



Année Universitaire 2019- 2020

Semestre 1

## FINANCES PUBLIQUES

**Enseignant :** Monsieur le Professeur Etienne Douat

**Travaux dirigés :** Mme Aline Gonzalez (chargée d'enseignement vacataire)

Mme Laure Ragimbeau (ATER)

---

### Séance n° 6 : L'exécution de la loi de finances

---

- I. CHALON G, *Le pouvoir règlementaire en matière budgétaire et la loi organique du 1er août 2001*, Dr Adm, janvier 2004, p.6 à 12.
- II. SALAUN E, *La rénovation du contrôle de la dépense publique*, La Revue du Trésor, n°5, mai 2006, p. 240 à 242
- III. GUILLERMINET C., *Du RGCP au CP, les nouvelles règles budgétaires et comptables de l'Etat*, RFFP, novembre 2013, p. 157 et suivant
- IV. COLLET M, *Le décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique : dépense mieux ou dépenser moins ?*, RFDA 2013 n°2, p. 433.
- V. MATTRET JB, *Le décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable*, JCP A , n°49, 10 décembre 2012, p.24

#### Indications bibliographiques

- ALLIEZ T., *Quel bilan de la responsabilité managériale au sein de l'Etat, la clef de la nouvelle gestion publique ?*, RFFP 2012, n°123 26 novembre 2001, p. 157
- SAÏD L., *Réflexion sur le principe de séparation des ordonnateurs et des comptables*, RFFP, n° 41, 1993.
- GIRARDI J-L, RENOUARD L, *Evolution de la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics*, AJDA 2012 p.536

**Travail à effectuer : Dissertation :** L'avenir du principe de séparation des ordonnateurs et des comptables publics

#### Exposés :

- Le contrôle de l'exécution du budget de l'Etat
- La responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics

# LE POUVOIR RÉGLEMENTAIRE EN MATIÈRE BUDGÉTAIRE ET LA LOI ORGANIQUE DU 1<sup>ER</sup> AOÛT 2001

Par Gérald CHALON  
Docteur en droit,  
ATER à l'Université de Reims

La loi organique de 2001 relative aux lois de finances a clarifié la question des fondements du pouvoir réglementaire en matière budgétaire. Elle a également apporté diverses modifications au régime de ce pouvoir réglementaire.

En abordant la matière budgétaire, on est rapidement face à certaines originalités que suggère le titre même de cet article.

Le principe de l'autorisation parlementaire des ressources et des charges de l'État constitue un des principes les plus fondamentaux de nos finances publiques. Le régime parlementaire et les techniques budgétaires sont étroitement liés. Ce régime s'est construit à partir du consentement de l'impôt par les représentants des citoyens<sup>1</sup>, puis par le contrôle de l'utilisation du produit de ces impôts via l'autorisation de dépenses<sup>2</sup>. Prévision et autorisation ne peuvent donc être l'œuvre que du Parlement. Ce principe n'est toujours pas contesté aujourd'hui. Les articles 34 et 47 de la Constitution du 4 octobre 1958 réservent ainsi une place particulière aux lois de finances qui sont votées par le Parlement. Les premiers articles de l'ordonnance du 2 janvier 1959 confirment ces dispositions que reprend quasiment mot pour mot la nouvelle loi organique relative aux finances publiques du 1<sup>er</sup> août 2001<sup>3</sup>.

La grande caractéristique du système mis en place sous l'égide de l'ordonnance organique de 1959 est de mettre à la disposition du gouvernement un ensemble de procédures lui permettant d'augmenter, et ce sans l'aval préalable des parlementaires, les dotations dont bénéficient certains ministères et certains secteurs d'activités et donc d'adapter le budget tel qu'il avait été voté par les assemblées aux nécessités de son action. Pour ce faire, il va ainsi avoir recours à un certain nombre d'actes administratifs<sup>4</sup> que sont les décrets de transferts, de virements, d'avance, de reports ou encore d'annulations de crédits, voire à des ordonnances.

La consécration de ce pouvoir réglementaire constitue la première originalité en la matière. Le principe de l'exclusivité parlementaire en matière budgétaire « tolère » une intervention réglementaire. Les raisons matérielles de cette intervention réglementaire ont été étudiées par la doctrine. Il s'agit de faire face « aux nécessités impérieuses du droit budgétaire »<sup>5</sup>, à savoir la nécessaire rapidité de l'action du gouvernement et la continuité des services publics<sup>6</sup>. Il n'en reste pas moins que plusieurs points ont laissé la doctrine perplexe et que certaines polémiques se sont développées depuis 1959. La question de la nature

et des fondements juridiques mêmes de ce pouvoir réglementaire laissent dans l'ensemble la doctrine assez dubitative. Quelle est la spécificité de ce pouvoir par rapport au pouvoir réglementaire général consacré aux articles 21, 37 et 38 de la Constitution ? Sur quelle disposition le constituant de 1959 s'est-il appuyé pour consacrer ce pouvoir réglementaire ?

Au regard de l'obscurité qui a entouré l'adoption de l'ordonnance de 1959<sup>7</sup>, il a toujours été difficile d'apporter des éléments de réponse clairs à ces questions.

L'atteinte ainsi caractérisée aux prérogatives du Parlement a également choqué<sup>8</sup>. Les critiques ont été des plus en plus vives face à la pratique même de ce pouvoir réglementaire. La multiplication des annulations, des reports, des virements..., les justifications hasardeuses de l'urgence pour l'adoption de décrets d'avance incitent en effet à penser que le gouvernement n'hésite pas à faire un usage abusif de ses pouvoirs et non conforme au texte de l'ordonnance, dénaturant ainsi dans une trop large mesure l'autorisation parlementaire préalablement donnée<sup>9</sup>.

La seconde originalité en la matière consiste certainement en la permanence de ce pouvoir réglementaire dans la nouvelle loi organique de 2001. Si l'objectif de ce texte est de moderniser la gestion financière publique, il est également de renforcer les prérogatives budgétaires du Parlement. Il s'agit ici d'une des idées récurrentes de tous les travaux préparatoires préalables à l'adoption de la nouvelle loi. Ce renouveau du rôle du Parlement en matière budgétaire « s'accommode » donc encore une fois de l'existence d'un pouvoir réglementaire en matière budgétaire. Cette volonté de revalorisation du rôle du Parlement dans cette matière constitue certainement la clé de lecture du nouveau régime de l'intervention réglementaire en droit budgétaire.

Les nouvelles règles contenues dans la loi de 2001 renouvellent l'intérêt de l'étude de ce pouvoir réglementaire. La nouvelle logique de la loi organique et les assouplissements qu'elle consacre dans la gestion des crédits budgétaires offrent de nouveaux éléments d'appréciation quant aux fondements de ce pouvoir réglementaire. De plus, la loi du 1<sup>er</sup> août 2001 et les travaux préparatoires qui l'accompagnent apportent des éléments nouveaux sur les fondements juridiques mêmes de ce pouvoir.

La clarification des fondements du pouvoir réglementaire en matière budgétaire consécutivement à l'adoption de la loi organique de 2001 constitue ainsi une première étape indispensable (I) pour saisir ensuite la portée des modifications du régime juridique même de ce pouvoir (II).

## I. — LES FONDEMENTS DU POUVOIR RÉGLEMENTAIRE EN MATIÈRE BUDGÉTAIRE

Le Conseil Constitutionnel dans sa décision du 25 juillet 2001 apporté de nouveaux éléments d'éclairage sur le fondement juridique de l'intervention du gouvernement en matière budgétaire (B). I.

<sup>1</sup> Ch. Cadoux, *Du consentement de l'impôt* ; *Rev. sc. fin.* 1961, p. 423 et s.  
<sup>2</sup> J.-B. Lassale, *Le Parlement et l'autorisation des dépenses publiques* ; *Rev. sc. fin.* 1963, p. 580 et s.

<sup>3</sup> *L. org. n° 2001-692, 1<sup>er</sup> août 2001, relative aux lois de finances* ; JO 2 août 2001, p. 12480.

<sup>4</sup> Le Conseil d'État, dès 1948, a considéré que les actes réglementaires en matière budgétaire même pris en collaboration avec les commissions parlementaires étaient des actes administratifs. *CE, 28 mai 1948, Sism Fle* ; *Rev. CE*, p. 286. La nouvelle loi organique qualifie expressément ces actes d'actes administratifs à l'article 50 relatif à l'obligation de leur publication.

<sup>5</sup> L. Frombas et J.-M. Cottet, *Droit budgétaire et comptabilité publique* ; *Dalloz*, coll. *Précis*, 4<sup>e</sup> éd. 1995, p. 104.

<sup>6</sup> *Ibid.*

<sup>7</sup> L'ordonnance prise sur la base de l'article 92 de la Constitution n'aurait jamais reçu d'approbation législative ni subi le contrôle du Conseil constitutionnel comme l'exigeait l'article 46 de la Constitution : « Les lois organiques ne peuvent être promulguées qu'après déclaration par le Conseil constitutionnel de leur conformité à la Constitution ». L'ordonnance a ainsi été élaborée dans « le secret des bureaux » selon l'expression de D. Migaud, *Proposition de loi organique relative aux lois de finances, expose des motifs* ; *Doc. AN n° 2540*.

<sup>8</sup> J.-P. Lassale, *Le Parlement et l'autorisation des dépenses publiques* ; *Rev. sc. fin.* 1963, p. 580 et s. ; A. Mabit, *La compétence financière du Parlement sous la V<sup>e</sup> République* ; *Rev. sc. fin.* 1961, p. 60 et s.

<sup>9</sup> Sur ces points, V. les derniers rapports annuels de la Cour des comptes, qui fait systématiquement illusion dans ce domaine.

173

légitimité matérielle d'une telle intervention doit cependant être précisée au préalable (A).

A. — Les fondements matériels du pouvoir réglementaire en matière budgétaire

Les différents actes réglementaires existants ne se situent pas tous sur le même plan. Certains sont indispensables et leur légitimité n'a pas été discutée (1°). En revanche, le maintien de certains autres actes réglementaires à même de modifier l'autorisation budgétaire a été davantage discuté au regard des assouplissements adoptés dans la nouvelle LOLF de 2001 (2°).

### 1° Les mesures réglementaires indispensables

Il s'agit ici des décrets de répartition, des décrets d'avance et des actes visant à reporter ou à annuler certains crédits budgétaires.

Depuis 1831, le principe est que les crédits budgétaires sont spécialisés par chapitre<sup>10</sup>. Il s'agit d'une subdivision intermédiaire de la nomenclature budgétaire qui, selon l'article 7 de l'ordonnance de 1959 regroupe les dépenses selon leur nature ou leur destination. En ce domaine les nécessités du contrôle parlementaire ont toujours poussé à une multiplication de ces chapitres. On en comptabilisait entre 4 000 et 5 000 sous la IV<sup>e</sup> République. La rationalisation du parlementarisme à partir de la fin de la IV<sup>e</sup><sup>11</sup> et sous la V<sup>e</sup> République ont donc induit une globalisation des crédits et à une distinction entre unité de vote et unité de spécialité des crédits. L'ordonnance de 1959 prévoit ainsi que les crédits ne sont plus votés par chapitres mais par subdivisions plus importantes : services votés, titres, ministères. La spécialisation de ces crédits apparaît dans les annexes explicatives liées au projet de loi de finances. Les parlementaires peuvent néanmoins faire remonter les débats sur cette répartition détaillée des crédits en ce que leur droit d'amendement s'exerce dans le cadre d'un chapitre. Ces différentes règles permettent ainsi de limiter les débats parlementaires sur les points les plus importants du budget. Il s'agit d'éviter ici l'enlisement des débats. Il est en effet un grand nombre de crédits dont l'utilité n'est pas contestée et qui n'ont pas forcément à être systématiquement examinés en séance publique. La globalisation des crédits, le renvoi à des annexes explicatives fixant leur répartition et l'adoption de décrets de répartition conformes aux annexes en question sont ainsi autant d'éléments qui participent certainement à l'efficacité du travail parlementaire<sup>12</sup>. Le législateur organique de 2001 a donc maintenu l'absence de concordance entre unité de vote et unité de spécialité et la technique des décrets de répartition.

L'utilité des décrets de report et d'annulation de crédits n'a pas non plus été discutée. Ces deux techniques budgétaires permettent une utilisation plus rationnelle et économe des crédits. Les reports de crédits permettent de dépasser les limites et rigidités du principe d'annualité et les annulations de mettre fin à des crédits budgétaires devenus sans objet.

La légitimité des décrets d'avance n'a pas également fait l'objet de vives discussions. L'atteinte à l'autorisation budgétaire votée par le Parlement est absolue : il s'agit d'une anticipation sur la prochaine loi de finances<sup>13</sup>. Il n'en reste pas moins qu'aucun parlementaire n'a remis en cause l'utilité pour le pouvoir exécutif de disposer d'un instrument lui permettant de dégager des crédits rapidement face à des cas d'urgence. « Dans son principe, cette procédure n'est pas contestable : elle donne au gouvernement la capacité de réaction nécessaire pour faire face à des situations exceptionnelles »<sup>14</sup>. Cette technique des décrets d'avance constitue la toute première mesure réglementaire en matière budgétaire. Créé au début du XIX<sup>e</sup> siècle, son principe sera systématiquement repris dans les différentes constitutions financières jusqu'à aujourd'hui<sup>15</sup>. Une longévité qui exprime par elle-même la

<sup>10</sup> M. Paul, *Le principe de spécialité budgétaire*, in *Loïc Philip (ss dir.), Dictionnaire encyclopédique des finances publiques* : Economica, 1991, p. 1445 et s.

<sup>11</sup> D. n° 56-601, 19 juin 1956, déterminant le mode de présentation du budget de l'État.

<sup>12</sup> P. Amselek, *Le budget de l'État et le Parlement sous la V<sup>e</sup> République* : RD publ. 1998, n° 5/6, p. 1444 et s.

<sup>13</sup> G. Champagne, *Les décrets d'avance*, in *Dictionnaire encyclopédique des finances publiques*, préc. note 10, p. 121 et s.

<sup>14</sup> Didier Miquand, *rapp. AN n° 2908, 11<sup>e</sup> législature, au nom de la commission spéciale chargée d'examiner la proposition de loi organique relative aux lois de finances*, p. 24.

<sup>15</sup> G. Champagne, *op. cit.* note 13.

nécessité de la mesure<sup>16</sup>. La légitimité qui caractérise ces différents règlements était en revanche beaucoup moins nette pour d'autres types de mesures.

### 2° Les mesures réglementaires discutées

Il s'agit ici des décrets de transfert et de virement de crédits. Les premiers consistent à déplacer les crédits d'un service à un autre sans modification de l'objet de la dépense pour laquelle ils avaient été inscrits. Les seconds correspondent à une correction de tout autre conséquence en ce qu'ils modifient la nature de la dépense pour laquelle les crédits avaient été prévus<sup>17</sup>. Plusieurs éléments à la fois différents et liés convergeaient pour ne pas rendre indispensable le maintien de ces mesures.

Ces pouvoirs sont depuis l'adoption même de l'ordonnance de 1959 largement critiqués par la doctrine en ce qu'ils constituent une atteinte trop flagrante au principe de l'autorisation budgétaire. Le professeur Guy Carcassonne dans le cadre du rapport du groupe de travail sur l'efficacité de la dépense publique et le contrôle parlementaire résumait très bien la situation en affirmant « qu'il y a quelque chose de parfaitement indécent, non seulement à ce que, l'encre de la loi de finances étant à peine sèche, elle soit déjà substantiellement modifiée, mais aussi à ce que, en cours d'année, des sommes extrêmement significatives se promènent à travers des virements, des transferts... »<sup>18</sup>. Cette intervention *a posteriori* du pouvoir réglementaire restitue ainsi au gouvernement « une liberté d'action que la règle de l'autorisation préalable a précisément pour but de lui retirer »<sup>19</sup>. « Que reste-t-il du consentement préalable ? » s'interroge ainsi Charles Cadoux dans son étude sur le principe du consentement de l'impôt<sup>20</sup>. À un moment où la volonté affichée du législateur organique était de redonner tout son sens au consentement de l'impôt et de renforcer les prérogatives budgétaires du Parlement<sup>21</sup>, la question de la légitimité de ces mesures réglementaires ne pouvait que ressurgir.

Cette question se posait même doublement au regard de l'objet même de ces mesures. C'est en effet pour faire face aux rigidités du cadre budgétaire classique que des assouplissements ont été adoptés. Les chapitres, unités de spécialité budgétaire ministérielles, ont toujours constitué depuis leur création un cadre impératif pour les gestionnaires publics. Or, comme l'écrivait Edgard Allix, avec une spécialité poussée à l'excès, « plus d'initiative dans les services... on est face à une administration absolument passive aux ordres du Parlement »<sup>22</sup>. C'est cette même rigidité qui a conduit les constituants de 1958 à autoriser les virements et les transferts de crédits<sup>23</sup>.

Cependant, ce principe de spécialité sort relativement « affaibli »<sup>24</sup> de la LOLF de 2001. C'est une tout autre logique que promeut en effet cette réforme, une logique d'efficacité. Les crédits seront octroyés en fonction d'objectifs et de résultats à atteindre. Pour atteindre ces résultats, les gestionnaires vont bénéficier de davantage de liberté pour l'utilisation des crédits affectés à leurs services. Le principe de spécialité demeure mais devient simplement indicatif. En d'autres termes, ce sont les crédits qui par unité de spécialité deviennent fongibles. Le gestionnaire pourra opérer librement des transferts et virements à l'intérieur d'une même unité<sup>25</sup>. Ce nouveau principe de fongibilité offre ainsi de nouvelles marges de manœuvres financières aux gestionnaires publics. En enlevant à ce principe budgétaire son caractère impératif, ce sont ainsi les rigidités qui lui sont traditionnellement liées qui tombent également. On comprend dans ces conditions

<sup>16</sup> La définition donnée à l'urgence par le pouvoir exécutif lorsqu'il utilise de tels décrets n'emporte pas cependant toujours la conviction. V. G. Champagne, *La pratique des décrets d'avance sous la V<sup>e</sup> : RD publ. 1983, p. 1013 et s.*

<sup>17</sup> Sur ces procédures de virements et transferts de crédits, V. *Loïc Sandt, Finances publiques*, Dalloz, coll. Cours, 2000, p. 349 et s.

<sup>18</sup> Rupp, *groupe de travail sur l'efficacité de la dépense publique et le contrôle parlementaire*, AN, sous la présidence de L. Fabius, 27 janv. 1999, p. 76.

<sup>19</sup> J.-P. Lassalle, *Le Parlement et l'autorisation des dépenses publiques* : *Rev. sc. fin.*, 1963, p. 593.

<sup>20</sup> Ch. Cadoux, *Du consentement de l'impôt* : *Rev. sc. fin.*, 1961, p. 444.

<sup>21</sup> V. notre étude, *Du consentement de l'impôt* : *RRJ*, à paraître, 2004.

<sup>22</sup> E. Allix, *Traité élémentaire de science des finances et de législation financière comparée*, 2<sup>e</sup> éd. : Paris, Rousseau, 1909, p. 14.

<sup>23</sup> P. Amselek, *Le budget de l'État sous la V<sup>e</sup> République* : *LCGDI, Bibliothèque de sc. fin.*, 1966, p. 317 et s. P. P., *Les modifications de la spécialité des crédits par le pouvoir exécutif* : *Rev. sc. fin.*, 1977, n° 2, p. 36 et s.

<sup>24</sup> L. Philip, *Droit constitutionnel, financier et fiscal. La nouvelle loi organique du 1<sup>er</sup> août relative aux lois de finances* : *RFID const.*, 2002, p. 109 et s.

<sup>25</sup> Il n'y aura ici aucun acte formel accompli

que certains parlementaires aient soulevé la question de savoir si de telles mesures réglementaires visant à opérer des virements ou des transferts de crédits restaient indispensables<sup>26</sup>. Tout en reconnaissant la moindre nécessité de telles mesures dans le contexte de la nouvelle loi organique, plusieurs personnalités faisant autorité en matière budgétaire<sup>27</sup> ont souhaité maintenir, dans de nouvelles conditions plus strictes, la possibilité pour le gouvernement de disposer de marges de manœuvres supplémentaires via ces transferts et ces virements. Les termes employés dans les différents travaux préparatoires reflètent les cas limités dans lesquels ces mesures seront nécessaires. Il s'agira de corriger des erreurs initiales de « calibrages »<sup>28</sup> effectuées entre les différentes unités de spécialité, d'« ajustements frictionnels »<sup>29</sup> de crédits. Cette seconde expression est suffisamment explicite ici pour désigner le nouveau caractère exceptionnel de ces mesures et forcerment limité quant au montant des crédits en jeu.

Au-delà des fondements matériels des ces différentes mesures, c'est surtout la question de leur fondement juridique qui trouve avec la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 de nouveaux éléments de réponse.

### B. — Les fondements juridiques du pouvoir réglementaire en matière budgétaire

De par l'histoire du parlementarisme, le domaine financier constitue une des compétences clef des assemblées. L'affirmation par l'ordonnance de 1959 d'un pouvoir réglementaire important dans ce domaine ne pouvait donc que susciter des questions quant au fondement même de cette intervention (1<sup>o</sup>). À cet égard, la LOLF de 2001 et les travaux préparatoires qui l'accompagnent procèdent à une certaine normalisation de ce pouvoir réglementaire en matière budgétaire (2<sup>o</sup>).

#### 1<sup>o</sup> Les débats relatifs à l'introduction du pouvoir réglementaire en matière budgétaire

Le régime parlementaire et les techniques budgétaires ont toujours été étroitement liés. Le principe du vote de l'impôt par les représentants des contribuables fut consacré pour la première fois par les États généraux de 1314. Malgré plusieurs réaffirmations de principe<sup>30</sup>, il faudra ensuite attendre 1789 et la Déclaration des droits de l'homme pour assister à sa consécration sans équivoque et définitive<sup>31</sup>. L'article 34 de la Constitution de 1958 range ainsi les lois de finances dans le champ des compétences du Parlement et l'article 2 de l'Ordonnance de 1959 précise que seules des lois de finances rectificatives peuvent en cours d'année modifier les dispositions de la loi de finances de l'année. *A priori*, le Parlement vote donc seul la loi de finances et reste maître du budget. L'autorisation budgétaire est une loi. Il n'en reste pas moins parallèlement que l'une des caractéristiques essentielles de l'Ordonnance de 1959 a été « d'accueillir le gouvernement et son pouvoir réglementaire dans le mécanisme de l'autorisation budgétaire »<sup>32</sup>.

La rapidité de l'élaboration de ce texte, le non-accès aux travaux préparatoires et l'absence de contrôle de constitutionnalité ont ainsi laissé la doctrine perplexe quant au fondement juridique des multiples dispositions relatives à ce pouvoir réglementaire<sup>33</sup>. Plusieurs auteurs ont déploré les atteintes ainsi portées au principe du consentement de l'impôt et aux prérogatives du Parlement<sup>34</sup>. D'autres se sont essayé à définir le socle juridique de ces interventions réglementaires. L'article

<sup>26</sup> V. les résumés des débats en commission relatés par M. Didier Migaud dans son rapport, préc. note (14), n° 2908, p. 21 et s. Plusieurs amendements ont ainsi été déposés pour enlever cette faculté au gouvernement.

<sup>27</sup> Didier Migaud, président de la commission des finances de l'Assemblée nationale, Alain Lambert, président de la commission des finances du Sénat, Laurent Fabius, ministre de l'Économie et des Finances, Raymond Forni, président de l'Assemblée nationale.

<sup>28</sup> Rapp. Sénat, n° 343, session ordinaire 2000-2001, p. 110.

<sup>29</sup> Rapp. D. Migaud, n° 2908, préc. note (14) p. 21.

<sup>30</sup> Les États généraux de 1355 et 1356 réaffirmèrent ce principe. Ceux de 1576 tenteront encore une fois de rétablir leur compétence financière. Ils refuseront l'impôt à Henri III. Leur tentative échouera car celui-ci brisa la résistance des assemblées en se débarrassant du duc de Guise qui les soutenait.

<sup>31</sup> DDHC, art. 14 : « Tous les citoyens ont le droit de constater par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée ».

<sup>32</sup> P.-H. Teitgen, *Cours de finances publiques* : Faculté de droit de Paris, 1962-1963, p. 143.

<sup>33</sup> Ord. n° 59-2, 2 janv. 1959, art. 7, 10, 11, 13, 14, 17, 19, 21 et 25.

<sup>34</sup> J.-P. Latsale, *Le Parlement et l'autorisation des dépenses publiques* : Rev. adm., 1963, p. 589 et s.

de M. Jean-Marie Cotteret, « Le pouvoir réglementaire en matière budgétaire »<sup>35</sup>, est explicite à cet égard.

L'exercice est relativement difficile. Dans le régime général, le pouvoir réglementaire apparaît en effet sous trois aspects largement connus et systématisés par la doctrine<sup>36</sup>. Le Premier ministre possède déjà le pouvoir réglementaire traditionnel par lequel il assume l'exécution des lois<sup>37</sup>. Ensuite, l'article 37 de la Constitution consacre l'existence d'un pouvoir réglementaire autonome. Ce pouvoir réglementaire est susceptible d'établir des règles sur les matières qui ne sont pas réservées au législateur ou sur les matières où le législateur doit se borner à poser des principes fondamentaux. Enfin, le pouvoir réglementaire peut se substituer au législateur avec son autorisation. Il assure alors par voie d'ordonnances, l'exécution d'un programme présenté par le gouvernement<sup>38</sup>. Or en matière budgétaire, le règlement ne répond pas aux mêmes fins : « il ne procède pas du pouvoir réglementaire général tendant à assurer l'exécution de la loi, car l'autorisation donnée par les lois de finances est directement exécutoire ; il ne procède pas non plus d'une répartition de matières soustraites à la compétence du législateur car il s'agit d'une participation ou collaboration du gouvernement qui vient parachever la loi de finances ; et quand le pouvoir réglementaire vient suppléer le législateur, ce n'est pas en vertu d'une délégation volontaire de sa compétence, c'est par l'effet d'une mesure de sauvegarde prévue par l'ordonnance organique pour faire face à la défaillance des procédures budgétaires normales »<sup>39</sup>. Le fondement et la nature même de ce pouvoir réglementaire apparaissent donc bien ambigus.

Comme pour les règlements autonomes de l'article 37<sup>40</sup>, certains ont été tentés de voir ici des actes législatifs à part entière. Le pouvoir réglementaire en matière budgétaire se situant au niveau des lois de finances, il en aurait eu le rang ; le gouvernement se comportant ici comme le législateur de droit commun. Le Conseil d'État, puis le Conseil constitutionnel ont toujours cependant condamné cette approche. Cette solution est constante et prévalait déjà sous l'égide des institutions de 1946. Dans un arrêt du 28 mai 1948, *Sieur Flé*, la Haute juridiction administrative a en effet considéré à propos de modifications de crédits par décrets que « cette disposition n'a pas eu pour effet de conférer aux mesures de compressions budgétaires réalisées par décret le caractère d'actes législatifs »<sup>41</sup>.

Jean-Marie Cotteret, dans son article précité, avait ainsi estimé quant à lui que la source de ce pouvoir réglementaire pouvait ressortir de l'article 20 de la Constitution<sup>42</sup>. L'existence de ce pouvoir réglementaire se justifie par le souci d'éviter la paralysie de l'État face à une carence du Parlement. L'argument peut être recevable. On notera cependant avec M. René Chapus qu'en ce qui concerne la source du pouvoir réglementaire, « le principe est sans doute qu'une disposition textuelle est nécessaire »<sup>43</sup>. Or, ici, l'article 20 de la Constitution, à la différence des articles 21, 37 et 38, ne contient pas de disposition explicite en ce sens.

Face au silence des textes, force est de constater en fait que la très grande majorité des auteurs occulte la question des fondements de ce pouvoir et de sa véritable nature juridique. Tout au plus, on souligne le caractère atypique de ce pouvoir réglementaire<sup>44</sup>. Les nouveaux éléments apportés par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 25 juillet 2001 devraient cependant nous aider à préciser et caractériser ce pouvoir.

<sup>35</sup> J.-M. Cotteret, *Le pouvoir réglementaire en matière budgétaire* : Rev. sc. fin., 1963, p. 372 et s.

<sup>36</sup> R. Chapus, *Droit administratif général* : Montchrestien, coll. *Domat Droit public*, t. 1, 15<sup>e</sup> éd., p. 649 et s.

<sup>37</sup> Const., 4 oct. 1958, art. 21.

<sup>38</sup> Const., 4 oct. 1958, art. 38.

<sup>39</sup> L. Troubat et J.-M. Cotteret, *Droit budgétaire et comptabilité publique* : Dalloz coll. *Précis*, 4<sup>e</sup> éd. 1995, p. 104.

<sup>40</sup> Sur cette controverse des règlements autonomes de l'article 37 de la Constitution, V. R. Chapus, *Droit administratif général* : Montchrestien, coll. *Domat Droit public*, t. 1, 15<sup>e</sup> éd., n° 836.

<sup>41</sup> CE, 28 mai 1948, *Sieur Flé* : Rev. CE, p. 236 ; Rev. adm., 1948, n° 6, p. 49, note Liet-Veaux. V. ensuite toujours dans le même sens : CE, 7 mars 1962, *Synd. national des personnels de l'inspection des lois sociales en agriculture* : Rev. CE, p. 152. — Cons. const., n° 85-202 DC, 16 janv. 1986, relative à la loi portant règlement définitif du budget de 1983 : JO 18 janv. 1986, p. 922. On peut consulter sur ces points la thèse de M<sup>me</sup> Damure, *Le Conseil d'État, juge financier, thèse de droit*, Lille III, 1999.

<sup>42</sup> J.-M. Cotteret, *Le pouvoir réglementaire en matière budgétaire* : Rev. sc. fin., 1963, p. 380.

<sup>43</sup> R. Chapus, *Droit administratif général* : Montchrestien, coll. *Domat Droit public*, t. 1, 15<sup>e</sup> éd., n° 650.

125

## 2° La normalisation du pouvoir réglementaire en matière budgétaire

En s'attachant à mettre en valeur les différences relatives à la rédaction des articles 34 et 47 de la Constitution, le Conseil constitutionnel apporte un éclairage nouveau sur le fondement de ce pouvoir réglementaire. Pour la Haute juridiction, ce fondement se situe dans la notion de « réserves » telle qu'elle résulte de l'alinéa 18 de l'article 34 de la Constitution.

L'article 47 de la Constitution n'est d'aucune utilité ici. Celui-ci dispose que « le Parlement vote les projets de lois de finances dans les conditions prévues par une loi organique ». Le Conseil Constitutionnel considère que cet article ne concerne que la procédure d'adoption en elle-même des lois de finances. Une loi organique peut définir les conditions de ce vote et apporter seulement des « tempéraments »<sup>45</sup> à la procédure de droit commun<sup>46</sup>. En tout état de cause, le principe reste intangible : « le Parlement vote les projets de lois de finances... ».

C'est une tout autre approche que permet alors l'article 34, alinéa 18, de la Constitution. Celui-ci précise que « les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'État dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique ». Le principe reste bien celui de la détermination des ressources et des charges de l'État par une loi de finances. Le considérant 3 de la décision du Conseil constitutionnel est explicite sur ce point. La loi de finances constitue le cadre privilégié pour assurer le respect des exigences du consentement de l'impôt prévu à l'article 14 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen<sup>47</sup>. La Constitution donne alors mandat au législateur organique pour déterminer « les réserves » que celui-ci entend poser à la détermination des ressources et des charges de l'État par une loi de finances. La question est donc celle de la définition et de la portée de ce terme. Pour le Conseil constitutionnel cette notion de réserves doit s'entendre au sens de « dérogations » : « L'emploi par la Constitution du terme de « réserves » implique qu'il (le constituant) a donné compétence à la loi organique pour prévoir des dérogations au principe de détermination des ressources et des charges de l'État par les lois de finances. Il s'agit ici d'un des apports les plus importants de la décision du Conseil constitutionnel du 25 juillet 2001. Il donne à la notion de réserves une définition qui ne s'imposait pas littéralement. L'expression « sous réserves », si elle peut être interprétée comme impliquant des dérogations, aurait pu tout autant être interprétée comme autorisant de simples assouplissements ou tempéraments au principe du consentement parlementaire de l'impôt.

Si le principe de telles réserves est ainsi posé au sein même de la Constitution, celle-ci renvoie à une loi organique la définition de leurs modalités et contenus. La LOLF de 2001 institue ainsi de véritables dérogations au principe du consentement parlementaire de l'impôt et consacre à nouveau l'existence d'un pouvoir réglementaire en matière budgétaire.

Les sources de ce pouvoir réglementaire sont ainsi organiques et constitutionnelles. Ce pouvoir s'exerce dans le cadre et dans les limites fixées par la loi organique : le législateur lors de la définition de ces pouvoirs devant, quant à lui, respecter les principes et règles de valeurs constitutionnelles. On pense tout particulièrement ici au principe de séparation des pouvoirs. Si la volonté du législateur de 2001 a ainsi été de renforcer les prérogatives budgétaires du Parlement et de donner un droit de regard à celui-ci sur l'exercice de ce pouvoir réglementaire, en aucun cas cependant, l'action du gouvernement ne peut être conditionnée au bon vouloir du Parlement<sup>48</sup>.

Le fondement du pouvoir réglementaire en matière budgétaire ne se situe donc pas dans les articles 21, 37 ou 38 de la Constitution. Il s'agit bien d'un pouvoir réglementaire spécifique au domaine budgétaire, dont le principe est posé à l'article 34, alinéa 18, de la Constitution. Les

<sup>45</sup> P. Amselek, *Le budget de l'Etat et le Parlement sous la V<sup>e</sup> République* ; *RD publ.* 1998, n° 576, p. 1449. Celui affirme ainsi qu'« il s'agit d'une variété très particulière de réglem. modificatifs des lois de finances, hors délégation législative ».

<sup>46</sup> Selon les termes de : *Cons. const.*, 27 juill. 2001, n° 2001-448 DC, cons. 5.

<sup>47</sup> Principalement au niveau du calendrier et des délais d'adoption des lois de finances.

<sup>48</sup> *Cons. const.*, 27 juill. 2001, n° 2001-448 DC, cons. 3 : « Considérant que l'article 14 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 proclame... que l'examen des lois de finances constitue un cadre privilégié pour la mise en œuvre du droit garanti par cet article de la Déclaration ».

<sup>49</sup> Sur les procédures d'information et d'avis des commissions des finances, V. infra

modalités d'exercice de ce pouvoir réglementaire étant alors fixées, conformément à la volonté des constituants, dans une loi organique. L'autonomie dont peut disposer le gouvernement dans l'exercice de ce pouvoir spécifique est toute relative. Celle-ci s'entend dans le cadre fixé par la loi organique. Il peut être des cas dans lesquels la loi organique oblige le gouvernement à intervenir (décret de répartition par exemple). Dans d'autres cas, le gouvernement peut être libre d'utiliser les instruments que lui offre la loi organique dans les conditions et seuils fixés par ladite loi. C'est ce régime spécifique du pouvoir réglementaire en matière budgétaire qu'il faut présenter et analyser maintenant.

## II. — LE RÉGIME JURIDIQUE DU POUVOIR RÉGLEMENTAIRE EN MATIÈRE BUDGÉTAIRE

Le nouveau régime juridique de ce pouvoir réglementaire spécifique est fait de continuité et de changements. Certaines règles ne changent pas. On pense tout particulièrement ici aux mesures réglementaires de substitution à l'autorisation budgétaire en cas de retard dans l'adoption des lois de finances. D'autres s'adaptent simplement à la nouvelle nomenclature. C'est le cas des décrets de répartition. D'autres, enfin, sont davantage redéfinies. L'action du législateur organique étant alors guidée par la volonté d'un meilleur respect de l'autorisation budgétaire donnée par le Parlement. C'est le cas ici de l'ensemble des décrets modificateurs de l'autorisation budgétaire. Au-delà de cette dimension proprement intrinsèque du pouvoir réglementaire dans ce domaine, ce sont des éléments de nature extrinsèque qui sont nouveaux ici. Le législateur a redéfini les formes et procédures d'adoption de ces mesures réglementaires.

On rendra compte de ces différents changements en s'attardant d'abord sur le champ d'application de ce pouvoir réglementaire en matière budgétaire (A), puis sur ces modalités de mise en œuvre (B).

### A. — Le nouveau champ d'application du pouvoir réglementaire en matière budgétaire

L'exercice exige au préalable de rendre compte de la nouvelle nomenclature budgétaire adoptée dans la LOLF de 2001.

L'unité de spécialité que constitue le chapitre est abandonnée<sup>49</sup>.

La nouvelle nomenclature consiste alors en la mise en place des « missions », « programmes » et « autorisations d'engagements ». Elle constitue désormais le cadre dans lequel vont être discutés et votés les crédits budgétaires. L'article 7 de la loi organique dispose ainsi que « les crédits ouverts par les lois de finances pour couvrir chacune des charges budgétaires de l'État sont regroupés par missions relevant d'un ou de plusieurs services d'un ou de plusieurs ministères. Une mission comprend un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie... Un programme regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble d'actions cohérentes relevant d'un même ministère et auxquelles sont associés des objectifs précis, définis en fonction de l'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation »<sup>50</sup>. Les différentes politiques publiques retenues par le gouvernement constitueront ainsi la toile de fond des nouvelles lois de finances. Elles correspondent aux missions<sup>51</sup>. Les crédits relevant d'un même ministère et destinés à réaliser une mission sont alors regroupés sous la forme d'un programme<sup>52</sup>. Ces programmes constituent la nouvelle unité de spécialité<sup>53</sup>. C'est cette spécialité que

<sup>49</sup> J.-P. Tanguerant, *La crise du chapitre budgétaire* ; *Rev. sc. fin.* 1977, p. 446 et s.

<sup>50</sup> Cette nouvelle présentation des lois de finances constitue certainement la clé de voûte de la réforme des finances publiques. Elle traduit leur nouvelle logique fondée désormais sur le principe d'une budgétisation non plus par nature de dépenses mais orientée vers les résultats à partir d'objectifs définis.

<sup>51</sup> Elles correspondent aux missions. Seule une initiative gouvernementale peut créer une telle mission qui peut être soit ministérielle, soit interministérielle (*L. org.* n° 2001-692, 1<sup>er</sup> août 2001, *préc.*, art. 7 ; *JO* 2 août 2001, p. 12480).

<sup>52</sup> Le programme est lui-même divisé en 7 titres que sont : 1 Les dotations des pouvoirs publics ; 2 Les dépenses de personnel ; 3 Les dépenses de fonctionnement ; 4 les charges de la dette de l'État ; 5 Les dépenses d'investissement ; 6 Les dépenses d'intervention ; 7 Les dépenses d'opérations financières (*L. org.* n° 2001-692, 1<sup>er</sup> août 2001, *préc.*, art. 5).

<sup>53</sup> Les crédits votes au niveau de ces programmes doivent être, et c'est ici la grande nouveauté, associés à « des objectifs précis », ainsi « qu'à des résultats attendus ». L'article premier de la nouvelle loi organique qui définit l'objet et les conditions d'adoption des lois de finances est formel sur ce point. « Elles (les lois de finances) tiennent compte d'un équilibre économique défini ainsi que des objectifs et des résultats des programmes qu'elles déterminent ». La rupture avec la logique prévalant sous l'ordonnance de 1951 est donc nette. Le législateur veut

va pouvoir préciser, compléter ou modifier, le cas échéant, le pouvoir réglementaire.

1° Les décrets de répartition, complément de l'autorisation budgétaire

Le régime des décrets de répartition est fixé à l'article 44 de la LOLF de 2001 qui a vocation à remplacer les dispositions de l'article 43 de l'ordonnance de 1959. L'autorisation budgétaire reste dans une large mesure globale. Il revient alors au gouvernement de répartir les crédits entre les différents ministères.

La phase législative comporte donc d'abord l'autorisation des perceptions des ressources publiques (première partie de la loi de finances), puis le Parlement vote par mission le montant des crédits de ces dernières. La phase réglementaire consiste alors dans la prise de décrets par le gouvernement portant répartition par programme ou par dotation des crédits ouverts sur chaque mission<sup>54</sup>. L'article 44 de la loi organique de 2001 a adopté cette technique des décrets de répartition à la nouvelle nomenclature. Le champ d'application de ces décrets est double. D'une façon générale, il leur appartient tout d'abord de répartir par unité de spécialité les crédits ouverts par la loi de finances<sup>55</sup>. Plus particulièrement, ensuite, il appartient aux décrets de répartition de fixer le montant des crédits de personnel ouverts par la loi de finances au sein de chaque programme. Ce montant est intangible. Le titre de personnel, à la différence des autres titres, est en effet limitatif. Les programmes étant obligatoirement ministériels de par l'article 7 de la loi de 2001<sup>56</sup>, les décrets de répartitions désigneront en eux-mêmes les ministères bénéficiaires. Le gouvernement ne dispose toujours ici d'aucune marge de manœuvre quand il opère ces répartitions. Il est lié par la volonté parlementaire. L'article 44 de la LOLF de 2001 reconduit en effet la curiosité juridique que constituent les annexes explicatives. « Ces décrets répartissent et fixent les crédits conformément aux annexes explicatives... modifiées le cas échéant par les votes du Parlement »<sup>57</sup>. Ces annexes explicatives sont prévues aux articles 51 et 53 de la nouvelle loi organique. Elles consistent en des fascicules joints au projet de loi de finances initiale (article 51) ou au projet de loi de finances rectificative (article 53). Précisant la répartition souhaitée des crédits par le gouvernement. C'est sur cette base que sont discutés les amendements parlementaires<sup>58</sup>. En soi, ces annexes n'ont pas de valeur juridique en ce que ce sont les décrets de répartitions qui opèrent justement les répartitions en question. Titulaire du pouvoir réglementaire, le gouvernement est cependant lié par celles-ci. Il ne dispose d'aucun pouvoir discrétionnaire. Il est lié par des annexes qui n'ont aucune valeur législative et donc *a priori* impérative.

Si la nouvelle loi organique de 2001 reconduit également les différents actes réglementaires ayant pour objet de modifier la répartition des crédits par le Parlement, le régime intrinsèque de ces derniers est en revanche modifié.

2° Le pouvoir réglementaire et les modifications budgétaires

Ce pouvoir se justifie par la quasi impossibilité pour les pouvoirs publics d'élaborer des prévisions budgétaires fixes pour l'année à venir. Il s'agit d'actes « graves » en ce qu'ils portent atteinte au contenu même de l'autorisation budgétaire. Le législateur organique tout en normalisant ces mesures s'est donc attaché à les « rationaliser ».

On peut distinguer les modifications réglementaires intra-budgétaires et extra-budgétaires.

Dans le cadre du budget voté, les prévisions de dépenses peuvent en effet être modifiées en cours d'exercice via les techniques de transferts, de virements, de reports et d'annulations de crédits.

contribuer à une plus grande rationalité et efficacité de la dépense publique en obligeant le gouvernement à définir des politiques d'actions, des objectifs et des résultats à partir desquels les crédits budgétaires seront votés. Au budget de moyens succède donc un budget de résultats. Il s'agit là d'une redéfinition des termes de l'action et de la gestion financière publique qui n'est pas sans rappeler celle du management propre au secteur privé.

« Ou budget annexe ou compte spécial.

« La notion de crédits doit s'entendre au sens large et le cas échéant englober les autorisations de découvert dont bénéficient les comptes spéciaux non dotés de crédits.

<sup>54</sup> L. org. n° 2001-692, 1<sup>er</sup> août 2001, préc., art. 7, IV, al. 1<sup>er</sup>.

<sup>55</sup> L. org. n° 2001-692, 1<sup>er</sup> août 2001, préc., art. 44, al. 1.

<sup>56</sup> Les parlementaires votent les autorisations de dépenses par mission. Pour l'exercice de leur droit d'amendement, ils peuvent néanmoins faire remonter les débats au niveau des programmes et modifier, sous certaines conditions, les projets proposés par le gouvernement.

L'article 12 de la LOLF de 2001 détermine les conditions d'utilisation des procédures de transferts et de virements de crédits entre programmes. Comme dans le cadre de l'article 14 de l'ordonnance de 1959, les virements représentent une altération profonde de l'autorisation parlementaire en ce qu'ils permettent des modifications de l'objet de l'autorisation des dépenses. Les actions ainsi financées doivent cependant appartenir aux mêmes ministères. Les transferts consistent eux en une modification moins sévère de l'autorisation parlementaire. Seul le ministère destinataire des crédits change. Le nouvel article 1<sup>er</sup> décline ensuite le nouveau statut des dépenses de personnel dans le régime des virements et transferts de crédits. Le titre des dépenses de personnel étant strictement limitatif, l'article 12 prévoit son corollaire en interdisant d'opérer tout virement ou transfert au profit du titre de dépenses de personnel d'un quelconque programme, à partir d'un de cinq autres titres prévus à l'article 5 de la loi du 1<sup>er</sup> août 2001<sup>59</sup>.

L'article 12, IV, alinéa 1<sup>er</sup>, interdit ensuite tout virement ou transfert au profit de programmes non prévus en lois de finances. Une telle action aurait les mêmes conséquences budgétaires que l'utilisation par le gouvernement d'un décret d'avance. La procédure d'adoption de ces derniers étant plus complexe<sup>60</sup>, le législateur a donc entendu strictement réserver l'ouverture de crédits non prévus par la loi de finance initiale au seul cas des décrets d'avance. Plus fondamentalement, la nouvelle loi organique est venue encadrer quantitativement le montant des virements de crédits. Ceux-ci font l'objet d'un double plafonnement : « le montant cumulé, au cours d'une même année des crédits ayant fait l'objet de virements ne peut excéder 2 % des crédits ouverts par la loi de finances de l'année pour chacun des programmes concernés. Ce plafonnement s'applique également aux crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel pour chacun des programmes concernés »<sup>61</sup>. Ce mécanisme reprend ainsi celui déjà en vigueur l'article 14 de l'ordonnance de 1959 selon lequel le montant de virements de crédits est limité quantitativement. Mais, à la différence près que ce plafond de virement est divisé par cinq (par rapport à celui en vigueur de 10 %). Ce premier plafond se dédouble alors d'un second, de même valeur (2 %) pour les virements du titre de crédits de personnel d'un programme vers le même titre de crédits de personnel d'un autre programme d'un autre ministère<sup>62</sup>.

L'article 15 de la LOLF définit quant à lui le régime des reports de crédits qui constituent un assouplissement du principe d'annualité. Il s'agit d'un pouvoir octroyé par le législateur à l'exécutif pour ouvrir en cours d'année des crédits supplémentaires en considération des crédits non consommés à la fin de l'année précédente. Le législateur cependant ici opte pour un système plus strict que sous l'empire de l'ordonnance de 1959. Le IV de l'article 15 fixe d'abord une date limite pour leur adoption. La publication des arrêtés de report au *Journal officiel* doit intervenir au plus tard le 31 mars de l'année en cours. Le plafonnement du montant des crédits concernés constitue la contrainte la plus importante. La loi organique décline encore ici la distinction de régime entre les dépenses de personnel et les dépenses des autres titres d'un programme. Ainsi, les crédits inscrits sur le titre des dépenses de personnel du programme bénéficiaire du report peuvent être majorés dans la limite de 3 % des crédits initiaux inscrits sur le même titre de programme à partir duquel les crédits sont reportés. Et les crédits inscrits sur les autres titres du programme bénéficiaire du report peuvent être majorés dans la limite globale de 3 % de l'ensemble des crédits initiaux inscrits sur les mêmes titres du programme à partir duquel les crédits sont reportés<sup>63</sup>.

L'article 13 de la loi du 1<sup>er</sup> août 2001 perpétue quant à lui l'existence des décrets d'avance, acte par lequel le gouvernement se substitue au législateur financier pour ouvrir des crédits en cours d'année. Cette possibilité lui est ouverte depuis longtemps pour faire face à des situations exceptionnelles et donc par définition imprévisibles. Le décret d'avance est donc un acte quasi législatif. Il s'agit d'une avan

<sup>59</sup> En revanche, les transferts peuvent s'accompagner de modifications de plafonds d'emplois autorisés puisqu'ils permettent des transferts de crédits entre ministères différents.

<sup>60</sup> *Infra*.

<sup>61</sup> L. org. n° 2001-692, 1<sup>er</sup> août 2001, préc., art. 12.

<sup>62</sup> Ces plafonnements s'appliquent aux virements réalisés au cours d'une même année et non au cours d'une même exercice budgétaire. Ces virements pourront donc plus être autorisés pour la période complémentaire. Le législateur vise en fait ici l'hypothèse d'une loi de finances rectificative intervenant au dernier moment de l'année civile.

sur la prochaine loi de finances. Une telle atteinte au principe de l'autorisation parlementaire justifie son régime juridique. Il faut en fait distinguer les cas d'« urgence simple » de ceux d'« urgence et de nécessité impérieuse d'intérêt national ». Ces deux notions ne sont pas faciles à distinguer, mais elles emportent des distinctions quant au régime des décrets en question. Dans le premier cas, l'ouverture de crédits supplémentaires par le gouvernement ne doit pas affecter l'équilibre budgétaire défini par la dernière loi de finances<sup>64</sup>. En ce sens, le montant cumulé des crédits ainsi ouverts ne peut excéder 1 % des crédits ouverts par la loi de finances de l'année<sup>65</sup>. Dans le second cas, au regard de la situation, « nécessité impérieuse d'intérêt national », l'équilibre budgétaire peut être affecté si les circonstances l'exigent. Aucun plafond n'est ainsi ici imposé au gouvernement.

Au-delà de ces deux cas dans lesquels le pouvoir réglementaire complète l'autorisation budgétaire ou la modifie, il faut également rappeler que ce même pouvoir réglementaire peut se substituer à l'autorisation parlementaire même.

3° L'« autorisation réglementaire », substitut de l'autorisation parlementaire

Il est des cas en effet dans lesquels le principe de l'autorisation parlementaire est écarté au profit d'une autorisation gouvernementale et ce pour garantir l'adoption du projet de loi de finances avant le début de la nouvelle année civile.

Il faut en fait distinguer deux hypothèses selon que le retard est imputable au Gouvernement ou au Parlement.

Si le retard est imputable au Gouvernement, le Parlement n'est pas dessaisi. Les modalités de son intervention sont seulement aménagées pour garantir la continuité des services publics. Le gouvernement peut demander à l'Assemblée nationale dix jours au moins avant la date de clôture de la première session d'émettre un vote séparé sur l'ensemble de la première partie de la loi de finances de l'année. En cas d'impossibilité ou d'échec de cette première procédure, le Gouvernement peut alors 48 heures avant la clôture de la session déposer devant l'Assemblée nationale un projet de loi spéciale l'autorisant à continuer à percevoir les impôts existants jusqu'au vote de la loi de finances de l'année<sup>66</sup>.

Les conditions d'adoption du budget par ordonnance sont quant à elles fixées par l'article 40 de la LOLF. Cet article exige toujours que le Parlement se prononce dans un délai global de 70 jours. Si ce délai n'est pas respecté, le gouvernement peut ainsi mettre en vigueur le projet de loi de finances par ordonnance. Cette règle vaut tant pour l'adoption des lois de finances initiales que rectificatives<sup>67</sup>. L'adoption du budget par ordonnance constitue d'une certaine façon la sanction de la carence du Parlement. L'article 40 de la LOLF ne fait toujours pas allusion à la ratification parlementaire de ces ordonnances, comme elle peut exister pour les ordonnances de l'article 38 de la Constitution. Alors que la volonté clairement affichée du législateur organique était de revaloriser le rôle financier du Parlement, il aurait été peut-être opportun de prévoir une telle procédure de ratification. Tout au plus pourra-t-on assister à des ratifications implicites, comme elles peuvent exister dans le cadre de l'article 38 de la Constitution<sup>68</sup> via l'adoption ensuite de lois de finances rectificatives et de la loi de règlement corrélatrice.

L'ensemble de ces dispositions était déjà en vigueur sous l'ordonnance de 1959 et demeurera donc applicable dans son principe sous l'empire de la loi de 2001. Cette dernière s'attache donc avant tout à redéfinir le champ d'application des décrets de répartition, de virements, de transferts et de reports de crédits dans le sens d'un plus grand respect des dispositions préalablement adoptées par le Parlement.

La redéfinition du pouvoir réglementaire en matière budgétaire ne concerne pas seulement son champ d'application mais également les formes et procédures de sa mise en œuvre.

<sup>64</sup> L. org. n° 2001-692, P. août 2001, préc. art. 13, al. 1°.

<sup>65</sup> Ibid.

<sup>66</sup> Const. 4 oct. 1958, art. 47.

<sup>67</sup> Et non pour les lois de règlement. Le législateur organique a tiré ici les conséquences de la jurisprudence du Conseil constitutionnel qui a considéré que les délais prévus pour le vote des lois de finances par le Parlement n'étaient pas applicables aux lois de règlement.

<sup>68</sup> Sur la ratification implicite des ordonnances de l'article 38 de la Constitution : V. Chiquet, *Droit administratif général*, Montchrestien, coll. *Droit public*, t. 1, 15<sup>e</sup> éd., n° 853 - Y. Guéhenet, *L'ordonnance de la P. décembre 1989 sur la concurrence est-elle législative ou réglementaire ? A propos des ratifications imp.*, *JCP G* 1992, I, n° 2286.

## B. — Formes et procédures de la mise en œuvre du pouvoir réglementaire en matière budgétaire

D'une façon générale, l'article 56 de la LOLF rend obligatoire la publication de tous les actes réglementaires prévus au sein même de ladite loi (1°). Plus particulièrement, pour chaque mesure, la loi prévoit de nouveaux mécanismes juridiques tendant à associer, dans des conditions qu'il conviendra de préciser, le Parlement à l'adoption des mesures réglementaires en question (2°).

### 1° L'obligation de publication des mesures réglementaires

L'obligation de publication posée par l'article 56 est générale : « les décrets et arrêtés prévus par la présente loi organique sont publiés au *Journal officiel* ». Sans expressément les citer, l'ensemble des mesures réglementaires étudié précédemment est donc visé. Le souhait du gouvernement de limiter l'obligation de publication aux actes réglementaires les plus importants<sup>69</sup> n'a pas été retenu<sup>70</sup>. Aucun acte réglementaire prévu dans la loi organique ne pourra produire ses effets sans être publié. Le droit budgétaire se rapproche ici du droit commun. L'effet juridique des textes législatifs et réglementaires est en effet en principe subordonné à leur publication au *Journal officiel*.

Cette obligation de publication ne vise pas seulement les actes eux-mêmes, mais également « les rapports qui en présentent les motivations ». actuellement de tels rapports ne sont que très rarement publiés au *Journal officiel*<sup>71</sup>. La publication du contenu de ces rapports vise à ce que les parlementaires et plus généralement les contribuables accèdent et comprennent la motivation des différents actes concernés. En aucun cas, la simple mention du rapport en question dans les visés de l'acte réglementaire ne pourra suffire<sup>72</sup>.

En cas de non publication d'un acte ou d'un rapport, c'est la justice administrative qui sera amenée à sanctionner l'action du Gouvernement dans le cadre d'un recours pour excès de pouvoir.

Au-delà de cette obligation de publication des actes réglementaires dans ce domaine, la nouvelle loi organique prévoit en amont même de cette adoption une association du Parlement à l'œuvre du gouvernement.

### 2° L'association du Parlement à l'adoption des mesures réglementaires

Les articles 12 et 13 de la LOLF de 2001 prévoient selon de modalités différentes l'association du Parlement, plus particulièrement de la commission des finances de chaque assemblée, à l'adoption de décrets de virements et de transferts et des décrets d'avance. Ces modalités sont beaucoup plus contraignantes pour les décrets d'avance et varient en fait selon les atteintes portées à l'autorisation délivrée par le Parlement.

L'article 12, III, prévoit ainsi que les virements et transferts sont effectués par décret après information des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances et des autres commissions concernées. La procédure retenue ici est donc relativement souple. S'agit d'une simple information des commissions compétentes. Aucun avis n'est requis et aucun délai de transmission de l'acte réglementaire en question n'est prévu avant sa publication. Cette procédure doit être rattachée à la mission générale de contrôle budgétaire qui revient classiquement au Parlement dans ce domaine<sup>73</sup>. L'article 12 de la loi organique prévoit d'ailleurs parallèlement que l'utilisation des crédits ou transférés donne lieu à l'établissement d'un compte rendu spécial inséré dans le projet de loi de règlement et plus particulièrement dans le rapport annuel de performance détaillé par programme<sup>74</sup>.

Le deuxième alinéa de l'article 13 prévoit quant à lui que les commissions des finances des deux assemblées doivent donner leur avis sur tout projet de décret d'avance en cas d'urgence simple préalablement à leur signature et ce dans un délai de sept jours à compter de notification qui leur a été faite dudit projet. La procédure est donc à

<sup>69</sup> Cas d'ouvertures, d'annulations et de virements de crédits.

<sup>70</sup> *J.O. Sénat CR*, 15 juin 2001, p. 3024.

<sup>71</sup> Principalement pour les ordonnances.

<sup>72</sup> Seuls les rapports portant sur des sujets à caractère secret pourraient ne pas être publiés, c'est-à-dire des sujets relatifs « à la défense nationale, à la sécurité intérieure ou extérieure de l'État ou aux affaires étrangères » (L. org. n° 2001-692, P. août 2001, art. 56).

<sup>73</sup> A. Mabileau, *La compétence financière du Parlement de la V<sup>e</sup> République*, *Rev. sc. jur.*, 1961, p. 72 et s.

<sup>74</sup> L. org. n° 2001-692, P. août 2001, art. 12, III.

78

18

plus contraignante que celle des virements et des transferts. L'adoption des décrets d'avance est soumise à la délivrance de l'avis des commissions des finances. En tout état de cause, l'action réglementaire du gouvernement ne doit pas être exagérément entravée. L'association du Parlement dans ce domaine est ainsi strictement contingente. D'une part, il s'agit d'un avis simple et non d'un avis conforme. Le gouvernement n'est pas lié par la teneur des avis des Commissions des finances. D'autre part, ces commissions disposeront d'un délai de 7 jours pour se prononcer. A l'expiration de ce délai, le Gouvernement peut adopter les mesures réglementaires en question sans l'avis préalable des commissions.

En revanche, la procédure retenue en cas de décret d'avance face à une situation urgente et de nécessité impérieuse d'intérêt national est plus surprenante. L'atteinte à la compétence financière du Parlement est beaucoup plus flagrante, l'équilibre économique et financier qu'il a voté peut être remis en cause et aucun plafond des montants de crédits en question n'a été retenu. Pourtant l'article 13 ne retient ici qu'une procédure d'information simple des commissions des finances. Le législateur organique a sans doute été influencé par l'avis du Conseil d'Etat qui a estimé que la consultation des assemblées était possible « dans la mesure où cette procédure de consultation serait compatible avec l'urgence qui justifie dans la plupart des cas l'octroi de ces compétences au Gouvernement »<sup>75</sup>. Rien ne s'opposait cependant à

<sup>75</sup> CE, avis, 21 déc. 2000, n° 3655-46, relatif à la réforme de la loi organique relative aux lois de finances.

retenir dans une formule souple l'avis des commissions des finances de d'autant plus que l'atteinte à la compétence du Parlement est beaucoup plus caractérisée.

Quoi qu'il en soit, l'implication du Parlement dans la procédure d'adoption de mesures réglementaires est assez originale en droit français et devait être mise en avant. Il s'agit ici d'une illustration plus des formes juridiques diverses que peut prendre la volonté parlementaire. Le Gouvernement intervient par décret en matière budgétaire, un domaine où théoriquement le parlement est souverain. Dans ce champ d'intervention du pouvoir réglementaire ainsi consacré le droit prévoit ensuite l'association du Parlement à l'adoption des mesures en question. La clé de lecture de cette alchimie juridique trouve dans la notion de « réserves » prévue à l'article 34, alinéa 18 la Constitution et explicitée dans notre première partie. Les fondements et le régime du pouvoir réglementaire en matière budgétaire renvoient l'un à l'autre. Le gouvernement intervient dans un domaine où le Parlement est théoriquement compétent. A un moment où la volonté législative a été clairement de réaffirmer et renforcer les prérogatives du Parlement dans cette matière, le législateur organique s'est appuyé sur cette notion restrictive de « réserves » pour encadrer ce pouvoir réglementaire. Sur le fond, l'action du gouvernement est quantitativement limitée. Sur la forme, tout acte doit être obligatoirement publié. Le Parlement dispose d'un droit de regard sur l'action du Gouvernement. L'équilibre institutionnel entre Gouvernement et Parlement n'a pas modifié par la réforme de 2001. Néanmoins dans ce cadre le législateur organique a réussi un peu à étendre les prérogatives du Parlement.



## La rénovation du contrôle de la dépense publique

### L'organisation et la répartition des tâches entre ordonnateur et comptable dans la procédure de la dépense publique

La procédure de la dépense publique confiée à l'ordonnateur et au comptable des fonctions distinctes

La procédure de la dépense publique s'articule en quatre phases principales qui relèvent successivement de l'ordonnateur et du comptable.

L'ordonnateur, chargé de l'exécution du budget adopté par l'organe délibérant, passe une commande (phase de l'engagement), reçoit les marchandises et vérifie la facture correspondante (phase de la liquidation qui consiste à s'assurer que le service est fait et à vérifier le montant de la dette correspondante), puis mandate la dépense, c'est-à-dire donne l'ordre de payer au comptable public (phase du mandatement).

Le comptable contrôle, avant de comptabiliser, l'ordre de payer, en s'assurant principalement que les crédits sont disponibles, que les pièces comptables justifient la dépense, que cette dernière est bien liquidée et imputée comptablement, ainsi que le paiement demandé bénéficie au véritable créancier (phase de paiement).

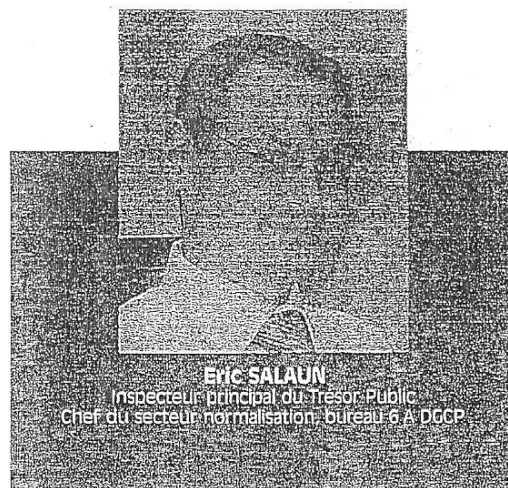
Il ne s'agit en aucune manière d'un contrôle en opportunité de la dépense, mais de contrôles de régularité, dits de payeur et de caissier, indissociables de la fonction comptable, prévus par le règlement général sur la comptabilité publique (RGCP).

### La séparation des ordonnateurs et des comptables assure l'efficacité et la sécurité de la procédure

La séparation entre l'ordonnateur et le comptable n'est que la reconnaissance de la nécessité, pour des raisons d'efficacité et de sécurité, de confier à des agents spécialisés et distincts des tâches complexes. Comme dans toute organisation importante, il s'agit pour la sphère publique de l'application de la division du travail et la maîtrise des risques.

La séparation des fonctions assure par ailleurs au comptable sa nécessaire indépendance dans l'exercice de ses contrôles, destinés à garantir la sincérité et la fidélité des comptes dont il a la charge, sous sa responsabilité personnelle et pécuniaire. Enfin, le dispositif permet également de mutualiser les moyens et les compétences dans un réseau de comptables spécialisés.

Ce dispositif de contrôle de la dépense publique fondé en 1822, pour faire face à des désordres financiers importants, n'est pas contesté dans son principe, mais doit évoluer dans ses modalités pour s'adapter à un environnement qui a profondément évolué et devenir un levier de la modernisation de la gestion publique.



ERIC SALAUN  
Inspecteur principal du Trésor Public  
Chef du secteur normalisation bureau 6 A DGCP

### L'évolution des modalités de contrôle de la dépense publique est un enjeu de la modernisation de la gestion publique

Le contrôle hiérarchisé et le contrôle partenarial permettent de répondre aux attentes d'une gestion publique plus performante

#### Des contrôles plus efficaces

► *Des formules de contrôles recentrées sur les principaux risques et enjeux*

Le contrôle hiérarchisé et le contrôle partenarial ont pour objectif commun de mettre en place un dispositif de contrôles modulés et proportionnés aux risques et aux enjeux des dépenses publiques.

Il s'agit d'alléger les contrôles sur les dépenses qui présentent les risques et les enjeux les plus faibles, pour les recentrer sur les dépenses les plus risquées et aux enjeux les plus forts.

Une telle démarche ne peut que rencontrer un accueil favorable auprès des ordonnateurs soucieux du respect de la réglementation et du bon emploi des fonds publics, mais également désireux d'une plus grande efficacité.

► *Des formules de contrôles auxquelles les gestionnaires sont associés*

Par une analyse globale de la procédure de la dépense, les risques et les enjeux sont définis et évalués de manière concertée entre l'ordonnateur et le comptable.

Le contrôle hiérarchisé et le contrôle partenarial reposent sur la complémentarité des contrôles dans le but de supprimer les redondances et les défaillances dans les procédures.

#### Des contrôles plus responsabilisants

L'exercice des contrôles actuels présente l'inconvénient majeur d'être totalement uniforme, quelles que soient les pratiques des ordonnateurs.

Dans le dispositif actuel, les contrôles du comptable interviennent avant le paiement, portent sur tous les ordres de payer et comportent les mêmes points de contrôles prévus par la réglementation.

La rénovation du contrôle de la dépense a pour objectif de diversifier les modes de contrôles pour les adapter aux pratiques des gestionnaires.

En fonction de la réalité des risques et des enjeux, les comptables publics vont proportionner les contrôles en modulant le moment du contrôle (contrôle *a priori* ou *a posteriori*), le champ du contrôle (contrôle exhaustif ou par sondage) et l'intensité des contrôles (tout ou partie des contrôles réglementaires).

L'objectif est de davantage responsabiliser l'ordonnateur en reconnaissant ses bonnes pratiques. Alors que dans le dispositif actuel aucun signal fort n'est renvoyé à l'ordonnateur quand ses pratiques sont satisfaisantes, le contrôle hiérarchisé et le contrôle partenarial valorisent les bonnes pratiques par une modulation des contrôles.

La rénovation des modalités de contrôle de la dépense publique s'inscrit ainsi pleinement dans l'esprit de la nouvelle loi organique qui, tout en réaffirmant la nécessité d'un encadrement de l'action des gestionnaires, souhaite davantage les responsabiliser pour généraliser les bonnes pratiques.

**Des procédures mieux maîtrisées, plus simples et plus fluides**

► *Des procédures mieux maîtrisées*

Le contrôle hiérarchisé et le contrôle partenarial aboutissent à fiabiliser les procédures de dépenses en maîtrisant davantage les risques. Les deux démarches permettent en effet de normaliser les procédures et d'améliorer les dispositifs de contrôle interne du gestionnaire et du comptable.

► *Des procédures plus simples*

La maîtrise et la normalisation des procédures permettent d'envisager des simplifications dans la production des pièces justificatives : le nombre et la nature des pièces peuvent être réduits ; de même, les modalités de transmission des pièces justificatives au comptable pourraient être simplifiées.

► *Des procédures plus rapides*

La réduction des délais de paiement est structurelle dans le cadre du contrôle partenarial dans la mesure où les contrôles

interviennent *a posteriori* ; pour le contrôle hiérarchisé, cette réduction des délais de paiement est attendue en raison de l'allègement des contrôles sur les dépenses sans risques et sans enjeu et de la mobilisation des moyens sur les dépenses les plus complexes.

**Les démarches de contrôle hiérarchisé et partenarial sont des leviers de la modernisation de la gestion publique**

**La démarche du contrôle hiérarchisé**

La démarche du contrôle hiérarchisé se fonde sur la réglementation en vigueur et se situe dans la continuité des pratiques actuelles.

Le comptable définit dans un plan de contrôle local la forme du contrôle adapté aux pratiques des ordonnateurs, en s'appuyant sur une méthodologie nationale. Pour les dépenses à faibles risques et enjeux, le plan arrête ainsi, un taux d'échantillonnage dans la limite maximum de 10 % (le taux est déterminé par un modèle mathématique en fonction du nombre d'irrégularités), le moment et l'intensité des contrôles.

A partir de cet échantillon représentatif, le comptable va s'assurer que les risques induits par un contrôle par sondage restent acceptables, tout en couvrant les principaux enjeux financiers.

Le contrôle hiérarchisé, s'il modifie profondément les modalités du contrôle, s'inscrit dans le prolongement des principes actuels. Il s'agit en effet toujours d'une vérification sur pièces qui nécessite un dispositif de contrôle permanent relativement lourd, même si l'introduction du contrôle par sondage génère des gains de productivité non négligeables. Sa mise en place est relativement aisée et permet rapidement de répondre aux attentes des ordonnateurs en matière de personnalisation des contrôles et d'accélération des délais de paiement.

Tableau comparatif du contrôle hiérarchisé et du contrôle partenarial

Points de comparaison		Contrôle hiérarchisé	Contrôle partenarial
Buts	Améliorer le contrôle de la dépense	Mieux contrôler les dépenses les plus sensibles en terme de risques et d'enjeux	Mieux maîtriser la totalité du circuit de la dépense (service fait)
	Améliorer l'efficacité des contrôles	Proportionner les formes de contrôles aux risques et enjeux	Supprimer les contrôles du comptable redondants avec ceux de l'ordonnateur
Méthode	Nature du contrôle	Contrôle sur pièces en aval du mandatement pour identifier les irrégularités	Audit sur place sur la totalité de la chaîne de la dépense pour prévenir les irrégularités et agir sur les causes du risque
	Contenu des contrôles	Identifier les irrégularités en exerçant les contrôles des articles 12 et 13 du RGCP	Évaluer l'aptitude de l'ordonnateur à maîtriser les causes risques par la qualité de son dispositif de contrôle interne
	Portée	Renforcer ou alléger les contrôles en fonction des pratiques de l'ordonnateur en modulant : - le moment : contrôle <i>a priori</i> et <i>a posteriori</i> - le champ : contrôle exhaustif ou par sondage - l'intensité : exercer tout ou partie des contrôles	Supprimer les contrôles redondants dès lors que les risques sont maîtrisés par l'ordonnateur Maintien d'un contrôle sur pièces limite pour s'assurer que la régularité est certaine
Conséquences	Impact sur les délais de paiement	Variable selon la forme du contrôle	Important
	Possibilités de simplifications dans les procédures	Limitées	Importantes
	Responsabilisation de l'ordonnateur	Reconnaissance partielle des bonnes pratiques du gestionnaire par une personnalisation des contrôles	Reconnaissance intégrale des bonnes pratiques du gestionnaire par une suppression des contrôles

**La démarche du contrôle partenarial**

Alors que le contrôle hiérarchisé est un aménagement aux modalités actuelles du contrôle de la dépense, le contrôle partenarial est une approche radicalement différente.

Dans le contrôle partenarial, le comptable va intervenir en amont de la chaîne. Ce positionnement modifie sa perspective en lui permettant d'évaluer la capacité du gestionnaire à maîtriser les causes des risques pour garantir la régularité du mandatement.

L'aptitude du gestionnaire à encadrer les principaux risques est appréciée sur place, dans le cadre d'un audit de l'organisation et des procédures des services des gestionnaires.

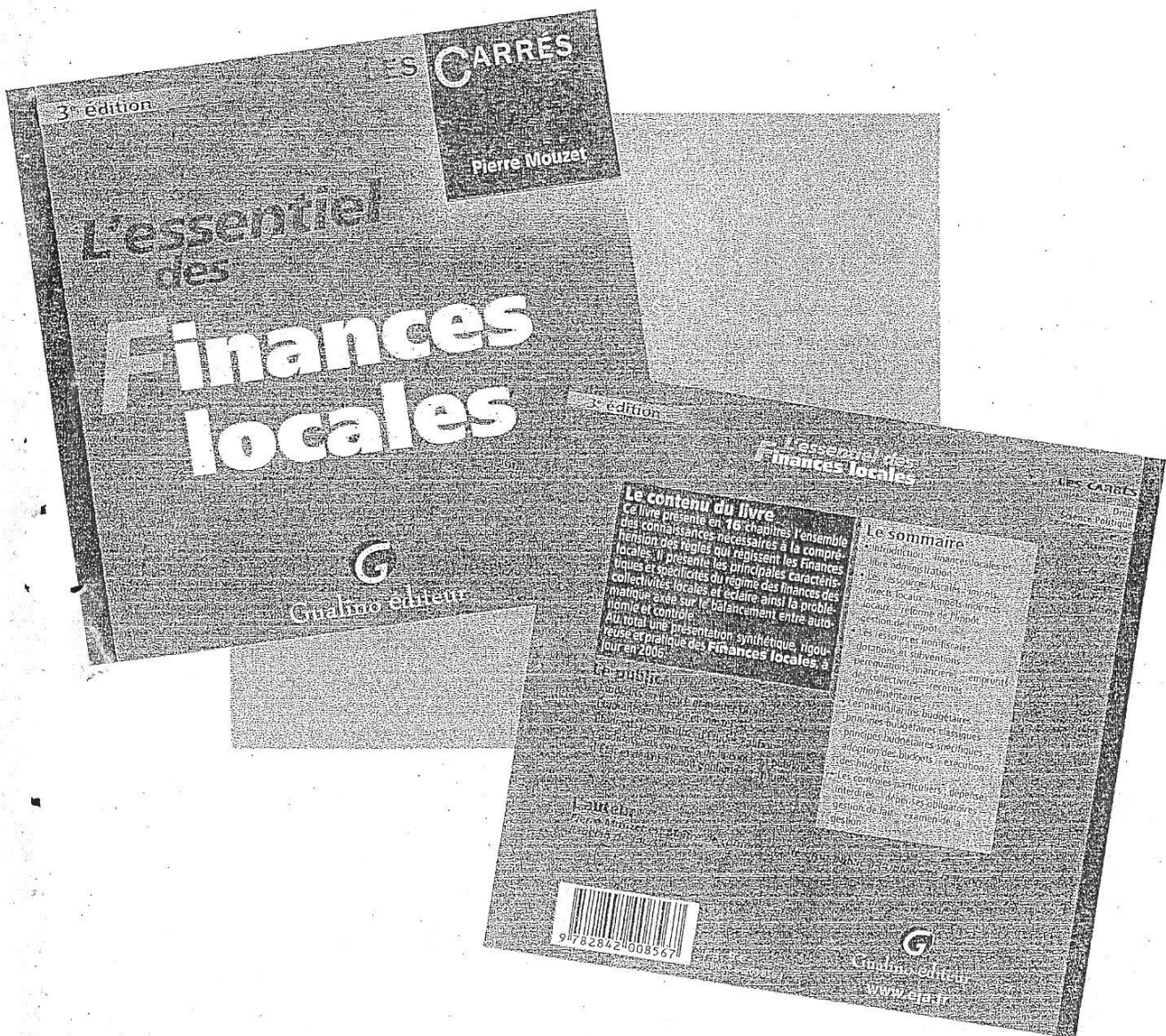
Quand l'audit aboutit à des conclusions satisfaisantes, le comptable devra se contenter d'exercer des contrôles limités,

*a posteriori*, pour s'assurer de la pérennité des bonnes pratiques de l'ordonnateur.

L'aspect partenarial de la démarche réside dans l'accord de l'ordonnateur et du comptable pour réaliser l'audit, dans le caractère conjoint de la démarche avec l'intervention d'une équipe mixte et dans la nature symétrique de l'audit, qui couvre à la fois les opérations de l'ordonnateur et du comptable, et d'en tirer ensemble les conclusions.

Le contrôle partenarial permet de répondre à toutes les attentes des ordonnateurs, qu'il s'agisse de la reconnaissance des bonnes pratiques, de la fiabilisation des procédures, de l'accélération des paiements ou bien des simplifications dans la production des pièces justificatives.

**A l'attention des élus  
et fonctionnaires territoriaux**



186