

Décision n° 2012-658 DC  
du 13 décembre 2012

(Loi organique relative  
à la programmation et à la gouvernance  
des finances publiques)

Le Conseil constitutionnel a été saisi, le 23 novembre 2012, par le Premier ministre, conformément aux articles 46, alinéa 5, et 61, alinéa 1<sup>er</sup>, de la Constitution, de la loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques.

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL,

Vu la Constitution ;

Vu l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 modifiée portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;

Vu la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances ;

Vu le code de la sécurité sociale ;

Vu la décision du Conseil constitutionnel n° 2012-653 DC du 9 août 2012 relative au traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, signé à Bruxelles le 2 mars 2012 ;

Vu les observations du Gouvernement, enregistrées le 4 décembre 2012 ;

Le rapporteur ayant été entendu ;

1. Considérant que la loi organique soumise à l'examen du Conseil constitutionnel comporte vingt-huit articles répartis en cinq chapitres distincts ; qu'elle a été adoptée dans le respect des règles de procédure prévues par les trois premiers alinéas de l'article 46 de la Constitution ;

2. Considérant qu'à la suite de la décision du 9 août 2012 susvisée et compte tenu du choix ouvert par l'article 3 du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique

et monétaire, cette loi organique a principalement pour objet de déterminer les dispositions « dont le plein respect et la stricte observance » tout au long du processus budgétaire permettent que prennent effet les règles d'équilibre des finances publiques prévues par le paragraphe 1 de l'article 3 du traité ; que l'article 28 de la loi organique subordonne l'entrée en vigueur de l'ensemble de ses dispositions à celle du traité ;

3. Considérant que cette loi organique comporte des dispositions relatives aux lois de programmation des finances publiques ainsi qu'aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale et qu'elle institue un Haut Conseil des finances publiques ;

– SUR LA PORTÉE DE L'HABILITATION CONSTITUTIONNELLE ET LES NORMES DE RÉFÉRENCE APPLICABLES :

4. Considérant qu'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'Etat dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique » ; que 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 » ;

5. Considérant qu'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 » ; que 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 » ;

6. Considérant qu'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 » ;

7. Considérant qu'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 » ;

8. Considérant que le vingt-deuxième alinéa précité de l'article 34 de la Constitution permet que des dispositions de nature

organique soient prises pour fixer le cadre des lois de programmation relatives aux orientations pluriannuelles des finances publiques ; que, sur ce fondement et sur celui des dix-huitième et dix-neuvième alinéas précités de l'article 34 de la Constitution en ce qui concerne les lois de finances et les lois de financement de la sécurité sociale, le législateur organique peut, afin d'encadrer ces lois, adopter des dispositions relatives, notamment, à l'objectif à moyen terme ainsi qu'à la trajectoire d'ajustement de la situation budgétaire des administrations publiques, au mécanisme de correction de cette dernière et aux institutions indépendantes intervenant tout au long du processus budgétaire ;

9. Considérant que, 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 AUX LOIS DE PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES :

. En ce qui concerne le domaine exclusif des lois de programmation des finances publiques :

10. Considérant que l'article 1<sup>er</sup> de la loi organique prévoit que la loi de programmation des finances publiques fixe l'objectif à moyen terme des administrations publiques, détermine les trajectoires de soldes structurels et effectifs annuels des comptes des administrations publiques ainsi que l'effort structurel au titre de chacun des exercices de la période de programmation ; que cet article définit l'objectif à moyen terme des administrations publiques par référence à l'article 3 du traité précité ; qu'il définit également le solde structurel et l'effort structurel au sens et pour l'application de la loi de programmation des finances publiques ;

11. Considérant que l'article 2 complète le contenu des orientations pluriannuelles des finances publiques définies par la loi de programmation des finances publiques ; qu'il énumère des orientations pluriannuelles obligatoires ainsi que des orientations pluriannuelles facultatives ;

12. Considérant que les orientations pluriannuelles ainsi définies par la loi de programmation des finances publiques n'ont pas pour effet 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 ; qu'elles n'ont pas davantage pour effet de porter atteinte aux prérogatives du Parlement lors de l'examen et du vote des projets de loi de finances et des projets de loi de financement de la sécurité sociale ou de tout autre projet ou proposition de loi ; que, dans ces conditions, les articles 1<sup>er</sup> et 2 ne sont pas contraires à la Constitution ;

. En ce qui concerne la durée de programmation des lois de programmation des finances publiques :

13. Considérant que l'article 3 fixe la durée minimale de programmation de la loi de programmation des finances publiques et prévoit que chacune des orientations pluriannuelles figurant dans cette loi devra être définie pour une période déterminée ;

14. Considérant que cet article ne fait pas obstacle à ce que le législateur modifie, au cours de la période de programmation, une loi de programmation des finances publiques ou en adopte une nouvelle qui s'y substitue ; qu'il ne contrevient à aucun principe ni à aucune règle de valeur constitutionnelle ;

. En ce qui concerne le domaine facultatif partagé des lois de programmation des finances publiques :

15. Considérant que l'article 4 prévoit que la loi de programmation des finances publiques peut comporter « des règles relatives à la gestion des finances publiques ne relevant pas du domaine exclusif des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale ainsi qu'à l'information et au contrôle du Parlement sur cette gestion » ; qu'il précise que de telles dispositions facultatives doivent être présentées « de manière distincte des orientations pluriannuelles des finances publiques » ;

16. Considérant que, si le contenu facultatif prévu par l'article 4 n'est pas relatif aux « orientations pluriannuelles des finances publiques » et, par suite, ne correspond pas au domaine des lois de programmation des finances publiques tel que défini par le vingt-et-unième alinéa de l'article 34 de la Constitution, le vingt-deuxième alinéa de cet article habilite, toutefois, le législateur à préciser et compléter les dispositions du vingt-et-unième alinéa ; que le législateur organique pouvait définir des catégories de dispositions susceptibles de figurer tant dans la loi de programmation des finances publiques que dans une loi de finances, une loi de financement de la sécurité sociale ou une autre loi ;

17. Considérant qu'en faisant référence aux « règles relatives à la gestion des finances publiques ne relevant pas du domaine exclusif des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale ainsi qu'à l'information et au contrôle du Parlement sur cette gestion », le législateur organique a défini un domaine facultatif se bornant à des dispositions relatives à la gestion des finances publiques ainsi qu'à des dispositions relatives à l'information et au contrôle du Parlement sur cette gestion ; qu'une disposition ne se rattachant pas à l'un de ces deux champs ne pourra trouver sa place en loi de programmation des finances publiques ; que, dans ces conditions, l'article 4 n'est pas contraire à la Constitution ;

. En ce qui concerne le rapport annexé à la loi de programmation des finances publiques :

18. Considérant que l'article 5 définit le contenu du rapport annexé au projet de loi de programmation des finances publiques et donnant lieu à approbation du Parlement ; qu'il n'est pas contraire à la Constitution ;

. En ce qui concerne le principe de sincérité des lois de programmation des finances publiques :

19. Considérant que l'article 6 de la loi organique énonce le principe de sincérité des lois de programmation des finances publiques, en précisant : « Sa sincérité s'apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler » ; qu'il est notamment prévu à l'article 13 que le Haut Conseil des finances publiques rend un avis sur les prévisions macroéconomiques sur lesquelles repose le projet de loi de programmation des finances publiques ; que la sincérité de la loi de programmation devra être appréciée notamment en prenant en compte cet avis ;

– SUR LES DISPOSITIONS RELATIVES AUX LOIS DE FINANCES ET AUX LOIS DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE :

. En ce qui concerne l'article liminaire des lois de finances et des lois de financement rectificatives de la sécurité sociale :

20. Considérant, en premier lieu, que le premier alinéa de l'article 7 prévoit que la loi de finances de l'année, les lois de finances rectificatives et les lois de financement rectificatives de la sécurité sociale « comprennent un article liminaire présentant un tableau de synthèse retraçant, pour l'année sur laquelle elles portent, l'état des prévisions de

solde structurel et de solde effectif de l'ensemble des administrations publiques, avec l'indication des calculs permettant d'établir le passage de l'un à l'autre » ; que son deuxième alinéa précise que, pour la loi de finances de l'année, ce tableau indique également « les soldes structurels et effectifs de l'ensemble des administrations publiques résultant de l'exécution de la dernière année écoulée et des prévisions d'exécution de l'année en cours » ; que le 1<sup>o</sup> du paragraphe I et le paragraphe II de l'article 24 introduisent la mention de cet article liminaire respectivement dans l'article 34 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 susvisée et dans l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale ;

21. Considérant que les deux premières phrases de l'article 8 prévoient également, pour la loi de règlement, un article liminaire comprenant un tableau de synthèse ; que le 2<sup>o</sup> du paragraphe I de l'article 24 introduit la mention de cet article liminaire dans l'article 37 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 ;

22. Considérant que ces dispositions introduisent dans les lois de finances et certaines lois de financement de la sécurité sociale un article liminaire qui ne s'insère dans aucune des parties définies, pour les lois de finances, par l'article 34 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 et, pour les lois de financement de la sécurité sociale, par l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale ; que, d'une part, elles comprennent des dispositions permettant d'assurer une présentation des prévisions et des soldes notamment pour l'État ainsi que pour les régimes obligatoires de base de sécurité sociale ; qu'à ce titre, elles trouvent leur fondement dans l'habilitation conférée à la loi organique par les dix-huitième et dix-neuvième alinéas de l'article 34 de la Constitution ; que, d'autre part, les autres dispositions figurant dans cet article liminaire portent sur l'ensemble des administrations publiques ; que l'ensemble de ces dispositions ont pour objet d'assurer l'information du Parlement ;

23. Considérant, en deuxième lieu, que le B du paragraphe IV de l'article 23 prévoit que l'article liminaire d'un projet de loi de finances autre que la loi de règlement peut déclarer une situation de circonstances exceptionnelles au sens de l'article 3 du traité précité ou constater que de telles circonstances n'existent plus ; que cette disposition n'appelle pas de remarque de constitutionnalité ;

24. Considérant, en troisième lieu, que le dernier alinéa de l'article 7 définit le contenu de l'exposé des motifs, pour l'article liminaire, des projets de loi de finances de l'année, des projets de loi de finances rectificatives et des projets de loi de financement rectificative de la sécurité

sociale ; que la dernière phrase de l'article 8 définit le contenu de l'exposé des motifs pour l'article liminaire du projet de loi de règlement ;

25. Considérant que 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 rectificative et des projets de loi de financement rectificative de la sécurité sociale dans les conditions fixées par les articles 47 et 47-1 de la Constitution ; que, par suite, leur méconnaissance ne saurait donner lieu à l'application de la procédure prévue par le quatrième alinéa de l'article 39 de la Constitution ;

26. Considérant qu'il s'ensuit que, sous cette réserve, le dernier alinéa de l'article 7 et la dernière phrase de l'article 8 ne sont pas contraires à la Constitution ; que, pour le surplus, les articles 7 et 8, le B du paragraphe IV de l'article 23 ainsi que le 1<sup>o</sup> et le 2<sup>o</sup> du paragraphe I et le paragraphe II de l'article 24 ne sont pas contraires à la Constitution ;

. En ce qui concerne les rapports et annexes des projets de loi de finances et des projets de loi de financement de la sécurité sociale :

27. Considérant que le paragraphe I de l'article 9 complète le contenu du rapport annexé au projet de loi de finances de l'année, afin que ce rapport présente l'évaluation prévisionnelle de l'effort structurel et du solde effectif détaillés par sous-secteur des administrations publiques ; que le paragraphe II du même article complète le contenu du rapport annexé au projet de loi de financement de la sécurité sociale, afin que ce rapport présente l'évaluation prévisionnelle de l'effort structurel des régimes obligatoires de base de sécurité sociale pour l'année à venir ; que le 3<sup>o</sup> du paragraphe I de l'article 24 modifie par coordination l'article 50 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 et que le 1<sup>o</sup> du paragraphe III de l'article 24 modifie par coordination l'article L.O. 111-4 du code de la sécurité sociale ;

28. Considérant que le dernier alinéa du paragraphe I de l'article 23 complète les dispositions devant figurer dans le rapport annexé au projet de loi de règlement prévu par l'article 48 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 en cas d'écart important au regard des orientations pluriannuelles de solde structurel de l'ensemble des administrations publiques tel que défini par le paragraphe II de l'article 23 ; qu'il prévoit que le rapport annexé devra présenter les mesures de correction envisagées ;

29. Considérant que le deuxième alinéa du paragraphe III de l'article 23 crée un rapport annexé au projet de loi de finances de l'année et

au projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année en cas d'écart important au regard des orientations pluriannuelles de solde structurel de l'ensemble des administrations publiques tel que défini par le paragraphe II de l'article 23 ; que le 4<sup>o</sup> du paragraphe I de l'article 24 modifie par coordination l'article 51 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 et que le 2<sup>o</sup> du paragraphe III de l'article 24 modifie par coordination l'article L.O. 111-4 du code de la sécurité sociale ; que ce rapport annexé « analyse les mesures de correction envisagées, qui peuvent porter sur l'ensemble des administrations publiques ou sur certains sous-secteurs seulement, en vue de retourner aux orientations pluriannuelles de solde structurel définies par la loi de programmation des finances publiques » et, le cas échéant, « justifie les différences apparaissant, dans l'ampleur et le calendrier de ces mesures de correction, par rapport aux indications figurant dans la loi de programmation des finances publiques en application du 5<sup>o</sup> de l'article 2 » ;

30. Considérant que les dispositions des rapports annexés prévues par le dernier alinéa du paragraphe I et le deuxième alinéa du paragraphe III de l'article 23 n'ont pas pour effet 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 ;

31. Considérant que le 5<sup>o</sup> du paragraphe I de l'article 24 complète le contenu des annexes au projet de loi de règlement prévues par le 7<sup>o</sup> de l'article 54 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001, en prévoyant qu'y figure la liste des contrats de partenariat et des baux emphytéotiques de l'État, avec leurs montants et leurs dates d'échéances ainsi que l'avis du Haut Conseil des finances publiques prévu au paragraphe I de l'article 23 ;

32. Considérant que l'article 25 complète le contenu du rapport annexé au projet de loi de finances de l'année prévu par l'article 50 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 et abroge l'article 52 de cette même loi organique relatif au rapport retraçant l'ensemble des prélèvements obligatoires ainsi que leur évolution présenté par le Gouvernement à l'ouverture de la session ordinaire ; que « l'évaluation financière pour l'année en cours et les deux années suivantes, de chacune des dispositions, de nature législative ou réglementaire, relatives aux prélèvements obligatoires et envisagées par le Gouvernement » qui figurera dans le rapport annexé au projet de loi de finances de l'année n'a pas pour effet 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 ;

33. Considérant que l'article 26 complète le contenu des documents et annexes au projet de loi de règlement prévus par l'article 54 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 afin qu'y figure le montant des dépenses fiscales et que les rapports annuels de performance mentionnent le montant des dépenses fiscales par programme ;

34. Considérant que ces nouvelles dispositions relatives aux rapports et documents annexés aux projets de loi de finances et projets de loi de financement de la sécurité sociale sont destinées à renforcer l'information du Parlement ; que les dispositions relatives aux rapports et documents annexés aux projets de loi de finances et projets de loi de financement de la sécurité sociale ne sont pas contraires à la Constitution ;

. En ce qui concerne le domaine facultatif des lois de financement de la sécurité sociale :

35. Considérant que l'article 27 modifie le domaine facultatif des lois de financement de la sécurité sociale ; qu'il n'est pas contraire à la Constitution ;

– SUR LES DISPOSITIONS RELATIVES AU HAUT CONSEIL DES FINANCES PUBLIQUES :

36. Considérant que le chapitre III de la loi organique est relatif au Haut Conseil des finances publiques appelé à donner un avis, en particulier, sur les prévisions macroéconomiques et l'estimation du produit intérieur brut potentiel sur lesquelles reposent le projet de loi de programmation des finances publiques, le projet de loi de finances de l'année et le projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année ; que, par suite, les dispositions relatives à la composition, aux attributions et aux règles de fonctionnement du Haut Conseil ont un caractère organique dans la mesure où elles sont relatives aux conditions et aux modalités de sa participation au processus budgétaire ainsi qu'aux garanties de compétence et d'indépendance des membres qui le composent ;

. En ce qui concerne la composition du Haut Conseil des finances publiques :

37. Considérant, en premier lieu, que l'article 11 dispose que le Haut Conseil des finances publiques est un organisme indépendant placé auprès de la Cour des comptes et présidé par le premier président de la Cour des comptes ; qu'aux termes des alinéas 2 à 6 de cet article : « Outre

son président, le Haut Conseil des finances publiques comprend dix membres :

« 1° Quatre magistrats de la Cour des comptes en activité à la Cour, désignés par son premier président ; ces membres sont nommés après leur audition publique par les commissions des finances et les commissions des affaires sociales de l'Assemblée nationale et du Sénat ;

« 2° Quatre membres nommés, respectivement, par le Président de l'Assemblée nationale, le Président du Sénat, les présidents des commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat en raison de leurs compétences dans le domaine des prévisions macroéconomiques et des finances publiques ; ces membres sont nommés après audition publique conjointe de la commission des finances et de la commission des affaires sociales de l'assemblée concernée. Ils ne peuvent exercer de fonctions publiques électives ;

« 3° Un membre nommé par le Président du Conseil économique, social et environnemental en raison de ses compétences dans le domaine des prévisions macroéconomiques et des finances publiques ; ce membre est nommé après audition publique par les commissions des finances et les commissions des affaires sociales de l'Assemblée nationale et du Sénat. Il ne peut exercer de fonctions publiques électives ;

« 4° Le directeur général de l'Institut national de la statistique et des études économiques » ;

38. Considérant que, d'une part, aux termes de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution » ;

39. Considérant que le principe de la séparation des pouvoirs fait obstacle à ce que, en l'absence de disposition constitutionnelle le permettant, le pouvoir de nomination par une autorité administrative ou juridictionnelle soit subordonné à l'audition par les assemblées parlementaires des personnes dont la nomination est envisagée ; qu'en imposant l'audition, par les commissions des finances et des affaires sociales de l'Assemblée nationale et du Sénat, des magistrats de la Cour des comptes désignés par le Premier président de cette cour ainsi que du membre désigné par le président du Conseil économique, social et environnemental, les dispositions du 1° et du 3° de l'article 11 ont méconnu les exigences qui résultent de la séparation des pouvoirs ; que, par suite, à l'article 11, les mots « ces membres sont nommés après leur audition publique par les commissions des finances et les commissions des affaires sociales de l'Assemblée nationale et du Sénat » figurant au 1°, ainsi que les mots : « ce membre est nommé après audition publique par les commissions des finances et les commissions des affaires sociales de

l'Assemblée nationale et du Sénat » figurant au 3°, doivent être déclarés contraires à la Constitution ;

40. Considérant que, d'autre part, en prévoyant que les membres du Haut Conseil nommés par le président de l'Assemblée nationale, le président du Sénat ainsi que les présidents des commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat « sont nommés après audition publique conjointe de la commission des finances et de la commission des affaires sociales de l'assemblée concernée », le législateur a adopté des dispositions relatives au fonctionnement des assemblées qui n'ont pas un caractère organique ;

41. Considérant que, pour le surplus, les dispositions des alinéas 2 à 6 de l'article 11, qui prévoient que sont nommés au Haut Conseil des magistrats de la Cour des comptes en activité à la cour ainsi que des personnes distinguées pour leurs compétences dans le domaine des prévisions macroéconomiques et des finances publiques, et qui interdisent à ces derniers l'exercice de fonctions publiques électives, ont adopté des garanties de compétence et d'indépendance des membres du Haut Conseil ; que ces dispositions ne sont pas contraires à la Constitution ;

42. Considérant, en deuxième lieu, que le septième alinéa de l'article 11 est relatif au nombre de femmes et d'hommes qui composent le Haut Conseil des finances publiques ; qu'aux termes de cet alinéa : « L'ensemble des membres nommés au titre du 1° et l'ensemble des membres nommés au titre du 2° comprennent autant de femmes que d'hommes. Un tirage au sort, dont les modalités sont fixées par décret en Conseil d'État, indique si, pour la constitution initiale du Haut Conseil des finances publiques, le membre devant être nommé par chacune des cinq autorités mentionnées aux 2° et 3° est un homme ou une femme. Lors de chaque renouvellement des membres nommés au titre des mêmes 2° et 3°, le membre succédant à une femme est un homme et celui succédant à un homme une femme. Le remplaçant d'un membre nommé au titre des 1°, 2° ou 3° est de même sexe » ;

43. Considérant qu'aux termes du second alinéa de l'article premier de la Constitution : « La loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives, ainsi qu'aux responsabilités professionnelles et sociales » ; que, sur ce fondement, il était loisible au législateur d'adopter des dispositions ayant pour objet de favoriser la parité au sein du Haut Conseil des finances publiques ; qu'il appartient au pouvoir réglementaire, sous le contrôle du Conseil d'État, de fixer les modalités du tirage au sort de nature à assurer en permanence le respect de cet objectif ; que, toutefois, ces dispositions, qui ne sont pas

relatives aux garanties de compétence et d'indépendance des membres du Haut Conseil, n'ont pas un caractère organique ;

44. Considérant, en troisième lieu, que le huitième alinéa de l'article 11 dispose que les membres du Haut Conseil des finances publiques ne sont pas rémunérés ; que ses neuvième à onzième alinéas sont relatifs aux différentes durées de mandat de ses membres ; que son douzième alinéa dispose que, dans l'exercice de leur mandat, les membres du Haut Conseil ne peuvent solliciter ou recevoir aucune instruction du Gouvernement ou de toute autre personne publique ou privée ; que le treizième alinéa prévoit les conditions de remplacement d'un membre du Haut Conseil en cas de décès ou de démission ; que le dernier alinéa fixe les modalités selon lesquelles, en cas d'incapacité physique permanente ou de manquement grave à ses obligations d'un membre du Haut Conseil désigné aux 1<sup>o</sup>, 2<sup>o</sup> et 3<sup>o</sup> de l'article 11 précités, il peut être mis fin à ses fonctions ; que ces dispositions, relatives aux garanties d'indépendance des membres du Haut Conseil, ne sont pas contraires à la Constitution ;

. En ce qui concerne la consultation du Haut Conseil des finances publiques :

45. Considérant que l'article 12 est relatif aux prévisions et estimations dont le Haut Conseil des finances publiques doit tenir compte lorsqu'il exprime un avis sur l'estimation du produit intérieur brut potentiel ou sur une prévision de croissance ;

46. Considérant que les articles 13 et 14 sont relatifs à l'avis du Haut Conseil des finances publiques sur les prévisions macroéconomiques et l'estimation du produit intérieur brut potentiel sur lesquelles reposent le projet de loi de programmation des finances publiques, le projet de loi de finances de l'année et le projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année ; qu'à cette fin, ces articles disposent qu'au plus tard une semaine avant que le Conseil d'État soit saisi du projet de loi, le Gouvernement transmet au Haut Conseil ce projet, ainsi que tout autre élément permettant d'apprécier, s'agissant des projets de loi de programmation, la cohérence de la programmation envisagée au regard de l'objectif à moyen terme retenu et des engagements européens de la France ou, s'agissant des projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale, la cohérence de l'article liminaire du projet de loi de finances au regard des orientations pluriannuelles de solde structurel définies dans la loi de programmation des finances publiques ; que l'avis du Haut Conseil est joint au projet de loi de programmation ou au projet de loi de finances de l'année lors de sa transmission au Conseil d'État et lors du dépôt à l'Assemblée nationale ; qu'il est alors rendu public par ce dépôt ; qu'il

ressort en outre des premier et dernier alinéas du paragraphe III de l'article 23 que l'avis du Haut Conseil comporte une appréciation des mesures de correction en cas d'écart important au regard des orientations pluriannuelles de solde structurel définies dans la loi de programmation des finances publiques ;

47. Considérant que l'article 15 est relatif à la consultation du Haut Conseil des finances publiques à l'occasion de tout projet de loi de finances rectificative ou de tout projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale ; qu'il prévoit que, lorsque le Gouvernement envisage de déposer à l'Assemblée nationale un tel projet, il informe sans délai le Haut Conseil des prévisions macroéconomiques qu'il retient pour l'élaboration de ce projet et lui transmet les éléments lui permettant d'apprécier la cohérence, au regard de la programmation des finances publiques, du projet de loi de finances rectificative ou du projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale ; qu'aux termes de la dernière phrase de cet article : « Avant l'adoption en première lecture par l'Assemblée nationale du projet de loi de finances rectificative ou du projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale, le Haut Conseil rend un avis public sur l'ensemble des éléments mentionnés au présent article » ;

48. Considérant que l'article 16 prévoit la consultation sans délai du Haut Conseil aux mêmes fins lorsque le Gouvernement entend réviser, en cours d'examen par le Parlement, les prévisions macroéconomiques sur lesquelles reposent un projet de loi de programmation des finances publiques, un projet de loi de finances ou un projet de loi de financement de la sécurité sociale ;

49. Considérant que les deux premiers alinéas du paragraphe I de l'article 23 prévoient que le Haut Conseil des finances publiques rend un avis sur le projet de loi de règlement identifiant, le cas échéant, les « écarts importants » que fait apparaître la comparaison des résultats de l'exécution de l'année écoulée avec les orientations pluriannuelles de solde structurel définies dans la loi de programmation des finances publiques ; que le paragraphe II de l'article 23 définit les caractéristiques de l'écart important que le Haut Conseil doit identifier ; que cet avis est rendu public par le Haut Conseil et joint au projet de loi de règlement ;

50. Considérant que le A du paragraphe IV de l'article 23 prévoit que le Gouvernement peut demander au Haut Conseil de constater si les conditions mentionnées à l'article 3 du traité précité pour la définition des circonstances exceptionnelles sont réunies ou ont cessé de l'être ;

51. Considérant qu'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 » ; que, 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, à la condition d'être éclairé par l'avis du Conseil d'État ; que, 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 ;

52. Considérant, en premier lieu, que la sincérité de la loi de programmation des finances publiques devra s'apprécier notamment en prenant en compte l'avis du Haut Conseil des finances publiques ; qu'il en ira de même de l'appréciation de la sincérité des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale ; que, par suite, l'article 39 de la Constitution impose que cet avis sur le projet de loi de programmation des finances publiques, le projet de loi de finances de l'année et le projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année soit rendu avant que le Conseil d'État ne rende son avis ; qu'en prévoyant que l'avis sera joint au projet de loi lors de la saisine du Conseil d'État, les dispositions des articles 13 et 14 n'ont pas méconnu ces exigences ;

53. Considérant, en deuxième lieu, qu'en permettant que l'avis du Haut Conseil ne soit rendu qu'avant l'adoption en première lecture par l'Assemblée nationale du projet de loi de finances rectificative ou du projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale, le législateur organique a méconnu ces exigences ; que, par suite, la dernière phrase de l'article 15 doit être déclarée contraire à la Constitution ;

54. Considérant, en troisième lieu, que, 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 articles 13, 14 et 15 au regard des exigences de la continuité de la vie de la Nation ;

55. Considérant qu'il s'ensuit que, sous la réserve énoncée au considérant 54, les articles 13 et 14, ainsi que le surplus de l'article 15 ne sont pas contraires à la Constitution ;

56. Considérant que l'article 17 fixe les conditions dans lesquelles le Haut Conseil des finances publiques est saisi par le Gouvernement et rend un avis sur les prévisions macroéconomiques sur lesquelles repose le projet de programme de stabilité établi au titre de la coordination des politiques économiques des États membres de l'Union

européenne ; que ces dispositions, qui ne sont pas relatives aux lois de programmation des finances publiques, aux lois de finances ou aux lois de financement de la sécurité sociale n'ont pas un caractère organique ; qu'elles ne sont pas contraires à la Constitution ;

57. Considérant que, pour le surplus, les dispositions relatives à la consultation du Haut Conseil des finances publiques sont conformes à la Constitution ;

. En ce qui concerne le fonctionnement du Haut Conseil des finances publiques :

58. Considérant que les dispositions de l'article 18 habilite le Haut Conseil à procéder à l'audition des représentants de l'ensemble des administrations dans le domaine des finances publiques, de la statistique et de la prévision économique, à faire appel à certains organismes ou personnalités extérieurs à l'administration et à formuler toute demande d'information au Gouvernement dans le cadre de la préparation de ses avis ; que l'article 19 prévoit que le Haut Conseil et le Parlement sont informés par le Gouvernement, à chaque examen d'un projet de loi de finances de l'année, des engagements financiers de l'État significatifs nouvellement autorisés n'ayant pas d'implication immédiate sur le solde structurel ; que ces dispositions sont conformes à la Constitution ;

59. Considérant que l'article 20 dispose que le président du Haut Conseil est entendu à tout moment à la demande des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat ; que ces dispositions, relatives au fonctionnement des assemblées, n'ont pas un caractère organique ; qu'elles ne sont pas contraires à la Constitution ;

60. Considérant que l'article 21 fixe les modalités selon lesquelles le Haut Conseil se réunit et délibère ; qu'il soumet les membres du Haut Conseil au secret de ses délibérations ; que ces dispositions sont conformes à la Constitution ; que, toutefois, les dispositions du dernier alinéa de l'article 21 selon lesquelles le Haut Conseil établit et rend public son règlement intérieur n'ont pas un caractère organique ;

61. Considérant que l'article 22 dispose : « Le président du Haut Conseil des finances publiques gère les crédits nécessaires à l'accomplissement de ses missions. Ces crédits sont regroupés au sein d'un programme spécifique de la mission "Conseil et contrôle de l'État" » ; que ces dispositions, qui dérogent au deuxième alinéa du paragraphe I de l'article 7 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 susvisée, ne sont pas contraires à la Constitution ;

– SUR LES AUTRES DISPOSITIONS DE LA LOI ORGANIQUE :

. En ce qui concerne le chapitre II :

62. Considérant que le chapitre II se compose du seul article 10, relatif aux débats pouvant être organisés à l'Assemblée nationale et au Sénat sur des documents produits par le Gouvernement et par les institutions européennes ainsi que sur les décisions du Conseil de l'Union européenne adressées à la France dans le cadre des procédures concernant les déficits excessifs ; que ces dispositions, relatives au fonctionnement des assemblées, n'ont pas un caractère organique ; qu'elles ne sont pas contraires à la Constitution ;

. En ce qui concerne l'article 28 :

63. Considérant, enfin, que l'article 28 fixe l'entrée en vigueur des dispositions de la loi organique ; qu'il aménage une période transitoire pendant laquelle « pour l'application des articles 7, 9, 14 et 23, les orientations pluriannuelles des finances publiques sont celles définies dans la loi de programmation des finances publiques applicable » à la date d'entrée en vigueur de la loi organique ; que, « pour cette application », les orientations pluriannuelles auxquelles il est fait référence n'ont pas pour effet 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 ; qu'elles n'ont pas davantage pour effet de porter atteinte aux prérogatives du Parlement lors de l'examen et du vote des projets de loi de finances et des projets de loi de financement de la sécurité sociale ou de tout autre projet ou proposition de loi ;

64. Considérant que, dans ces conditions, l'article 28 n'est pas contraire à la Constitution,

D É C I D E :

Article 1<sup>er</sup>.– Sont déclarées contraires à la Constitution les dispositions suivantes de la loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques :

– au 1<sup>o</sup> de l'article 11, les mots « ces membres sont nommés après leur audition publique par les commissions des finances et les commissions des affaires sociales de l'Assemblée nationale et du Sénat » ;

– au 3° de l'article 11, les mots : « ce membre est nommé après audition publique par les commissions des finances et les commissions des affaires sociales de l'Assemblée nationale et du Sénat » ;

– la dernière phrase de l'article 15.

Article 2.– Sous les réserves énoncées aux considérants 25 et 54, le dernier alinéa de l'article 7, la dernière phrase de l'article 8 et les articles 13, 14 et le surplus de l'article 15 de la même loi organique sont conformes à la Constitution.

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

Article 4.– N'ont pas un caractère organique :

– l'article 10 ;

– les mots : « ces membres sont nommés après audition publique conjointe de la commission des finances et de la commission des affaires sociales de l'assemblée concernée » figurant au 2° de l'article 11 ;

– le septième alinéa de l'article 11 ;

– les articles 17 et 20 ;

– le dernier alinéa de l'article 21.

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

Délibéré par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 13 décembre 2012, où siégeaient : M. Jean-Louis DEBRÉ, Président, M. Jacques BARROT, Mme Claire BAZY MALAURIE, MM. Michel CHARASSE, Renaud DENOIX de SAINT MARC, Valéry GISCARD d'ESTAING, Mme Jacqueline de GUILLENCHMIDT, MM. Hubert HAENEL et Pierre STEINMETZ.