

Paris, le 16 décembre 2021

OBSERVATIONS DU GOUVERNEMENT
sur la loi organique relative à la modernisation de la gestion des finances publiques

Le Conseil constitutionnel a été saisi par le Premier ministre de la loi organique relative à la modernisation de la gestion des finances publiques. Le Gouvernement entend produire, pour l'examen de cette loi organique, les observations suivantes.

En vertu du premier alinéa de l'article 61 de la Constitution, les lois organiques, avant leur promulgation, doivent être soumises au Conseil constitutionnel, qui se prononce sur leur conformité à la Constitution. Selon l'article 63, une loi organique détermine les règles d'organisation et de fonctionnement du Conseil constitutionnel et la procédure qui est suivie devant lui. Sur le fondement de ces dispositions, l'article 17 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel énonce que « *les lois organiques adoptées par le Parlement sont transmises au Conseil constitutionnel par le Premier ministre* ».

I. Sur la procédure d'adoption de la loi organique

La loi organique relative à la modernisation de la gestion des finances publiques a été adoptée dans le respect des règles de procédure fixées par l'article 46 de la Constitution, notamment du délai de quinze jours mentionné à la seconde phrase du deuxième alinéa de cet article. La proposition de loi organique, déposée le 4 mai 2021 sur le bureau de l'Assemblée nationale, première assemblée saisie, et pour l'examen de laquelle la procédure accélérée a été engagée le 25 juin 2021, n'a en effet été soumise à la délibération qu'à compter du 19 juillet 2021.

II. Sur certaines dispositions de la loi organique

1. Sur l'article 1^{er}

L'article 1^{er} de la loi complète la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) par un titre préliminaire comportant un ensemble de dispositions relatives à la programmation des finances publiques qui reprennent et adaptent les articles de la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, dont les chapitres I^{er} et II sont par conséquent abrogés.

En premier lieu, aux termes du vingtième alinéa de l'article 34 de la Constitution : « *Des lois de programmation déterminent les objectifs de l'action de l'Etat* ». Le vingt-et-unième alinéa du même article dispose : « *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* ». Enfin, son vingt-deuxième alinéa dispose : « *Les dispositions du présent article pourront être précisées et complétées par une loi organique* ».

Il résulte de ces trois alinéas que des dispositions de nature organique peuvent être prises pour fixer le cadre des lois de programmation relatives aux orientations pluriannuelles des

finances publiques (décision n° 2012-658 DC du 13 décembre 2012, cons. 8).

Dans l'exercice de la compétence qui lui est ainsi dévolue, le législateur organique doit respecter les principes et les règles de valeur constitutionnelle (décision n° 2012-658 DC du 13 décembre 2012, cons. 9).

En deuxième lieu, les objectifs et orientations pluriannuelles que la loi de programmation des finances publiques doit et peut comporter, en vertu des articles 1^{er} A et 1^{er} B du titre préliminaire inséré dans la loi organique du 1^{er} août 2001 ne constituent pas des dispositions normatives. Elles ne revêtent, dès lors, aucun caractère contraignant. Comme par le passé, le cadre pluriannuel de la programmation des finances publiques ne trouvera pas à s'imposer aux lois financières annuelles. Pour ce motif, la fixation dans une loi de programmation des finances publiques de tels objectifs et orientations 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. Elle n'a 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 (décision n° 2012-658 DC du 13 décembre 2012, cons. 12).

L'article 1^{er} D du titre préliminaire inséré dans la loi organique du 1^{er} août 2001 autorise néanmoins, comme le permet aujourd'hui l'article 4 de la loi organique du 17 décembre 2012, que la loi de programmation des finances publiques comporte, dans un champ circonscrit, des dispositions n'échappant pas à l'exigence de normativité de la loi. Il s'agit 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* ». Ces règles peuvent « *en particulier avoir pour objet d'encadrer les dépenses, les recettes et le solde ou le recours à l'endettement de tout ou partie des administrations publiques* ». Enfin, elles doivent faire l'objet d'une présentation permettant de les distinguer formellement des orientations pluriannuelles. Pour les motifs énoncés aux considérants 15 à 17 de votre décision n° 2012-658 DC du 13 décembre 2012, une telle faculté n'est pas contraire à la Constitution.

En troisième lieu, l'article 1^{er} K du titre préliminaire inséré dans la loi organique du 1^{er} août 2001 prévoit qu'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 en y joignant, en vue de l'organisation d'un débat budgétaire unique au printemps, un rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques comportant une analyse des évolutions économiques au cours de l'année écoulée, la description des grandes orientations de sa politique économique et budgétaire au regard des engagements européens de la France, l'évaluation pluriannuelle de l'évolution des recettes et des dépenses des administrations de sécurité sociale ainsi que de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie, une analyse de la situation financière des administrations publiques locales ainsi qu'une actualisation des données contenues dans le rapport analysant la trajectoire, les conditions de financement et la soutenabilité de la dette de l'ensemble des administrations publiques.

L'objet de l'article 1^{er} K étant de prévoir les conditions dans lesquelles les membres du Parlement sont informés de l'exécution des lois de finances et de la gestion des finances publiques, au regard des orientations pluriannuelles arrêtées par la loi de programmation des finances publiques et « *dans la perspective de l'examen et du vote du projet de loi de finances de l'année suivante* », ces dispositions trouvent leur fondement dans l'habilitation conférée à la loi organique

par le vingt-deuxième alinéa de l'article 34 de la Constitution et par le premier alinéa de son article 47, aux termes duquel : « *Le Parlement vote les projets de loi de finances dans les conditions prévues par une loi organique* » (décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001, cons. 88).

En adoptant ces dispositions, le législateur organique a entendu rationaliser le débat budgétaire. Il a en effet constaté que le Gouvernement rendait publics, chaque année, d'une part, les orientations pluriannuelles contenues dans le programme de stabilité remis à la Commission européenne au plus tard le 30 avril, donnant lieu à une présentation en commission ou à un débat et, le cas échéant, un vote en séance publique au sein des deux assemblées, d'autre part, le rapport au Parlement prévu par l'article 48 de la loi organique du 1^{er} août 2001, qui constitue le support du débat d'orientation des finances publiques, ces transmissions et, le cas échéant, les débats auxquels ils donnent lieu étant partiellement redondants. L'article 1^{er} K fusionne par conséquent ces dispositions pour organiser un débat unique portant sur l'ensemble de ces documents qui devront être transmis au plus tard le 15 avril.

Enfin, il va de soi que, pour les motifs énoncés au considérant 89 de votre décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001, une éventuelle méconnaissance de cette procédure, notamment du délai fixé par l'article 1^{er} K pour la transmission par le Gouvernement au Parlement des documents qu'il mentionne, ne saurait en tout état de cause faire obstacle, le moment venu, à la mise en discussion d'un projet de loi de finances, dont la conformité 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.

2. Sur l'article 3

Il résulte des dispositions en vigueur du second alinéa de l'article 2 de la loi organique du 1^{er} août 2001 que la loi ne peut affecter directement à un tiers des impositions de toutes natures « *qu'à raison des missions de service public confiées à lui* » et sous la triple condition que la perception de ces impositions soit autorisée par la loi de finances de l'année, que, lorsque l'imposition concernée a été établie au profit de l'Etat, ce soit une loi de finances qui procède à cette affectation et qu'enfin, le projet de loi de finances de l'année soit accompagné d'une annexe explicative concernant la liste et l'évaluation de ces impositions.

L'article 3 de la loi organique adoptée remplace cet alinéa par un paragraphe II qui prévoit, d'une part, que les impositions de toutes natures peuvent être directement affectées aux collectivités territoriales, à leurs établissements publics et aux organismes de sécurité sociale, sous les réserves précédemment applicables, d'autre part, que les impositions de toutes natures ne peuvent, sous les mêmes réserves, être affectées à un tiers autre qu'une collectivité territoriale, l'un de ses établissements publics ou un organisme de sécurité sociale, et que leur affectation ne peut être maintenue, que si ce tiers est doté de la personnalité morale et si ces impositions sont en lien avec les missions de service public qui lui sont confiées.

En premier lieu, le premier alinéa de l'article 47 de la Constitution habilite le législateur à prévoir de telles conditions (décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001, cons. 10).

En deuxième lieu, l'article 14 de la Déclaration de 1789 proclame que « *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 de ce droit (décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001, cons. 1).

Il résulte de votre jurisprudence que l'affectation d'impositions de toutes natures à un tiers autre que l'Etat ne se heurte à aucun obstacle constitutionnel (décision n° 82-140 DC du 28 juin 1982, cons. 6 ; décision n° 98-405 DC du 29 décembre 1998, cons. 67 ; décision n° 99-424 DC du 29 décembre 1999, cons. 34), dès lors que le législateur financier exerce pleinement sa compétence (décision n° 2013-684 DC du 29 décembre 2013, cons. 26) et respecte le cadre tracé par la loi organique relative aux lois de finances, notamment la condition tenant à ce que l'affectation soit décidée par une disposition de la loi de finances (décision n° 2005-530 DC du 29 décembre 2005, cons. 57 et 58).

Vous avez par ailleurs déclaré conformes à la Constitution les dispositions de l'article 2 de la loi organique du 1^{er} août 2001, en relevant qu'elles ne méconnaissent pas l'article 14 de la Déclaration de 1789 (décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001, cons. 10).

Il ne saurait en aller différemment en l'espèce.

En adoptant les dispositions de l'article 3 de la loi organique, le législateur a entendu encadrer plus étroitement l'atteinte que l'affectation d'impositions à des tiers porte aux principes de l'unité budgétaire et de l'universalité budgétaire, en exigeant notamment, en ce qui concerne les tiers autres que les collectivités territoriales, leurs établissements publics et les organismes de sécurité sociale, qu'ils soient dotés de la personnalité morale.

En formulant cette exigence, le législateur organique a entendu clarifier le fait qu'est seule autorisée l'affectation d'impositions à des personnes morales distinctes de l'Etat, les affectations de recettes au sein de l'Etat devant correspondre à l'une des formes énumérées à l'article 16 de la loi organique du 1^{er} août 2001.

En pratique, l'article 3 aura pour effet de faire obstacle à une affectation nouvelle d'impositions de toutes natures ou au maintien d'une affectation antérieure à des fonds dépourvus de la personnalité juridique. Les impositions en cause auront vocation à être réaffectées au budget de l'Etat ou à des tiers dotés de la personnalité morale. Des ressources budgétaires se substitueront, pour les fonds non personnalisés concernés par la mesure, aux impositions qui leur étaient précédemment affectées. C'est d'ailleurs pour tenir compte de ces conséquences que le législateur a prévu que l'article 3 n'entrerait en vigueur que lors du dépôt du projet de loi de finances pour l'année 2025.

Loin de méconnaître l'article 14 de la Déclaration de 1789, les dispositions de l'article 3 concourent, au contraire, au respect de l'exigence constitutionnelle qui en découle, comme ils concourent à garantir les principes de l'universalité et de l'unité du budget qui répondent à l'impératif d'assurer la clarté des comptes de l'Etat et de permettre un contrôle efficace du Parlement (décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001, cons. 16). Il est observé, en particulier, que l'article 3 ne remet pas en cause la règle, prévue au 1^o de l'article 51 de la loi organique du 1^{er} août 2001, selon laquelle est jointe au projet de loi de finances de l'année une annexe explicative comportant la liste et l'évaluation, par bénéficiaire ou catégorie de bénéficiaires, des impositions affectées à des personnes morales autres que l'Etat, le terme générique de « *ressources* » étant seulement substitué à celui d'« *impositions de toute nature* ». Au surplus, le 3^o du I de l'article 15 de la loi adoptée insère au I de l'article 34 de la loi organique du 1^{er} août 2001 un 5^o *bis* en vue que la loi de finances de l'année présente, en première partie, la liste des impositions affectées et qu'elle décide de la reconduction de leur affectation imposition par imposition.

En troisième lieu, les dispositions de l'article 3, en ce qu'elles ont pour objet d'assurer un meilleur encadrement de la fiscalité affectée, ne mettent pas en cause le respect de l'article 13

de la Déclaration de 1789, aux termes duquel : « *Pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable : elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés* ».

3. Sur l'article 7

Dans sa rédaction en vigueur, le dernier alinéa de l'article 6 de la loi organique du 1^{er} août 2001 dispose : « *Un montant déterminé de recettes de l'Etat peut être rétrocédé directement au profit des collectivités territoriales ou des Communautés européennes en vue de couvrir des charges incombant à ces bénéficiaires ou de compenser des exonérations, des réductions ou des plafonnements d'impôts établis au profit des collectivités territoriales. Ces prélèvements sur les recettes de l'Etat sont, dans leur destination et leur montant, définis et évalués de façon précise et distincte* ».

Ces prélèvements sur recettes constituent une dérogation aux principes de l'unité et de l'universalité du budget de l'Etat, car ils reviennent à déduire certaines recettes du montant brut de l'ensemble des recettes de l'Etat pour les affecter à un type de dépenses précis. Ils dérogent également à la règle, posée au premier alinéa de l'article 6, selon laquelle « *les ressources (...) budgétaires de l'Etat sont retracées dans le budget de l'Etat sous forme de recettes (...)* ».

L'article 34 de la même loi organique prévoit par ailleurs, au 4^o de son I, que, dans sa première partie, la loi de finances de l'année « *évalue chacun des prélèvements mentionnés à l'article 6* ».

Par votre décision n^o 2001-448 DC du 25 juillet 2001, vous avez considéré que, dans l'exercice des compétences qu'il tient de l'article 34 de la Constitution, le législateur organique avait 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'Etat, et que sont satisfaits les objectifs de clarté des comptes et d'efficacité du contrôle parlementaire (cons. 18). Vous n'avez cependant déclaré l'article 6 de la loi organique du 1^{er} août 2001 conforme à la Constitution que sous une réserve, tenant à ce que les documents joints au projet de loi de finances de l'année comportent des justifications aussi précises qu'en matière de recettes et de dépenses et que l'analyse des prévisions de chaque prélèvement sur les recettes de l'Etat figure dans une annexe explicative (cons. 19).

Par des décisions antérieures, vous aviez admis le principe du mécanisme des prélèvements sur recettes, « *dès lors que ces prélèvements sont, dans leur montant et leur destination, définis de façon distincte et précise dans la loi de finances* », « *qu'ils sont assortis, tout comme les chapitres budgétaires, de justifications appropriées* » et qu'ils n'ont pas pour objet de financer des charges permanentes de l'Etat (décision n^o 82-154 DC du 29 décembre 1982, cons. 23 ; décision n^o 98-405 DC du 29 décembre 1998, cons. 6).

L'article 7 de la loi adoptée substitue au dernier alinéa de l'article 6 de la loi organique du 1^{er} août 2001 deux alinéas, aux termes desquels : « *Un montant déterminé de recettes de l'Etat peut être rétrocédé directement au profit des collectivités territoriales ou de l'Union européenne. / Ces prélèvements sur les recettes de l'Etat sont, dans leur montant, évalués de façon précise et distincte dans la loi de finances. Ils sont institués par une loi de finances, qui précise l'objet du prélèvement ainsi que les catégories de collectivités territoriales qui en sont bénéficiaires* ».

Parallèlement, le 4^o du I de l'article 34 de la même loi organique est complété pour prévoir que, dans sa première partie, la loi de finances de l'année non seulement évalue, mais aussi « *institue* » les prélèvements sur les recettes de l'Etat.

Enfin, un article 52 est rétabli dans cette loi en vue de prévoir qu'est joint au projet de loi de finances de l'année un rapport, pouvant faire l'objet d'un débat à l'Assemblée nationale et au Sénat, portant notamment sur la situation des finances publiques locales, l'évolution des charges résultant des transferts de compétences de l'Etat aux collectivités territoriales et entre ces collectivités, l'évolution et l'efficacité des transferts financiers entre l'Etat et les collectivités territoriales et des mécanismes de péréquation et l'état de l'objectif d'évolution des dépenses des administrations publiques locales inscrit dans la loi de programmation des finances publiques.

En adoptant ces dispositions, le législateur organique a entendu encadrer plus étroitement la création des prélèvements sur recettes, tout en améliorant l'information du Parlement sur ces prélèvements.

D'une part, il a réservé aux lois de finances la création de nouveaux prélèvements sur recettes. En plaçant ainsi l'institution de tels prélèvements dans le domaine exclusif de la loi de finances, le législateur organique a entendu assurer le double impératif de clarté des comptes de l'Etat et d'efficacité du contrôle parlementaire, dont découlent les principes de l'annualité, de l'universalité et de l'unité du budget.

D'autre part, il a prévu que les dispositions d'une loi de finances instituant un prélèvement sur recettes devraient également en préciser l'objet, conformément à l'exigence que vous avez formulée au considérant 18 de votre décision du 25 juillet 2011 relative à la loi organique du 1^{er} août 2001.

Si, par ailleurs, la rédaction du dernier alinéa de l'article 6 retenue par l'article 7 de la loi organique adoptée ne mentionne plus que les prélèvements sur recettes sont institués « *en vue de couvrir des charges* » incombant aux collectivités territoriales ou à l'Union européenne ou en vue de « *compenser des exonérations, des réductions ou des plafonnements d'impôts établis au profit des collectivités territoriales* », il n'en résulte aucune méconnaissance d'un principe ou d'une règle de valeur constitutionnelle.

Outre que cette indication, formulée en des termes généraux, n'encadrerait pas de manière exhaustive les motifs présidant à l'institution d'un prélèvement sur recettes, elle se conciliait mal avec la règle, parallèlement prévue par l'article L. 1614-4 du code général des collectivités territoriales, en vertu de laquelle les transferts de compétences aux collectivités territoriales donnent lieu à d'autres formes de compensation financière que des prélèvements sur recettes. En outre et en tout état de cause, il reviendra au législateur financier d'indiquer, pour chaque prélèvement sur recettes institué, l'objet de ce prélèvement et, conformément à votre jurisprudence, sa justification, par des dispositions dont la conformité à la Constitution pourrait le cas échéant être critiquée.

Enfin, le législateur organique a prévu que le Gouvernement remettrait au Parlement un rapport sur les finances publiques locales, lequel comprendra des développements relatifs à ces prélèvements sur recettes et pourra constituer le support d'un débat parlementaire.

4. Sur l'article 9

Le premier alinéa de l'article 11 de la loi organique du 1^{er} août 2001 dispose : « *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* ».

L'article 9 complète ces dispositions par la phrase suivante : « *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 chargés des finances du montant et du motif de cette répartition ainsi que des programmes concernés* ».

En adoptant ces dispositions, le législateur organique a entendu améliorer l'information du Parlement en cas d'utilisation de la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles au-delà d'un seuil fixé à 100 millions d'euros.

Pour ce motif, l'article 9 est 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.

Néanmoins, il va de soi que la méconnaissance des exigences fixées par l'article 9, lequel revêt un caractère indicatif, ne saurait 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, c'est-à-dire, au cas présent, à la faculté pour le Gouvernement de prendre un décret de répartition de crédits pris sur la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles (décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001, cons. 90).

Il ne peut en effet être exclu que, dans des circonstances exceptionnelles, le Gouvernement soit conduit à prendre un tel décret sans être en mesure de respecter le délai de trois jours que mentionne l'article 9 de la loi adoptée, voire le caractère préalable de l'information délivrée aux présidents et aux rapporteurs généraux des commissions des finances des deux assemblées.

5. Sur l'article 10

L'article 15 de la loi organique du 1^{er} août 2001 définit et encadre le mécanisme des reports de crédit, qui permet d'assouplir le cadre annuel de l'autorisation parlementaire.

Le paragraphe I de l'article prévoit que les crédits ouverts au titre d'une année ne créent aucun droit au titre des années suivantes.

Le paragraphe II dispose, toutefois, que les crédits de paiement disponibles sur un programme à la fin de l'année peuvent être reportés sur le même programme ou, à défaut, sur un programme poursuivant les mêmes objectifs, par arrêté conjoint du ministre chargé des finances et du ministre intéressé, dans les conditions suivantes : « *1° Les crédits inscrits sur le titre des dépenses de personnel du programme bénéficiant du report peuvent être majorés dans la limite de 3 % des crédits initiaux inscrits sur le même titre du programme à partir duquel les crédits sont reportés ; / 2° Les crédits inscrits sur les autres titres du programme bénéficiant du report peuvent être majorés dans la limite globale de 3 % de l'ensemble des crédits initiaux inscrits sur les mêmes titres du programme à partir duquel les crédits sont reportés. Ce plafond peut être majoré par une disposition de loi de finances* ».

L'article 10 de la loi adoptée modifie ces 1° et 2°.

Le 1° est réécrit en vue d'interdire le report sur l'année suivante des crédits inscrits sur le titre des dépenses de personnel, à la seule exception des crédits ouverts sur un programme en application du II de l'article 17 de la loi organique qui définit les procédures particulières permettant d'assurer une affectation au sein du budget général, d'un budget annexe ou d'un compte

spécial que sont le fonds de concours, l'attribution de produits et le rétablissement de crédits.

Le 2° remplace la seconde phrase du 2° afin de prévoir que le plafond de 3% du montant de l'ensemble des crédits initiaux inscrits sur les titres du programme autres que le titre des dépenses de personnel peut faire l'objet d'une majoration par une disposition dûment motivée de la loi de finances, et être ainsi porté à 5% des crédits ouverts par la loi de finances de l'année, tout en permettant qu'en cas de nécessité impérieuse d'intérêt national, la loi de finances puisse autoriser une dérogation à ce second plafond.

Ces dispositions trouvent leur fondement dans l'habilitation conférée à la loi organique par le dix-huitième alinéa de l'article 34 de la Constitution, aux termes duquel : « *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* ».

D'une part, le report, par voie réglementaire, de crédits votés au titre d'une année sur l'année suivante constitue une dérogation au principe d'annualité des crédits, résultant de l'adoption par le Parlement de la seconde partie de la loi de finances de l'année, dès lors qu'en principe, seule une loi de finances peut modifier les crédits votés au titre d'une année.

D'autre part, il résulte du 4° du II de l'article 34 de la loi organique du 1^{er} août 2001 que, dans sa seconde partie, la loi de finances de l'année « *Fixe, pour le budget général, les budgets annexes et les comptes spéciaux, par programme, le montant du plafond des reports prévu au 2° du II de l'article 15* ».

A ce double titre, il revient au législateur organique d'encadrer le mécanisme des reports de crédits.

Tel est l'objet de l'article 10 de la loi adoptée qui interdit les reports de crédits relevant du titre des dépenses de personnel et permet à la loi de finances d'autoriser le dépassement du plafond de 3% par une disposition motivée, sous réserve que le montant total des crédits de paiement reportés n'excède pas un seuil fixé à 5% des crédits ouverts par la loi de finances de l'année, une dérogation à ce dernier plafond étant enfin prévue en cas de nécessité impérieuse d'intérêt national.

6. Sur l'article 13

L'article 21 de la loi organique du 1^{er} août 2001 fixe le régime des comptes d'affectation spéciale (CAS) qui permettent, à titre dérogatoire, d'affecter une recette à une dépense.

Le paragraphe I de l'article 21 énonce ainsi, à son premier alinéa, que « *Les comptes d'affectation spéciale retracent, dans les conditions prévues par une loi de finances, des opérations budgétaires financées au moyen de recettes particulières qui sont, par nature, en relation directe avec les dépenses concernées. Ces recettes peuvent être complétées par des versements du budget général, dans la limite de 10 % des crédits initiaux de chaque compte* ».

Le deuxième alinéa concerne le CAS « *Participations financières de l'Etat* ». Il prévoit que « *Les opérations de nature patrimoniale liées à la gestion des participations financières de l'Etat, à l'exclusion de toute opération de gestion courante, sont, de droit, retracées sur un unique compte d'affectation spéciale. Les versements du budget général au profit de ce compte ne sont pas soumis à la limite prévue au premier alinéa* ».

L'article 13 de la loi adoptée complète ces dispositions pour prévoir que les versements du budget général au profit du CAS « *Participations financières de l'Etat* » excédant la limite de 10% des crédits initiaux du 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, non rendue publique, sur le montant et le motif de ces versements.

En adoptant ces dispositions, le législateur organique a entendu renforcer l'information du Parlement sur ce compte d'affectation spéciale. L'article 13 est, pour cette raison, 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.

Néanmoins, il va de soi que la méconnaissance de l'exigence qu'il fixe ne saurait 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, c'est-à-dire, au cas présent, à la faculté pour le Gouvernement d'abonder le compte d'affectation spéciale retraçant les opérations patrimoniales liées à la gestion des participations financières de l'Etat par des versements du budget général au-delà de la limite de 10% des crédits initiaux du compte (décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001, cons. 90).

7. Sur l'article 15

L'article 34 de la loi organique du 1^{er} août 2001 définit le contenu et la structure de la loi de finances de l'année.

L'article 15 de la loi adoptée modifie, en premier lieu, le 2^o de son I, afin de prévoir que, dans la première partie, la loi de finances de l'année comporte les dispositions relatives aux ressources de l'Etat, y compris lorsqu'elles n'affectent pas l'équilibre budgétaire. Est parallèlement abrogé, par voie de conséquence, le a) du 7^o du II qui prévoit que, dans la seconde partie, la loi de finances de l'année peut comporter des dispositions relatives à l'assiette, au taux et aux modalités de recouvrement des impositions de toute nature qui n'affectent pas l'équilibre budgétaire.

Ces dispositions, qui trouvent leur fondement dans l'habilitation conférée à la loi organique par le dix-huitième alinéa de l'article 34 de la Constitution, ne méconnaissent aucun principe ni aucune règle de valeur constitutionnelle.

Si vous avez censuré des dispositions fiscales que le législateur avait fait figurer en première partie d'une loi de finances, alors qu'elles n'avaient pas d'effet budgétaire dès l'exercice sur lequel portait la loi de finances, compte tenu de la date du fait générateur de l'imposition, et qu'elles auraient dû, par conséquent, figurer en seconde partie, sur le fondement du a) du 7^o du II de l'article 34 (décision n° 2015-725 DC du 29 décembre 2015, cons. 14), c'est uniquement au regard des termes de cette disposition de rang organique et non en considération d'un principe ou d'une règle de valeur constitutionnelle.

A cet égard, le Gouvernement observe que les dispositions du 1^o du I de l'article 15 de la loi adoptée n'affectent en rien le respect du principe d'annualité de la loi de finances qui découle de l'article 47 de la Constitution (décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001, cons. 7) et que rappelle l'article 1^{er} de la loi organique du 1^{er} août 2001, aux termes duquel : « *Dans les conditions et sous les réserves prévues par la présente loi organique, les lois de finances déterminent, pour exercice, la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'Etat, ainsi que l'équilibre budgétaire et financier qui en résulte (...).* / *L'exercice s'étend sur une année civile*

(...) ». En effet, si le principe d'annualité budgétaire interdit, sous réserve, notamment, des dispositions relatives au report de crédits, qu'une loi de finances autorise l'ordonnancement ou le paiement de crédits pour une durée excédant celle de l'exercice sur lequel porte la loi de finances, ce même principe ne fait en revanche pas obstacle à ce que des dépenses soient engagées de manière pluriannuelle, au moyen des autorisations d'engagement, ni *a fortiori* à ce que le Parlement vote l'institution de ressources fiscales appelées à produire des effets au cours de plus d'un exercice.

C'est pourquoi vous avez pu déclarer conformes à la Constitution les dispositions du a) du 7° du II de l'article 34 de la loi organique du 1^{er} août 2001, permettant à la loi de finances de l'année, au titre du domaine facultatif partagé, de comporter, dans la seconde partie, des dispositions fiscales n'affectant pas l'équilibre budgétaire (décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001, cons. 69).

Les dispositions du 1° du I de l'article 15 de la loi adoptée n'affectent pas davantage le principe de sincérité budgétaire que mentionne l'article 32 de la loi organique du 1^{er} août 2001 et qui se caractérise, s'agissant de la loi de finances de l'année, par l'absence d'intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre (décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001, cons. 60). En effet, l'ensemble des dispositions ayant un impact sur l'équilibre budgétaire et financier continueront de figurer en première partie.

En raison, enfin, de la modification des I et II de l'article 34 de la loi organique du 1^{er} août 2001 à laquelle procèdent le 1° et le a) du 8° du I de l'article 15 de la loi adoptée, il ne saurait désormais résulter aucune atteinte à la clarté et à la sincérité des débats de ce que des dispositions fiscales n'affectant pas l'équilibre budgétaire seraient insérées dans la première partie de la loi de finances, alors au demeurant que vous vous refusiez à censurer systématiquement une telle irrégularité (décision n° 2010-622 DC du 28 décembre 2010, cons. 5). Tout au contraire, la loi adoptée garantit la clarté des débats en évitant que des sujets fiscaux soient discutés en première partie puis en seconde partie, et en faisant cesser, de ce fait, les interrogations récurrentes sur la place de telle disposition fiscale en première ou en seconde partie ou la pratique consistant à déposer des amendements identiques en première et seconde parties, mais avec des dates d'entrée en vigueur distinctes.

En outre, l'objet de la bipartition de la loi de finances étant de garantir que l'ensemble des dépenses, examinées en second, soient votées par le Parlement en connaissance des recettes, examinées en premier, la seule circonstance qu'une imposition n'affecte pas l'équilibre budgétaire de l'exercice sur lequel porte la loi de finances n'est pas de nature à ce que la fixation des crédits, en seconde partie de la loi de finances, méconnaisse la définition préalable de l'équilibre qui aura été retenue dans la première partie, en permettant de dépenser au-delà du niveau de recettes et de déficit qui aura été arrêté.

En deuxième lieu, dans sa rédaction en vigueur, l'article 34 de la loi organique du 1^{er} août 2001 dispose : « II. Dans la seconde partie, la loi de finances de l'année : / (...) 7° Peut : / (...) b) Comporter des dispositions affectant directement les dépenses budgétaires de l'année (...) ».

L'article 15 de la loi adoptée, au b) du 8° de son I, modifie ces dispositions afin de prévoir que la loi de finances de l'année peut, dans cette seconde partie, « b) Comporter des dispositions affectant directement les dépenses budgétaires : / - soit de l'année ; / - soit de l'année et d'une ou de plusieurs années ultérieures ».

Il pourra s'agir de dispositions permanentes mais aussi de dispositions temporaires, sous réserve que les unes et les autres affectent les dépenses budgétaires de l'exercice sur lequel porte la loi de finances.

Pour les mêmes raisons que celles qui ont été mentionnées en ce qui concerne les dispositions du 1^o et du a) du 8^o du I de l'article 15 de la loi adoptée, les dispositions du b) du 8^o du I de cet article ne sauraient méconnaître le principe d'annualité budgétaire. Si l'application du principe d'annualité est rigoureuse en ce qui concerne les « articles de chiffres », les crédits de paiement n'étant ouverts que pour une année, il en va différemment pour les « articles de lettres ». En matière de lettres en effet, la loi organique du 1^{er} août 2001 permet déjà que figurent en loi de finances des dispositions à caractère permanent, pour autant qu'elles aient un effet sur les dépenses de l'année (b du 7^o du II de l'article 34). De telles dispositions dérogent par nature au principe d'annualité mais celui-ci reste garanti par la possibilité, pour le législateur financier, de fixer chaque année le montant de crédits ouverts et ainsi de confirmer la mise en œuvre de ces dispositions. L'article 15 ajuste la dérogation au principe d'annualité existant en l'état du droit, en l'étendant aux mesures ayant des effets pluriannuels non pérennes, pourvu que ces mesures aient une incidence sur l'année à venir.

En troisième lieu, le 7^o du I de l'article 15 de la loi adoptée insère au II de l'article 34 de la loi organique du 1^{er} août 2001 un 4^o bis en vue de prévoir que, dans la seconde partie, la loi de finances « *Définit, pour chaque mission du budget général, chaque budget annexe et chaque compte spécial, des objectifs de performance et des indicateurs associés à ces objectifs* ».

Il est tout d'abord rappelé qu'en vertu de l'article 7 de la loi organique du 1^{er} août 2001, la mission est le premier niveau de regroupement des crédits. Une mission comprend un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie.

Les objectifs de performance et indicateurs que mentionne le 7^o du I de l'article 15 de la loi adoptée figuraient jusqu'à présent, en application du 5^o de l'article 51 de la loi organique du 1^{er} août 2021, dans des annexes jointes au projet de loi de finances, pour chaque programme, dans le cadre des projets annuels de performances, ou « bleus budgétaires ». A titre d'exemple, à l'intérieur de la mission « *Enseignement scolaire* », le programme n^o 141 « *Enseignement scolaire public du second degré* » comporte trois objectifs : « *1. Conduire le maximum de jeunes aux niveaux de compétences attendues en fin de formation initiale et à l'obtention des diplômes correspondants* », « *2. Favoriser la poursuite d'études ou l'insertion professionnelle des jeunes à l'issue de leur scolarité secondaire* » et « *3. Promouvoir un aménagement équilibré du territoire éducatif en optimisant les moyens alloués* ». A ces objectifs correspondent des indicateurs. L'objectif 2 comporte ainsi un indicateur 2.1 « *Poursuite d'études des nouveaux bacheliers* » et un indicateur 2.2 « *Taux d'emploi 6 mois après la sortie de formation selon le diplôme préparé* ».

Il résulte des dispositions adoptées que des objectifs de performance et les indicateurs associés à ces objectifs seront désormais repris dans un état au sein de la loi de finances, au niveau de chaque mission, et non au niveau de chaque programme.

Il sera par conséquent loisible aux parlementaires, exerçant le droit d'amendement qu'ils tiennent de l'article 44 de la Constitution, de modifier ou de préciser les objectifs de performance et les indicateurs que le Gouvernement aura définis en élaborant le projet de loi de finances, pour chaque mission du budget général, chaque budget annexe et chaque compte spécial.

Il ressort néanmoins des travaux préparatoires qu'en adoptant ces dispositions, le législateur organique, qui s'est conformé sur ce sujet au point 22 de l'avis exprimé le 1^{er} juillet 2001 par le Conseil d'Etat sur la proposition de loi organique qui lui était soumise, a seulement entendu permettre au Parlement de fixer des objectifs et les indicateurs permettant d'en apprécier le respect, mais non les cibles chiffrées, qui continueront à relever du Gouvernement. On peut voir, sur ce point, le rapport n° 831 (2020-2021) faits par MM. Husson et Raynal au nom de la commission des finances du Sénat, déposé le 15 septembre 2021 (p. 12 et p. 106). Pour reprendre l'exemple donné précédemment, les parlementaires pourraient modifier l'indicateur tenant au « *Taux d'emploi 6 mois après la sortie de formation selon le diplôme préparé* », en lui substituant un autre indicateur, mais ils ne pourraient fixer un pourcentage à atteindre.

Par conséquent, si le Gouvernement sera tenu par le choix des objectifs de performance et des indicateurs qui auront été votés en loi de finances, il demeurera entièrement maître de la cible à atteindre, de sorte que les dispositions de la loi adoptée ne conduisent pas à porter atteinte aux prérogatives constitutionnelles du pouvoir exécutif ni à méconnaître l'article 20 de la Constitution.

8. Sur l'article 16

L'article 1^{er} de la loi organique du 1^{er} août 2001 dispose qu'ont le caractère de lois de finances : « 1° *La loi de finances de l'année et les lois de finances rectificatives* ; / 2° *La loi de règlement* ; / 3° *Les lois prévues à l'article 45* ». L'article 35 de la même loi organique définit par ailleurs le contenu et la structure des lois de finances rectificatives.

L'article 2 de la loi organique adoptée complète l'énumération figurant à l'article 1^{er} de la loi organique du 1^{er} août 2001 pour y mentionner une nouvelle catégorie de lois de finances : « *la loi de finances de fin de gestion* ». Parallèlement, l'article 16 complète l'article 35 de la loi organique du 1^{er} août 2001 afin de définir le domaine des lois de finances de fin de gestion.

Celles-ci doivent, en vertu de ces dispositions, fixer les plafonds des dépenses du budget général et de chaque budget annexe, aux plafonds des charges de chaque catégorie de comptes spéciaux ainsi qu'au plafond d'autorisation des emplois rémunérés par l'Etat et arrêter les données générales de l'équilibre budgétaire, présentées dans un tableau d'équilibre, conformément aux 6° et 7° du I de l'article 34 de la loi organique du 1^{er} août 2001.

Les lois de finances de fin de gestion ne peuvent, en revanche, comporter aucune disposition relative aux ressources de l'Etat ou relative à l'assiette, au taux et aux modalités de recouvrement des impositions de toutes natures affectées à une personne morale autre que l'Etat, qui sont mentionnées aux 2° et 3° *bis* du I de l'article 34. Elles ne peuvent davantage comporter aucune disposition relevant du 7° du II de cet article, qui définit le domaine facultatif partagé de la seconde partie de la loi de finances, à l'exception des dispositions affectant directement les dépenses budgétaires de l'année.

Enfin, les lois de finances de fin de gestion peuvent comporter des dispositions tendant à modifier, pour l'année en cours, l'affectation d'impositions de toutes natures.

En créant la catégorie des lois de finances de fin de gestion, le législateur organique a entendu contribuer à la clarté et à l'intelligibilité des débats parlementaires, dans la mesure où ces lois permettent de resserrer la discussion parlementaire autour des seules dispositions relatives à l'année en cours, sans qu'il soit possible d'y faire figurer des dispositions relatives aux ressources de l'Etat, notamment des dispositions fiscales.

Par ailleurs, la création de cette nouvelle catégorie de lois de finances n'est pas, par elle-même, de nature à méconnaître l'article 20 de la Constitution, dès lors qu'il demeure loisible au Gouvernement, qui conserve un pouvoir d'initiative exclusif pour la préparation des lois de finances, en application de l'article 47 de la Constitution et de l'article 38 de la loi organique du 1^{er} août 2001, de déposer un projet de loi de finances rectificative ou, dès lors que la compétence en matière fiscale est partagée, un projet de loi ordinaire, s'il souhaite l'adoption de dispositions ne relevant pas des domaines obligatoire et facultatif de la loi de finances de fin de gestion.

9. Sur l'article 17

L'article 39 de la loi organique du 1^{er} août 2001 fixe la date et les modalités de dépôt du projet de loi de finances et de ses annexes.

Son premier alinéa dispose : « *Le projet de loi de finances de l'année, y compris les documents prévus aux articles 50 et 51, est déposé et distribué au plus tard le premier mardi d'octobre de l'année qui précède celle de l'exécution du budget (...)* ».

Son second alinéa dispose toutefois que « *chaque annexe générale destinée à l'information et au contrôle du Parlement est déposée sur le bureau des assemblées et distribuée au moins cinq jours francs avant l'examen, par l'Assemblée nationale en première lecture, des recettes ou des crédits auxquels elle se rapporte* ». Ces annexes générales prévues par les lois et règlements destinées à l'information et au contrôle du Parlement sont mentionnées au 7^o de l'article 51 de la loi organique du 1^{er} août 2021. Il s'agit des « jaunes budgétaires » et des documents de politique transversale « orange », aujourd'hui au nombre de dix-neuf, prévus par l'article 128 de la loi n^o 2005-1720 du 30 décembre 2005 de finances rectificative pour 2005.

L'article 17 de la loi organique adoptée maintient la date du premier mardi d'octobre pour le dépôt du rapport économique, social et financier prévu à l'article 50 de la loi organique du 1^{er} août 2001 et des différentes annexes explicatives que mentionne son article. En revanche, il modifie le second alinéa de l'article 39 de cette même loi organique en vue que chaque annexe générale destinée à l'information et au contrôle du Parlement soit déposée sur le bureau des assemblées avant le début de l'examen du projet de loi de finances de l'année en séance publique par l'Assemblée nationale.

C'est ainsi un délai plus bref qui trouvera dorénavant à s'appliquer en ce qui concerne ces documents, qui ont 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.

Néanmoins, pour les motifs énoncés au considérant 79 de votre décision n^o 2001-448 DC du 25 juillet 2001, un éventuel retard dans la mise en distribution de tout ou partie des documents exigés ne saurait faire obstacle à l'examen du projet concerné. Dans ce cas, la conformité de la loi de finances à la Constitution serait 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.

10. Sur l'article 19

L'article 44 de la loi organique du 1^{er} août 2001 définit les modalités de répartition des crédits ouverts par les lois de finances. Il prévoit que « *Dès la promulgation de la loi de finances de l'année ou d'une loi de finances rectificative, ou dès la publication de l'ordonnance prévue à l'article 47 de la Constitution, le Gouvernement prend des décrets portant : / 1^o Répartition par*

programme ou par dotation des crédits ouverts sur chaque mission, budget annexe ou compte spécial ; / 2° Fixation, par programme, du montant des crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel (...) ».

L'article 19 de la loi organique adoptée modifie cet article. Il prévoit que, dès la promulgation de la loi de finances de l'année ou d'une loi de finances rectificative le Gouvernement « *prend un décret portant désignation des ministres bénéficiaires des crédits ouverts sur chaque programme, dotation ou compte spécial* ».

Le législateur organique a en effet constaté que les décrets de répartition se bornaient à reproduire le contenu de la loi de finances, dont les états B, C et D procèdent déjà, en ce qui concerne respectivement le budget général, les budgets annexes ainsi que les comptes d'affectation spéciale et les comptes de concours financiers, à une répartition des crédits ouverts aux ministres et que le seul objet des décrets prévus à l'article 44 était en réalité de rattacher les crédits ouverts aux ministres appelés à en bénéficier.

Cette mesure de simplification, qui se borne à tirer les conséquences de ce que la répartition des crédits n'est pas opérée par le pouvoir réglementaire, mais directement par la loi de finances, ne porte aucune atteinte au principe de spécialité budgétaire, pour des raisons qui ne diffèrent pas de celles que vous aviez relevées au considérant 26 de votre décision du 25 juillet 2001 précitée.

D'une part, les crédits demeurent spécialisés par programme ou par dotation, ainsi que l'exige le II de l'article 7 de la loi organique relative aux lois de finances.

D'autre part, la mise à disposition des crédits votés en loi de finances est nécessairement conforme à la répartition à laquelle celle-ci procède.

11. Sur l'article 20

L'article 46 de la loi organique du 1^{er} août 2001 dispose : « *Le projet de loi de règlement (...) est déposé et distribué avant le 1^{er} juin de l'année suivant celle de l'exécution du budget auquel il se rapporte* ».

L'article 20 de la loi organique adoptée avance cette date au 1^{er} mai de l'année suivant celle de l'exécution du budget auquel le projet de loi de règlement se rapporte.

L'objectif poursuivi est de renforcer le rôle d'évaluation et de contrôle confié au Parlement, dans le cadre d'un chaînage vertueux entre contrôle de l'exécution et prévision, étant observé, ainsi qu'il a été dit s'agissant de l'article 1^{er} de la loi organique adoptée, que le dépôt, au plus tard le 1^{er} mai, du projet de loi de règlement, aura été précédé du dépôt, au plus tard le 15 avril, des documents mentionnés à l'article 1^{er} K nouveau de la loi organique relative aux lois de finances.

En adoptant ces dispositions, le législateur organique a entendu renforcer l'efficacité du contrôle parlementaire sur l'exécution de la loi de finances, ce qui concourt à assurer le respect des exigences de l'article 14 de la Déclaration de 1789.

Néanmoins, le Gouvernement entend insister sur le fait que, pour les motifs énoncés au considérant 79 de votre décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001, un éventuel retard dans la mise en distribution de tout ou partie des documents exigés ne saurait faire obstacle à l'examen du projet de loi de règlement. Il existe en effet un risque que la date du 1^{er} mai ne puisse être respectée

l'année au cours de laquelle sont organisées les opérations en vue de l'élection du président de la République. Dans cette hypothèse, la conformité de la loi de règlement 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 de la loi de règlement pendant toute la durée de celui-ci, le principe de sincérité de la loi de règlement s'entendant comme imposant l'exactitude des comptes (décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001, cons. 61).

12. Sur l'article 21

L'article 66 de la loi n° 73-1150 du 23 décembre 1973 de finances pour 1974 prévoit qu'un décret en Conseil d'Etat détermine les conditions dans lesquelles l'autonomie financière peut être conférée à des établissements et organismes de diffusion culturelle ou d'enseignement situés à l'étranger et dépendant du ministère des affaires étrangères.

Ces établissements à autonomie financière (EAF), dont la liste est fixée par un arrêté du 24 janvier 2011¹, sont au nombre de cent vingt-quatre. Ils comprennent quatre-vingt-dix-huit instituts français à vocation pluridisciplinaire (ex. : Institut français du Liban, Institut français de Russie, Centre de coopération et d'action culturelle de Taipei) et vingt-six centres de recherche (ex. : Centre de recherche français de Jérusalem, Centre d'études françaises sur la Chine contemporaine, Institut français d'Afghanistan). Ils mettent en œuvre la politique d'influence et de coopération de la France à l'étranger, en particulier dans les domaines linguistique, culturel, éducatif et de recherche.

Dépourvus de la personnalité juridique, les EAF sont rattachés aux postes diplomatiques français à l'étranger. Il s'agit donc de services des ambassades, placés sous l'autorité directe de l'ambassadeur.

Sur le fondement de l'habilitation donnée par la loi de finances pour 1974, le décret du 24 août 1976 modifié² définit les conditions dans lesquelles ces établissements sont dotés de l'autonomie financière. Son article 6 prévoit notamment que les recettes de ces établissements comprennent, entre autres, « *les recettes à percevoir au titre des droits de scolarité et d'examen ainsi que, le cas échéant, de droits d'internat et de demi-pension* » ainsi que « *les droits de participation aux activités culturelles* », les produits de dons et des subventions, ces dernières pouvant être accordées par le ministère des affaires étrangères, des autorités locales ou des personnes privées, notamment dans le cadre d'opérations de mécénat.

L'activité d'enseignement de la langue française, de diffusion de programmes et de contenus culturels et d'ingénierie dans le domaine culturel génère en effet des recettes propres résultant soit de la vente de ces prestations, soit de financements accordés par des partenaires pour la mise en œuvre de projets spécifiques au travers de mécénats privés et de subventions d'intervention. Ces recettes représentent structurellement plus des deux tiers du budget des EAF. Ainsi, au titre de l'année 2020, la dotation de fonctionnement versée à l'ensemble de ces établissements à partir du budget annuel des postes diplomatiques s'élevait à seulement 33 millions d'euros, pour un montant de recettes propres de l'ordre de 120 millions d'euros en 2020³.

¹ Arrêté du 24 janvier 2011 portant abrogation des arrêtés des 3 mars 1982 et 30 avril 1999 modifiés fixant la liste des établissements et organismes de diffusion culturelle et d'enseignement dotés de l'autonomie financière.

² 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.

³ Ce montant était de 159 millions d'euros en 2019.

L'article 21 de la loi organique adoptée complète l'article 6 de la loi organique du 1^{er} août 2001 par un alinéa afin de prévoir que les recettes des établissements à autonomie financière « *sont affectées directement à leurs dépenses* » et que les dépenses consolidées et les recettes de ces établissements, à l'exception des dotations de l'Etat, « *sont retracées au sein d'états financiers joints au projet de loi de finances de l'année en application de l'article 51 de la (...) loi organique* ».

En adoptant ces dispositions, qui dérogent au principe de l'universalité du budget de l'Etat, le législateur organique a entendu éviter que les recettes de ces établissements non personnalisés soient intégrées aux recettes du budget général, afin de garantir le modèle de ces instituts français à l'étranger et le maintien d'un autofinancement élevé.

Il a d'abord fait le constat que les dispositions législatives de la loi de finances pour 1974, en vertu desquelles les établissements désignés par le pouvoir réglementaire sont dotés de l'autonomie financière dans les conditions définies par décret en Conseil d'Etat, ne permettaient pas de déroger aux dispositions de l'article 6 de la loi organique relative aux lois de finances.

Il a également observé que, pour ces établissements implantés hors de France, une application stricte du principe de l'universalité budgétaire, impliquant le reversement des recettes de ces établissements au budget de l'Etat puis des délégations de crédits en retour, était source de lenteurs et de complexité et qu'à l'inverse, l'affectation directe des recettes aux dépenses était propre à conférer aux instituts intéressés une souplesse d'organisation et la réactivité nécessaire pour répondre aux demandes de leurs partenaires et mécènes étrangers, lesquels seraient ainsi assurés de voir leurs contributions financières directement affectées aux établissements bénéficiaires.

Le Gouvernement observe, à cet égard, qu'il résulte de votre décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001 qu'une disposition de la loi organique relative aux lois de finances autorisant des dérogations au principe de l'universalité du budget de l'Etat n'est pas, par elle-même, contraire à la Constitution (cons. 41).

En l'espèce, il sera tout d'abord observé que la dérogation que le législateur organique a instituée est strictement circonscrite aux établissements et organismes de diffusion culturelle ou d'enseignement situés à l'étranger et dépendant du ministère des affaires étrangères, mentionnés à l'article 66 de la loi de finances pour 1974, qui répondent aux conditions définies par le décret du 24 août 1976 et figurent sur la liste fixée par arrêté conjoint du ministre de l'économie et des finances et du ministre des affaires étrangères.

La mesure est ensuite, pour les raisons qui ont été indiquées, indispensable pour garantir l'efficacité du dispositif de coopération et d'influence culturelle et linguistique de la France à l'étranger, les dispositions en vigueur de la loi organique relative aux lois de finances, notamment celles de son article 16, ne permettant pas d'atteindre le but d'intérêt général poursuivi.

Enfin, la dérogation autorisée par l'article 21 ne porte que sur des volumes financiers modestes à l'échelle du budget général, de l'ordre de 150 millions d'euros par an.

13. Sur l'article 23

L'article 23 de la loi organique adoptée donne une nouvelle rédaction de l'article 48 de la loi organique du 1^{er} août 2001.

Il prévoit, dans un paragraphe I, la transmission par le Gouvernement au Parlement, avant le 15 juillet, d'un rapport indiquant les plafonds de crédits envisagés pour l'année à venir pour chaque mission du budget général, l'état de la prévision de l'objectif, exprimé en volume, d'évolution de la dépense des administrations publiques et de la prévision, exprimée en milliards d'euros courants, de cette dépense en valeur, chacun décliné par sous-secteur d'administration publique, ainsi que les montants prévus des concours aux collectivités territoriales. Ce rapport indique également la liste des missions, des programmes et des indicateurs de performance associés à chacune de ces missions et à chacun de ces programmes, envisagés pour le projet de loi de finances de l'année suivant. Cette disposition élève au rang de règle organique la pratique en vigueur dite du « tiré-à-part ».

Le 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, ce rapport pouvant donner lieu à un débat à l'Assemblée nationale et au Sénat.

En adoptant ces dispositions, le législateur organique a entendu renforcer l'information du Parlement en amont de la préparation du projet de loi de finances.

Néanmoins, le Gouvernement entend insister sur le fait que, pour les motifs énoncés au considérant 89 de votre décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001, un éventuel retard dans la mise en distribution de tout ou partie des documents exigés ne saurait en tout état de cause faire obstacle à l'examen du projet de loi de finances de l'année. En particulier, il existe un risque que la date du 15 juillet ne puisse être respectée l'année au cours de laquelle sont organisées les opérations en vue de l'élection du président de la République puis les élections législatives, compte tenu des délais inhérents à la formation d'un nouveau Gouvernement et à la fixation du montant des lettres-plafonds adressées aux ministres.

14. Sur l'article 24

L'article 50 de la loi organique du 1^{er} août 2001 prévoit qu'est joint au projet de loi de finances de l'année un rapport sur la situation et les perspectives économiques, sociales et financières de la Nation. Ce rapport présente le cadrage macroéconomique sur lequel repose le projet de loi de finances et replace le budget de l'Etat dans une perspective pluriannuelle.

L'article 24 de la loi organique adoptée complète ces dispositions. Il prévoit que le rapport économique, social et financier devra présenter, « *pour chacun des exercices de la loi de programmation des finances publiques en vigueur, les écarts cumulés entre, d'une part, les prévisions en milliards d'euros courants des dépenses des administrations publiques qui figurent dans cette même loi et, d'autre part, les dépenses réalisées ou prévues au sein de la dernière loi de finances afférente à l'exercice concerné* ». Le rapport devra également préciser « *les raisons et les hypothèses expliquant ces écarts cumulés ainsi que, le cas échéant, les mesures prévues par le Gouvernement pour les réduire* ».

En créant ce « compteur des écarts », le législateur organique a entendu améliorer l'information du Parlement sur la trajectoire des finances publiques au regard de la programmation pluriannuelle, en faisant ressortir de manière schématique et immédiatement perceptible les écarts éventuels de l'exécution par rapport à la prévision pluriannuelle.

Ces dispositions, en ce qu'elles imposent au Gouvernement de préciser, dans le rapport joint au projet de loi de finances, remis en application de l'article 50 de la loi organique du 1^{er} août 2001, les mesures qu'il envisage pour réduire les écarts contestés, ne méconnaissent pas les prérogatives constitutionnelles du Gouvernement, dans la mesure où celui-ci demeure entièrement libre du choix de ces mesures. Il va ainsi de soi que, compte tenu du caractère simplement indicatif de l'information délivrée au Parlement, les dispositions de l'article 24 de la loi organique adoptée ne sauraient 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.

15. Sur l'article 26

L'article 57 de la loi organique du 1^{er} août 2001 détermine les missions et prérogatives de contrôle des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances.

Son premier alinéa prévoit que ces commissions « suivent et contrôlent l'exécution des lois de finances et procèdent à l'évaluation de toute question relative aux finances publiques. Cette mission est confiée à leur président, à leur rapporteur général ainsi que, dans leurs domaines d'attributions, à leurs rapporteurs spéciaux et chaque année, pour un objet et une durée déterminés, à un ou plusieurs membres d'une de ces commissions obligatoirement désignés par elle à cet effet. A cet effet, ils procèdent à toutes investigations sur pièces et sur place, et à toutes auditions qu'ils jugent utiles ».

Aux termes de son deuxième alinéa : « Tous les renseignements et documents d'ordre financier et administratif qu'ils demandent, y compris tout rapport établi par les organismes et services chargés du contrôle de l'administration, réserve faite des sujets à caractère secret concernant la défense nationale et la sécurité intérieure ou extérieure de l'Etat et du respect du secret de l'instruction et du secret médical, doivent leur être fournis ».

Enfin, le troisième alinéa de l'article prévoit que les personnes dont l'audition est jugée nécessaire par le président et le rapporteur général de la commission chargée des finances de chaque assemblée ont l'obligation de s'y soumettre et qu'elles sont déliées du secret professionnel sous les réserves prévues au deuxième alinéa.

L'article 26 de la loi organique adoptée insère, après le deuxième alinéa, un alinéa ainsi rédigé : « En vue de l'évaluation des conséquences, notamment financières, des dispositions relevant du domaine des lois de finances ainsi que de la réalisation des travaux prévus à la première phrase du premier alinéa, le président et le rapporteur général des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances ainsi que les agents publics qu'ils désignent conjointement à cet effet sont habilités 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. L'accès à ces informations s'effectue dans des conditions préservant la confidentialité des données. Les travaux issus de l'exploitation de ces données ne peuvent en aucun cas faire état des personnes auxquelles elles se rapportent ni permettre leur identification ».

A la différence des dispositions en vigueur du premier alinéa de l'article 57 de la loi organique du 1^{er} août 2001, l'alinéa inséré par l'article 26 de la loi adoptée n'instaure aucun pouvoir de contrôle sur place, mais se borne à permettre aux personnes qu'il désigne d'obtenir la communication de certaines données et de certains documents, sans pouvoir se voir opposer le secret statistique ou le secret fiscal.

Il est observé en premier lieu qu'en adoptant ces dispositions, le législateur organique a entendu renforcer la capacité des commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat à apprécier, de manière autonome, l'impact et l'intérêt des mesures budgétaires et fiscales envisagées ou en vigueur, « *en vue de l'évaluation des conséquences, notamment financières, des dispositions relevant du domaine des lois de finances* » et, de manière générale, en vue de faciliter le contrôle de l'exécution des lois de finances et de l'évaluation de toute question relative aux finances publiques.

A ces fins, il leur a ouvert un accès aux données issues des statistiques publiques couvertes par le secret statistique ainsi qu'à l'ensemble des informations, couvertes par le secret fiscal, recueillies par l'administration à l'occasion des procédures de détermination de l'assiette des impôts, droits, taxes et redevances, de contrôle fiscal, de recouvrement et de contentieux. Il pourra s'agir, s'agissant de ces dernières informations, par exemple, de données relatives aux revenus, aux patrimoines, aux chiffres d'affaires, aux bénéfices réalisés, aux dividendes distribués, à la composition des foyers fiscaux ou à certaines dépenses fiscales.

La mesure est par conséquent destinée à assurer le respect des exigences de consentement à l'impôt et de suivi de l'emploi des fonds publics inscrite à l'article 14 de la Déclaration de 1789.

En deuxième lieu, les communications effectuées sur le fondement des dispositions de l'article 26 sont entourées de garanties suffisantes en ce qui concerne le respect du caractère secret des informations auxquelles l'accès est ouvert, étant observé, à titre liminaire, que les présidents, rapporteurs généraux, rapporteurs spéciaux et membres des commissions chargées des finances des deux assemblées ont déjà accès, dans le cadre des dispositions en vigueur de l'article 57, à des informations à caractère personnel, couvertes par le secret fiscal.

D'une part, s'il ne peut être exclu que les données et documents communiqués en application de cet alinéa comportent des informations personnelles à caractère médical ou des éléments issus de procédures pénales auxquels l'administration fiscale aurait eu accès dans l'exercice de son droit de communication, il va de soi que les réserves prévues au deuxième alinéa de l'article 57 en ce qui concerne le nécessaire respect des différents secrets protégés, notamment le secret médical et le secret de l'enquête en matière pénale, trouvent à s'appliquer.

D'autre part, le législateur organique a expressément prévu que « *l'accès à ces informations s'effectue dans des conditions préservant la confidentialité des données* » et que « *les travaux issus de l'exploitation de ces données ne peuvent en aucun cas faire état des personnes auxquelles elles se rapportent ni permettre leur identification* ».

Enfin, il va de soi que les présidents, rapporteurs généraux et agents publics spécialement désignés des commissions des finances des deux assemblées sont soumis au secret professionnel, la révélation des données statistiques et fiscales à caractère secret par toute personne qui en est dépositaire soit par état ou par profession, soit en raison d'une fonction ou d'une mission temporaire, constituant le délit prévu et réprimé par l'articles 226-13 du code pénal, auquel il n'est pas dérogé, en l'espèce, par l'article 226-14 de ce code.

En troisième lieu, le législateur organique a suffisamment exercé sa compétence et défini avec une précision satisfaisante la liste des personnes susceptibles d'avoir accès aux informations statistiques et fiscales.

Il a en effet prévu que cet accès serait ouvert au président et à chaque rapporteur général de la commission chargée des finances de l'assemblée considérée ainsi qu'aux « *agents publics* » que le président et le rapporteur général de ces commissions auront désignés conjointement à cet effet. Il résulte des travaux préparatoires qu'il pourra s'agir d'administrateurs des assemblées mais aussi d'agents contractuels de droit public spécialisés dans l'analyse des données, ayant vocation à être désignés en nombre restreint. Ces derniers ne seront pas soumis à des règles moins exigeantes en ce qui concerne le respect des secrets protégés.

16. Sur l'article 30

L'article 30 de la loi organique adoptée insère dans la loi organique du 1^{er} août 2001 les dispositions relatives au Haut Conseil des finances publiques (HCFP) qui figuraient au chapitre III de la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques ainsi que les dispositions relatives au mécanisme de correction, qui figuraient au chapitre IV de cette même loi organique, dont les dispositions sont abrogées par coordination.

Aux paragraphes IV et V du nouvel article 61 de la loi organique du 1^{er} août 2001, il est prévu que le HCFP, saisi par le Gouvernement des prévisions macroéconomiques sur lesquelles reposent le projet de loi de finances de l'année et le projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année, non seulement apprécie, dans l'avis qu'il rend, la cohérence de l'article liminaire du projet de loi de finances de l'année et du projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année au regard des orientations pluriannuelles de solde structurel définies dans la loi de programmation des finances publiques, mais aussi le « *réalisme des prévisions de recettes et de dépenses* » du projet de loi de finances de l'année et du projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année. Il en va de même lorsque le Gouvernement envisage le dépôt d'un projet de loi de finances rectificative, un projet de loi de finances de fin de gestion ou un projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale.

En adoptant ces dispositions, le législateur organique a souhaité que la mission du HCFP, dont l'avis permet d'apprécier la sincérité du projet de loi de finances ou du projet de loi de financement de la sécurité sociale, porte non seulement sur la cohérence du cadrage macroéconomique sous-jacent à ce projet, mais aussi sur l'absence d'erreur manifeste dans les prévisions de recettes publiques et de dépenses publiques de l'exercice à venir. Il a poursuivi l'objectif d'assurer une meilleure information du Parlement sur les grands équilibres des finances publiques traduits à l'article liminaire du projet de loi, de manière à garantir la sincérité de la loi de finances ou de la loi de financement de la sécurité sociale.

Cet examen, distinct du contrôle de cohérence existant, sera réalisé à l'échelle des grands équilibres budgétaires. Il permettrait par exemple de déceler une incohérence manifeste dans l'appréciation du produit attendu des impositions et cotisations ou dans le montant global des dépenses.

Ainsi, les dispositions de l'article 30, qui sont claires et précises, répondent à l'impératif de garantir l'efficacité du contrôle du Parlement, qui pourra s'appuyer sur cette appréciation complémentaire du HCFP lors de l'examen des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale.

Il résulte de tout ce qui précède que les articles 1^{er}, 3, 7, 9, 10, 13, 15, 16, 17, 19, 20, 21, 23, 24, 26 et 30 de la loi organique adoptée ne sont pas contraires à la Constitution.

Pour ces raisons, le Gouvernement est d'avis que le Conseil constitutionnel devra déclarer conformes à la Constitution les dispositions de la loi organique relative à la modernisation de la gestion des finances publiques.