre II de ladite ordonnance ;

Vu l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 modifiée portant loi organique relative aux lois de finances ;

Vu le code des juridictions financières ;

Le rapporteur ayant été entendu ;

[...]

. 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 comptes 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 ;

[...]

. En ce qui concerne les délais fixés pour mettre les projets et les documents d'information à la disposition des membres du Parlement :

- *Quant au projet de loi de finances de l'année et aux annexes soumises aux délais constitutionnels :*

[...]

75. Considérant que si, par suite des circonstances, tout ou partie d'un document soumis à l'obligation de distribution susmentionnée venait à être mis à la disposition des parlementaires après la date prévue, les dispositions de l'article 39 ne sauraient être comprises comme faisant obstacle à l'examen du projet de loi de finances ; que la conformité de la loi de finances à la Constitution serait alors appréciée au regard tant des exigences de la continuité de la vie nationale que de l'impératif de sincérité qui s'attache à l'examen de la loi de finances pendant toute la durée de celui-ci ;

[...]

- *Quant aux autres documents annexés aux projets de loi de finances :*

[...]

79. Considérant que ces divers délais ont pour objet d'assurer l'information du Parlement en temps utile pour se prononcer en connaissance de cause sur les



projets de lois de finances soumis à son approbation ; qu'un éventuel retard dans la mise en distribution de tout ou partie des documents exigés ne saurait faire obstacle à l'examen du projet concerné ; que la conformité de la loi de finances à la Constitution serait alors appréciée au regard tant des exigences de continuité de la vie nationale que de l'impératif de sincérité qui s'attache à l'examen des lois de finances pendant toute la durée de celui-ci ;

[...]

. En ce qui concerne les procédures d'information sur les finances publiques :

[...]

89. Considérant, toutefois, qu'une éventuelle méconnaissance de ces procédures ne saurait faire obstacle à la mise en discussion d'un projet de loi de finances ; que la conformité de la loi de finances à la Constitution serait alors appréciée au regard tant des exigences de la continuité de la vie nationale que de l'impératif de sincérité qui s'attache à l'examen des lois de finances pendant toute la durée de celui-ci ;

90. Considérant, s'agissant du rapport relatif aux prélèvements obligatoires prévu à l'article 52, que « l'évaluation financière pour l'année en cours et les deux années suivantes, de chacune des dispositions, de nature législative ou réglementaire, envisagées par le Gouvernement » revêt un caractère indicatif ; qu'elle ne saurait porter atteinte à la liberté d'appréciation et d'adaptation que le Gouvernement tient de l'article 20 de la Constitution dans la détermination et la conduite de la politique de la Nation ;

[...]