



FINANCES PUBLIQUES DE L'ÉTAT

Cours de M. le Professeur Gilbert Orsoni – Année universitaire 2008-2009

Colle de Travaux dirigés – Centre d'Aix

Vendredi 21 novembre 2008 – Durée 3h00

I – Décision du Conseil constitutionnel 2006-544 DC du 14 décembre 2006, loi de financement de la sécurité sociale pour 2007 :

3. Considérant que l'article 13 de la loi déferée introduit un mécanisme de plafonnement du montant des cotisations et contributions sociales dues par certains non-salariés ; que l'article 23 instaure [...] ; que l'article 47 tend à permettre [...] ; que l'article 68 prévoit des règles nouvelles [...] ; que l'article 95 renforce les compétences [...] ; que l'article 96 crée un fonds [...] ; que l'article 134 modifie les dispositions [...]

4. Considérant que les requérants font grief à ces dispositions de résulter d'amendements présentés [...] au Sénat ; qu'ils estiment que ce procédé a méconnu le droit de priorité d'examen que la Constitution reconnaît à l'Assemblée nationale en matière de lois de finances et de financement de la sécurité sociale ;

5. Considérant qu'aux termes de la deuxième phrase du second alinéa de l'article 39 de la Constitution : " Les projets de loi de finances et de loi de financement de la sécurité sociale sont soumis en premier lieu à l'Assemblée nationale " ; qu'aux termes des trois premiers alinéas de son article 47-1 [...]

6. Considérant qu'il résulte des obligations particulières de procédure prévues par ces dispositions que les amendements [...] introduisant des mesures nouvelles dans une loi de financement de la sécurité sociale doivent en premier lieu être soumis à l'Assemblée nationale

; que cette règle de recevabilité a été méconnue en ce qui concerne les dispositions critiquées ; [...]

- Quant à la recevabilité des amendements parlementaires au regard de l'article 40 de la Constitution :

12. Considérant que les amendements dont sont issus les articles 115 et 117, présentés par des sénateurs, auraient dû, de surcroît, être déclarés irrecevables dès leur dépôt au motif qu'ils avaient pour conséquence l'aggravation d'une charge publique ;

13. Considérant, en effet, qu'aux termes de l'article 40 de la Constitution : " Les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique " ; que, si la question de la recevabilité financière des amendements d'origine parlementaire doit avoir été soulevée devant la première chambre qui en a été saisie pour que le Conseil constitutionnel puisse en examiner la conformité à l'article 40, cette condition est subordonnée, pour chaque assemblée, à la mise en oeuvre d'un contrôle de recevabilité effectif et systématique au moment du dépôt de tels amendements ; [...]

II – Questions :

- 1) Définissez ce qu'est « *le droit de priorité d'examen* » reconnu à l'Assemblée nationale. Quelles sont les implications de ce droit ? La solution vous paraît-elle cohérente au regard de la jurisprudence du Conseil constitutionnel ? Précisez. (5 points)
- 2) Expliquez le régime prescrit par l'article 40 de la Constitution. (3 points)
- 3) Sur la recevabilité au regard de l'article 40, expliquez pourquoi le Conseil sanctionne-t-il en l'espèce ? Sa solution est-elle conforme à sa jurisprudence ? (3 points)
- 4) Un amendement parlementaire peut-il diminuer un impôt pour favoriser une catégorie de contribuable et en augmenter un autre ? (3 points)
- 5) Qu'est ce qu'un cavalier budgétaire ? Selon vous laquelle de ces dispositions correspond à un cavalier budgétaire ? Expliquez. (3 points)
 - a. Règles d'assiette des taxes sur les boissons alcooliques ;
 - b. Règles de transfert des licences de débit de boissons ;
 - c. Règles concernant les taux applicables aux diverses taxes grevant les licences de débit de boissons.
- 6) Quelle est la différence entre le budget général et la loi de finances initiale? (2 points)

Nota : 1 point pour l'orthographe et la présentation.

Correction de la colle de Travaux dirigés – Centre d’Aix

Décision du Conseil constitutionnel 2006-544 DC du 14 décembre 2006, loi de financement de la sécurité sociale pour 2007 :

Bien évidemment, il s’agit d’une décision du Conseil constitutionnel sur un projet de loi de financement de la sécurité sociale. La procédure applicable est quasiment la même que celle applicable à une loi de finances. Il fallait donc répondre en fonction de vos connaissances relatives aux lois de finances.

- 7) Définissez ce qu’est « le droit de priorité d’examen » reconnu à l’Assemblée nationale. Quelles sont les implications de ce droit ? La solution vous paraît-elle cohérente au regard de la jurisprudence du Conseil constitutionnel ? Précisez. (3 points)**

Le droit de priorité d’examen est posé par l’article 39 de la Constitution. C’est une spécificité qui n’existe pas pour les lois ordinaires et qui s’explique par le fait que l’A.N. soit élue au suffrage universel direct et est sensée représenter les contribuables (principe du consentement à l’impôt). Cela entraîne deux conséquences :

- Priorité dans le temps, déposé d’abord à l’A.N.
- Le Sénat ne peut proposer de dispositions entièrement nouvelles. Il ne peut que déposer des amendements que s’ils modifient des amendements déposés en 1^{ère} lecture. Donc limite donc le pouvoir financier du Sénat.

Cette décision est conforme à la jurisprudence du Conseil. En effet, après avoir dans un premier temps sanctionné des dispositions financières nouvelles issues d’amendements sénatoriaux (76-71 DC, 29-30 décembre 1976), sa jurisprudence s’est assouplie dans un second temps. Néanmoins, le Conseil sanctionne toujours les mesures entièrement nouvelles présentées en premier lieu devant le Sénat.

En déclarant inconstitutionnel les amendements présentés, le Conseil a agi conformément à sa jurisprudence.

- 8) Expliquez le régime prescrit par l’article 40 de la Constitution. (3 points)**

L’article 40 C – qui s’applique à la discussion de tous textes – fixe un principe de recevabilité des amendements. Cet article dispose que « *Les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l’aggravation d’une charge publique* ». D’abord, il faut préciser que la notion de charge publique est appréciée très largement par le Conseil et comprend les charges de l’Etat, ainsi que celles des collectivités territoriales, des établissements publics et des organismes de sécurité sociale (61-11 DC). Ensuite, il faut se référer au projet de loi pour apprécier s’il y a eu atteinte à une charge publique. Enfin, il est possible de compenser deux charges entre elles dès lors qu’elles sont dans la même mission, deux ressources entre elles, à la condition de respecter certaines conditions (que l’on verra dans la question 4, mais en revanche il n’est pas possible de compenser une charge par une ressource du fait de l’emploi de la notion de charge publique au singulier dans la rédaction de l’article 40 C (85-203 DC).

- 9) Sur la recevabilité au regard de l’article 40, expliquez pourquoi le Conseil sanctionne-t-il en l’espèce ? Sa solution est-elle conforme à sa jurisprudence ? (4 points)**

Pour qu’une requête devant le Conseil constitutionnel soit recevable, ce dernier pose une condition de procédure. Dans sa décision 77-82 DC, il soumet la recevabilité d’une disposition au regard de l’article 40 C à un contrôle préalable par les instances des assemblées. Pour l’A.N., c’est le président ou le bureau de l’AN au dépôt de la proposition ou le président des commissions ou la commission chargée des finances au cours des débats. Pour le Sénat, c’est toujours la commission des finances et elle seule qui prend la décision. L’irrecevabilité d’un amendement doit donc être obligatoirement soulevée devant les commissions des finances des deux assemblées, avant d’être présentée devant le CC. Le Conseil constitutionnel est le juge d’appel des instances parlementaires. En l’espèce, le Conseil sanctionne l’amendement au motif qu’il est contraire à l’article 40 C. Mais ce qui semble curieux en l’espèce, c’est la question de la recevabilité de

l'examen des amendements au regard de l'article 40 C. En effet, en l'espèce, ce contrôle préalable n'avait pas été réalisé devant le Sénat et par conséquent, le Conseil aurait dû refuser d'examiner les amendements en cause. Dès lors, sa solution est surprenante. En réalité, il s'autorise de procéder directement à cet examen, pour sanctionner le Sénat qui n'a toujours pas prévu de procédure d'examen systématique de la recevabilité des amendements au regard de l'article 40 C. Ce faisant, il durcit le contrôle de la recevabilité financière des amendements sénatoriaux et donc réduit les pouvoirs du Sénat.

10) Un amendement parlementaire peut-il diminuer un impôt pour favoriser une catégorie de contribuable et en augmenter un autre ? (3 points)

Cette question fait toujours référence à l'article 40 C. Diminuer un impôt et en augmenter un autre conduit à savoir si l'on peut compenser deux ressources entre elles, et plus précisément diminuer une ressource pour en augmenter une autre. La compensation entre ressources est possible du fait de l'emploi du mot ressources au pluriel dans le texte de l'article 40 C. Mais à la condition de respecter 3 conditions : 1/ que la ressource destinée à compenser la diminution d'une ressource publique soit réelle (cad définie d'une manière suffisamment précise et juridique pour avoir un caractère opératoire : elle doit être consistante et suffisante) ; 2/ qu'elle bénéficie aux mêmes collectivités ou organismes que ceux au profit desquels est perçue la ressource qui fait l'objet d'une diminution (la compensation doit s'opérer entre ressources d'une même personne morale) ; 3/ que la compensation soit immédiate (la diminution de ressources et l'augmentation d'autres ressources à titre de compensation doivent être simultanées afin de produire leurs effets au cours du (ou des) même(s) exercice(s) budgétaire(s)). En l'espèce, l'on n'a pas plus de précisions sur le respect des conditions par l'amendement. On peut donc les considérer comme remplies.

11) Qu'est ce qu'un cavalier budgétaire ? Selon vous laquelle de ces dispositions correspond à un cavalier budgétaire ? Expliquez. (3 points)

- a. Règles d'assiette des taxes sur les boissons alcooliques ;
- b. Règles de transfert des licences de débit de boissons ;
- c. Règles concernant les taux applicables aux diverses taxes grevant les licences de débit de boissons.

« Cavalier budgétaire » : Bien que non employée par le Conseil, expression désignant couramment la disposition de droit commun introduite à tort dans un projet de budget afin d'en obtenir plus facilement le vote grâce à la procédure accélérée prévue par l'article 47 de la Constitution pour les seules lois de finances. Ils sont interdits depuis longtemps en droit budgétaire. En l'espèce, le cavalier était la disposition contenant les règles de transfert de licences de débit de boissons qui n'ont pas d'impact financier sur le budget de l'État mais simplement ont pour objet de régler lesdites licences.

12) Quelle est la différence entre le budget général et la loi de finances initiale? (2 points)

Le budget, en vertu de l'art. 34 C ressort de la compétence exclusive du Parlement et prend la forme d'une loi. Cette loi, de type particulier est appelée loi de finances. La loi de finance est donc la loi qui comprend le budget, et retrace les ressources et les charges de l'Etat. Le budget de l'Etat est composé : 1/ Du budget général qui est le compte principal du budget de l'Etat, dans lequel sont imputées toutes les ressources et les dépenses des services public administratifs ; 2/ Des budgets annexes, services de l'Etat dont l'activité est industrielle et commerciale (tend essentiellement à produire des biens ou à rendre des services donnant lieu à paiement de prix) ; 3/ Des comptes spéciaux qui sont des comptes particuliers en raison des conditions de financement de certaines opérations ou de leur caractère temporaire.

Nota : 2 points pour l'orthographe et la présentation