



Strasbourg, le 11 octobre 2004
CCS 2004/11

CDL-JU(2004)060
Fr. seul.

COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE)

en coopération avec

LA COUR CONSTITUTIONNELLE DE BOSNIE-HERZÉGOVINE

Séminaire sur

«Le budget de la Cour constitutionnelle: un facteur
déterminant de son indépendance»

Sarajevo, 14-15 octobre 2004

«L'autonomie financière des Cours constitutionnelles:
l'expérience du Conseil constitutionnel français»

Rapport

présenté par

Mme Fanny JACQUELOT
Ancienne collaboratrice du
Conseil constitutionnel, Paris

L'autonomie financière du Conseil constitutionnel n'est expressément mentionnée dans aucun texte. Pourtant, elle est reconnue et respectée par les autres institutions étatiques. Loin d'être la traduction d'une faveur ou d'un privilège, son existence obéit à une véritable logique. Celle de garantir le bon fonctionnement de l'institution, en lui permettant d'élaborer et d'exécuter son budget, en dehors de toute ingérence extérieure. S'ouvre ainsi un volet encore trop peu exploré de la théorie générale sur la justice constitutionnelle qui consiste à analyser le Conseil constitutionnel non pas en tant que juge mais en tant qu'institution. En effet, la position qu'il occupe dans l'État lui donne une autonomie financière similaire à celle du Parlement ou de la Présidence de la République. C'est donc le système étatique lui-même qui fournit à l'autonomie financière du Conseil constitutionnel une protection telle qu'il la rend non seulement incontournable mais aussi indisponible aux autres organes de l'État.

Il conviendra ainsi, dans une **première partie**, de spécifier les sources de l'autonomie financière du Conseil constitutionnel afin, dans une **deuxième partie**, d'en mesurer toute l'étendue. Il s'agira, en particulier, de faire ressortir comment l'institution exerce pleinement cette autonomie, tout en accentuant sa transparence de gestion.

I. Les sources de l'autonomie financière du Conseil constitutionnel

Dans une décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001, *Loi organique relative aux lois de finances*, le Conseil constitutionnel a affirmé que l'autonomie financière des pouvoirs constitutionnels, dont il fait partie, « relève du respect de la séparation des pouvoirs »¹. Il fait donc ressortir le lien direct qui existe entre la position qu'il occupe dans l'État et l'autonomie financière dont il bénéficie. Sa qualité de pouvoir constitutionnel (A), et le principe constitutionnel d'indépendance qui en découle (B) sont, en effet, à l'origine de la détention d'une telle compétence.

A – la qualité de pouvoir constitutionnel du Conseil constitutionnel comme fondement organique de son autonomie financière

L'autonomie financière du Conseil constitutionnel trouve, ainsi, en premier lieu, un fondement organique ou institutionnel dans sa position dans le système. La juridiction constitutionnelle a, en effet, pris place parmi les pouvoirs constitutionnels de l'État. Ce qui implique la détention par cette institution d'un pouvoir normatif d'auto-organisation. Cette analyse est le fruit d'une démonstration sur le caractère totalement inédit de la fonction exercée par la Cour constitutionnelle. Dans la théorie classique de la séparation des pouvoirs, « tout pouvoir consiste dans l'exercice d'une fonction dévolue à un organe »². La Cour constitutionnelle est donc un pouvoir constitutionnel à part entière car elle exerce une fonction qui lui est propre. Elle a été créée pour préserver l'équilibre

¹ Conseil constitutionnel, décision n° 2001-448 DC, 25 juillet 2001, *Loi organique relative aux lois de finances*, *Rec.*, p. 99, considérant n° 25 ; voir également, Conseil constitutionnel, décision n° 2001-456 DC, 27 décembre 2001, *Loi de finances pour 2002*, *Rec.*, p. 180, considérant n° 45.

² G. TIMSIT, *Le rôle de la notion de fonction administrative en droit administratif français*, préface de C. Eisenmann, thèse LGDJ, Paris, 1963, p. 6.

du système démocratique. Elle exerce une fonction régulatrice pour garantir le respect de la Constitution. La Cour constitutionnelle est également celle qui œuvre pour la cohésion et la collaboration des pouvoirs.

L'expérience du Conseil constitutionnel français est donc riche d'enseignements. En effet, l'idée d'arbitrage est au centre des motivations qui ont conduites à sa création. La Haute instance s'est d'ailleurs qualifiée, dès 1962, d'« organe régulateur de l'activité des pouvoirs publics »³. Sa jurisprudence sur la répartition des compétences entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif illustre clairement ce rôle d'arbitre⁴. Mais le juge constitutionnel français est aussi celui qui préserve les pouvoirs contre eux-mêmes. L'ensemble de ses décisions sur les incompétences négatives atteste de sa volonté de ne pas laisser le législateur se départir, au profit du Gouvernement, du domaine de compétence qui lui est réservé par l'article 34 de la Constitution⁵.

Cette fonction n'est d'ailleurs pas sans rappeler la réflexion menée, dès 1815, par Benjamin Constant à propos du pouvoir neutre. Celui-ci souligne, en effet, que « lorsque les citoyens divisés entre eux d'intérêts se nuisent mutuellement, une autorité neutre les sépare (...). Cette autorité, c'est le pouvoir judiciaire ; de même, lorsque les pouvoirs publics se divisent, et sont prêts à se nuire, il faut une autorité neutre »⁶ qui agisse de même à leur égard. A travers les illustrations exposées précédemment, le Conseil constitutionnel apparaît donc comme cette *force extérieure* qui permet de remettre chaque pouvoir à sa place, force qui ne pourrait d'ailleurs être détenue par aucun des pouvoirs classiques, car « elle lui servirait à détruire les autres »⁷.

³ C.C., n° 62-20 DC, 6 novembre 1962, *Loi référendaire*, Rec. p., 27. *RJC* I-11, GDCC n° 14.

Depuis une décision n° 92-313 DC du 23 septembre 1992, *Maastricht III* (Rec., p. 94, *RJC* I-511, GDCC n° 45), le Conseil constitutionnel préfère se référer à l'équilibre des pouvoirs établis par la Constitution sans mentionner sa qualité d'organe régulateur, mais l'idée reste omniprésente et se manifeste à travers les compétences qui lui sont dévolues.

⁴ Dans sa décision n° 82-143 DC du 30 juillet 1982, *Blocage des prix et des revenus* (Rec. 57, *RJC* I-130, GDCC n° 33), le Conseil constitutionnel a retenu qu'une disposition législative qui intervient dans le domaine réglementaire n'est pas inconstitutionnelle si le Gouvernement n'intervient pas en actionnant les moyens qui lui sont donnés par la Constitution

Dans le même sens, voir en particulier : C.C., n° 83-162 DC, 20 juillet 1983, *Démocratisation du secteur public* (Rec., p. 49, *RJC* I-157) ; C.C., n° 83-167 DC, 19 janvier 1984, *Contrôle des établissements de crédit* (Rec., p. 23, *RJC* I-177) ; C.C. n° 2000-439 DC du 16 janvier 2001, *Archéologie préventive*, Rec., p. 42.

⁵ Ce moyen d'inconstitutionnalité est l'un des plus utilisés par le juge constitutionnel. Il protège clairement les intérêts du pouvoir législatif.

Dans sa décision n° 84-173 DC du 26 juillet 1984, *Réseaux câblés*, le Conseil constitutionnel a annulé une disposition législative qui s'en remettait au Gouvernement pour exercer des attributions en matière de liberté de communication. Il a en effet considéré que le législateur avait « méconnu sa compétence en renvoyant au décret le soin de définir un tel réseau par la fixation de ses limites maximales, abandonnant par-là même au pouvoir réglementaire la détermination du champ d'application de la règle » qu'il pose (C.C., n° 84-173 DC, 26 juillet 1984, *Réseaux câblés*, considérant n° 4, Rec., p. 63, *RJC* I-187).

⁶ B. CONSTANT, *Fragments d'un ouvrage abandonné sur la possibilité d'une Constitution républicaine dans un grand pays*, édition Aubier, Paris, 1991, p. 390.

⁷ B. CONSTANT, *Principes de politique*, in *Écrits politiques* (textes choisis, présentés et annotés par Marcel Gauchet), Gallimard, 1997, p. 324.

La fonction exercée par le Conseil constitutionnel est donc inclassable dans l'une des trois fonctions étatiques traditionnelles. Il est impossible de l'intégrer dans l'un des pouvoirs constitutionnels déjà en place, pas même au sein du pouvoir judiciaire.

A ce propos, la lecture de la Constitution du 4 octobre 1958 est significative. Elle consacre expressément au Conseil constitutionnel un titre distinct de celui du pouvoir judiciaire, tout comme, d'ailleurs, de nombreuses Constitutions européennes (Belgique, Espagne, Italie...). De plus, le contentieux que connaît la juridiction constitutionnelle française se distingue nettement de celui des juridictions de droit commun non seulement en raison de son contenu mais aussi et surtout de part sa finalité. En effet, le Conseil constitutionnel concentre à lui seul les compétences de contrôle de la constitutionnalité des lois. Il s'agit d'un procès objectif qui ne fait pas intervenir de parties au sens propre du terme. Et, même quand il statue en tant que juge des élections, sa finalité ultime reste celle de promouvoir l'application de la Constitution. C'est d'ailleurs la même motivation qui préside, dans de nombreux autres États européens, à la séparation entre la Cour constitutionnelle et le pouvoir judiciaire.

Il ressort de ces développements que le Conseil constitutionnel est situé en dehors des autres pouvoirs de l'État. Il est un pouvoir constitutionnel à part entière. La position qu'il occupe dans le système étatique implique donc qu'il puisse s'auto-organiser. L'autonomie financière s'affirme ainsi comme l'une des composantes de cette auto-organisation, avec l'autonomie administrative et l'autonomie procédurale.

La qualité de pouvoir constitutionnel de la juridiction constitutionnelle française est donc la source organique de son autonomie financière. Le principe d'indépendance du Conseil constitutionnel lui fournit, en plus, une assise formelle.

B – le principe d'indépendance du Conseil constitutionnel comme source formelle de son autonomie financière

Le principe d'indépendance du Conseil constitutionnel n'est pas textuellement inscrit dans la Constitution. Il a cependant valeur constitutionnelle car il s'impose comme un corollaire du principe de séparation des pouvoirs, tel qu'il résulte de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789. En effet, la théorie de la séparation des pouvoirs implique non seulement la séparation des fonctions mais aussi l'indépendance de leurs dépositaires. C'est le principe même de séparation qui commande l'existence d'un statut d'indépendance des organes titulaires des différents pouvoirs de l'État. La qualité de pouvoir constitutionnel du Conseil constitutionnel emporte donc l'existence d'un principe d'indépendance.

Ce principe constitutionnel d'indépendance est donc la source formelle de l'autonomie financière du Conseil constitutionnel. Il lui permet de se donner ses propres normes en la matière. L'indépendance de ce dernier serait, en effet, une « coquille vide » si le Parlement ou le Gouvernement pouvaient exercer des pressions sur la juridiction constitutionnelle par l'intermédiaire de ses finances. En conséquence, le fait que

l'ordonnance du 7 novembre 1958 se contente, dans ses articles 15 et 16⁸, de faire allusion à l'autonomie financière du Conseil constitutionnel sans la consacrer expressément ne signifie en rien que celui-ci n'en dispose pas dans sa plénitude.

La seule source de l'autonomie financière du Conseil constitutionnel est, en effet, d'ordre constitutionnel. Elle ne peut donc être remise en question sans altérer l'esprit même de la Constitution. De plus, et c'est l'un des apports majeurs de l'expérience de la juridiction constitutionnelle française, le principe de séparation des pouvoirs empêche l'insertion du budget de l'institution dans celui d'un autre pouvoir constitutionnel de l'État. L'autonomie financière du Conseil constitutionnel est indisponible, ce qui donne un avant-goût de son intensité.

II. L'étendue de l'autonomie financière du Conseil constitutionnel

L'article 15 de la Déclaration des Droits de l'homme et du citoyen dispose que : « La Société a le droit de demander compte à tout Agent public de son administration ». C'est sur le fondement de cette disposition, que le Conseil constitutionnel français a décidé, à partir du budget 2005, d'accentuer la transparence de sa gestion financière. Il répond ainsi au souci commun de ces dernières années de rendre plus lisible le fonctionnement et la gestion des institutions.

Le Conseil constitutionnel doit donc opérer un subtil équilibre entre un objectif de transparence budgétaire et une autonomie financière pleine et entière. En effet, ce choix de transparence, qui ressort uniquement de la volonté de la juridiction constitutionnelle, ne doit pas faire oublier que toute ingérence des autres pouvoirs constitutionnels de l'Etat s'analyse en une atteinte au principe de séparation des pouvoirs. Tout se passe donc comme s'il disposait, en la matière, d'une réserve constitutionnelle de compétence, même si elle n'est pas expressément inscrite dans la Constitution. Cette réserve de compétence est, en réalité, une conséquence de son indépendance dans l'État (A). Indépendance qui ne l'empêche pas d'organiser, en son sein, des procédures rigoureuses de contrôles internes et de suivi budgétaire (B).

A – Une compétence constitutionnellement réservée en matière financière

Le pouvoir normatif dont dispose le Conseil constitutionnel pour assurer son indépendance, notamment en matière financière, découle directement de la Constitution. Cela signifie que les dispositions qu'il adopte, au titre de son auto-organisation, se situent au même niveau que la loi, dans la hiérarchie des normes. Cependant, loin d'intervenir dans l'ordre juridique de manière concurrente, elles sont adoptées dans des finalités différentes. C'est ici que l'idée d'une réserve constitutionnelle de compétence prend toute sa signification. Au législateur organique la compétence d'adopter, comme il l'a fait, les

⁸ L'article 15 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel dispose, en effet, qu' « un décret pris en Conseil des ministres sur proposition du Conseil constitutionnel détermine l'organisation du secrétariat général ». L'article 16 de l'ordonnance précitée prévoit, quant à lui, que « les crédits nécessaires au fonctionnement du Conseil constitutionnel sont inscrits au budget général, le Président est ordonnateur des dépenses ».

principes directeurs⁹. On notera, au passage, que toute autre loi organique en la matière serait obligatoirement soumise au Conseil constitutionnel¹⁰. A la Cour constitutionnelle, le soin de se donner ses propres normes en matière financière, en s'écartant au besoin du droit commun des finances publiques.

C'est ainsi que le Conseil constitutionnel est seul compétent pour élaborer et pour exécuter son budget.

1. Le monopole dans l'élaboration du budget

C'est uniquement le service administratif et financier avec, à sa tête, le Trésorier, qui établit le projet de budget du Conseil constitutionnel. La nomenclature est librement déterminée par l'institution.

Elle comprend trois rubriques : la première concerne les membres, la seconde est consacrée au personnel et la troisième au fonctionnement. A l'origine, la subdivision adoptée visait des pôles précis de dépense. Par mesure de souplesse, les trois es constituaient un unique chapitre sous l'empire de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances. Cette subdivision vient d'être entièrement repensée par le Secrétaire général et le Trésorier du Conseil constitutionnel. Les trois rubriques demeurent. En revanche, conformément à la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001, la juridiction constitutionnelle a opté pour une présentation différente de l'intérieur des différentes rubriques. Chacune d'elles est présentée en cinq programmes :

1. Contrôle des normes
2. Elections
3. Relations extérieures - formation
4. Entretien - travaux
5. Frais généraux

Dans le cadre de l'objectif de transparence que s'est assigné le Conseil constitutionnel, les données budgétaires ne sont plus confidentielle. Elles sont rendues publiques sur le site internet de l'institution¹¹.

En ce qui concerne la procédure d'élaboration proprement dite, dès le mois de mai de l'année en cours, le Trésorier dresse un état récapitulatif des dépenses de l'année précédente. Il détermine également les crédits nécessaires pour l'année suivante. Pour cela, il évalue, au besoin en consultant le Président du Conseil et le Secrétaire général, les dépenses obligatoires comme la rémunération des membres, leurs frais de missions, ou

⁹ Il est d'ailleurs significatif de constater que dans plusieurs États européens, le législateur a émis très peu de dispositions en matière financière laissant, implicitement, la Cour constitutionnelle réglementer ce domaine. C'est d'ailleurs l'une des raisons pour laquelle, certains auteurs, ont parlé de « lacunes voulues » par le législateur en faveur de la juridiction constitutionnelle.

¹⁰ La même remarque vaut pour les décrets : 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.

¹¹ Pour 2005 : <http://www.conseil-constitutionnel.fr/divers/services/budgetprev.htm>

Pour les années précédentes : <http://www.conseil-constitutionnel.fr/divers/services/budget.htm>

encore le traitement des personnels permanents ou occasionnels. Il se préoccupe également de gérer le personnel du Conseil constitutionnel : il envisage ainsi quels peuvent être les départs, les recrutements à effectuer, les postes à créer ou à supprimer. Depuis deux ans, pour s'associer, à sa modeste échelle, aux efforts entrepris par l'Etat pour réduire le déficit budgétaire, le Conseil s'efforce de ne procéder qu'à un recrutement pour deux départs à la retraite.

En ce qui concerne les dépenses de fonctionnement, le Trésorier doit anticiper les besoins de l'institution et prévoir, par exemple, le renouvellement de matériel ou la mise en œuvre de travaux d'entretien des bâtiments (qui constituent souvent le plus gros poste de ses dépenses). Dans cette hypothèse, le Conseil constitutionnel choisit librement son co-contractant, après mise en concurrence. S'il n'est pas soumis aux règles des marchés publics, il s'y conforme volontairement pour les travaux importants.

Deux documents, à usage interne, sont alors établis. Un premier tableau fait apparaître, sous chacune des trois rubriques, les crédits nécessaires aux dépenses prévues. Un second tableau récapitule l'évolution des crédits par article et par rubrique sur cinq ans. Ils sont étudiés par le Secrétaire Général et le conseiller financier (président de chambre à la Cour des comptes), puis présentés au Président du Conseil constitutionnel pour signature. Après avoir été arrêté par le Président du Conseil constitutionnel, le budget prévisionnel est transmis au Ministère des finances afin qu'il soit inséré dans le projet de budget de l'État. Il figure au titre II du budget des charges communes au titre des « pouvoirs publics » avec ceux du Parlement ou de la Présidence de la République.

Jusqu'à présent, cette transmission obéissait à un formalisme réduit. Il s'agissait d'envoyer une simple lettre proposée par le Trésorier à la signature du Président du Conseil constitutionnel. Dans ce document, le Président se contentait de demander les crédits nécessaires en apportant très peu de précisions. Progressivement, des détails ont été ajoutés comme le découpage interne des rubriques. La présentation du projet de budget 2005 franchit un pas supplémentaire. De la simple lettre précitée on est passé à la constitution d'un véritable dossier. Il faut prendre soin cependant de souligner que le Conseil constitutionnel a agi de sa propre initiative.

Ainsi, si le souci de transparence (inspiré par l'article 15 de la Déclaration de 1789) conduit, à l'égard du public, à une motivation précise et volontaire du projet de budget, l'autonomie dont il bénéficie, en vertu de la séparation des pouvoirs, dispense le Conseil constitutionnel d'avoir à se justifier auprès des pouvoirs constitués.

Cette conception a été entérinée par la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Dans une importante décision du 27 décembre 2001, il a émis une réserve d'interprétation concernant l'article 115 de la loi de finances en examen. Aux termes de cette disposition, la demande de crédits de chaque pouvoir constitutionnel doit s'accompagner d'un rapport explicatif. Le juge constitutionnel français a très clairement spécifié que cet article ne peut faire " obstacle à la règle selon laquelle les pouvoirs publics constitutionnels déterminent eux-mêmes les crédits nécessaires à leur fonctionnement". Il affirme, en

effet, que cette règle est "inhérente au principe de leur autonomie financière qui garantit la séparation des pouvoirs"¹².

L'une des principales conséquences est que l'insertion du budget prévisionnel du Conseil constitutionnel dans le projet de loi de finances ne peut entraîner aucune modification quant à son contenu. Elle demeure une simple procédure d'enregistrement. Certes, en 2003, un député ¹³ a déposé un amendement au projet de loi de finances pour 2004 visant à accorder au Conseil constitutionnel une somme inférieure à celle indiquée dans son budget prévisionnel. Il considérait que le manque de transparence des finances de l'institution devait être, en quelque sorte, sanctionné par un abaissement de ses crédits. Son auteur a retiré cet amendement en déclarant que le Conseil constitutionnel n'aurait pas manqué de le déclarer inconstitutionnel. Il est, en effet, évident qu'une telle ingérence dans l'autonomie financière de l'institution porte une atteinte directe au principe de séparation des pouvoirs.

Cette analyse est d'ailleurs partagée à l'échelle européenne. En Allemagne, le ministère des Finances ne peut d'autorité modifier le projet de budget de la Cour constitutionnelle. Il se contente de faire état de son désaccord dans le projet de loi de finances. Il en est de même au Portugal. Le Gouvernement peut seulement demander à la juridiction constitutionnelle de modifier son budget. Il ne peut, en aucun cas, en prendre l'initiative. Il est d'ailleurs intéressant de souligner que cette situation est le fruit d'une attitude très volontaire du Tribunal constitutionnel portugais qui s'est opposé fermement à toute ingérence du Gouvernement en la matière ¹⁴.

La dotation prévue par le Conseil constitutionnel pour l'année 2005 prend cependant en compte les exigences de la conjoncture économique qui pousse l'ensemble des composantes de l'Etat à modérer leurs dépenses.

La dotation du Conseil constitutionnel, au titre des opérations courantes, est ainsi de 5,308 millions d'euros :

- les dépenses concernant le Président et les membres sont réduites de 7000 euros. En effet, elles s'élèvent pour l'année 2005 1.633.000 euros contre 1.640.000 en 2004.

- la baisse des dépenses en matière de personnels est conséquente. Elles diminuent de 130 000 euros. Elles correspondent à 2.890.000 euros pour 2005 contre 3.020.000 en 2004. Comme il a été dit précédemment, le Conseil constitutionnel a décidé de ne procéder

¹² Conseil constitutionnel, décision n° 2001-456 DC du 27 décembre 2001, *Loi de finances pour 2002*, *Rec.*, p. 180, considérants n° 46 et 47.

¹³ Ce même député a également déposé une question écrite n° 37543 auprès du Premier ministre. Il entendait protester contre le caractère succinct des informations fournies par le Conseil constitutionnel lors de sa demande de crédits. Le Secrétariat général du Gouvernement lui a répondu de façon détaillée, tout en lui indiquant que de nombreux développements en la matière sont publiés sur le site internet de l'institution.

¹⁴ En ce sens, voir L. NUNES DE ALMEIDA, « Portugal », in *Les méthodes de travail des juridictions constitutionnelles*, (table ronde), *AJJC*, 1992, p. 297-311, spéc., p. 298.

qu'à un recrutement pour deux départs à la retraite pour cette année (le Conseil constitutionnel emploie, à titre principal, 57 personnes ¹⁵, en plus des 10 membres).

- enfin, les dépenses de fonctionnement connaissent une réduction de 90.000 euros. Elles passent de 875.000 euros en 2004 à 785.000 en 2005. Pour cela, le Conseil constitutionnel a choisi de reporter à l'exercice suivant certains achats (photocopieurs, véhicules, ...) ou de renégocier à la baisse certaines dépenses.

Au total, le budget du Conseil constitutionnel subit, pour l'année 2005, une baisse de 4,1 %, soit un montant de 0,227 millions d'euros, par rapport à 2004.

Le Conseil constitutionnel bénéficiera, également, d'une dotation exceptionnelle de 1.284.000 euros. Elle lui permettra de procéder à la rénovation des façades des bâtiments (ce coût correspond à l'estimation faite par l'architecte).

L'éventualité de l'organisation d'un référendum sur la loi de ratification par la France du traité établissant une Constitution pour l'Europe (au second semestre 2005 ?) conduira sans doute le Conseil à prévoir des crédits dans la loi de finances rectificative pour effectuer les opérations référendaires qui lui incombent.

2. La liberté dans l'exécution du budget

Le Conseil constitutionnel décide, également, en toute liberté, de l'engagement de ses dépenses et de leur affectation.

Au sein du Conseil constitutionnel, c'est le Président qui est ordonnateur des dépenses ¹⁶ et qui les mandate. Le Trésorier exerce, quant à lui, les fonctions de comptable ¹⁷. Le Conseil constitutionnel échappe ici au principe de séparation des ordonnateurs et des comptables. Ce principe, issu de l'ordonnance royale de 1822, exige que la décision d'une dépense soit prise par une autorité distincte de celle qui l'exécute. Il implique, en particulier, que le comptable ne soit pas placé sous l'autorité de l'ordonnateur. Le Trésorier est hiérarchiquement soumis au Président du Conseil constitutionnel qui le choisit *intuitu personae* en accord avec le Secrétaire général.

La réalisation d'une dépense fait donc intervenir ces différents protagonistes selon une procédure propre au Conseil constitutionnel. Deux phases sont prévues : une phase administrative accomplie par l'ordonnateur et une phase comptable avec le Trésorier.

¹⁵ Ce chiffre comprend également les femmes de ménage.

¹⁶ Article 16 de l'ordonnance n° 58-1967 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le fonctionnement du Conseil constitutionnel. Le décret du 13 novembre 1959 relatif au Secrétariat général du Conseil précise que le Secrétaire général peut agir en lieu et place du Président (article 2, alinéa 2) et qu'il peut recevoir délégation du Président pour mandater les dépenses (article 4).

¹⁷ Le décret du 13 novembre 1959 portant sur l'organisation du secrétariat général s'écarte ici du droit commun. En effet, celui-ci reconnaît à la Cour des comptes une compétence générale sur les comptes des comptables publics. Or, en l'espèce, c'est le Trésorier du Conseil constitutionnel qui est chargé d'effectuer les dépenses et non un comptable public.

La première phase se décompose en trois temps :

- l'engagement de la dépense. Cette décision revient, par délégation du Président, au Secrétaire général. A noter que les services sont responsables de leurs budgets. Chaque chef de service engage ses propres dépenses.
- La liquidation de la dépense, c'est-à-dire la vérification de la réalité de la dépense et le constat de son montant au vu de la facture émise. C'est le Secrétaire général qui en assume également la responsabilité. Pour des raisons pratiques, il ne signe qu'un seul document par mois, appelé « mandat », dans lequel sont consignées toutes les dépenses faites par article.
- L'ordonnancement c'est-à-dire l'ordre de payer : le Secrétaire général s'occupe également de cette phase. Il bénéficie, à ce titre, d'une délégation permanente du Président du Conseil. En pratique, ce rôle est dévolu au Trésorier. C'est à ce stade qu'il vérifie la disponibilité des crédits.

La deuxième phase est comptable : elle consiste à payer la facture. Les dépenses du Conseil constitutionnel ne sont pas payées par le Trésor public. Celui-ci est utilisé, en l'espèce, comme un simple compte bancaire. D'ailleurs, la juridiction constitutionnelle dispose également d'un autre compte bancaire, à la Poste, pour les rémunérations.

Les dépenses sont réglées directement par le Trésorier. A cet effet, il reçoit pouvoir du Président de signer les chèques en son nom et place. Disposant librement de sa trésorerie, le Conseil constitutionnel n'est pas soumis à la règle du service fait et peut consentir des avances à ses fournisseurs. Il a également la possibilité d'effectuer les paiements définitifs dans des délais très rapides.

On relèvera également que la juridiction constitutionnelle française n'a jamais été soumise au principe de spécialisation budgétaire de la comptabilité publique. Selon ce principe, un crédit ne peut pas être affecté à une autre dépense que celle initialement prévue dans le projet de budget. Or, le Conseil constitutionnel modifie librement l'affectation de ses crédits entre les rubriques. Le Conseil peut aussi demander des rallonges budgétaires notamment lors de référendums ou d'élections anticipées.

L'existence d'un fonds de roulement est également une particularité qui découle de l'autonomie de gestion du Conseil constitutionnel. La réserve de compétence dont il dispose en la matière lui permet d'écarter, à titre exceptionnel et dans une mesure limitée, le principe d'annualité pour se constituer une réserve pour dépenses imprévues avec les crédits qu'il n'aurait pas utilisés au cours de l'exercice¹⁸. Cette réserve représente actuellement deux mois de fonctionnement. Il lui permet, sans avoir recours à des rallonges budgétaires, de faire face à des charges inopinées ou de financer des opérations internes (réfection du chauffage, rénovation du hall d'accueil...).

Ainsi, transparence ne signifie pas réduction de la sphère de compétence du Conseil constitutionnel en matière financière, pas plus qu'elle n'autorise un contrôle budgétaire

¹⁸ Le Conseil constitutionnel a parfois reversé son excédent au Ministre du Budget.

externe. Un suivi interne des comptes est organisé par l'institution, avec l'aide des observations du conseiller financier, conseiller-maître à la Cour des comptes.

B – La mise en œuvre d'un suivi interne en matière financière

Afin d'exercer un suivi de ses finances, le Conseil constitutionnel consigne ses opérations financières dans un tableau de bord informatique. Celui-ci permet de retracer l'ensemble des dépenses mois après mois, par rubrique et sous-rubrique et de pouvoir comparer ces opérations avec celle des années précédentes. Trois livres d'écritures comptables ont été créés. Le premier contient les dépenses effectuées sur le compte du Trésor, le second les dépenses effectuées sur le compte postal et le troisième est un compte de caisse (très limité) qui permet de pourvoir aux dépenses en espèce.

Cela permet au Trésorier de dresser précisément, chaque mois, un état récapitulatif des dépenses et des recettes avec un bilan à chaque fin de trimestre. Ces états trimestriels sont soumis au conseiller financier et au Secrétaire général. Le Trésorier établit également un compte rendu sur la situation de la trésorerie du Conseil constitutionnel au 31 décembre. Il retrace ainsi l'ensemble des opérations financières effectuées au cours de l'année écoulée. Ces documents sont étudiés par le Secrétaire général et le conseiller financier. Il est ensuite soumis pour approbation au Président. Cet acte donne quitus au Trésorier de sa comptabilité pour l'exercice qui vient de s'achever.

Par ailleurs, en plus de ce suivi financier, le Conseil constitutionnel accueille, à l'instar du Parlement, un conseiller maître à la Cour des comptes (aujourd'hui Président de chambre). Celui-ci n'exerce pas de fonction juridictionnelle, mais apporte un concours technique et déontologique éminent. Il est associé à toutes les phases d'élaboration et d'exécution du budget. Sa présence révèle le souci de la juridiction constitutionnelle de gérer scrupuleusement ses finances. Il ne s'agit donc pas, pour la Haute instance, de soumettre sa gestion à un organisme extérieur mais d'obtenir des conseils éclairés sur l'élaboration ou l'exécution de son budget. En effet, le Conseil constitutionnel n'est pas assujéti à un contrôle financier, tout comme d'ailleurs ses homologues belge et italien¹⁹. L'expérience française s'inscrit donc dans le cadre d'une conception rigoureuse du principe de séparation des pouvoirs.

Ainsi, ni la Cour des comptes ni l'inspection générale des finances n'ont un droit de regard dans la gestion financière de la juridiction constitutionnelle française. Même si aucun texte n'a formalisé l'incompétence de ces organes, un contrôle de droit commun affecterait l'indépendance de l'institution.

¹⁹ La Cour constitutionnelle italienne a, en effet, posé le caractère relatif de la compétence juridictionnelle de la Cour des comptes (arrêt n° 110 du 26 juin 1970, *Giur. cost.*, 1970, p. 1203-1209 ; arrêt n° 102 du 2 juin 1977, *Giur. cost.*, 1977, p. 769-777). Elle a, par la suite, dans un arrêt n° 129 du 10 juillet 1981 (*Giur. Cost.*, 1981, p. 1281-1299), solennellement affirmé l'exclusion des pouvoirs constitutionnels du contrôle de la Cour des comptes. Elle explique sa position par le fait qu'il s'agit d'« organes qui participent directement au pouvoir souverain de l'État et qui sont ainsi situés au sommet de l'ordonnement dans une position d'indépendance absolue et de parité réciproque ».

En conclusion, l'autonomie financière du Conseil constitutionnel apparaît à la fois comme une garantie indispensable de son indépendance et comme une source de responsabilité :

- Une garantie, car elle conforte la position de la juridiction constitutionnelle au sein des institutions publiques ;
- Une source de responsabilité, car elle implique une démarche ferme et volontaire de la part du Conseil constitutionnel non seulement pour utiliser ses deniers de façon irréprochable, mais encore pour manifester publiquement qu'il le fait.

Fanny Jacquelot
Docteur en droit
Ancienne collaboratrice du Conseil constitutionnel