

Strasbourg, le 5 février 1998
<s:\cdl\doc\98\cdl-ju\7 rev.f>

Diffusion restreinte
CDL-JU (98) 7 rev.
Or. Fr. seul.

COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT

**PREPARATION ET EXECUTION DU BUDGET
DE LA COUR CONSTITUTIONNELLE**

**de Mme Evelyne WILLAME,
Trésorier du Conseil constitutionnel (France)**

**Atelier: "Le Budget de la Cour constitutionnelle: contrôle et gestion"
Kiev, Ukraine, 19-21 janvier 1998**

Mon intervention sur le budget du Conseil constitutionnel français comprendra trois parties:

- I La première consistera en une présentation et un commentaire des textes de lois portant sur notre budget;
- II La deuxième partie abordera les questions relatives à l'établissement du budget prévisionnel,
- III Et enfin, la troisième partie traitera de l'exécution du budget.

—

I **A - Les textes relatifs au budget du Conseil constitutionnel sont rares:**

En effet dans l'ordonnance du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, seuls les articles 15 et 16 se rapportent aux questions budgétaires. Ils contiennent les seules dispositions communes suivantes:

- à l'article 15: "un décret pris en conseil des ministres sur proposition du Conseil constitutionnel détermine l'organisation du secrétariat général".
- à l'article 16: "les crédits nécessaires au fonctionnement du Conseil constitutionnel sont inscrits au budget général, le Président est ordonnateur des dépenses".

Que signifie la phrase "les crédits sont inscrits au budget général" ? sinon que le Conseil constitutionnel voit ses crédits inscrits comme la plupart des services de l'Etat au budget général et non aux budgets annexes.

Quant à la phrase "Le président est ordonnateur des dépenses", cette situation ne met pas le Conseil constitutionnel dans une position différente de celle de tous les services de l'Etat dont le chef est ordonnateur des dépenses.

En résumé donc, rien dans ces deux articles ne confère au Conseil constitutionnel un régime financier particulier alors que des textes spécifiques ont été institués pour les deux assemblées parlementaires.

Toutefois, bien que les textes n'aient pas prévu explicitement pour lui un régime particulier, personne n'a songé lors de la création du Conseil constitutionnel à lui discuter une autonomie financière analogue à celle dont jouit en fait le Palais de l'Elysée depuis plus d'un siècle.

Les choses se passent en fait de la manière suivante: le Conseil constitutionnel fait partie au même titre que la Présidence de la République et le Parlement des "**Pouvoirs publics constitutionnels**"; les crédits du Conseil constitutionnel sont inscrits au **budget des charges communes**, au titre II réservé aux Pouvoirs publics, où sont aussi inscrits les budgets des assemblées parlementaires et de l'Elysée.

Le décret du 13 novembre 1959 qui organise l'autonomie financière du Conseil constitutionnel est protégé par l'article 15 de l'ordonnance organique, qui dispose en effet que le décret ne peut être modifié que sur proposition du Conseil constitutionnel. On peut donc en déduire que le régime financier du Conseil constitutionnel et son autonomie financière sont, de cette façon,

protégés puisque tout amendement du décret tendant à modifier le pouvoir financier du Président du Conseil constitutionnel ne peut intervenir qu'à l'initiative du président lui-même.

On constate aussi que le décret du 13 novembre 1959 portant sur l'organisation du secrétariat général déroge aux dispositions de la loi qui depuis l'Empire français en 1862 donne à la Cour des comptes une compétence générale sur les comptes des comptables publics. En effet, le texte prévoit un trésorier responsable devant le Président pour effectuer les dépenses et non un comptable public.

(En droit budgétaire français la Cour des comptes est la juridiction financière suprême, son rôle est d'assister le Parlement et le gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances, elle a la charge de vérifier sur pièces et sur place la régularité des recettes et des dépenses décrites dans les comptabilités publiques, et doit s'assurer du bon emploi des crédits gérés par les services de l'Etat).

Autrement dit, l'autonomie financière du Conseil constitutionnel est analogue à celle dont bénéficient l'Elysée et les autres "**pouvoirs constitutionnels**".

Pour l'Elysée, cette absence de contrôle est justifiée par le fait qu'il ne faudrait pas pouvoir atteindre le Président de la République par le biais de ses dépenses.

Pour le Conseil constitutionnel, le fait qu'il ne soit pas soumis au droit commun de la comptabilité publique tient au rôle qu'il exerce dans la vie politique du pays notamment par sa mission d'arbitrage et de maintien de l'équilibre entre les pouvoirs législatif et exécutif.

B - Cette présentation succincte des textes relatifs au régime financier du Conseil constitutionnel étant faite, permettez-moi de vous dresser les grandes lignes de la **place du budget du Conseil constitutionnel dans la loi de finances**.

Dans la loi de finances, les crédits sont normalement ventilés par ministères, et à l'intérieur de chaque ministère, la répartition des crédits se fait par titre et par chapitre, il s'agit là d'une classification dite juridique et tous les crédits des ministères s'y conforment obligatoirement. Toutefois, sont inscrites dans cette loi, des dépenses qui n'entrent pas dans cette nomenclature dont, en premier lieu les **dotations des "pouvoirs publics"**: ces crédits sont gérés par le ministre des finances et sont regroupés sous l'appellation "**Budget des charges communes**".

Le **Budget des charges communes** comprend 4 titres. Le titre II s'intitule: Pouvoirs Publics, et c'est là qu'apparaît le budget du Conseil constitutionnel.

Les **Pouvoirs Publics** inscrits dans le titre II sont successivement:

- . La présidence de la République
- . L'Assemblée nationale
- . Le Sénat
- . Le Conseil constitutionnel
- . La haute Cour de justice
- . La Cour de justice de la République.

Aucun texte ne régit l'inscription au sein du titre II du budget des charges communes, c'est la raison pour laquelle ces six budgets sont présentés chacun de façon différente, ils ne comportent pas de parties ou de sections mais une répartition simple en chapitres: ainsi pour le Conseil constitutionnel, **les crédits sont répartis en trois chapitres.**

Le premier chapitre est consacré aux dépenses imputables aux membres;
Le deuxième chapitre est consacré aux dépenses imputables à l'ensemble des personnels;
Le troisième chapitre concerne les dépenses de fonctionnement.

II - **Les modalités d'élaboration du budget prévisionnel du Conseil constitutionnel** sont un indicateur important du degré d'indépendance de l'institution.

C'est le Conseil constitutionnel qui fixe lui-même librement et en fonction de ce qu'il estime nécessaire à son bon fonctionnement, le montant de ses crédits.

A - La préparation du budget prévisionnel du Conseil obéit aux règles de la comptabilité publique au moins en ce qui concerne le calendrier: en effet la demande de crédits doit parvenir au ministre du budget au plus tard le 14 juillet de l'année . Notre envoi est extrêmement simplifié puisqu'il se limite à une simple lettre, proposée par le Trésorier à la signature du Président qui demande au Ministre du budget l'inscription à la loi de finances, des crédits nécessaires au fonctionnement de l'institution.

Permettez-moi de vous faire lecture de la demande adressée en juillet 1997 par le président Dumas pour notre dotation de l'année 1998.

Contrairement aux ministères qui sont dans l'obligation de débattre et de justifier leurs demandes de crédits avec la direction du Budget et qui restent soumis en dernier ressort à l'arbitrage de l'autorité de l'Etat, il n'y a pas pour le Conseil constitutionnel de discussion à mener quant à notre demande de crédits, le ministre du budget, en fait, satisfait à notre demande et inscrit sans débat notre crédit dans la loi de finances.

Plusieurs raisons expliquent ce processus inhabituel: d'une part, notre dotation est faible au sein du budget général; même à l'intérieur du seul titre II réservé aux pouvoirs publics, (le Conseil constitutionnel représente 26 millions contre 4 milliards 395 millions pour l'ensemble du titre II - soit 0,6 %), d'autre part, la tradition républicaine ne prévoit pas la discussion de notre demande de crédits.

B - Notre lettre de demande de dotation au ministre du Budget ne comporte comme vous l'avez entendu, aucune indication quant à la répartition des crédits dans les chapitres; celle-ci figure dans des documents à strict usage interne qui sont préparés par le Trésorier selon nos trois chapitres:

Le premier de ces chapitres (20-51) réservé aux membres du Conseil est divisé en quatre articles: Le 1er article vise les indemnités des membres. C'est l'article 6 de l'ordonnance organique n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel qui fixe la rémunération des membres du Conseil: celle du Président est égale au traitement le plus élevé de l'Etat, c'est à dire à celui qui est versé au vice-Président du Conseil d'Etat, celle des conseillers est égale, à la rémunération de la deuxième catégorie supérieure des emplois de

l'Etat, un autre article concerne les frais de représentation de l'Institution, un autre concerne les frais de déplacement et de formation des membres et un autre, les charges sociales afférentes aux indemnités des membres.

Le deuxième chapitre, (20-52), est intitulé "traitement et indemnités du Secrétaire général et du personnel administratif". Il se divise de la manière suivante: Salaires, indemnités et primes du personnel; Indemnités de transport; Rémunérations versées aux collaborateurs occasionnels; Frais de déplacement et de formation du personnel et des rapporteurs adjoints; Action sociale; Charges sociales; Rémunération du personnel d'entretien; Charges sociales du personnel d'entretien.

Le troisième chapitre, (50-23) est intitulé "Dépenses de fonctionnement. - Achat et entretien du matériel et des véhicules. - Entretien des bâtiments". Il se compose généralement de 6 articles réservés aux: achat de matériel; dépenses liées au parc automobile; Travaux d'entretien du bâtiment; Frais de documentation; Frais de fonctionnement, maintenance informatique; téléphone; Dépenses diverses et occasionnelles. A ces articles ordinaires peuvent s'ajouter, d'autres articles justifiés par les circonstances. Par exemple, un article a retracé les frais de rémunération des juges délégués par le Conseil constitutionnel pour contrôler sur place les opérations de vote lors de l'élection présidentielle. Un autre concerne les autres dépenses occasionnées lors du contrôle des référendums et des élections présidentielles.

Cette nomenclature ainsi décrite reste purement interne au Conseil constitutionnel.

C - Le Conseil constitutionnel étant seul maître dans **la préparation de sa dotation budgétaire**.

- Dès le mois d'avril/mai de l'année (n) le trésorier recense l'ensemble des dépenses arrêtées dans chaque chapitre l'année précédente (n-1), il calcule le montant de la reconduction des dépenses obligatoires générées par la rémunération des membres et des personnels en y intégrant les charges sociales, il interroge le ministère du Budget sur les augmentations prévues pour l'année à venir.

- En matière de frais de représentation de l'institution, il procède généralement à une reconduction des crédits utilisés l'année passée en tenant compte de la spécificité de l'année à venir. Ces frais de représentation peuvent en effet être minorés ou majorés compte tenu des missions dévolues au Conseil. Ainsi, une année pendant laquelle le Conseil constitutionnel statue sur le contentieux électoral des députés et des sénateurs génère des dépenses supplémentaires.

Pour assurer ses missions, le Conseil constitutionnel peut faire appel à des collaborateurs occasionnels, professeurs d'université ou juristes spécialisés dans certains domaines juridiques, la rémunération de ces collaborateurs est inscrite au budget prévisionnel, de même que celle de dix rapporteurs-adjoints qui assistent le Conseil constitutionnel dans le cadre du contentieux de l'élection des députés et des sénateurs (art. 36-77 de la loi organique sur le Conseil constitutionnel du 7 novembre 1958).

- En matière de budget nécessaire aux dépenses de fonctionnement, les prévisions budgétaires sont plus simples à établir. Le renouvellement de certains matériels, photocopieuses, voitures,

fax, équipement téléphonique et informatique, fait l'objet d'une programmation annuelle régulière afin de disposer de matériel performant doublé de contrats de maintenance. Il en va de même pour l'entretien et la rénovation des bâtiments afin de maintenir l'Institution dans un environnement soigné et digne.

D - L'ensemble de ces dépenses prévisionnelles est retracé dans un état récapitulatif par chapitre qui fait apparaître la répartition des crédits entre les articles. Ces documents, à seul usage interne, sont accompagnés de commentaires à l'attention du Secrétaire général et du Président.

Ce budget prévisionnel, par article et par chapitre, et ses annexes étant préparés, le Trésorier sollicite le conseiller financier du Conseil constitutionnel, qui traditionnellement depuis la création de l'Institution, en sa qualité de conseiller maître à la Cour des comptes, participe à la préparation du budget prévisionnel, et conseille le Président.

Il convient, sur ce point, de réaffirmer que le Conseil constitutionnel n'est soumis à aucun contrôle direct de la Cour des comptes ni de l'inspection générale des finances (toute intervention de l'inspection pourrait être interprétée comme une volonté de contrôle du Gouvernement vis-à-vis de la juridiction constitutionnelle). Le conseiller maître ne représente pas au sein du Conseil constitutionnel la haute juridiction financière, il a un rôle de conseiller financier, il est l'instrument d'un contrôle interne dont le Conseil constitutionnel a voulu se doter dès sa création, il étudie de façon attentive les documents budgétaires élaborés par le Trésorier, il participe aux réunions de présentation du budget devant le Président du Conseil et apporte, en quelque sorte, une garantie de bonne gestion financière du Conseil constitutionnel.

Après avoir été étudié avec le Secrétaire général et le conseiller financier, le budget prévisionnel est enfin présenté au Président, lequel signe la demande de crédits.

III - Exécution du budget

Les procédures quant à l'exécution du budget du Conseil ont été concrétisées dans le décret n° 59-1293 en date du 13 novembre 1959 portant sur l'organisation du secrétariat général du Conseil constitutionnel. Celui-ci dispose dans son article 4 "que les dépenses de fonctionnement du Conseil constitutionnel sont mandatées par le Président ou, en application de l'article 2 alinéa 2, par le secrétaire général. Un Trésorier, nommé par le président du Conseil constitutionnel, et responsable devant lui, est chargé du paiement des mandats".

A - En matière d'exécution de la dotation budgétaire, le Conseil constitutionnel dispose d'une liberté normative totale du fait de l'absence de contrôle externe. Les règles de la comptabilité publique sont contraignantes quant aux procédures à accomplir. Cependant ces règles ne s'appliquent pas dans la pratique aux "**pouvoirs publics constitutionnels**"; lesquels ont élaboré leurs propres règles comptables.

Le premier grand principe de la comptabilité publique est celui de la **séparation des ordonnateurs et des comptables** qui depuis l'ordonnance de 1822 exige que la décision d'une dépense soit prise par une autorité différente de celle qui l'exécute. C'est pourquoi les liens de subordination sont interdits par la loi entre ordonnateurs et comptables.

Le rôle du Président du Conseil constitutionnel en matière budgétaire et comptable est défini par

les textes: l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le fonctionnement du Conseil constitutionnel est précise: l'article 16 dispose que le Président du Conseil est ordonnateur des dépenses, l'article 5 du décret du 13 novembre 1959 relatif au Secrétariat général du Conseil, complète sur ce point, le rôle du Président en précisant que "dans la limite des crédits ouverts pour le fonctionnement du Conseil, le Président peut recruter le personnel nécessaire à ce fonctionnement". Ce même décret précise à l'article 2, alinéa 2, que le Secrétaire général peut agir en lieu et place du Président et à l'article 4, qu'il reçoit délégation du Président pour mandater les dépenses.

Les fonctions de comptable sont attribuées à un Trésorier; ce Trésorier est un fonctionnaire dépendant du Président par un lien hiérarchique renforcé par l'article 4 du décret n° 59-1293 du 13 novembre 1959 qui prévoit que le Trésorier est nommé par le Président du Conseil, qu'il est responsable uniquement devant lui. En fait, le Trésorier est choisi "intuitu personae" par le Président et le Secrétaire général. Le trésorier est chargé de procéder aux paiements des dépenses et à l'encaissement des recettes.

Le Trésorier reçoit du Président le pouvoir de signer les chèques en son nom et place; les dépenses du Conseil constitutionnel sont donc réglées directement par le Trésorier alors que pour les ministères, les services comptables dressent des états mensuels de dépenses qui sont ensuite payées par le Trésor public.

Le Conseil constitutionnel dispose librement de ses crédits qui font l'objet d'une délégation trimestrielle versée par le ministre du budget, sur son compte bancaire du Trésor. Le Trésor public a pour le Conseil constitutionnel le simple rôle de banque et non le rôle de payeur qu'il a pour les ministères.

C - Il est de la responsabilité du Trésorier de vérifier la disponibilité des crédits avant d'engager une dépense. Le Trésorier passe la commande, en vérifie le service fait, qui effectue le paiement, signe les chèques; il en rend compte soit sur le champ au secrétaire général s'il y a urgence et si la dépense est importante, soit chaque mois pour les dépenses courantes sur présentation des mandats récapitulatifs.

Ces mandats retracent ainsi l'activité financière mensuelle du Conseil, ils sont signés par le Trésorier puis présentés au Secrétaire général qui les contresigne en vertu du pouvoir de délégation d'ordonnancement des dépenses qui lui est octroyé par les termes mêmes du décret du 13 novembre 1959: "les dépenses de fonctionnement du Conseil constitutionnel sont mandatées par le Président ou, par délégation de celui-ci, par le Secrétaire général".

D - En ce qui concerne la vérification de la disponibilité des crédits qui incombe au Trésorier avant de payer, il convient de préciser que contrairement au **principe de spécialisation budgétaire** de la comptabilité publique qui n'autorise pas l'utilisation de crédits pour une dépense autre que celle pour laquelle elle a été initialement prévue, le Conseil constitutionnel a une liberté totale de virement entre les trois chapitres de sa dotation.

En fait, cette liberté est peu utilisée, d'une part, du fait de prévisions de dépenses établies le plus rigoureusement possible au moment de l'élaboration du budget et, d'autre part, du fait d'une seconde possibilité d'agir qui est laissée au Conseil constitutionnel lors d'un constat d'insuffisance de crédits sur un chapitre.

La première possibilité consiste à demander en cours d'année une rallonge budgétaire au ministre du budget sans pour autant, compte tenu du faible poids de notre dotation, mettre le Gouvernement dans l'obligation de déposer une loi de finances rectificative. Chaque année d'ailleurs, dans la demande de dotation envoyée au ministre du budget, le président se réserve la liberté de lui soumettre en tant que de besoin une demande supplémentaire de crédits en cas d'événements exceptionnels.

Là encore, cette situation ne s'est jamais produite mais elle aurait pu l'être: par exemple, en avril 1997 lors de la décision de dissolution de l'Assemblée nationale et d'élections législatives anticipées.

La seconde possibilité vient d'être évoquée: elle consiste à ponctionner les crédits manquants sur notre "fonds de roulement". Sur ce point, le Conseil constitutionnel déroge encore à un autre grand principe budgétaire: le **principe d'annualité** qui veut que tout reliquat de crédit non utilisé par un ministère une année soit perdu pour le comptable public et par conséquent reste au ministre du budget.

Là encore, aucun texte n'autorise ni n'oblige le Conseil constitutionnel à garder ou à rendre au ministre du budget les crédits non utilisés au cours d'une année. Cette dérogation très exceptionnelle en matière de droit budgétaire en France permet au Conseil constitutionnel de disposer d'un volant de trésorerie sur son compte en banque; cette réserve représente actuellement 11 % de son budget et lui permet de faire face à des situations financières particulières imprévisibles.

Outre les états récapitulatifs des dépenses qui sont établis chaque mois par article et par chapitre, le Trésorier dresse chaque trimestre un état exact, arrêté au centime des dépenses, des recettes et du fonds de roulement dont nous disposons. Ces états trimestriels sont soumis au conseiller financier et au Secrétaire général.

Enfin, chaque fin d'année **un apurement des comptes** est dressé; il consiste à établir une situation précise de notre trésorerie au 31 décembre de l'année écoulée, retraçant l'ensemble des opérations en dépenses et recettes.

Ces documents sont établis par le Trésorier et présentés au Président ainsi qu' au Secrétaire général et au Conseiller financier lesquels, après étude, les approuvent et les signent.

Cet acte donne quitus au Trésorier de sa comptabilité pour l'année écoulée.

En conclusion de cette communication, il convient de constater que le Conseil constitutionnel détient, par les textes, le droit de pouvoir intervenir dans l'édiction des règles qui le concernent, notamment en matière budgétaire; qu'aucune modification de ses règles de fonctionnement ne peut être décidée sans son approbation et que, les lois organiques de 1958 ont été rédigées avec la volonté de protéger le statut d'indépendance du Conseil constitutionnel notamment en matière budgétaire.

Cependant, cette autonomie financière engage le Conseil constitutionnel quant à l'obligation de bonne gestion conformément aux règles qu'il s'est lui même fixées. Cette volonté de stricte

rigueur doit être d'autant plus grande qu'elle n'est pas encadrée par les normes contraignantes qui s'appliquent aux autres administrations de l'Etat. Elle se manifeste également par la réelle volonté de transparence dont fait preuve le Conseil constitutionnel.