

Décision n° 2021-831 DC  
du 23 décembre 2021

(Loi organique relative à la  
modernisation de la gestion des finances  
publiques)

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL A ÉTÉ SAISI, le 25 novembre 2021, par le Premier ministre, sous le n° 2021-831 DC, conformément au cinquième alinéa de l'article 46 et au premier alinéa de l'article 61 de la Constitution, de la loi organique relative à la modernisation de la gestion des finances publiques.

Au vu des textes suivants :

- la Constitution ;
- l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;
- la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances ;
- la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques ;
- la loi n° 73-1150 du 27 décembre 1973 de finances pour 1974 ;
- le décret n° 76-832 du 24 août 1976 relatif à l'organisation financière de certains établissements ou organismes de coopération et de diffusion culturelle dépendant du ministère des affaires étrangères ;
- la décision du Conseil constitutionnel n° 2012-658 DC du 13 décembre 2012 ;

Au vu des observations du Gouvernement, enregistrées le 16 décembre 2021 ;

Et après avoir entendu le rapporteur ;

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL S'EST FONDÉ SUR CE QUI SUIT :

1. La loi organique soumise à l'examen du Conseil constitutionnel comporte trente-trois articles répartis en trois titres. Elle a été adoptée dans le respect des règles de procédure prévues par les trois premiers alinéas de l'article 46 de la Constitution.

– Sur la portée de l'habilitation constitutionnelle :

2. Aux termes de l'article 14 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « *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* ». L'examen des lois de finances constitue un cadre privilégié pour la mise en œuvre du droit garanti par cet article de la Déclaration.

3. Aux termes du dix-huitième alinéa de l'article 34 de la Constitution : « *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 premier alinéa de son article 47 dispose : « *Le Parlement vote les projets de loi de finances dans les conditions prévues par une loi organique* ».

4. Aux termes du dix-neuvième alinéa de l'article 34 de la Constitution : « *Les lois de financement de la sécurité sociale déterminent les conditions générales de son équilibre financier et, compte tenu de leurs prévisions de recettes, fixent ses objectifs de dépenses, dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique* ». Le premier alinéa de son article 47-1 dispose : « *Le Parlement vote les projets de loi de financement de la sécurité sociale dans les conditions prévues par une loi organique* ».

5. Aux termes du vingt-et-unième alinéa de l'article 34 de la Constitution : « *Les orientations pluriannuelles des finances publiques sont définies par des lois de programmation. Elles s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques* ».

6. Aux termes du vingt-deuxième alinéa de l'article 34 de la Constitution : « *Les dispositions du présent article pourront être précisées et complétées par une loi organique* ». Sur ce fondement, des dispositions de nature organique peuvent être prises pour fixer le cadre des lois de programmation relatives aux orientations pluriannuelles des finances publiques.

7. Dans l'exercice de la compétence qui lui est ainsi dévolue tant par les dix-huitième, dix-neuvième et vingt-deuxième alinéas de l'article 34 que par le premier alinéa de l'article 47 et par le premier alinéa de l'article 47-1 de la Constitution, le législateur organique doit respecter les principes et les règles de valeur constitutionnelle.

– Sur les dispositions relatives à la programmation des finances publiques :

8. L'article 1<sup>er</sup> de la loi déferée insère, au sein de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 mentionnée ci-dessus, un titre préliminaire relatif à la programmation des finances publiques comportant les articles 1<sup>er</sup> A à 1<sup>er</sup> K. Il abroge également les chapitres I<sup>er</sup> et II de la loi organique du 17 décembre 2012 mentionnée ci-dessus.

. En ce qui concerne les articles 1<sup>er</sup> A et 1<sup>er</sup> B :

9. L'article 1<sup>er</sup> A reprend les dispositions de l'article 1<sup>er</sup> de la loi organique du 17 décembre 2012 relatives à l'objectif à moyen terme des administrations publiques fixé par la loi de programmation des finances publiques. Il complète ces dispositions en prévoyant que cette loi détermine, au titre de chacun des exercices de la période de programmation, un objectif, exprimé en volume, d'évolution des dépenses des administrations publiques et une prévision, exprimée en milliards d'euros courants, de ces dépenses en valeur. Il prévoit également que cette loi établit, pour l'ensemble de la période de programmation, une prévision d'évolution exprimée en volume ainsi qu'une prévision exprimée en milliards d'euros courants du montant de celles de ces dépenses considérées comme des dépenses d'investissement.

10. L'article 1<sup>er</sup> B reprend les dispositions de l'article 2 de la même loi organique relatives au contenu des orientations pluriannuelles des finances publiques définies par la loi de programmation des finances publiques. Il complète ces dispositions en prévoyant notamment que ces orientations comprennent une déclinaison, par sous-secteur d'administration publique, de l'objectif d'évolution en volume et de la prévision en milliards d'euros des dépenses.

11. Pour les mêmes motifs que ceux énoncés au considérant 12 de la décision du 13 décembre 2012 mentionnée-ci-dessus, les articles 1<sup>er</sup> A et 1<sup>er</sup> B ne sont pas contraires à la Constitution.

. En ce qui concerne les articles 1<sup>er</sup> C à 1<sup>er</sup> G :

12. L'article 1<sup>er</sup> C reprend les dispositions de l'article 3 de la loi organique du 17 décembre 2012 relatives à la durée minimale de la période couverte par la loi de programmation. Pour les mêmes motifs que ceux énoncés au considérant 14 de la décision du 13 décembre 2012, l'article 1<sup>er</sup> C n'est pas contraire à la Constitution.

13. L'article 1<sup>er</sup> D reprend les dispositions de l'article 4 de la même loi organique qui déterminent le domaine facultatif partagé des lois de programmation des finances publiques. Pour les mêmes motifs que ceux énoncés aux considérants 16 et 17 de la décision du 13 décembre 2012, cet article n'est pas contraire à la Constitution.

14. L'article 1<sup>er</sup> E reprend les dispositions de l'article 5 de la même loi organique relatives au contenu du rapport annexé au projet de loi de programmation des finances publiques. Il complète ces dispositions en prévoyant que ce rapport comporte, pour l'ensemble de la période de programmation, une présentation des principales dépenses des administrations publiques considérées comme des dépenses d'investissement et, pour chacun des exercices de la période de programmation, les perspectives de recettes, de dépenses, de solde et d'endettement des administrations publiques et de chacun de leurs sous-secteurs. Cet article n'est pas contraire à la Constitution.

15. L'article 1<sup>er</sup> F prévoit que la loi de programmation des finances publiques comporte quatre parties distinctes relatives au cadre financier pluriannuel de l'ensemble des administrations publiques, des administrations publiques centrales, des administrations publiques locales et des administrations de sécurité sociale. Cet article n'est pas contraire à la Constitution.

16. L'article 1<sup>er</sup> G reprend les dispositions de l'article 6 de la loi organique du 17 décembre 2012 qui énonce le principe de sincérité des lois de programmation des finances publiques et précise que sa sincérité s'apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler. La sincérité de la loi de programmation devra être appréciée notamment en prenant en compte l'avis du Haut conseil des finances publiques rendu, en application du

paragraphe III de l'article 61 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001, sur les prévisions macroéconomiques sur lesquelles repose le projet de loi de programmation des finances publiques. L'article 1<sup>er</sup> G n'est pas contraire à la Constitution.

. En ce qui concerne les articles 1<sup>er</sup> H et 1<sup>er</sup> I :

17. En premier lieu, l'article 1<sup>er</sup> H reprend les dispositions de l'article 7 de la loi organique du 17 décembre 2012 relatives à l'article liminaire des lois de finances, des lois de finances rectificatives et des lois de financement rectificatives de la sécurité sociale. Il précise le contenu du tableau de synthèse présenté par cet article liminaire et prévoit que les lois de finances de fin de gestion comprennent également un tel article.

18. L'article 1<sup>er</sup> I reprend certaines dispositions de l'article 8 de la loi organique du 17 décembre 2012 afin de prévoir que la loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année comprend un article liminaire présentant un tableau de synthèse. Il précise également le contenu de ce tableau.

19. En second lieu, les derniers alinéas des articles 1<sup>er</sup> H et 1<sup>er</sup> I prévoient que, dans l'exposé des motifs des projets de loi de finances, de finances rectificative, de financement rectificative de la sécurité sociale et relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année, il est indiqué si les hypothèses ayant permis le calcul du solde structurel sont les mêmes que celles ayant permis de le calculer, pour cette même année, dans le cadre de la loi de programmation des finances publiques.

20. Ces dispositions, qui ont pour objet d'améliorer l'information du Parlement, ne peuvent faire obstacle à l'examen des projets de loi de finances de l'année, des projets de loi de finances rectificatives et des projets de loi de financement rectificatives de la sécurité sociale dans les conditions fixées par les articles 47 et 47-1 de la Constitution.

21. Les articles 1<sup>er</sup> H et 1<sup>er</sup> I ne sont pas contraires à la

Constitution. . En ce qui concerne les articles 1<sup>er</sup> J et 1<sup>er</sup> K :

22. L'article 1<sup>er</sup> J reprend les dispositions de l'article 9 de la loi organique du 17 décembre 2012 relatives au contenu du rapport, annexé au projet de loi de finances de l'année, qui présente l'évaluation prévisionnelle

de l'effort structurel et du solde effectif détaillée par sous-secteur des administrations publiques. Cet article n'est pas contraire à la Constitution.

23. L'article 1<sup>er</sup> K prévoit que, au plus tard quinze jours avant la présentation par le Gouvernement aux institutions européennes des documents prévus par le droit de l'Union européenne dans le cadre des procédures de coordination des politiques économiques et budgétaires, le Gouvernement transmet l'ensemble de ces documents au Parlement et y joint, dans la perspective de l'examen et du vote du projet de loi de finances de l'année suivante, un rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques.

24. Une éventuelle méconnaissance de cette procédure ne saurait faire obstacle à la mise en discussion d'un projet de loi de finances. La conformité de la loi de finances à la Constitution serait alors appréciée au regard tant des exigences de la continuité de la vie nationale que de l'impératif de sincérité qui s'attache à l'examen des lois de finances pendant toute la durée de celui-ci. Sous cette réserve, l'article 1<sup>er</sup> K n'est pas contraire à la Constitution.

– Sur les dispositions relatives aux lois de finances :

. En ce qui concerne l'article 2 :

25. L'article 2 de la loi déferée modifie l'article 1<sup>er</sup> de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 afin de donner le caractère de loi de finances à la « *loi de finances de fin de gestion* ». Il modifie également ce même article 1<sup>er</sup> et l'article 41 de cette même loi afin de substituer l'appellation « *loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année* » à celle de « *loi de règlement* ». Ces dispositions n'appellent aucune remarque de constitutionnalité.

. En ce qui concerne l'article 3 :

26. L'article 3 de la loi déferée modifie l'article 2 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 afin de préciser les conditions dans lesquelles des impositions de toutes natures peuvent être directement affectées à certaines personnes morales autres que l'État.

27. Il prévoit qu'une imposition de toutes natures peut être directement affectée, d'une part, aux collectivités territoriales, à leurs établissements publics et aux organismes de sécurité sociale et, d'autre part,

à d'autres personnes morales si cette imposition est en lien avec les missions de service public qui leur sont confiées. Il prévoit également que l'affectation totale ou partielle à un tiers d'une ressource établie au profit de l'État ne peut résulter que d'une disposition d'une loi de finances. Par ailleurs, il ressort des dispositions des articles 34 et 51 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 que la perception des impositions de toutes natures affectées à des personnes morales autres que l'État est autorisée par la loi de finances et que le projet de loi de finances de l'année est accompagné d'une annexe explicative comportant la liste et l'évaluation, par bénéficiaire ou catégorie de bénéficiaires, des ressources affectées à des personnes morales autres que l'État.

28. Ces dispositions, qu'il était loisible au législateur d'adopter en application du premier alinéa de l'article 47 de la Constitution, ne sont contraires ni aux articles 13 et 14 de la Déclaration des droits de l'homme de 1789 ni à aucune autre exigence constitutionnelle.

. En ce qui concerne l'article 4 :

29. L'article 4 de la loi déferée modifie l'article 3 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 qui énumère les catégories de ressources budgétaires de l'État afin de distinguer parmi les fonds de concours ceux qui financent des dépenses d'investissement de ceux qui financent d'autres dépenses. Ces dispositions n'appellent aucune remarque de constitutionnalité.

. En ce qui concerne l'article 5 :

30. L'article 5 de la loi déferée modifie l'article 4 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relatif à la rémunération de services rendus par l'État. Il supprime l'obligation de ratification dans la plus prochaine loi de finances des décrets en Conseil d'État pris pour établir et percevoir ces rémunérations et prévoit que ces décrets seront désormais joints au projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année, afférent à l'année concernée. Ces dispositions tendent à assurer l'information du Parlement sur les décrets pris au cours de l'année concernée en vue de permettre la perception de ces rémunérations. L'article 5 n'est pas contraire à la Constitution.

. En ce qui concerne l'article 6 :

31. L'article 6 de la loi déferée ajoute aux dépenses d'investissement de l'État énumérées à l'article 5 de la loi organique du

1<sup>er</sup> août 2001, les subventions pour charges d'investissement. Ces dispositions n'appellent pas de remarque de constitutionnalité.

. En ce qui concerne l'article 7 :

32. L'article 7 de la loi déferée modifie les dispositions de l'article 6 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relatives aux recettes de l'État qui sont rétrocédées directement au profit des collectivités territoriales ou de l'Union européenne.

33. Il prévoit, à son paragraphe I, que ces prélèvements sur les recettes de l'État doivent désormais être institués par une loi de finances qui précise leur objet ainsi que les catégories de collectivités territoriales qui en sont bénéficiaires. Par ailleurs, le montant de ces prélèvements est évalué de façon précise et distincte dans la loi de finances.

34. Si ces dispositions dérogent à la règle générale rappelée au premier alinéa de l'article 6 de la loi organique selon lequel « *Les ressources ... de l'État sont retracées dans le budget sous forme de recettes...* », le législateur organique, dans l'exercice des compétences qu'il tient de l'article 34 de la Constitution, a pu prévoir une telle dérogation, dès lors que sont précisément et limitativement définis les bénéficiaires et l'objet des prélèvements sur les recettes de l'État, et que sont satisfaits les objectifs de clarté et d'efficacité du contrôle parlementaire.

35. À cet effet, d'une part, le 4<sup>o</sup> du paragraphe I de l'article 34 de la loi organique prévoit que chacun de ces prélèvements fait l'objet d'une évaluation dans la première partie de la loi de finances. D'autre part, le paragraphe III de l'article 7 de la loi déferée rétablit dans la même loi organique un article 52 selon lequel est joint au projet de loi de finances de l'année un rapport portant notamment sur l'évolution et l'efficacité des transferts financiers entre l'État et les collectivités territoriales.

36. Toutefois, aux mêmes fins, les documents joints au projet de loi de finances de l'année en application de l'article 51 de cette même loi organique devront comporter des justifications aussi précises sur ces prélèvements qu'en matière de recettes et de dépenses. En outre, l'analyse des prévisions de chaque prélèvement sur les recettes de l'État devra figurer dans une annexe explicative.

37. Sous la réserve énoncée au paragraphe précédent, l'article 7 n'est pas contraire à la Constitution.

. En ce qui concerne l'article 8 :

38. L'article 8 de la loi déferée complète l'article 10 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 afin de prévoir que les crédits relatifs aux remboursements, restitutions et dégrèvements des impositions de toutes natures revenant à l'État ne sont pas pris en compte pour l'évaluation des recettes et la présentation du tableau d'équilibre prévues à l'article 34 de la même loi organique. Il n'appelle aucune remarque de constitutionnalité.

. En ce qui concerne l'article 9 :

39. L'article 9 de la loi déferée complète le premier alinéa de l'article 11 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 selon lequel « *En tant que de besoin, les crédits ouverts sur la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles sont répartis par programme, par décret pris sur le rapport du ministre chargé des finances* ». Il prévoit que, lorsque ce décret occasionne une répartition de crédits excédant 100 millions d'euros, le ministre chargé des finances informe, trois jours au moins avant sa publication, les présidents et rapporteurs généraux des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances du montant et du motif de cette répartition ainsi que des programmes concernés.

40. Ces dispositions ont pour objet d'améliorer l'information du Parlement en cas d'utilisation de la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles au-delà d'un certain montant. Elles trouvent leur fondement dans l'habilitation conférée à la loi organique par le premier alinéa de l'article 47 de la Constitution et sont de nature à assurer le respect de l'exigence de suivi de l'emploi des fonds publics inscrite à l'article 14 de la Déclaration de 1789.

41. L'article 9, qui n'a pas pour objet de porter atteinte à la liberté d'appréciation et d'adaptation que le Gouvernement tient de l'article 20 de la Constitution dans la détermination et la conduite de la politique de la Nation ni, en cas d'urgence et de nécessité impérieuse d'intérêt national, de subordonner au respect de l'obligation d'information préalable du Parlement la publication du décret de répartition, n'est pas contraire à la Constitution.

. En ce qui concerne l'article 10 :

42. L'article 10 de la loi déferée modifie le paragraphe II de l'article 15 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relatif notamment aux reports de crédits de paiement. D'une part, il interdit le report sur l'année suivante des crédits inscrits sur le titre des dépenses de personnel, sauf dans le cas où

ces crédits proviendraient d'un fonds de concours. D'autre part, il prévoit que le plafond de 3 % du montant de l'ensemble des crédits initiaux applicable aux reports de crédits inscrits sur les autres titres du programme peut être majoré par une disposition dûment motivée de la loi de finances, sans pouvoir excéder 5 % des crédits ouverts par la loi de finances de l'année, sauf dérogation autorisée par la loi de finances en cas de nécessité impérieuse d'intérêt national.

43. Ces dispositions, dont l'objet est d'assurer une exécution budgétaire conforme aux autorisations votées en loi de finances, sont au nombre des conditions et réserves que peut prévoir la loi organique en vertu de l'article 34 de la Constitution. L'article 10 n'est donc pas contraire à la Constitution.

. En ce qui concerne l'article 11 :

44. L'article 11 de la loi déferée se borne à avancer au 15 mars la date limite de publication des arrêtés de report prévue au paragraphe IV de l'article 15 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001. Il n'appelle aucune remarque de constitutionnalité.

. En ce qui concerne l'article 12 :

45. L'article 12 de la loi déferée modifie l'article 18 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 afin notamment de permettre l'inscription, sur des budgets annexes, des opérations associées aux opérations donnant lieu au paiement de redevances. Le législateur organique a ainsi entendu étendre le périmètre des opérations susceptibles d'être retracées dans un budget annexe. Ce faisant, il a prévu des conditions conformes à l'habilitation qu'il tient de l'article 34 de la Constitution. L'article 12, dont les autres dispositions n'appellent pas de remarque de constitutionnalité, n'est donc pas contraire à la Constitution.

. En ce qui concerne l'article 13 :

46. L'article 13 de la loi déferée complète l'article 21 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 pour prévoir que les versements du budget général au profit du compte d'affectation spéciale « *Participations financières de l'État* » qui excèdent 10 % des crédits initiaux de ce compte donnent lieu à une information préalable des présidents et des rapporteurs généraux des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances, portant sur le montant et le motif de ces versements.

47. Ces dispositions, dont l'objet est de renforcer l'information du Parlement en cas de mobilisation de crédits exceptionnels au titre des participations financières de l'État, trouvent leur fondement dans l'habilitation conférée à la loi organique par le premier alinéa de l'article 47 de la Constitution.

48. L'article 13, qui n'a pas pour objet de porter atteinte à la liberté d'appréciation et d'adaptation que le Gouvernement tient de l'article 20 de la Constitution dans la détermination et la conduite de la politique de la Nation, est conforme à la Constitution.

. En ce qui concerne l'article 14 :

49. L'article 14 de la loi déferée modifie l'article 27 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 afin de prévoir la mise en œuvre par l'État d'une comptabilité analytique des différentes actions engagées dans le cadre des programmes. Il n'appelle pas de remarque de constitutionnalité.

. En ce qui concerne l'article 15 :

50. L'article 15 de la loi déferée modifie l'article 34 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 qui énumère, dans l'ordre des articles de la loi de finances de l'année, le contenu de sa première et de sa seconde parties, respectivement traitées par ses paragraphes I et II.

– *S'agissant des dispositions relatives à la première partie de la loi de finances de l'année :*

51. Le 2<sup>o</sup> du paragraphe I de l'article 34 de la même loi organique est modifié afin de prévoir que la première partie de la loi de finances peut comporter des dispositions relatives aux ressources de l'État, y compris lorsqu'elles n'affectent pas l'équilibre budgétaire. Ces dispositions, qui sont sans incidence sur le fait que toutes les dispositions affectant l'équilibre budgétaire figurent en première partie de la loi de finances de l'année concernée, ne sont pas contraires au principe de l'annualité de la loi de finances, qui découle de l'article 47 de la Constitution.

52. Le 3<sup>o bis</sup> inséré au paragraphe I de l'article 34 prévoit que la première partie de la loi de finances « *peut comporter des dispositions relatives à l'assiette, au taux, à l'affectation et aux modalités de recouvrement des impositions de toutes natures affectées à une personne morale autre que l'État* ». Par coordination, le a du 7<sup>o</sup> du paragraphe II du même article 34 qui permettait de faire figurer en seconde partie de loi de

finances des dispositions portant sur des impositions de toutes natures qui n'affectent pas l'équilibre budgétaire, est supprimé.

53. Le 5° *bis* inséré au paragraphe I de l'article 34 prévoit que la première partie de la loi de finances présente la liste et le produit prévisionnel de l'ensemble des impositions de toutes natures dont le produit est affecté à une personne morale autre que les collectivités territoriales, leurs établissements publics et les organismes de sécurité sociale et décide, le cas échéant, d'attribuer totalement ou partiellement ce produit à l'État.

54. En adoptant les dispositions prévues aux 3° *bis* et 5° *bis*, le législateur organique a entendu réserver l'examen des impositions affectées à des tiers à la première partie de la loi de finances, qu'elles aient ou non un effet sur l'équilibre budgétaire.

55. Le 7° du paragraphe I de l'article 34 relatif aux données générales de l'équilibre budgétaire est modifié afin de prévoir que le tableau d'équilibre dans lequel ces données sont présentées distingue les ressources de fonctionnement et d'investissement et les charges de fonctionnement et d'investissement prévues par le projet de loi de finances. Il décrit, en outre, le contenu de chacune de ces catégories.

– *S'agissant des dispositions relatives à la seconde partie de la loi de finances de l'année :*

56. Le 2° *bis* inséré au paragraphe II de l'article 34 prévoit que la seconde partie de la loi de finances de l'année fixe le plafond d'autorisation des emplois des opérateurs de l'État par mission, le plafond d'autorisation des emplois des établissements à autonomie financière ainsi que le plafond d'autorisation des emplois des autorités publiques indépendantes dotées de la personnalité morale.

57. Le 4° *bis* inséré au même paragraphe II prévoit que la seconde partie de la loi de finances définit des objectifs de performance et des indicateurs associés à ces objectifs pour chaque mission du budget général, chaque budget annexe et chaque compte spécial.

58. En adoptant ces dispositions, le législateur organique a entendu permettre par voie d'amendement tant l'introduction de nouveaux objectifs et indicateurs au cours de l'examen de la loi de finances que la modification de ceux déjà prévus pour chaque mission par le projet de loi de finances.

59. Ces dispositions n'ont pas pour objet de permettre la modification des cibles fixées par le Gouvernement pour chaque objectif et indicateur dans les projets annuels de performance annexés au projet de loi de finances.

60. Le 4<sup>o</sup> *ter* inséré au même paragraphe II prévoit que la seconde partie de la loi de finances récapitule, pour chaque mission du budget général, d'une part, le montant des crédits de paiement, en distinguant les crédits de subventions aux opérateurs et ceux finançant des dépenses d'investissement et, d'autre part, les montants respectifs des dépenses fiscales, des ressources affectées, des prélèvements sur recettes et des crédits des comptes spéciaux qui concourent à la mise en œuvre des politiques publiques financées par cette mission.

61. Le b du 7<sup>o</sup> du même paragraphe II est modifié afin de prévoir que les dispositions affectant directement les dépenses budgétaires peuvent porter soit sur la seule année concernée par la loi de finances, soit sur cette année et sur une ou plusieurs années ultérieures. Ces dispositions peuvent donc, sous réserve d'avoir un effet sur les crédits ouverts au titre de l'année concernée, être temporaires ou permanentes.

62. Le c du 7<sup>o</sup> du même paragraphe II est complété de manière à prévoir que peuvent figurer au sein de la seconde partie de la loi de finances non seulement les modalités de répartition des concours de l'État aux collectivités territoriales mais également des recettes fiscales affectées à ces dernières et à leurs établissements publics.

63. Ces dispositions n'ont pas pour objet de permettre l'adoption en loi de finances de modalités de répartition de recettes fiscales affectées entre des collectivités territoriales ou leurs établissements publics.

64. Le f du 7<sup>o</sup> du même paragraphe II est modifié pour prévoir que la seconde partie de la loi de finances peut comporter toute disposition relative à la comptabilité publique et non plus seulement à la comptabilité de l'État. En outre, le g inséré au même 7<sup>o</sup> prévoit que cette partie peut également comporter des dispositions autorisant le transfert de données fiscales, lorsque celui-ci permet de limiter les charges ou d'accroître les ressources de l'État.

65. L'article 15, dont les autres dispositions n'appellent pas de remarque de constitutionnalité, n'est pas contraire à la Constitution.

. En ce qui concerne l'article 16 :

66. L'article 16 de la loi déferée modifie l'article 35 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 afin de définir le domaine des lois de finances de fin de gestion.

67. Il prévoit que, comme les lois de finances rectificatives, les lois de finances de fin de gestion doivent fixer les plafonds des dépenses du budget général et de chaque budget annexe, les plafonds des charges de chaque catégorie de comptes spéciaux ainsi que le plafond d'autorisation des emplois rémunérés par l'État et arrêter les données générales de l'équilibre budgétaire, présentées dans un tableau d'équilibre.

68. En revanche, les lois de finances de fin de gestion ne peuvent comporter aucune des dispositions relatives aux ressources de l'État ou à l'assiette, au taux et aux modalités de recouvrement des impositions de toutes natures affectées à une personne morale autre que l'État. Elles ne peuvent pas non plus comporter de dispositions relevant du domaine facultatif de la seconde partie de la loi de finances, à l'exception de celles affectant directement les dépenses budgétaires de l'année. Elles peuvent toutefois comporter des dispositions tendant à modifier, pour l'année en cours, l'affectation d'impositions de toutes natures.

69. Ces dispositions sont sans incidence sur les prérogatives que le Gouvernement tient de l'article 20 de la Constitution, dès lors qu'il lui est toujours loisible de déposer un projet de loi de finances rectificative ou un projet de loi ordinaire en vue de l'adoption de dispositions exclues du domaine ainsi assigné aux lois de finances de fin de gestion. L'article 16 n'est pas contraire à la Constitution.

. En ce qui concerne l'article 17 :

70. L'article 17 de la loi déferée modifie notamment l'article 39 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relatif à la date et aux modalités de dépôt du projet de loi de finances de l'année et de ses annexes afin de prévoir que chaque annexe générale destinée à l'information et au contrôle du Parlement est déposée sur le bureau des assemblées avant le début de l'examen du projet de loi en séance publique par l'Assemblée nationale.

71. Ce délai a pour objet d'assurer l'information du Parlement en temps utile pour se prononcer en connaissance de cause sur les projets de lois de finances soumis à son approbation. Un éventuel retard dans le dépôt de tout ou partie de ces annexes ne saurait faire obstacle à l'examen du projet

de loi de finances de l'année. La conformité de la loi de finances à la Constitution serait alors appréciée au regard tant des exigences de continuité de la vie nationale que de l'impératif de sincérité qui s'attache à l'examen des lois de finances pendant toute la durée de celui-ci.

72. Sous la réserve énoncée au paragraphe précédent, l'article 17 n'est pas contraire à la Constitution.

. En ce qui concerne l'article 18 :

73. L'article 18, qui remplace, au sein de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001, la mention de la « *procédure d'urgence* » par celle de la « *procédure accélérée* », n'appelle pas de remarque de constitutionnalité.

. En ce qui concerne l'article 19 :

74. L'article 19 modifie l'article 44 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 afin de remplacer le décret répartissant, notamment, par programme ou par dotation les crédits ouverts en loi de finances par un décret portant désignation des ministres bénéficiaires des crédits ouverts sur chaque programme, dotation ou compte spécial. Ces dispositions n'appellent pas de remarque de constitutionnalité.

. En ce qui concerne l'article 20 :

75. L'article 20 de la loi déferée modifie l'article 46 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 afin d'avancer la date de dépôt du projet de loi de règlement, désormais dénommé « *projet de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année* », et de ses annexes au 1<sup>er</sup> mai de l'année suivant celle de l'exécution du budget auquel le texte se rapporte.

76. Sous la même réserve que celle énoncée au paragraphe 71, l'article 20 est conforme à la Constitution.

. En ce qui concerne l'article 21 :

77. L'article 21 complète l'article 6 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 afin de prévoir que, par dérogation au principe d'universalité budgétaire, les recettes de certains établissements à autonomie financière sont affectées directement à leurs dépenses.

78. D'une part, la dérogation que le législateur organique a instituée est circonscrite aux établissements et organismes de diffusion culturelle ou d'enseignement situés à l'étranger et dépendant du ministère des affaires étrangères, visés à l'article 66 de la loi de finances pour 1974 mentionnée ci-dessus, qui répondent aux conditions définies par le décret du 24 août 1976 mentionné ci-dessus et figurent sur la liste fixée par arrêté conjoint du ministre de l'économie et des finances et du ministre des affaires étrangères.

79. D'autre part, le législateur organique a prévu, pour permettre le contrôle du Parlement, que les recettes et les dépenses consolidées de ces établissements, à l'exception des dotations de l'État, soient retracées au sein d'états financiers joints au projet de loi de finances de l'année.

80. L'article 21 n'est pas contraire à la Constitution.

– Sur les dispositions relatives à l'information et au contrôle sur les finances publiques :

. En ce qui concerne l'article 22 :

81. L'article 22, qui modifie les intitulés du titre V de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 et de son chapitre II, n'appelle pas de remarque de constitutionnalité.

. En ce qui concerne l'article 23 :

82. L'article 23 de la loi déferée réécrit l'article 48 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relatif au rapport sur l'économie nationale et l'orientation des finances publiques. Son paragraphe I prévoit, en vue de l'examen et du vote du projet de loi de finances de l'année suivante par le Parlement, la remise chaque année par le Gouvernement, avant le 15 juillet, d'un rapport comprenant, notamment, les plafonds de crédits envisagés pour l'année à venir pour chaque mission du budget général. Ce rapport indique également la liste des missions, des programmes et des indicateurs de performance envisagés. Son paragraphe II prévoit que le Gouvernement présente, avant le début de la session ordinaire, un rapport analysant la trajectoire, les conditions de financement et la soutenabilité de la dette de l'ensemble des administrations publiques et de leurs sous-secteurs.

83. L'objet de ces dispositions est de prévoir les conditions dans lesquelles les membres du Parlement sont informés de l'exécution des lois

de finances, de la gestion des finances publiques et des prévisions de ressources et de charges de l'État avant d'examiner les projets de loi de finances. Elles trouvent leur fondement dans l'habilitation conférée à la loi organique par le premier alinéa de l'article 47 de la Constitution. Toutefois, une éventuelle méconnaissance de ces procédures ne saurait faire obstacle à la mise en discussion d'un projet de loi de finances. La conformité de la loi de finances à la Constitution serait alors appréciée au regard tant des exigences de la continuité de la vie nationale que de l'impératif de sincérité qui s'attache à l'examen des lois de finances pendant toute la durée de celui-ci.

84. Sous la réserve énoncée au paragraphe précédent, l'article 23 n'est pas contraire à la Constitution.

. En ce qui concerne l'article 24 :

85. L'article 24 de la loi déferée modifie l'article 50 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relatif au rapport sur la situation et les perspectives économiques, sociales et financières de la Nation qui est joint au projet de loi de finances de l'année. Il prévoit notamment que ce rapport présente, pour chacun des exercices de la loi de programmation des finances publiques en vigueur, les écarts cumulés entre les prévisions des dépenses des administrations publiques et les dépenses réalisées ou prévues, ainsi que, le cas échéant, les mesures prévues par le Gouvernement pour les réduire.

86. Ces dispositions, qui visent à améliorer l'information du Parlement, ne portent pas atteinte aux prérogatives que le Gouvernement tient de l'article 20 de la Constitution. L'article 24 n'est pas contraire à la Constitution.

. En ce qui concerne l'article 25 :

87. L'article 25 modifie l'article 51 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 afin de compléter ou préciser la liste des documents qui doivent être joints au projet de loi de finances de l'année. Ces dispositions sont destinées à renforcer l'information du Parlement en temps utile afin que celui-ci se prononce en connaissance de cause sur les projets de lois de finances soumis à son approbation.

88. Sous la même réserve que celle énoncée au paragraphe 71, l'article 25 n'est pas contraire à la Constitution.

. En ce qui concerne l'article 26 :

89. L'article 26 de la loi déferée modifie l'article 57 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relatif aux missions et prérogatives de contrôle des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances afin, notamment, de permettre au président et au rapporteur des commissions des finances de chaque assemblée, ainsi qu'aux agents publics désignés par eux, d'accéder à des informations relevant de la statistique publique ou recueillies par l'administration fiscale.

90. Aux termes de l'article 2 de la Déclaration de 1789 : « *Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'homme. Ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté et la résistance à l'oppression* ». La liberté proclamée par cet article implique le droit au respect de la vie privée. Pour être conformes à la Constitution, les atteintes portées à ce droit doivent être justifiées par un motif d'intérêt général et mises en œuvre de manière adéquate et proportionnée à cet objectif.

91. Le troisième alinéa nouveau de l'article 57 de la même loi organique autorise le président et le rapporteur des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances « *ainsi que les agents publics qu'ils désignent conjointement* » à accéder à l'ensemble des informations qui relèvent de la statistique publique ainsi qu'à celles recueillies à l'occasion des opérations de détermination de l'assiette, de contrôle, de recouvrement ou de contentieux des impôts, droits, taxes et redevances et qui sont, le cas échéant, couvertes par le secret statistique ou fiscal. Les données susceptibles d'être communiquées dans ce cadre peuvent comporter des informations de nature à porter atteinte au droit au respect de la vie privée des personnes intéressées.

92. En premier lieu, en adoptant ces dispositions, le législateur a entendu renforcer les pouvoirs conférés aux commissions des finances de chaque assemblée pour le contrôle de l'exécution des lois de finances et l'évaluation de toute question relative aux finances publiques. Ces dispositions visent ainsi à mettre en œuvre, conformément au premier alinéa de l'article 47 de la Constitution, les procédures d'information et de contrôle sur la gestion des finances publiques nécessaires à un vote éclairé du Parlement sur les projets de lois de finances.

93. En deuxième lieu, d'une part, les informations communiquées ne peuvent porter atteinte au respect du secret de l'instruction et du secret

médical. D'autre part, l'accès à ces informations s'effectue dans des conditions préservant leur confidentialité et les travaux issus de leur exploitation ne peuvent en aucun cas faire état des personnes auxquelles elles se rapportent ni permettre leur identification.

94. En dernier lieu, si le législateur organique pouvait ouvrir ce droit d'accès au président et au rapporteur des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances, eu égard à leurs fonctions, il ne pouvait en revanche, sans porter une atteinte disproportionnée au droit au respect de la vie privée, prévoir que ce droit puisse être ouvert dans les mêmes conditions à « *tous les agents publics qu'ils désignent conjointement à cet effet* ».

95. Par conséquent, les mots « *ainsi que les agents publics qu'ils désignent conjointement à cet effet* » figurant à la première phrase du second alinéa du 2° de l'article 26 de la loi déferée sont contraires à la Constitution.

96. Le reste de l'article 26 est conforme à la Constitution.

. En ce qui concerne l'article 27 :

97. L'article 27 de la loi déferée insère un alinéa 3° *bis* au sein de l'article 53 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 fixant la liste des documents qui doivent accompagner le dépôt du projet de loi de finances rectificative ou de fin de gestion. Il prévoit que sont joints des tableaux récapitulants, pour chaque mission du budget général, chaque budget annexe et chaque compte spécial le montant des autorisations d'engagement et des crédits de paiement consommés et disponibles au jour de la transmission du projet de loi au Conseil d'État.

98. Sous la même réserve que celle énoncée au paragraphe 71, l'article 27 n'est pas contraire à la Constitution.

. En ce qui concerne les articles 28 et 29 :

99. L'article 28 de la loi déferée complète l'article 54 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 fixant la liste des documents qui doivent accompagner le dépôt du projet de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année afin de prévoir que les données chiffrées mentionnées dans plusieurs de ces documents sont publiées sous forme électronique.

100. L'article 29 modifie l'article 58 de la même loi organique qui définit la mission d'assistance du Parlement confiée à la Cour des comptes. Il actualise la référence au fondement constitutionnel de cette mission et précise que la Cour des comptes réalise la certification de la régularité, de la sincérité et de la fidélité des comptes de l'État au regard des règles applicables à la comptabilité générale de l'État.

101. Ces dispositions n'appellent pas de remarque de constitutionnalité.

. En ce qui concerne l'article 30 :

102. L'article 30 remplace le titre VI de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 par un nouveau titre intitulé « *Dispositions relatives au Haut conseil des finances publiques et au mécanisme de correction* », comportant les articles 61 et 62.

– S'agissant de l'article 61 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 :

103. L'article 61 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001, tel que réécrit par le paragraphe I de l'article 30, reprend certaines des dispositions relatives au Haut conseil des finances publiques auparavant prévues au chapitre III de la loi organique du 17 décembre 2012, dont les dispositions sont abrogées par le paragraphe III de ce même article.

104. L'article 61 prévoit désormais, en ses paragraphes IV et V, que l'avis du Haut conseil des finances publiques sur les prévisions macroéconomiques et l'estimation du produit intérieur brut potentiel, sur lesquelles reposent les projets de loi de finances de l'année, de loi de financement de la sécurité sociale de l'année, de loi de finances rectificative, de loi de finances de fin de gestion et de loi de financement rectificative de la sécurité sociale, porte également sur le « *réalisme des prévisions de recettes et de dépenses* » de ces projets de loi. Ces mêmes paragraphes ajoutent que, pour chacun de ces projets de loi, l'avis du Haut conseil est joint au projet de loi lors de la saisine du Conseil d'État, puis lors de son dépôt à l'Assemblée nationale.

105. L'article 61 prévoit en outre, en son paragraphe VII, que le Haut conseil des finances publiques est saisi par le Gouvernement des dispositions des projets de loi de programmation ayant une incidence sur les finances publiques. Il dispose que, au plus tard quinze jours avant que le Conseil d'État soit saisi d'un tel projet de loi, le Gouvernement transmet au Haut conseil les éléments de ce projet de loi lui permettant d'évaluer la

compatibilité de ces dispositions avec les objectifs de dépenses prévus par la loi de programmation des finances publiques en vigueur ou, à défaut, par l'article liminaire de la dernière loi de finances. L'avis du Haut conseil est joint au projet de loi de programmation des finances publiques lors de sa transmission au Conseil d'État, puis lors de son dépôt à l'Assemblée nationale.

106. Aux termes de la première phrase du deuxième alinéa de l'article 39 de la Constitution : « *Les projets de loi sont délibérés en conseil des ministres après avis du Conseil d'État et déposés sur le bureau de l'une des deux assemblées* ». Si le conseil des ministres délibère sur les projets de loi et s'il lui est possible d'en modifier le contenu, c'est, comme l'a voulu le constituant, après avoir reçu l'avis du Conseil d'État. Par suite, l'ensemble des questions posées par le texte adopté par le conseil des ministres doivent avoir été soumises au Conseil d'État lors de sa consultation.

107. Si, par suite des circonstances, l'avis du Haut Conseil des finances publiques venait à être rendu postérieurement à l'avis du Conseil d'État, le Conseil constitutionnel apprécierait, le cas échéant, le respect des dispositions des paragraphes IV, V et VII de l'article 61 au regard des exigences de la continuité de la vie de la Nation.

108. Sous la réserve énoncée au paragraphe précédent, les dispositions de cet article ne sont pas contraires à la Constitution.

– *S'agissant de l'article 62 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 :*

109. L'article 62 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001, tel que réécrit par le paragraphe I de l'article 30, reprend les dispositions relatives au mécanisme de correction auparavant prévues au chapitre IV de la loi organique du 17 décembre 2012, dont les dispositions sont abrogées par le paragraphe III de ce même article.

110. Il prévoit désormais que l'avis rendu public par le Haut conseil des finances publiques sur le projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année porte également sur le respect des objectifs de dépenses des administrations publiques au regard des résultats de l'exécution de l'année écoulée et, au moins une fois tous les quatre ans, sur les écarts entre les prévisions macroéconomiques de recettes et de dépenses des lois de finances et de financement de la sécurité sociale et leur réalisation.

111. Cet article n'est pas contraire à la Constitution.

112. Les autres dispositions de la loi organique déferée n'appellent pas de remarque de constitutionnalité.

### LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL DÉCIDE :

Article 1<sup>er</sup>. – Les mots « *ainsi que les agents publics qu'ils désignent conjointement à cet effet* » figurant à la première phrase du second alinéa du 2<sup>o</sup> de l'article 26 de la loi organique relative à la modernisation de la gestion des finances publiques, sont contraires à la Constitution.

Article 2. – Sous les réserves énoncées ci-dessous, sont conformes à la Constitution les dispositions suivantes :

- sous la réserve énoncée au paragraphe 24, l'article 1<sup>er</sup> K de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances, dans sa rédaction issue de la loi déferée ;
- sous la réserve énoncée au paragraphe 36, l'article 7 de la loi déferée ;
- sous la réserve énoncée au paragraphe 71, les articles 17, 20, 25 et 27 de la loi déferée ;
- sous la réserve énoncée au paragraphe 83, l'article 23 de la loi déferée ;
- sous la réserve énoncée au paragraphe 107, l'article 61 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances, dans sa rédaction résultant de la loi déferée.

Article 3. – Les autres dispositions de la loi organique déferée sont conformes à la Constitution.

Article 4. – Cette décision sera publiée au *Journal officiel* de la République française.

Jugé par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 23 décembre 2021, où siégeaient : M. Laurent FABIOUS, Président, Mme Claire BAZY MALAURIE, M. Alain JUPPÉ, Mmes Dominique LOTTIN, Corinne LUQUIENS, Nicole MAESTRACCI, MM. Jacques MÉZARD, François PILLET et Michel PINAULT.

Rendu public le 23 décembre 2021.