

6 FINANCES PUBLIQUES

6.1 PRINCIPES BUDGÉTAIRES ET FISCAUX

6.1.1 Principe d'égalité devant les charges publiques (voir Titre 5 Égalité - Égalité devant les charges publiques)

6.1.2 Principe d'annualité

6.1.2.1 Contenu

La règle de l'annualité posée par les articles 2 et 4 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances tant pour l'autorisation de perception des impôts que pour l'évaluation du montant de leur produit n'est en rien altérée par le mécanisme de fixation de la taxe de consommation des produits pétroliers par référence à un élément du taux d'un impôt direct dès lors qu'il doit toujours être satisfait à cette règle lors de l'adoption de la loi de finances. ([81-133 DC](#), 30 décembre 1981, cons. 15, Journal officiel du 31 décembre 1981, page 3609, Rec. p. 41)

Ne méconnaissent pas le principe de l'annualité budgétaire des dispositions prévoyant que les taux de la taxe sur la publicité sur affiches et enseignes et de la taxe sur les emplacements publicitaires seront relevés chaque année dans la même proportion que la limite inférieure de la septième tranche du barème de l'impôt sur le revenu. ([82-155 DC](#), 30 décembre 1982, cons. 7, Journal officiel du 31 décembre 1982, page 4034, Rec. p. 88)

En inscrivant certains crédits dans la loi de finances rectificative pour 1998 sur des chapitres dotés de crédits pouvant être reportés en application des dispositions de l'article 17 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances, alors même que ces dépenses ne pourront être effectivement engagées qu'au cours de l'exercice budgétaire 1999, le législateur, eu égard au montant limité des sommes en cause par rapport aux masses budgétaires, n'a pas méconnu le principe de la sincérité budgétaire. ([98-406 DC](#), 29 décembre 1998, cons. 2, Journal officiel du 31 décembre 1998, page 20160, Rec. p. 340)

Il résulte de l'ensemble des dispositions de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, rapprochées des dispositions du titre V de la Constitution, que les règles posées par le quatrième alinéa de son article 1er et par le cinquième alinéa de son article 2 ont pour objet de faire obstacle à ce qu'une loi permette des dépenses nouvelles, alors que ses incidences sur l'équilibre financier de l'année, ou sur celui d'exercices ultérieurs, n'auraient pas été appréciées et prises en compte, antérieurement, par des lois de finances. La loi déferée ne méconnaît pas ces règles, dès lors qu'elle ne permet pas qu'il soit fait face aux charges qu'elle implique sans qu'au préalable les crédits qui s'avèreraient nécessaires aient été prévus, évalués et autorisés par la loi de finances de l'année, modifiée, le cas échéant, par une loi de finances rectificative. ([2000-439 DC](#), 16 janvier 2001, cons. 9 et 10, Journal officiel du 18 janvier 2001, page 931, Rec. p. 42)

Il ressort du second alinéa de l'article 2 de la loi organique relative aux lois de finances, combiné avec les dispositions des articles 34, 36 et 51, 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'État, ce soit une loi de finances qui procède à cette affectation et, enfin, que le projet de loi de finances de l'année soit accompagné d'une annexe explicative concernant la liste et l'évaluation de ces

impositions. Ces dispositions respectent à la fois les articles 13 et 14 de la Déclaration de 1789 et le premier alinéa de l'article 47 de la Constitution, lequel habilite la loi organique à prévoir de telles conditions. ([2001-448 DC](#), 25 juillet 2001, cons. 10, Journal officiel du 2 août 2001, page 12490, Rec. p. 99)

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. 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, pour que les règles énoncées au paragraphe 1 de l'article 3 du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire signé le 2 mars 2012 à Bruxelles prennent effet dans les conditions prévues par cette seconde branche de l'alternative prévue par la première phrase du paragraphe 2 de l'article 3, adopter des dispositions encadrant ces lois relatives, notamment, à l'objectif de 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. ([2012-653 DC](#), 9 août 2012, cons. 13 et 24, Journal officiel du 11 août 2012, page 13283, texte n° 70, Rec. p. 453)

6.1.2.2 Exceptions

L'autorisation annuelle de percevoir les taxes parafiscales au-delà de l'année de leur établissement doit être donnée par la loi de finances. Cette loi peut être la loi autorisant le Gouvernement à continuer à percevoir les impôts votée, par analogie avec la procédure prévue à l'article 47, alinéa 4, de la Constitution, à la suite de la déclaration de non-conformité à la Constitution de l'ensemble de la loi de finances de l'année. ([79-111 DC](#), 30 décembre 1979, cons. 5, Journal officiel du 31 décembre 1979, Rec. p. 39)

Les dispositions de l'article 2 de l'ordonnance du 2 janvier 1959, rapprochées des dispositions constitutionnelles organisant l'exercice du pouvoir législatif, ne sauraient être entendues comme interdisant à l'État de disposer d'une créance avant l'année budgétaire prévue pour son remboursement. ([82-155 DC](#), 30 décembre 1982, cons. 24, Journal officiel du 31 décembre 1982, page 4034, Rec. p. 88)

6.1.2.2.1 Reports de crédits

En inscrivant certains crédits dans la loi de finances rectificative pour 1998 sur des chapitres dotés de crédits pouvant être reportés en application des dispositions de l'article 17 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, alors même que ces dépenses ne pourront être effectivement engagées qu'au cours de l'exercice budgétaire 1999, le législateur, eu égard au montant limité des sommes en cause par rapport aux masses

budgétaires, n'a pas méconnu le principe de l'annualité budgétaire. ([98-406 DC](#), 29 décembre 1998, cons. 2, Journal officiel du 31 décembre 1998, page 20160, Rec. p. 340)

6.1.2.2.2 Décrets d'avance

L'article 13 de la loi organique relative aux lois de finances prévoit que la commission chargée des finances de chaque assemblée dispose d'un délai de sept jours pour donner au Premier ministre un avis préalable sur les projets de décrets d'avance pris en cas d'urgence sans affecter l'équilibre budgétaire. En " cas d'urgence et de nécessité impérieuse d'intérêt national ", n'est exigée qu'une simple information. Ces dispositions, qui ont été prises dans le respect de l'habilitation que le législateur organique tient du dix-huitième alinéa de l'article 34, ne portent pas atteinte, eu égard aux conditions dont elles sont assorties, aux prérogatives constitutionnelles du pouvoir exécutif, mais se bornent à assurer le respect des exigences de consentement à l'impôt et de suivi de l'emploi des fonds publics inscrites à l'article 14 de la Déclaration de 1789. ([2001-448 DC](#), 25 juillet 2001, cons. 34, Journal officiel du 2 août 2001, page 12490, Rec. p. 99)

6.1.2.2.3 Annulations et virements de crédits

Aucun principe ou disposition de valeur constitutionnelle ne fait obstacle à ce qu'une loi de finances rectificative procède à l'annulation de crédits ouverts par la loi de finances de l'année, même si cette annulation a déjà fait l'objet d'un arrêté ministériel. ([85-203 DC](#), 28 décembre 1985, cons. 5 et 6, Journal officiel du 29 décembre 1985, page 15387, Rec. p. 87)

L'article 15 de la loi tendant à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives dispose dans son avant-dernier alinéa que les crédits issus de la diminution de la première fraction de l'aide allouée aux partis et groupements politiques reçoivent une nouvelle affectation dans la loi de finances et en son dernier alinéa qu'un rapport est présenté chaque année au Parlement sur l'utilisation des crédits issus de cette diminution. Ces dispositions combinées constituent une injonction adressée soit au Gouvernement, soit au Parlement, de procéder à l'affectation et à l'utilisation des crédits correspondants. Le législateur ne pouvait faire obstacle aux prérogatives du Gouvernement en matière d'exécution de la loi de finances, tant pour procéder à l'annulation de tout crédit devenant sans objet en cours d'année que pour modifier par virement la répartition des dotations entre les chapitres budgétaires, dans les conditions et limites prévues respectivement par les articles 13 et 14 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances. ([2000-429 DC](#), 30 mai 2000, cons. 14, Journal officiel du 7 juin 2000, page 8564, Rec. p. 84)

Le vote par le Parlement, dans la loi de finances, des plafonds afférents aux grandes catégories de dépenses et des crédits mis à la disposition des ministres n'emporte pas, pour ces derniers, obligation de dépenser la totalité des crédits ouverts. Les autorisations de dépense accordées ne font pas obstacle aux prérogatives que le Gouvernement tient de l'article 20 de la Constitution en matière d'exécution de la loi de finances. L'article 14 de la loi organique du 1er août 2001, rendu applicable à compter du 1er janvier 2002, dispose à cet égard qu'" afin de prévenir une détérioration de l'équilibre budgétaire défini par la dernière loi de finances afférente à l'année concernée, un crédit peut être annulé par décret pris sur le rapport du ministre chargé des finances. Un crédit devenu sans objet peut être annulé par un décret pris dans les mêmes conditions ". Il était, dès lors, loisible au Gouvernement de prévoir une " régulation

budgétaire ", par la mise en réserve, en début d'exercice, d'une faible fraction des crédits ouverts afin de prévenir une détérioration éventuelle de l'équilibre du budget. ([2002-464 DC](#), 27 décembre 2002, cons. 5, Journal officiel du 31 décembre 2002, page 22103, Rec. p. 583) ([2003-489 DC](#), 29 décembre 2003, cons. 6, Journal officiel du 31 décembre 2003, page 22636, Rec. p. 487)

Le Parlement devra être informé en temps utile des mesures de " régulation budgétaire " mises en œuvre. En particulier, conformément aux dispositions du I et du III de l'article 14 de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances, applicables à compter du 1er janvier 2002, les commissions compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat devront être informées de tout décret d'annulation avant sa publication et de " tout acte, quelle qu'en soit la nature, ayant pour objet ou pour effet de rendre des crédits indisponibles ". ([2002-464 DC](#), 27 décembre 2002, cons. 8, Journal officiel du 31 décembre 2002, page 22103, Rec. p. 583)

6.1.3 Principe d'unité

6.1.3.1 Contenu

Si le budget des postes et télécommunications est présenté et exécuté en deux branches, cette séparation n'a qu'une portée fonctionnelle et n'affecte pas l'unité du budget annexe qui recouvre l'ensemble des services de la poste et des télécommunications ; aucune disposition de l'ordonnance du 2 janvier 1959 ne fait obstacle à ce que soient opérés des transferts de crédits d'une branche à l'autre au sein du budget annexe. ([84-184 DC](#), 29 décembre 1984, cons. 8, Journal officiel du 30 décembre 1984, page 4167, Rec. p. 94)

Les règles fondamentales de l'unité et de l'universalité font obstacle à ce que des dépenses qui, s'agissant des agents de l'État, présentent pour lui par nature un caractère permanent ne soient pas prises en charge par le budget ou soient financées par des ressources que celui-ci ne détermine pas. Il en va ainsi notamment du financement des majorations de pensions, lesquelles constituent des prestations sociales légales dues par l'État à ses agents retraités. ([94-351 DC](#), 29 décembre 1994, cons. 6, Journal officiel du 30 décembre 1994, page 18935, Rec. p. 140)

Si les principes d'unité et d'universalité budgétaires s'appliquent au budget annexe des prestations sociales agricoles et interdisent qu'une dépense à caractère permanent lui incombant en vertu d'une disposition législative soit prise en charge par le Fonds de solidarité vieillesse, il était loisible au législateur, eu égard à la nature de cette dépense, de la retrancher de la liste des dépenses dont ce budget doit assumer la charge. Dès lors le transfert de la charge des majorations de pensions accordées en fonction du nombre d'enfants du budget annexe des prestations sociales agricoles au Fonds de solidarité vieillesse ne méconnaît aucune prescription constitutionnelle. ([94-351 DC](#), 29 décembre 1994, cons. 7 à 9, Journal officiel du 30 décembre 1994, page 18935, Rec. p. 140) ([95-369 DC](#), 28 décembre 1995, cons. 14 à 16, Journal officiel du 31 décembre 1995, page 19099, Rec. p. 257)

Selon les requérants, l'impact budgétaire de la prochaine cession d'une fraction du capital d'une entreprise publique n'aurait pas été pris en compte dans les estimations de recettes et de charges du compte de cession de titres publics. Or cette opération présentait un caractère aléatoire. Dès lors les exigences d'unité et de sincérité budgétaires n'ont pas été méconnues par

cette absence de prise en compte. ([98-405 DC](#), 29 décembre 1998, cons. 3 et 8, Journal officiel du 31 décembre 1998, page 20138, Rec. p. 326)

Il est fait grief à la loi de finances de ne pas retracer deux impositions : la contribution sur les heures supplémentaires et la contribution sociale sur les bénéficiaires des sociétés, affectées par la loi de financement de la sécurité sociale au Fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de sécurité sociale. Ces contributions sont affectées à un établissement public. Les dépenses de ce dernier n'incombent pas par nature à l'État. Lesdites contributions n'ont donc pas nécessairement à figurer dans la loi de finances, ainsi qu'il ressort du premier alinéa de l'article 1er de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, lequel prévoit que les lois de finances déterminent la nature, le montant et l'affectation des ressources de l'État. En vertu du deuxième alinéa de l'article 31 de ladite ordonnance, il appartient seulement au législateur, dans le cadre de la première partie de la loi de finances, de procéder à l'autorisation générale de perception des impôts affectés aux collectivités et aux établissements publics. Dès lors, nonobstant les inconvénients inhérents à toute débudgétisation du point de vue du contrôle des finances publiques, les principes d'unité et d'universalité budgétaires n'ont pas été méconnus. ([99-424 DC](#), 29 décembre 1999, cons. 11 et 12, Journal officiel du 31 décembre 1999, page 19991, Rec. p. 156)

Il est soutenu que l'affectation de diverses recettes fiscales au Fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de sécurité sociale et l'absence de prise en compte des dépenses de ce fonds dans le budget de l'État seraient contraires à l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances et porteraient atteinte à la sincérité de la loi déferée. Il résulte des dispositions du premier alinéa de l'article 1er de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances que les ressources et les dépenses d'un établissement public n'ont pas à figurer dans la loi de finances, laquelle, en vertu du deuxième alinéa de l'article 31 de ladite ordonnance, doit seulement procéder à l'autorisation générale de perception des impôts affectés aux établissements publics. Dès lors, nonobstant les effets de toute débudgétisation du point de vue du contrôle parlementaire, n'ont été méconnus en l'espèce ni le principe de sincérité, ni aucune autre exigence de valeur constitutionnelle. ([2001-456 DC](#), 27 décembre 2001, cons. 5 et 6, Journal officiel du 29 décembre 2001, page 21159, Rec. p. 180)

En vertu des articles 2, 34, 36 et 51 de la loi organique 1er août 2001, 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, 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'État, 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'affectation directe aux caisses nationales de sécurité sociale et à certains régimes particuliers en vue de compenser les allègements de cotisations sociales respectent les dispositions précitées dès lors que ces organismes assurent essentiellement la gestion d'un service public, que la perception et l'affectation de ces impositions, qui avaient été établies au profit de l'État, ont été autorisées par la loi de finances pour 2006 et enfin que leur liste et leur évaluation figuraient tant dans les annexes au projet de loi de financement de la

sécurité sociale que dans celles du projet de loi de finances. ([2005-530 DC](#), 29 décembre 2005, cons. 57 et 58, Journal officiel du 31 décembre 2005, page 20705, texte n° 3, Rec. p. 168)

6.1.3.2 Débudgétisation

Les requérants faisaient valoir que le transfert aux régimes d'assurance maladie de certaines dépenses qui incombait auparavant à l'État constituait des " débudgétisations " de dépenses relevant par nature du budget général de l'État et que seraient dès lors méconnus les principes d'unité, d'universalité et de sincérité budgétaires. Les dépenses ainsi transférées à l'assurance maladie, qui ont directement trait à la sauvegarde de la santé publique, ne sauraient être regardées comme des dépenses qui devraient, par nature, figurer au budget de l'État. Rejet du grief. ([99-422 DC](#), 21 décembre 1999, cons. 39 et 40, Journal officiel du 30 décembre 1999, page 19730, Rec. p. 143)

Il serait porté atteinte à la sincérité de la loi de finances du fait des transferts de recettes fiscales au bénéfice de la sécurité sociale, qui correspondraient " à une débudgétisation massive des ressources fiscales ", en contradiction avec les principes d'unité et d'universalité de la loi de finances. Il est fait grief en particulier à la loi de finances de ne pas retracer la contribution sur les heures supplémentaires et la contribution sociale sur les bénéfices des sociétés, affectées par la loi de financement de la sécurité sociale au Fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de sécurité sociale. Ces contributions sont affectées à un établissement public. Les dépenses de ce dernier n'incombent pas par nature à l'État. Il appartient seulement au législateur, dans le cadre de la première partie de la loi de finances, de procéder à l'autorisation générale de perception des impôts affectés aux collectivités et aux établissements publics. Dès lors, nonobstant les inconvénients inhérents à toute débudgétisation du point de vue du contrôle des finances publiques, les principes d'unité et d'universalité budgétaires n'ont pas été méconnus. ([99-424 DC](#), 29 décembre 1999, cons. 9, 11 et 12, Journal officiel du 31 décembre 1999, page 19991, Rec. p. 156)

6.1.4 Principe d'universalité

6.1.4.1 Contenu

L'article 18 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances dispose dans son premier alinéa qu'" il est fait recette du montant intégral des produits, sans contraction entre les recettes et les dépenses. L'ensemble des recettes assurant l'exécution de l'ensemble des dépenses, toutes les recettes et toutes les dépenses sont imputées à un compte unique, intitulé budget général ". En dehors des mécanismes d'affectation spéciale qu'il prévoit, il dispose, en outre, dans son troisième alinéa, que " dans tous les autres cas, l'affectation est exceptionnelle et ne peut résulter que d'une disposition de la loi de finances, d'initiative gouvernementale ". Les règles de procédure ainsi fixées constituent l'application du principe de l'universalité budgétaire. Ce principe a notamment pour conséquence que les recettes doivent figurer au budget pour leur montant brut et qu'est interdite l'affectation de tout ou partie d'une recette déterminée de l'État à la couverture d'une dépense déterminée, sous réserve des

exceptions prévues par cet article. ([93-328 DC](#), 16 décembre 1993, cons. 14 et 15, Journal officiel du 21 décembre 1993 page 17814, Rec. p. 547)

6.1.4.1.1 Principe de non-contraction

Si le versement par l'entreprise France Télécom d'une contribution forfaitaire exceptionnelle de 37,5 milliards de francs à un établissement public chargé de la gérer trouve sa justification, sans en constituer toutefois la contrepartie, dans la prise en charge par l'État des retraites des agents fonctionnaires de l'entreprise France Télécom, les versements annuels au budget de l'État effectués par cet établissement public ne seront directement affectés à aucune dépense en particulier et viendront concourir aux conditions générales de l'équilibre du budget conformément à l'article 18 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances. ([96-385 DC](#), 30 décembre 1996, cons. 20 à 22, Journal officiel du 31 décembre 1996, page 19557, Rec. p. 145)

Le grief tiré d'une méconnaissance du premier alinéa de l'article 18 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 manque en fait, dès lors que la fraction des nouvelles recettes de l'État destinées à neutraliser les effets de la " banalisation fiscale " de France Télécom, au regard de la fiscalité directe locale, sera retracée à la ligne relative aux " autres impôts directs perçus par voie d'émission de rôles " du budget général (ligne 2 de l'état A). ([2002-464 DC](#), 27 décembre 2002, cons. 47, 49 et 50, Journal officiel du 31 décembre 2002, page 22103, Rec. p. 583)

L'article 34 de la Constitution dispose : " La loi fixe les règles concernant... l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures... " Aux termes de l'article 6 de la loi organique du 1er août 2001 : " Les ressources et les charges budgétaires de l'État sont retracées dans le budget sous forme de recettes et de dépenses. - Le budget décrit, pour une année, l'ensemble des recettes et des dépenses budgétaires de l'État. Il est fait recette du montant intégral des produits, sans contraction entre les recettes et les dépenses... " Il était loisible au législateur, qui a mis à la charge du budget de l'État la compensation des pertes de recettes publicitaires du groupe France Télévisions, d'instituer une nouvelle imposition destinée à accroître les ressources du budget de l'État pour financer cette charge. Aucune exigence constitutionnelle ni organique n'imposait qu'il dérogeât, par l'affectation du produit de cette imposition, aux principes d'unité et d'universalité budgétaires rappelés ci-dessus. ([2009-577 DC](#), 3 mars 2009, cons. 23 et 24, Journal officiel du 7 mars 2009, page 4336, texte n° 4, Rec. p. 64)

L'article 30 de la loi relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision qui excluait du champ des bénéficiaires de la redevance audiovisuelle le groupement d'intérêt public " France Télé Numérique " et qui supprimait le programme correspondant dans la mission " Avances à l'audiovisuel " avait pour conséquence de modifier l'affectation de cette redevance. Il empiétait ainsi sur le domaine exclusif d'intervention des lois de finances et a donc été déclaré contraire à la Constitution. ([2009-577 DC](#), 3 mars 2009, cons. 32 à 34, Journal officiel du 7 mars 2009, page 4336, texte n° 4, Rec. p. 64)

6.1.4.1.2 Principe de non-affectation

Un amendement d'origine parlementaire ne peut pas compenser une dépense par l'affectation de ressources nouvelles. Non-conformité à la Constitution d'une compensation

intégrale prévue au profit des collectivités locales pour les moins-values subies du fait de la réforme de l'enregistrement. ([63-21 DC](#), 12 mars 1963, cons. 2 et 3, Journal officiel du 16 mars 1963, page 2568, Rec. p. 23)

Une compensation ne peut exister que si les mêmes personnes, morales ou physiques, sont à la fois créancières et débitrices. Tel n'est pas le cas : la dépense autorisée est fixée à un maximum, et les recettes affectées au paiement de cette dépense sont limitées à la même somme. Cette affectation de recettes est conforme aux dispositions de l'article 18 de la loi organique relative aux lois de finances puisqu'il s'agit d'une affectation exceptionnelle résultant d'une disposition de la loi de finances, d'initiative gouvernementale. Quatre opérations prévues devront, pour chaque exercice, être soumises au Parlement sous l'une des formes déterminées par la loi organique relative aux lois de finances. ([78-100 DC](#), 29 décembre 1978, cons. 2 et 5, Journal officiel du 30 décembre 1978, Rec. p. 38)

L'autorisation annuelle de percevoir les taxes parafiscales au-delà de l'année de leur établissement doit être donnée par la loi de finances. Cette loi peut être la loi autorisant le Gouvernement à continuer à percevoir les impôts votée, par analogie avec la procédure prévue à l'article 47, alinéa 4, de la Constitution, à la suite de la déclaration de non-conformité à la Constitution de l'ensemble de la loi de finances de l'année. ([79-111 DC](#), 30 décembre 1979, cons. 5, Journal officiel du 31 décembre 1979, Rec. p. 39)

Il ressort de l'article 18 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances que, sous réserve des procédures particulières visées à l'article 19, l'affectation d'une recette de l'État à une dépense ne peut résulter que d'un texte de loi de finances ; une disposition d'un texte n'ayant pas le caractère de loi de finances qui crée au profit de l'État une contribution égale à 10 % hors taxes des dépenses de publicité en faveur des boissons alcooliques méconnaît ces prescriptions en affectant le produit de cet impôt à un " fonds " non doté de la personnalité morale et dont la gestion relève de la responsabilité du Gouvernement. ([90-283 DC](#), 8 janvier 1991, cons. 45, Journal officiel du 10 janvier 1991, page 524, Rec. p. 11)

Les droits visés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts constituent une recette de l'État inscrite au budget général. En prévoyant d'en affecter une partie pour compenser une charge supportée par des caisses de sécurité sociale, sans que cette affectation entre dans le cadre d'une des exceptions visées par l'article 18 de l'ordonnance du 2 janvier 1959, le législateur a méconnu le principe de l'universalité budgétaire. ([93-328 DC](#), 16 décembre 1993, cons. 16, Journal officiel du 21 décembre 1993 page 17814, Rec. p. 547)

Conformément aux prescriptions de l'article 18 de l'ordonnance du 2 janvier 1959, les recettes de l'État ne peuvent être, en tout ou en partie, affectées directement à certaines dépenses en l'absence de mise en œuvre des dispositions spécifiques prévues par cet article. Même si la justification initiale de la majoration de 0,4 % des prélèvements opérés au profit de l'État pour frais d'assiette et de recouvrement de taxes perçus au profit des collectivités locales prévue par la loi du 30 juillet 1990 était d'assurer le financement d'une opération de révision des valeurs cadastrales, laquelle est en quasi-totalité achevée, cette majoration n'a pas donné lieu à une affectation. Dès lors elle constitue une recette du budget général qui concourt aux conditions générales de l'équilibre budgétaire, sans que soit méconnu le principe de nécessité de l'impôt.

([93-330 DC](#), 29 décembre 1993, cons. 3 et 4, Journal officiel du 31 décembre 1993, page 18728, Rec. p. 572)

Il est loisible au législateur d'assurer au budget de l'État des ressources supplémentaires en imposant à l'organisation nationale de l'industrie et du commerce (ORGANIC) le versement d'une somme de 680 millions de francs prélevée sur des fonds déposés auprès de la Caisse des dépôts et consignations. Cette disposition qui n'a pas donné lieu à une affectation constitue une recette du budget qui concourt aux conditions de l'équilibre budgétaire général sans que soit méconnu le principe de nécessité de l'impôt. ([95-371 DC](#), 29 décembre 1995, cons. 10 à 12, Journal officiel du 31 décembre 1995, page 19108, Rec. p. 265)

La loi dispose que " les ressources de l'Autorité de régulation des télécommunications comprennent des rémunérations pour services rendus et des taxes et redevances dans les conditions fixées par les lois de finances ou par décret en Conseil d'État ". Eu égard à la formulation dont il a usé, le législateur doit être regardé comme ayant fait référence, s'agissant des lois de finances, aux taxes qui pourraient être affectées à cette autorité et, s'agissant des décrets en Conseil d'État, aux rémunérations ou redevances pour services rendus que ceux-ci instituent conformément à l'article 5 de l'ordonnance portant loi organique relative aux lois de finances du 2 janvier 1959. ([96-378 DC](#), 23 juillet 1996, cons. 5 à 7, Journal officiel du 27 juillet 1996, page 11400, Rec. p. 99)

À compter du 1er janvier 2001, le produit de la taxe sur les achats de viande ne sera plus affecté au financement du service public de l'équarrissage, mais constituera une recette du budget général de l'État. Sont dès lors inopérants les griefs tirés de ce que l'affectation de la taxe sur les achats de viande commanderait d'y soumettre les distributeurs de viande à raison des quantités vendues. ([2000-441 DC](#), 28 décembre 2000, cons. 27, Journal officiel du 31 décembre 2000, page 21204, Rec. p. 201)

Si la contribution financière instituée par le II de l'article 118 de la loi de modernisation sociale et versée par l'entreprise en l'absence de convention ou en cas d'inexécution totale ou partielle de celle-ci, constitue une recette fiscale de l'État, elle n'en poursuit pas moins une finalité incitative. Il était loisible au législateur d'en faire une recette non affectée de l'État. ([2001-455 DC](#), 12 janvier 2002, cons. 70, 71 et 74, Journal officiel du 18 janvier 2002, page 1053, Rec. p. 49)

Il résulte des articles 34 et 35 de la loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001 modifiée que les surplus dont la loi de finances de l'année et, le cas échéant, la loi de finances rectificative doivent déterminer les modalités d'utilisation, sont ceux qui sont susceptibles d'être constatés en fin d'exercice en retranchant au produit de l'ensemble des impositions de toutes natures établies au profit de l'État le total prévu par la loi de finances initiale. Le législateur organique n'a pas entendu permettre que des règles spécifiques soient prévues pour l'utilisation des surplus constatés à partir d'une catégorie particulière de recettes. Il s'ensuit qu'en édictant une règle particulière pour l'utilisation du surplus de recettes résultant de la fiscalité pétrolière, quelles que soient les caractéristiques de cette dernière, le législateur a méconnu la loi organique. ([2005-530 DC](#), 29 décembre 2005, cons. 40 et 41, Journal officiel du 31 décembre 2005, page 20705, texte n° 3, Rec. p. 168)

Les surplus de recettes, dont la loi de finances de l'année et, le cas échéant, la loi de finances rectificative doivent déterminer les modalités d'utilisation, sont ceux qui sont susceptibles d'être constatés en fin d'exercice en retranchant au produit de l'ensemble des

impositions de toutes natures établies au profit de l'État le total prévu par la loi de finances initiale. ([2007-555 DC](#), 16 août 2007, cons. 37, Journal officiel du 22 août 2007, page 13959, texte n° 3, Rec. p. 310)

Les députés requérants font grief à la loi de finances rectificative pour 2010 de méconnaître les dispositions organiques relatives à l'utilisation des surplus du produit des impositions de toutes natures établies au profit de l'État. La règle d'affectation des surplus a été introduite, en 2005, dans la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances, afin d'améliorer la gestion des finances de l'État et de renforcer l'information du Parlement. Ces surplus sont ceux qui sont susceptibles d'être constatés en fin d'exercice en retranchant au produit de l'ensemble des impositions de toutes natures établies au profit de l'État le total prévu par la loi de finances initiale. La règle ne porte pas atteinte à la compétence du législateur de décider, en cours d'exercice, de nouvelles mesures fiscales ou d'ouvrir, en cours d'année, dans une loi de finances rectificative, des crédits supplémentaires. Aux termes du paragraphe IV de l'article 67 de la loi du 30 décembre 2009 de finances pour 2010 : " Pour 2010, les éventuels surplus mentionnés au 10° du I de l'article 34 de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances sont utilisés dans leur totalité pour réduire le déficit budgétaire. - Il y a constatation de tels surplus si, pour l'année 2010, le produit des impositions de toute nature établies au profit de l'État net des remboursements et dégrèvements d'impôts, révisé dans la dernière loi de finances rectificative de l'année 2010 ou, à défaut, dans le projet de loi de finances pour 2011, est, à législation constante, supérieur à l'évaluation figurant dans l'état A mentionné au I du présent article ". Par rapport à la loi de finances pour 2010 modifiée par les lois de finances rectificatives du 9 mars 2010, du 7 mai 2010 et du 7 juin 2010, aucun surplus du produit d'impositions de toutes natures n'a été constaté dans la loi déferée, dernière loi de finances rectificative de l'année 2010. Dès lors, le grief tiré de la méconnaissance des dispositions organiques relatives à l'affectation d'éventuels surplus manque en fait. ([2010-623 DC](#), 28 décembre 2010, cons. 1 à 5, Journal officiel du 30 décembre 2010, page 23213, texte n° 7, Rec. p. 428)

6.1.4.2 Exceptions

6.1.4.2.1 Affectation à des organismes tiers

Une compensation ne peut exister que si les mêmes personnes, morales ou physiques, sont à la fois créancières et débitrices. Tel n'est pas le cas : la dépense autorisée est fixée à un maximum et les recettes affectées au paiement de cette dépense sont limitées à la même somme. Cette affectation de recettes est conforme aux dispositions de l'article 18 de la loi organique relative aux lois de finances puisqu'il s'agit d'une affectation exceptionnelle résultant d'une disposition de la loi de finances, d'initiative gouvernementale. Quatre opérations prévues devront, pour chaque exercice, être soumises au Parlement sous l'une des formes déterminées par la loi organique relative aux lois de finances. ([78-100 DC](#), 29 décembre 1978, cons. 2 et 5, Journal officiel du 30 décembre 1978, Rec. p. 38)

Les ressources de la Caisse nationale de l'industrie et de la Caisse nationale des banques provenant de la redevance versée par les sociétés nationalisées et dont le montant est fixé chaque année par la loi de finances n'ont pas à figurer au budget de l'État ; elles constituent des ressources d'établissements publics et non de l'État. ([81-132 DC](#), 16 janvier 1982, cons. 9, Journal officiel du 17 janvier 1982, page 299, Rec. p. 18) ([82-140 DC](#), 28 juin 1982, cons. 7,

Journal officiel du 29 juin 1982, page 2043, Rec. p. 45) ([82-152 DC](#), 14 janvier 1983, cons. 4, Journal officiel du 15 janvier 1983, page 353, Rec. p. 31)

Aucune règle ni aucun principe de valeur constitutionnelle n'interdit d'affecter le produit d'une imposition à un établissement public industriel ou commercial, tel que la Caisse centrale de réassurance. ([82-140 DC](#), 28 juin 1982, cons. 6, Journal officiel du 29 juin 1982, page 2043, Rec. p. 45)

Le produit net de la taxe sur les logements vacants, qui entre dans la catégorie des impositions de toutes natures visées à l'article 34 de la Constitution, est versé à l'Agence nationale d'amélioration de l'habitat, qui constitue un établissement public. Aucune règle ni aucun principe de valeur constitutionnelle n'interdit d'affecter le produit d'une imposition à un établissement public. Par suite, la taxe a le caractère de ressource d'un établissement public et, comme telle, n'est pas soumise aux prescriptions de l'article 18 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 qui s'appliquent aux seules recettes de l'État. ([98-403 DC](#), 29 juillet 1998, cons. 15, Journal officiel du 31 juillet 1998, page 11710, Rec. p. 276)

Aucun principe fondamental reconnu par les lois de la République n'interdit que le produit d'une imposition soit attribué à un établissement public ou à une personne privée chargée d'une mission de service public. Le législateur pouvait en conséquence prévoir que le produit de la taxe d'aéroport serait perçu au profit des personnes publiques ou privées exploitant des aérodromes. ([98-405 DC](#), 29 décembre 1998, cons. 63, 64 et 67, Journal officiel du 31 décembre 1998, page 20138, Rec. p. 326)

Disposition supprimant l'affectation au fonds national du livre des redevances sur l'édition des ouvrages de librairie et sur l'emploi de la reprographie, lesquelles seront directement affectées au Centre national du livre. L'affectation de contributions de nature fiscale à un établissement public n'est contraire à aucune règle, ni à aucun principe de valeur constitutionnelle. ([99-424 DC](#), 29 décembre 1999, cons. 33 et 34, Journal officiel du 31 décembre 1999, page 19991, Rec. p. 156)

Il ressort du second alinéa de l'article 2 de la loi organique relative aux lois de finances, combiné avec les dispositions des articles 34, 36 et 51, 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'État, ce soit une loi de finances qui procède à cette affectation et, enfin, que le projet de loi de finances de l'année soit accompagné d'une annexe explicative concernant la liste et l'évaluation de ces impositions. Ces dispositions respectent à la fois les articles 13 et 14 de la Déclaration de 1789 et le premier alinéa de l'article 47 de la Constitution, lequel habilite la loi organique à prévoir de telles conditions. ([2001-448 DC](#), 25 juillet 2001, cons. 10, Journal officiel du 2 août 2001, page 12490, Rec. p. 99)

En vertu des articles 2, 34, 36 et 51 de la loi organique relative aux lois de finances, 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, 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'État, 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'affectation directe aux caisses nationales de sécurité sociale

et à certains régimes particuliers en vue de compenser les allègements de cotisations sociales respectent les dispositions précitées dès lors que ces organismes assurent essentiellement la gestion d'un service public, que la perception et l'affectation de ces impositions, qui avaient été établies au profit de l'État, ont été autorisées par la loi de finances pour 2006 et enfin que leur liste et leur évaluation figuraient tant dans les annexes au projet de loi de financement de la sécurité sociale que dans celles du projet de loi de finances. ([2005-530 DC](#), 29 décembre 2005, cons. 57 et 58, Journal officiel du 31 décembre 2005, page 20705, texte n° 3, Rec. p. 168)

Pour l'affectation du produit de la taxe d'apprentissage réformée par l'article 1599 ter A du code général des impôts, le 2° du paragraphe II de l'article 60 de la loi de finances rectificative modifie l'article L. 6241-2 du code du travail. Cet article L. 6241-2 prévoit qu'une première fraction du produit de la taxe d'apprentissage, dénommée " fraction régionale de l'apprentissage ", attribuée aux régions, à la collectivité territoriale de Corse et au département de Mayotte, verra son montant " fixé par décret en Conseil d'État ". Toutefois, ce montant sera " au moins égal à 55 % du produit de la taxe due, sans qu'il puisse être inférieur au montant des ressources actuellement perçues par les régions auxquelles la nouvelle taxe d'apprentissage vient se substituer ". L'article L. 6241-2 prévoit également qu'une deuxième fraction du produit de la taxe d'apprentissage, dénommée " quota ", attribuée aux centres de formation d'apprentis et aux sections d'apprentissage, verra son montant " déterminé par décret en Conseil d'État ". Le 7° du paragraphe II de l'article 60 rétablit les articles L. 6241-8 et L. 6241-9 du code du travail, relatifs à l'affectation de la part de la taxe d'apprentissage qui n'est pas attribuée en vertu des dispositions réglementaires d'application de l'article L. 6241-2 du code du travail.

Aux termes du second alinéa de l'article 2 de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances : " Les impositions de toute nature ne peuvent être directement affectées à un tiers qu'à raison des missions de service public confiées à lui et sous les réserves prévues par les articles 34, 36 et 51 ". Dans sa décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001, le Conseil constitutionnel a analysé ces dispositions en jugeant 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", 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'État, 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 ".

La taxe d'apprentissage relève de la catégorie des impositions de toutes natures au sens de l'article 34 de la Constitution. Le législateur ne pouvait, sans méconnaître l'étendue de sa compétence, renvoyer au pouvoir réglementaire le soin de fixer les critères d'affectation d'une partie des recettes provenant de cette imposition. En ne prévoyant aucun encadrement de la détermination par le pouvoir réglementaire de la fraction du produit de la taxe d'apprentissage affectée aux centres de formation d'apprentis et aux sections d'apprentissage, le législateur a méconnu l'étendue de sa compétence. Censure. ([2013-684 DC](#), 29 décembre 2013, cons. 24 à 26, JORF du 30 décembre 2013 page 22232, texte n° 7, Rec. p. 1116)

Les articles 16 et 21 de la loi organique du 1er août 2001 sont relatifs à l'affectation des recettes à certaines dépenses de l'État. Les chambres de commerce et d'industrie sont des établissements publics. Par suite, le grief tiré de ce que l'affectation d'une recette fiscale à ces chambres méconnaîtrait les exigences résultant de ces dispositions est inopérant.

Le second alinéa de l'article 2 de la loi organique du 1er août 2001 dispose : « Les impositions de toute nature ne peuvent être directement affectées à un tiers qu'à raison des missions de service public confiées à lui et sous les réserves prévues par les articles 34, 36 et 51 ». À ce titre, le 1° du paragraphe I de l'article 34 dispose que la première partie de la loi de

finances autorise, pour l'année, la perception des ressources de l'État et des impositions de toute nature affectées à des personnes morales autres que l'État. En vertu de l'article 36, l'affectation, « totale ou partielle », à une autre personne morale d'une ressource établie au profit de l'État ne peut résulter que d'une disposition de loi de finances. Ni l'existence d'un plafonnement du produit de la taxe additionnelle à la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises affecté au fonds de financement des chambres de commerce et d'industrie de région ni l'abaissement de ce plafond ne méconnaissent ces exigences. ([2014-707 DC](#), 29 décembre 2014, cons. 32 et 33, JORF n°0301 du 30 décembre 2014 page 22947, texte n° 4)

6.1.4.2.2 Prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales et de l'Union européenne

Le mécanisme des prélèvements sur les recettes de l'État opérés au profit des collectivités locales et des Communautés européennes n'est pas contraire au principe de l'universalité budgétaire. En effet, il n'introduit dans la présentation budgétaire aucune contraction contraire à l'article 18 de l'ordonnance du 2 janvier 1959. Il n'est pas davantage constitutif d'une affectation de recettes au sens de l'article 18. Il satisfait aux objectifs de clarté des comptes et d'efficacité du contrôle parlementaire, 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 de justifications appropriées et qu'il n'y est pas recouru pour la couverture de charges de l'État telles qu'elles sont énumérées à l'article 6 de l'ordonnance du 2 janvier 1959. Ce mécanisme s'analyse en une rétrocession directe d'un montant déterminé de recettes de l'État au profit des collectivités locales, ou des Communautés européennes en vue de couvrir des charges qui incombent à ces bénéficiaires et non à l'État et il ne saurait, dans ces conditions, donner lieu à une ouverture de crédits dans les comptes des dépenses du budget de l'État. ([82-154 DC](#), 29 décembre 1982, cons. 21 à 23, Journal officiel du 30 décembre 1982, page 3987, Rec. p. 80)

Si, en principe, les concours apportés par l'État aux collectivités locales en compensation d'exonérations, de réductions ou de plafonnements d'impôts locaux constituent bien des dépenses de l'État, et devraient figurer au budget général en application de l'article 18 de l'ordonnance du 2 janvier 1959, de tels concours peuvent néanmoins, sans méconnaître les principes d'universalité et de sincérité budgétaires, donner lieu à un mécanisme de prélèvement sur recettes, dès lors que celui-ci est, dans son montant et sa destination, défini de façon distincte et précise dans la loi de finances, et qu'il est assorti, tout comme les chapitres budgétaires, de justifications appropriées. Tel est le cas des compensations mentionnées par les requérants, qui sont intégrées dans les prélèvements retracés et évalués à l'état A annexé à la loi de finances, auquel renvoie l'article d'équilibre de la loi déferée. ([82-154 DC](#), 29 décembre 1982, cons. 21, Journal officiel du 30 décembre 1982, page 3987, Rec. p. 80) ([98-405 DC](#), 29 décembre 1998, cons. 6, Journal officiel du 31 décembre 1998, page 20138, Rec. p. 326)

Le législateur organique a pu prévoir des prélèvements sur recettes de l'État 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, dès lors qu'il a précisément et limitativement définis les bénéficiaires et l'objet de ces prélèvements et que sont satisfaits les objectifs de clarté des comptes et d'efficacité du contrôle parlementaire. À cet effet, l'exigence d'une définition et d'une évaluation précise et distincte de chaque prélèvement sur recettes trouve sa traduction au 4° du I de l'article 34 de la loi organique relative aux lois de finances, qui prévoit que chacun d'eux est évalué dans la première partie de la loi de finances.

Aux mêmes fins, les documents joints au projet de loi de finances de l'année en application de l'article 51 devront comporter des justifications aussi précises qu'en matière de recettes et de dépenses. En outre, l'analyse des prévisions de chaque prélèvement sur les recettes de l'État devra figurer dans une annexe explicative. Sous ces réserves l'article 6 de la loi organique relative aux lois de finances est conforme à la Constitution. ([2001-448 DC](#), 25 juillet 2001, cons. 17 à 20, Journal officiel du 2 août 2001, page 12490, Rec. p. 99)

6.1.4.2.3 Fonds de concours

La redevance pour droit d'usage des postes de radiodiffusion et de télévision a le caractère d'une taxe parafiscale, ainsi qu'il résulte des décisions du Conseil constitutionnel du 11 août 1960 et du 21 novembre 1979. Le recours à la procédure du fonds de concours pour rattacher au budget de l'État le prélèvement opéré pour faire face aux frais de recouvrement exposés par l'État est sans influence sur la nature juridique de la redevance ; il s'agit, en effet, d'un mécanisme financier et comptable qui respecte la règle de l'affectation de la redevance aux organismes bénéficiaires pour le compte desquels l'État intervient et qui, d'ailleurs, a été édicté par le législateur lui-même dans des dispositions de caractère permanent dont la conformité à la Constitution ne peut plus être contestée. ([80-126 DC](#), 30 décembre 1980, cons. 13, Journal officiel du 31 décembre 1980, page 3242, Rec. p. 53)

Aux termes de l'article 19, alinéa 2, de l'ordonnance du 2 janvier 1959, le fonds de concours est une simple faculté offerte à une personne physique ou morale qui désire s'associer financièrement à une action de l'État ; ce serait seulement si la Caisse nationale de crédit agricole, plutôt que de mener une action directe, préférerait verser à l'État, en totalité ou en partie, sa contribution à l'amélioration du revenu agricole qu'il y aurait lieu de faire transiter par le budget les fonds consacrés à son intervention ; les règles à suivre pour la mise en œuvre de la procédure du fonds de concours ont un caractère réglementaire et n'impliquent aucune autorisation législative ; la loi de finances rectificative, dont l'objet est de modifier le budget de 1981, n'a pas à retenir les opérations qui, si elles se réalisent, concernent l'exercice 1982. ([81-135 DC](#), 31 décembre 1981, cons. 4, Journal officiel du 1er janvier 1982, Rec. p. 46)

La loi de finances a été établie compte tenu du décret n° 83-1189 du 30 septembre 1983 qui donne au versement effectué par la Caisse des dépôts et consignations la qualification de rémunération de la garantie accordée par l'État aux fonds collectés par les caisses d'épargne et de prévoyance. Rejet du grief tiré de ce que ce versement présenterait le caractère d'un prélèvement fiscal. La rémunération de la garantie accordée par l'État aux fonds collectés par les caisses d'épargne et de prévoyance a été assimilée à un fonds de concours pour dépenses d'intérêt public par le décret n° 84-291 du 16 avril 1984 pris sur le fondement de l'article 19 de l'ordonnance du 2 janvier 1959. L'article 5 de cette même ordonnance n'étant pas applicable aux fonds de concours, le produit du versement attendu n'a pas à être prévu et évalué en loi de finances. ([84-184 DC](#), 29 décembre 1984, cons. 21 à 23, Journal officiel du 30 décembre 1984, page 4167, Rec. p. 94)

Des crédits correspondant au prélèvement institué par le dernier alinéa de l'article 5 de la loi du 17 août 1948, relative au redressement financier, ainsi qu'aux prélèvements effectués en application des dispositions de l'article 6 de la loi du 31 juillet 1949, portant aménagement de la taxe locale additionnelle aux taxes sur le chiffre d'affaires, ont été depuis lors rattachés au budget des services financiers en application de ces lois. Le maintien de ce rattachement par voie de fonds de concours, après l'entrée en vigueur de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant

loi organique relative aux lois de finances, n'est pas conforme aux dispositions de son article 19, dès lors que les recettes de ces fonds sont en majorité de caractère fiscal. Le maintien de ce rattachement affecte en outre la prévision de dépenses du budget général. Toutefois, les dépenses en cause sont intégralement retracées dans les comptes définitifs de l'exercice soumis au Parlement dans le cadre de la loi de règlement, en application de l'article 35 de l'ordonnance du 2 janvier 1959. Par ailleurs, le Parlement a pu être informé des caractéristiques de ces fonds de concours, tant à travers l'annexe qui en dresse, conformément à l'article 111 de la loi de finances pour 1996, l'état récapitulatif, qu'à l'occasion des travaux de ses commissions des finances. Enfin, le Gouvernement s'est engagé à mettre un terme à cette procédure " dès le projet de loi de finances pour 1999 ". Si ladite procédure, pour ceux de ces crédits qui sont compris dans les recettes du budget général, conduit à affecter l'évaluation du déficit prévisionnel en loi de finances initiale, l'atteinte ainsi portée à la sincérité de la loi de finances ne conduit pas pour autant, en l'espèce, à déclarer la loi déferée contraire à la Constitution. ([97-395 DC](#), 30 décembre 1997, cons. 14, Journal officiel du 31 décembre 1997, page 19313, Rec. p. 333)

Les prélèvements effectués en application des dispositions de l'article 6 de la loi n° 49-1034 du 31 juillet 1949, portant aménagement de la taxe locale additionnelle aux taxes sur le chiffre d'affaires, antérieurement rattachés, en méconnaissance des dispositions de l'article 19 de l'ordonnance du 2 janvier 1959, au budget des services financiers par voie de fonds de concours, sont inscrits, à compter de 1999 à la ligne 309 des recettes non fiscales de l'État. La qualification ainsi donnée à ces recettes est sans incidence sur l'évaluation du déficit prévisionnel en loi de finances initiale et, partant, sur la sincérité budgétaire, puisque les crédits qu'elles permettaient d'ouvrir en cours d'année sont désormais retracés dans les dépenses du budget général. Les éventuelles conséquences de la qualification donnée à ces recettes sur le calcul d'un " taux des prélèvements obligatoires ", sont, en tout état de cause, sans incidence sur la sincérité de la loi de finances. ([97-395 DC](#), 30 décembre 1997, cons. 14, Journal officiel du 31 décembre 1997, page 19313, Rec. p. 333) ([98-405 DC](#), 29 décembre 1998, cons. 4, Journal officiel du 31 décembre 1998, page 20138, Rec. p. 326)

En vertu du premier alinéa du II de la loi organique relative aux lois de finances, les fonds de concours sont constitués " d'une part, par des fonds à caractère non fiscal versés par des personnes morales ou physiques pour concourir à des dépenses d'intérêt public et, d'autre part, par le produit de legs et donations attribués à l'État ". La première partie de la loi de finances prévoit et évalue les recettes correspondantes ainsi que le montant des crédits susceptibles d'être ouverts par cette voie, lequel est inclus dans les plafonds de dépenses du budget général et des budgets annexes ainsi que dans le plafond des charges des comptes spéciaux. Dans le cas où, en cours d'année, le montant des recettes constatées viendrait à dépasser lesdits plafonds, il incomberait à une loi de finances rectificative de procéder aux ouvertures de crédits nécessaires. Faute d'un ajustement suffisant des crédits par une loi de finances rectificative, la loi de règlement devrait procéder à un tel ajustement. En toute hypothèse, les dispositions de l'article 17 ne sauraient avoir pour conséquence de faire obstacle à un emploi des fonds conforme à l'intention de la partie versante, exigé au dernier alinéa du II. À défaut, il pourrait être porté atteinte au droit de propriété garanti par l'article 2 de la Déclaration de 1789. ([2001-448 DC](#), 25 juillet 2001, cons. 46 à 48, Journal officiel du 2 août 2001, page 12490, Rec. p. 99)

La participation de l'assurance maladie au fonds de concours créé pour l'achat, le stockage et la livraison de produits destinés à la prophylaxie ou aux traitements de personnes exposées à certaines menaces sanitaires ne figure pas, en raison de son caractère obligatoire, parmi les recettes qui, en vertu de l'article 17 de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances, peuvent abonder un fonds de concours. Si l'intérêt général de valeur constitutionnelle

qui s'attache à la protection sanitaire de la population justifie que cette méconnaissance de la loi organique du 1er août 2001 ne conduise pas, en l'état, à déclarer contraires à la Constitution les articles 5 et 64 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2006, le financement de ces actions devra cependant être mis en conformité, à compter de l'année 2007, avec les nouvelles prescriptions organiques qui régissent les procédures comptables particulières d'affectation de recettes. ([2005-528 DC](#), 15 décembre 2005, cons. 23 et 24, Journal officiel du 20 décembre 2005, page 19561, texte n° 2, Rec. p. 157)

L'article 10 crée un fonds de soutien à la police technique et scientifique, alimenté par un versement dont le montant est déterminé par convention en fonction de la valeur des biens restitués à l'assureur ayant indemnisé le vol.

Selon le premier alinéa du paragraphe II de l'article 17 de la loi organique du 1er août 2001, les fonds de concours sont constitués notamment par " des fonds à caractère non fiscal versés par des personnes morales ou physiques pour concourir à des dépenses d'intérêt public ". Le dernier alinéa de ce même paragraphe dispose que l'utilisation des crédits ouverts par voie de fonds de concours " doit être conforme à l'intention de la partie versante ". Les modalités de l'exercice des missions de police judiciaire ne sauraient toutefois être soumises à la volonté de personnes privées. Par suite, en créant un fonds de soutien à la police technique et scientifique et en lui affectant des contributions versées par les assureurs, l'article 10 méconnaît les exigences constitutionnelles résultant des articles 12 et 13 de la Déclaration de 1789. ([2011-625 DC](#), 10 mars 2011, cons. 64 à 66, Journal officiel du 15 mars 2011, page 4630, texte n° 3, Rec. p. 122)

6.1.4.2.4 Comptes spéciaux du trésor

6.1.4.2.4.1 Régime de l'ordonnance de 1959

Le compte spécial de règlement avec les gouvernements étrangers intitulé " Consolidation des dettes commerciales des pays étrangers " retrace en dépenses les versements opérés par le trésor français aux gouvernements des pays auxquels la France accorde une consolidation de leurs dettes commerciales et en recettes le montant des remboursements effectués par les mêmes gouvernements. Ce compte unique s'est, à partir du 1er janvier 1966, substitué aux comptes antérieurs propres à chaque pays. Il est doté chaque année par la loi de finances de crédits destinés à autoriser des découverts, dans la limite globale desquels il peut être procédé notamment à des opérations de consolidation des dettes de divers États, à l'égard du trésor ou de ressortissants français. Ces crédits annuels relatifs à l'ensemble des accords de ce type et non individualisés par pays font l'objet de deux votes, l'un relatif aux services votés, l'autre concernant les mesures nouvelles, au titre du compte spécial de règlement avec les gouvernements étrangers. ([75-60 DC](#), 30 décembre 1975, cons. 3, Journal officiel du 31 décembre 1975, page 13652, Rec. p. 28)

La nature et la finalité du fonds d'action conjoncturelle, dont le principe a été admis par le Parlement à l'occasion de l'adoption de plusieurs lois, font obstacle, en raison du caractère futur et incertain des opérations à la réalisation desquelles sont destinées les dotations de ce fonds, à ce que, dans la présentation de ces dotations, soit précisée une répartition par titres et par chapitres. Pour les mêmes motifs, la circonstance que des crédits de paiement, correspondant à ces autorisations de programme n'ont pas été votés est sans influence sur la conformité à la Constitution de l'article 29 de la loi déferée, étant entendu que ces crédits de paiement devront, en temps voulu, faire l'objet d'un projet de loi de finances rectificative. ([76-](#)

[73 DC](#), 28 décembre 1976, cons. 4, Journal officiel du 29 décembre 1976, page 7580, Rec. p. 41)

La nature des opérations du fonds de développement économique et social et le fait qu'elles ne peuvent pas, avec une précision suffisante, être connues et décrites individuellement au moment du vote des crédits par le Parlement ont pour conséquence que ce vote a pour sens et pour portée d'habiliter le Gouvernement à procéder, dans les limites des crédits fixés, aux opérations que comporte la gestion d'un tel fonds, à conditions toutefois que lesdites opérations fassent l'objet de comptes rendus complets de nature à permettre au Parlement d'exercer son contrôle. ([76-73 DC](#), 28 décembre 1976, cons. 6, Journal officiel du 29 décembre 1976, page 7580, Rec. p. 41)

Le compte spécial du trésor " Pertes et bénéfiques de change " est une simple procédure de rattachement budgétaire. Les résultats qui seront retracés dans ce compte après la création du système monétaire européen proviendront d'opérations qui ne seront pas de nature différente de celles qui sont déjà menées. La conformité du compte à la Constitution ne sera donc pas affectée par la mise en application du système monétaire européen. ([78-99 DC](#), 29 décembre 1978, cons. 5, Journal officiel du 30 décembre 1978, page 4413, Rec. p. 36)

L'affectation d'une ressource à un établissement public (en l'espèce la Caisse nationale des allocations familiales) n'est pas soumise aux prescriptions de l'article 18 de l'ordonnance du 2 janvier 1959, lesquelles s'appliquent aux seules recettes de l'État. ([90-285 DC](#), 28 décembre 1990, cons. 25 et 26, Journal officiel du 30 décembre 1990, page 16609, Rec. p. 95)

Les ressources de l'État retracées dans la loi de finances présentent un caractère prévisionnel et doivent tenir compte des effets économiques et financiers de la politique que le Gouvernement entend mener. Eu égard à la liste des entreprises dont la privatisation a été autorisée par la loi du 19 juillet 1993 de privatisation, le Gouvernement pouvait proposer au Parlement l'inscription au titre de 1995 de recettes prévisionnelles pour un montant de 55 milliards de francs. En outre, la circonstance qu'au-delà d'un plafond les recettes ne soient plus affectées à un compte d'affectation spéciale mais soient versées au budget général ne méconnaît pas les règles d'affectation de recettes à des dépenses non plus qu'aucune autre règle à valeur constitutionnelle. ([93-320 DC](#), 21 juin 1993, cons. 22, Journal officiel du 23 juin 1993, page 8869, Rec. p. 146) ([94-351 DC](#), 29 décembre 1994, cons. 13 à 15, Journal officiel du 30 décembre 1994, page 18935, Rec. p. 140)

Les comptes d'affectation spéciale constituent une procédure d'affectation de certaines recettes à certaines dépenses, conformément aux dispositions des articles 18, 23 et 25 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances et n'ont ni pour objet, ni pour effet, de faire échapper des recettes et des dépenses de l'État à l'approbation du Parlement dans le cadre de la loi de finances. ([97-395 DC](#), 30 décembre 1997, cons. 11, Journal officiel du 31 décembre 1997, page 19313, Rec. p. 333)

Création d'une contribution de 5 % sur la cession à un service de télévision des droits de diffusion de manifestations ou de compétitions sportives et affectation du produit au compte d'affectation spéciale intitulé " Fonds national pour le développement du sport ". La nécessité de la contribution contestée résulte de l'intérêt général qui s'attache aux missions de ce fonds. Les critères d'assujettissement retenus sont objectifs et rationnels. Dès lors, le grief tiré de

l'atteinte portée au principe de nécessité de l'impôt ne peut qu'être rejeté. ([99-424 DC](#), 29 décembre 1999, cons. 35 et 37, Journal officiel du 31 décembre 1999, page 19991, Rec. p. 156)

L'article 8 de la loi de finances rectificative pour 2000 a pour objet de créer un compte de commerce destiné à retracer les opérations de " gestion active " de la dette et de la trésorerie de l'État effectuées au moyen d'instruments financiers à terme. Manque en fait le grief selon lequel cet article ne comporterait pas d'évaluation des recettes et des dépenses du compte nouvellement créé. En tout état de cause, en vertu de l'article 26 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, seules l'évaluation des dépenses et la fixation du découvert autorisé doivent figurer, comme c'est le cas en l'espèce, dans la loi de finances. ([2000-441 DC](#), 28 décembre 2000, cons. 19 et 20, Journal officiel du 31 décembre 2000, page 21204, Rec. p. 201)

L'article 16 de la loi de finances rectificative pour 2000 ouvre un " crédit de paiement de dépenses de fonctionnement " sur le compte de " Prêts du Trésor à des États étrangers et à l'Agence française de développement en vue de favoriser le développement économique et social ". Selon les requérants, cette ouverture de crédits, dont le rattachement ne serait pas conforme à la nomenclature budgétaire, aurait dû être imputée sur le " Compte d'affectation des produits de cessions de titres, parts et droits de sociétés ". Il résulte de l'article critiqué que les crédits qu'il ouvre s'imputent sur le chapitre intitulé " Prêts à l'Agence française de développement pour des opérations de développement économique et social dans des États étrangers ". Ils sont dès lors destinés à une opération de prêt et non à une dotation en capital. Ainsi, le grief manque en fait. ([2000-441 DC](#), 28 décembre 2000, cons. 21 et 22, Journal officiel du 31 décembre 2000, page 21204, Rec. p. 201)

Aux termes du premier alinéa de l'article 25 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, encore applicable, " les comptes d'affectation spéciale retracent des opérations qui, par suite d'une disposition de loi de finances prise sur l'initiative du Gouvernement, sont financées au moyen de ressources particulières ". En assujettissant les entreprises de transport aérien à une taxe qui s'ajoute au prix acquitté par le client et qui sera affectée, par l'intermédiaire du fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien, à la continuité territoriale entre les collectivités d'outre-mer et la métropole, le législateur n'a pas méconnu l'article 25 de l'ordonnance du 2 janvier 1959, ni créé de rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques. ([2003-489 DC](#), 29 décembre 2003, cons. 17 et 18, Journal officiel du 31 décembre 2003, page 22636, Rec. p. 487)

6.1.4.2.4.2 Régime de la loi organique relative aux lois de finances de 2001

En vertu des articles 19 et 20 de la loi organique relative aux lois de finances, les comptes d'affectation spéciale constituent une mission. Dès lors que la mission constitue une charge au sens de l'article 40 de la Constitution, ainsi que le prévoient les articles 7 et 47, les amendements parlementaires présentés en la matière ne pourront être regardés comme recevables que s'ils n'ont ni pour objet ni pour effet de créer une mission ou d'accroître le montant global des crédits de la mission. ([2001-448 DC](#), 25 juillet 2001, cons. 42 à 45, Journal officiel du 2 août 2001, page 12490, Rec. p. 99)

L'article 21 de la loi organique relative aux lois de finances, relatif aux comptes d'affectation spéciale, impose, en vertu du premier alinéa de son I, que les dépenses budgétaires

qui sont retracées dans ces comptes ne puissent être financées que par des " recettes particulières qui sont, par nature, en relation directe avec les dépenses concernées ". Il ressort des travaux parlementaires qu'en imposant cette condition le législateur a entendu limiter les possibilités de dérogation à la règle de non-affectation des recettes au sein du budget de l'État, sans pour autant faire obstacle aux exigences de bonne gestion des ressources publiques. ([2001-448 DC](#), 25 juillet 2001, cons. 51, Journal officiel du 2 août 2001, page 12490, Rec. p. 99)

En vertu des articles 61 à 67 de la loi organique relative aux lois de finances, l'article 21 de cette dernière n'entrera en vigueur que le 1er janvier 2005 et ne sera applicable qu'aux lois de finances afférentes aux années 2006 et suivantes. Par suite, le grief tiré de la violation de cet article est, s'agissant de la loi de finances pour 2004, inopérant. ([2003-489 DC](#), 29 décembre 2003, cons. 16, Journal officiel du 31 décembre 2003, page 22636, Rec. p. 487)

L'article 21 de la loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001 précise que les opérations " de gestion courante " sont exclues des dépenses retracées par le compte d'affectation spéciale relatif aux participations financières de l'État. Il ressort également des termes de cet article 21 et des travaux parlementaires à l'issue desquels il a été adopté qu'en exigeant que les recettes d'un compte d'affectation spéciale soient, " par nature, en relation directe " avec ses dépenses, le législateur organique a entendu limiter les possibilités de dérogation au principe de non-affectation des recettes aux dépenses. En effet, sans vouloir pour autant faire obstacle aux exigences de bonne gestion des ressources publiques, il a défini la possibilité d'affecter une recette à une dépense dans le cadre d'un compte d'affectation spéciale de façon plus restrictive que sous l'empire de l'ordonnance du 2 janvier 1959. Toutefois, en l'espèce, les opérations que la loi de finances pour 2006 inscrit parmi les dépenses du compte, qui n'ont pas un caractère récurrent, ne peuvent être qualifiées d'opérations de gestion courante. Elles sont en relation directe avec les recettes résultant des opérations de cession d'actifs, seules étant prises en charge par le compte les dépenses inhérentes à ces opérations et intrinsèquement liées à leur produit. Leur insertion parmi les dépenses du compte est justifiée par une exigence de bonne gestion des ressources publiques. Dans ces conditions, le grief invoqué doit être rejeté. ([2005-530 DC](#), 29 décembre 2005, cons. 31 à 33, Journal officiel du 31 décembre 2005, page 20705, texte n° 3, Rec. p. 168)

Les recettes du compte d'affectation spéciale " Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route " ne sont pas, par nature, en relation directe avec la dépense induite par la décision des pouvoirs publics de verser aux établissements de crédit une compensation au titre des prêts souscrits en vue de faciliter le financement de la préparation au permis de conduire. Dès lors, l'article 21 de la loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001, qui exige que les recettes d'un compte d'affectation spéciale soient, " par nature, en relation directe " avec ses dépenses, a été méconnu. ([2005-530 DC](#), 29 décembre 2005, cons. 34 et 35, Journal officiel du 31 décembre 2005, page 20705, texte n° 3, Rec. p. 168)

6.1.4.2.5 Budgets annexes

La suppression de la rémunération des dépôts des comptes de chèques postaux par le trésor s'analyse comme la suppression d'une contribution versée par le budget général au budget annexe pour tenir compte d'un service rendu. Cette mesure n'est contraire à aucune disposition

de valeur constitutionnelle. ([84-184 DC](#), 29 décembre 1984, cons. 2, Journal officiel du 30 décembre 1984, page 4167, Rec. p. 94)

La participation financière du budget annexe des postes et télécommunications à des programmes industriels, qui ne sont pas étrangers à la mission et au développement du service des télécommunications, n'est pas contraire aux articles 20, 21 et 22 de l'ordonnance du 2 janvier 1959, concernant les budgets annexes. ([84-184 DC](#), 29 décembre 1984, cons. 5 à 7, Journal officiel du 30 décembre 1984, page 4167, Rec. p. 94)

Si le budget des postes et télécommunications est présenté et exécuté en deux branches, cette séparation n'a qu'une portée fonctionnelle et n'affecte pas l'unité du budget annexe qui recouvre l'ensemble des services de la poste et des télécommunications ; aucune disposition de l'ordonnance du 2 janvier 1959 ne fait obstacle à ce que soient opérés des transferts de crédits d'une branche à l'autre au sein du budget annexe. ([84-184 DC](#), 29 décembre 1984, cons. 8, Journal officiel du 30 décembre 1984, page 4167, Rec. p. 94)

La règle, qui découle de la notion même de budget annexe, selon laquelle les charges des services dotés d'un budget annexe doivent être normalement couvertes par les recettes affectées à cette fin, fait obstacle à ce qu'une part du produit des recettes d'un budget annexe soit affectée indifféremment à des dépenses de ce budget annexe et à des dépenses étrangères à ce dernier et alors même que les premières ne pourraient pas être entièrement couvertes par les recettes qui lui sont organiquement affectées. Ainsi ne serait pas conforme à la Constitution l'inscription à un budget annexe d'un versement obligatoire au budget général dont le montant serait déterminé, de façon définitive et inconditionnelle, indépendamment des résultats de l'exécution du budget annexe constatés en fin d'exercice. En revanche, aucune disposition de l'ordonnance du 2 janvier 1959 ne s'oppose à ce qu'apparaisse en fin d'exercice un solde créditeur à la section de fonctionnement du budget annexe et à ce que l'excédent d'exploitation non affecté par la loi de finances aux dépenses d'investissement soit versé au budget général. L'inscription d'une somme déterminée sous un chapitre ouvert à cet effet au budget annexe doit être regardée seulement comme une évaluation prévisionnelle destinée à l'information du Parlement, le montant éventuel du versement à opérer au profit du budget général n'étant fixé définitivement qu'au vu du solde créditeur du budget annexe qui pourra apparaître en fin d'exercice. ([84-184 DC](#), 29 décembre 1984, cons. 9 à 13, Journal officiel du 30 décembre 1984, page 4167, Rec. p. 94)

D'après l'article 22 de l'ordonnance du 2 janvier 1959, les services dotés d'un budget annexe peuvent gérer, notamment, un fonds de réserve ; celui du budget annexe des prestations sociales agricoles est régi par les articles 1003-4 à 1003-6 du code rural, qui sont issus de la loi de finances pour 1960. La référence faite, par une ligne de l'état A annexé à la loi de finances pour 1992, au " fonds de roulement " du budget annexe des prestations sociales agricoles, ne saurait viser que le fonds de réserve institué par la loi de finances pour 1960. Il suit de là que la mention à la ligne en cause d'une recette d'exploitation ne constitue qu'une simple évaluation ; en effet, eu égard aux prescriptions de l'article 1003-6 du code rural, qui fixe les conditions de règlement des excédents de recettes ou de dépenses, le montant éventuel du prélèvement sur le fonds de réserve ne pourra être fixé qu'en fin d'année. Sous ces réserves d'interprétation, les dispositions en cause de l'état A annexé à la loi de finances pour 1992 ne sont pas contraires à

la Constitution. ([91-302 DC](#), 30 décembre 1991, cons. 29 à 31, Journal officiel du 31 décembre 1991, page 17434, Rec. p. 137)

Les règles d'unité et d'universalité résultant des articles 1er, 6, 16 et 18 de l'ordonnance portant loi organique du 2 janvier 1959 s'appliquent aux budgets annexes, dont les dépenses d'exploitation suivent les mêmes règles que les dépenses ordinaires du budget, en vertu de l'article 21 de l'ordonnance du 2 janvier 1959. Aux termes de l'article 1003-4 du code rural, le budget annexe des prestations sociales agricoles comporte en dépenses notamment les versements destinés au paiement par les caisses... " des prestations de l'assurance vieillesse des non-salariés agricoles... " ; par suite, la disposition prévoyant la prise en compte dans les dépenses du Fonds de solidarité vieillesse d'une dépense à caractère permanent incombant au budget annexe des prestations sociales agricoles a méconnu le principe d'universalité. ([94-351 DC](#), 29 décembre 1994, cons. 7 à 9, Journal officiel du 30 décembre 1994, page 18935, Rec. p. 140)

Si les principes d'unité et d'universalité budgétaires s'appliquent au budget annexe des prestations sociales agricoles et interdisent qu'une dépense à caractère permanent lui incombant en vertu d'une disposition législative soit prise en charge par le Fonds de solidarité vieillesse, il était loisible au législateur, eu égard à la nature de cette dépense, de la retrancher de la liste des dépenses dont ce budget doit assumer la charge. Dès lors le transfert de la charge des majorations de pensions accordées en fonction du nombre d'enfants, du budget annexe des prestations sociales agricoles au Fonds de solidarité vieillesse ne méconnaît aucune prescription constitutionnelle. ([94-351 DC](#), 29 décembre 1994, cons. 7 à 9, Journal officiel du 30 décembre 1994, page 18935, Rec. p. 140) ([95-369 DC](#), 28 décembre 1995, cons. 14 à 16, Journal officiel du 31 décembre 1995, page 19099, Rec. p. 257)

Il résulte de la combinaison des articles 20 et 21 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances que les recettes des budgets annexes doivent être constituées de rémunérations pour services rendus et que la part des ressources fiscales qui leur sont affectées doit demeurer réduite. En l'espèce, tel est encore le cas de la taxe de sécurité et de sûreté sur les aéroports. ([97-395 DC](#), 30 décembre 1997, cons. 27, Journal officiel du 31 décembre 1997, page 19313, Rec. p. 333)

Les règles d'unité et d'universalité s'appliquent aux budgets annexes. Si l'institution de la taxe de sécurité et de sûreté sur les aéroports a pour vocation de financer l'accomplissement de missions générales de sécurité et de sûreté, elle n'a pas pour autant donné lieu à une affectation. Dès lors, à supposer que le produit de cette taxe soit supérieur aux dépenses de sécurité et de sûreté comprises dans le budget annexe de l'aviation civile, elle constitue une recette de ce budget annexe qui concourt aux conditions de son équilibre général. Dans ces conditions, son augmentation n'a pas méconnu les règles fixées par l'article 18 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances. ([97-395 DC](#), 30 décembre 1997, cons. 28, Journal officiel du 31 décembre 1997, page 19313, Rec. p. 333)

En vertu de l'article 18 de la loi organique relative aux lois de finances, les budgets annexes constituent une mission. Dès lors que la mission constitue une charge au sens de l'article 40 de la Constitution, ainsi que le prévoient les articles 7 et 47, les amendements parlementaires présentés en la matière ne pourront être regardés comme recevables que s'ils n'ont ni pour objet ni pour effet de créer une mission ou d'accroître le montant global des crédits de la mission. Le I de l'article 18 et l'article 19 de la loi organique relative aux lois de finances

sont, sous cette réserve, conformes à la Constitution. ([2001-448 DC](#), 25 juillet 2001, cons. 42 à 45, Journal officiel du 2 août 2001, page 12490, Rec. p. 99)

Par le premier alinéa du I de l'article 18, relatif aux budgets annexes, de la loi organique soumise à l'examen du Conseil constitutionnel, le législateur organique a entendu exclure l'inscription d'autres opérations que celles des services de l'État non dotés de la personnalité morale résultant de leur activité de production de biens ou de prestation de services donnant lieu au paiement de redevances, lorsqu'elles sont effectuées à titre principal par lesdits services. Il a ainsi prévu des conditions conformes à l'habilitation qu'il tient de l'article 34 de la Constitution. Il appartiendra aux lois de finances, à compter de la date prévue à l'article 67 pour l'entrée en vigueur de la loi organique, de respecter le champ d'application des budgets annexes ainsi défini. ([2001-448 DC](#), 25 juillet 2001, cons. 49, Journal officiel du 2 août 2001, page 12490, Rec. p. 99)

Il résulte des articles 7 et 47 de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances qu'une mission ne saurait comporter un programme unique. Il résulte également des articles 18, 19 et 20 de la même loi organique du 1er août 2001 que les budgets annexes et les comptes spéciaux dotés de crédits constituent une mission au sens des articles 7 et 47. Dès lors, en l'état de la législation, ils ne devraient pas comporter un programme unique. Toutefois, la présentation des missions " mono-programme " figurant dans la loi de finances pour 2006 s'inscrit dans le cadre de la mise en place d'une nouvelle nomenclature budgétaire. Afin de laisser aux autorités compétentes le temps de procéder aux adaptations nécessaires et de surmonter les difficultés inhérentes à une telle réforme, la mise en conformité de ces missions et des nouvelles règles organiques pourra n'être effective qu'à compter de l'année 2007. Sous cette réserve, il n'y a pas lieu, en l'état, de les déclarer contraires à la Constitution. ([2005-530 DC](#), 29 décembre 2005, cons. 24 à 27, 36 et 37, Journal officiel du 31 décembre 2005, page 20705, texte n° 3, Rec. p. 168)

6.1.4.2.6 Collectivités territoriales

L'article 6 de la loi organique du 1er août 2001 sur les lois de finances, soumettant le budget de l'État au principe d'universalité budgétaire, n'est pas applicable au budget des collectivités territoriales. Par suite, est inopérant le grief tiré de la violation de ce principe. ([2009-599 DC](#), 29 décembre 2009, cons. 95, Journal officiel du 31 décembre 2009, page 22995, texte n° 3, Rec. p. 218)

6.1.5 Principe de spécialité

6.1.5.1 Loi de finances

6.1.5.1.1 Régime de l'ordonnance de 1959

En vertu de l'article 32 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, le projet de loi de finances de l'année est accompagné d'annexes explicatives faisant connaître, notamment, la répartition par chapitre du coût des services votés et des mesures nouvelles ainsi que l'échelonnement sur les années futures des paiements résultant des autorisations de programmes ; la nature et la finalité du fonds d'action conjoncturelle, dont le principe a été admis par le Parlement à l'occasion de l'adoption de plusieurs lois de finances, font obstacle, en raison du caractère futur et incertain des opérations à la réalisation desquelles sont destinées les dotations de ce fonds, à ce que, dans la présentation

de ces dotations, soit précisée une répartition par titre et par chapitre. ([76-73 DC](#), 28 décembre 1976, cons. 4, Journal officiel du 29 décembre 1976, page 7580, Rec. p. 41)

S'agissant de la dotation du fonds de développement économique et social au titre des prêts à l'industrie, l'information du Parlement a été assurée par les documents annexés au projet de loi de finances lui-même en exécution de l'article 12 de la loi de finances rectificative pour 1975, par le rapport sur les aides aux entreprises industrielles fourni en annexe à la loi de règlement du budget de 1978 en application des articles 80 de la loi de finances pour 1974 et 90 de la loi de finances pour 1976, par le rapport annuel du conseil de direction du fonds de développement économique et social ainsi que par les réponses données, comme chaque année, aux questionnaires de la commission des finances ; il résulte de l'ensemble de ces documents que l'Assemblée nationale a disposé des éléments lui permettant de remplir la mission de contrôle dont le Parlement est investi par la Constitution. ([80-126 DC](#), 30 décembre 1980, cons. 10 et 11, Journal officiel du 31 décembre 1980, page 3242, Rec. p. 53)

Si les dispositions combinées du cinquième alinéa de l'article 1er, de l'article 32, ainsi que des deuxième et quatrième alinéas de l'article 43 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances n'impliquent pas nécessairement de faire figurer dans la loi de finances un tableau d'ensemble des emplois budgétaires de l'État, elles exigent en revanche que le Parlement, lorsqu'il se prononce sur les crédits des différents ministères, soit informé avec précision des effectifs d'agents titulaires et non titulaires employés par l'État à titre permanent, ainsi que des dotations afférentes à leur rémunération. Le pouvoir réglementaire, en matière de création, suppression et transformation de ces emplois, est lié par les informations figurant dans les annexes explicatives, compte tenu des votes du Parlement sur les crédits correspondants. ([99-424 DC](#), 29 décembre 1999, cons. 6 et 7, Journal officiel du 31 décembre 1999, page 19991, Rec. p. 156)

6.1.5.1.2 Régime de la loi organique relative aux lois de finances de 2001

En vertu de l'article 7 de la loi organique relative aux lois de finances, chacune des charges du budget de l'État fait l'objet d'une mission regroupant des crédits " relevant d'un ou plusieurs services d'un ou plusieurs ministères ". Conformément au troisième alinéa de l'article 43, les votes du Parlement portent sur les missions. Dès lors, afin d'assurer le respect de l'article 40 de la Constitution, qui dispose que les " amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence... la création ou l'aggravation d'une charge publique ", le deuxième alinéa de l'article 7 prévoit à juste titre que " seule une disposition de loi de finances d'initiative gouvernementale peut créer une mission ", laquelle, dans le cadre de la loi de finances, correspond à une charge publique. ([2001-448 DC](#), 25 juillet 2001, cons. 23, Journal officiel du 2 août 2001, page 12490, Rec. p. 99)

Les crédits ouverts sont, en vertu du premier alinéa du IV de l'article 7 de la loi organique relative aux lois de finances, mis à la disposition des ministres par décrets, dans les conditions prévues à l'article 44. En application du principe de spécialité budgétaire, la mise à disposition des crédits votés en loi de finances est conforme, pour chaque programme ou dotation de chacun des ministères, aux montants figurant dans les annexes explicatives prévues aux articles 51, 53

et 54, modifiés le cas échéant par les votes du Parlement. ([2001-448 DC](#), 25 juillet 2001, cons. 26, Journal officiel du 2 août 2001, page 12490, Rec. p. 99)

Il est soutenu que les dispositions du tableau d'équilibre figurant à l'article d'équilibre seraient " manifestement erronées ". En effet, selon les requérants, si les montants portés tiennent compte de " nombreux amendements visant à réduire plusieurs lignes de crédits ", certaines de celles-ci " n'apparaissent pas dans le projet de loi de finances pour 2002 ". À cet égard, sont cités quatre articles contenus dans des chapitres du budget général. Aux termes de l'article 43 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, " dès la promulgation de la loi de finances de l'année..., le Gouvernement prend des décrets portant... répartition par chapitre pour chaque ministère des crédits ouverts... Ces décrets ne peuvent apporter aux chapitres..., par rapport aux dotations correspondantes de l'année précédente, que les modifications proposées par le Gouvernement dans les annexes explicatives, compte tenu des votes du Parlement ". Le Gouvernement était donc seulement tenu de fournir au Parlement, dans l'exposé des motifs des amendements en cause, des informations relatives à la répartition par chapitre des modifications proposées. ([2001-456 DC](#), 27 décembre 2001, cons. 9 et 10, Journal officiel du 29 décembre 2001, page 21159, Rec. p. 180)

Il résulte des articles 7 et 47 de la loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001 qu'une mission ne saurait comporter un programme unique. Il résulte également des articles 18, 19 et 20 de la même loi organique que les budgets annexes et les comptes spéciaux dotés de crédits constituent une mission au sens des articles 7 et 47. Dès lors, en l'état de la législation, ils ne devraient pas comporter un programme unique. Toutefois, la présentation des missions " mono-programme " figurant dans la loi de finances pour 2006 s'inscrit dans le cadre de la mise en place d'une nouvelle nomenclature budgétaire. Afin de laisser aux autorités compétentes le temps de procéder aux adaptations nécessaires et de surmonter les difficultés inhérentes à une telle réforme, la mise en conformité de ces missions et des nouvelles règles organiques pourra n'être effective qu'à compter de l'année 2007. Sous cette réserve, il n'y a pas lieu, en l'état, de les déclarer contraires à la Constitution. ([2005-530 DC](#), 29 décembre 2005, cons. 24 à 27, 36 et 37, Journal officiel du 31 décembre 2005, page 20705, texte n° 3, Rec. p. 168)

Aux termes du premier alinéa du paragraphe II de l'article 7 de la loi organique du 1er août 2001 : " Les crédits sont spécialisés par programme ou par dotation ". Aux termes du sixième alinéa du paragraphe I du même article : " Un programme regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère et auquel sont associés des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation ". L'article 9 de la loi organique relative à l'application de l'article 65 de la Constitution donne une nouvelle rédaction de l'article 12 de la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994 relative au CSM auquel il confère " l'autonomie budgétaire ". Sans méconnaître la Constitution, le législateur organique a entendu confier à la loi de finances le soin de créer un programme permettant de regrouper de manière cohérente les crédits de ce conseil. Dans ces conditions, il n'est pas contraire à la Constitution. ([2010-611 DC](#), 19 juillet 2010, cons. 13, Journal officiel du 23 juillet 2010, page 13583, texte n° 4, Rec. p. 148)

L'article 82 de la loi de finances pour 2011 ouvre aux ministres, au titre du budget général, les autorisations d'engagement et les crédits de paiement pour 2011, conformément à la répartition par mission donnée à l'état B annexé à la loi déferée. Cet état tient compte du

transfert de 4 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement opéré par voie d'amendement, au sein de la mission " Enseignement scolaire ", du programme " Soutien de la politique de l'éducation nationale " au profit du programme " Enseignement privé du premier et du second degrés ". Les requérants font grief à ce transfert d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement de créer " une rupture d'égalité de traitement entre l'enseignement public et l'enseignement privé ". Il n'appartient pas au Conseil constitutionnel, qui ne dispose pas d'un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement, d'apprécier le montant des autorisations d'engagement et des crédits de paiement votés. Dès lors, le grief doit être écarté. ([2010-622 DC](#), 28 décembre 2010, cons. 16 à 19, Journal officiel du 30 décembre 2010, page 23190, texte n° 3, Rec. p. 416)

6.1.6 Principe d'équilibre

6.1.6.1 Contenu

L'article 1er, alinéa 4, de l'ordonnance du 2 janvier 1959 interdit uniquement que soit compromis l'équilibre économique et financier d'une année, tel qu'il résulte des lois de finances y afférentes, par des mesures législatives qui autorisent des charges nouvelles dont les incidences n'auraient pas pu, au préalable, être appréciées et prises en compte dans une de ces lois de finances. Le regroupement des autorisations de programme dans une " loi de programme " est une simple faculté. La loi soumise au Conseil constitutionnel n'affecte pas l'équilibre défini par la loi de finances pour 1978 puisque les mesures financières qu'elle prévoit n'entreront en application qu'à partir du 1er juillet 1979. Elle ne peut pas compromettre non plus l'équilibre qui sera défini ultérieurement puisqu'elle prévoit que, chaque année, le Parlement sera appelé à statuer sur les crédits qui seront inscrits dans la loi de finances, et dans la limite desquels les aides financières pourront être accordées. ([78-95 DC](#), 27 juillet 1978, cons. 2 à 8, Journal officiel du 29 juillet 1978, page 2948, Rec. p. 26)

La prohibition énoncée par le quatrième alinéa de l'article 1er de l'ordonnance du 2 janvier 1959 a pour objet de faire obstacle à ce qu'une loi permette des dépenses nouvelles alors que ses incidences sur l'équilibre financier de l'année ou sur celui d'exercices ultérieurs n'auraient pas été appréciées et prises en compte, antérieurement par des lois de finances. ([78-95 DC](#), 27 juillet 1978, cons. 4, Journal officiel du 29 juillet 1978, page 2948, Rec. p. 26) ([81-134 DC](#), 5 janvier 1982, cons. 8, Journal officiel du 7 janvier 1982, page 215, Rec. p. 15) ([81-132 DC](#), 16 janvier 1982, cons. 5, Journal officiel du 17 janvier 1982, page 299, Rec. p. 18) ([86-207 DC](#), 26 juin 1986, cons. 37, Journal officiel du 27 juin 1986, page 7978, Rec. p. 61) ([89-260 DC](#), 28 juillet 1989, cons. 12, Journal officiel du 1er août 1989, page 9676, Rec. p. 71)

L'article 40 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, en subordonnant la discussion de la seconde partie de la loi de finances au vote de la première partie, ne fait que tirer les conséquences, au plan de la procédure législative, du principe fondamental affirmé à l'article 1er, alinéa 1er, de la même ordonnance et tend à garantir qu'il ne sera pas porté atteinte, à l'occasion de l'examen de la seconde partie, aux grandes lignes de l'équilibre préalablement défini, tel qu'il a été arrêté par le législateur. Il faut, pour qu'il soit satisfait à cette prescription, que la première partie, en l'absence d'un vote d'ensemble, ait été adoptée en celles de ses dispositions qui constituent sa raison d'être et sont indispensables pour qu'elle puisse remplir son objet ; il en est particulièrement ainsi de l'article qui arrête en recettes et en dépenses les données générales de l'équilibre ; s'il en était autrement, l'adoption des dispositions de la seconde partie n'aurait pas été précédée de la définition de l'équilibre, contrairement à ce qu'exige l'article 40 de l'ordonnance du 2 janvier 1959. Ces règles de

procédure sont inséparables du principe fondamental posé par l'article 1er, alinéa 1er, de cette ordonnance. Elles doivent par suite recevoir application non seulement pour les lois de finances de l'année, mais également pour les lois de finances dites rectificatives, lesquelles, au demeurant, sont, en vertu de l'article 34 de l'ordonnance n° 59-2, présentées en partie ou en totalité dans les mêmes formes que les lois de finances de l'année et peuvent ainsi comporter un article d'équilibre. ([79-110 DC](#), 24 décembre 1979, cons. 3 et 4, Journal officiel du 26 décembre 1979, page 3259, Rec. p. 36) ([92-309 DC](#), 9 juin 1992, cons. 7 à 10, Journal officiel du 11 juin 1992, page 7677, Rec. p. 66)

Les dispositions de l'article 2 de l'ordonnance du 2 janvier 1959, rapprochées des dispositions constitutionnelles organisant l'exercice du pouvoir législatif ne sauraient être entendues comme interdisant à l'État de disposer d'une créance avant l'année budgétaire prévue pour son remboursement. Le transfert de créances de l'État à un établissement public chargé de les gérer et d'en assurer le remboursement à l'État n'est pas contraire à l'article 2 de l'ordonnance car il n'engage pas l'équilibre financier des années ultérieures. Il a, au contraire, pour objet la recherche des meilleures conditions pour le futur équilibre des exercices ultérieurs. ([82-155 DC](#), 30 décembre 1982, cons. 25 et 26, Journal officiel du 31 décembre 1982, page 4034, Rec. p. 88)

Les recettes, qui résultent d'une majoration des tarifs de la taxe annuelle sur les véhicules des sociétés prévue dans la loi de finances rectificative pour 1989, sont au nombre de celles que la loi de finances pour 1990 a pu prendre en compte pour la définition de l'équilibre financier, sans méconnaître les dispositions de l'article 31 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances. ([89-268 DC](#), 29 décembre 1989, cons. 16, Journal officiel du 30 décembre 1989, page 16498, Rec. p. 110)

En vertu de l'article 31 de l'ordonnance du 2 janvier 1959, doivent notamment figurer dans la première partie du projet de loi de finances, pour la détermination de l'équilibre financier de l'exercice à venir, outre l'autorisation de percevoir les impôts existants affectés aux collectivités et aux établissements publics, les dispositions instituant un impôt, si celui-ci est destiné à procurer des ressources à l'État dès le nouvel exercice budgétaire. Des dispositions instituant des impositions dont le produit ne doit pas être versé à l'État et qui sont par elles-mêmes sans effet sur les ressources de l'État pour le nouvel exercice ont par suite pu figurer dans la seconde partie de la loi de finances sans que soient méconnus ni l'article 31 ni l'article 40 de l'ordonnance du 2 janvier 1959. ([90-285 DC](#), 28 décembre 1990, cons. 17 à 20, Journal officiel du 30 décembre 1990, page 16609, Rec. p. 95)

L'article 46 de la loi déferée, relatif à l'équilibre des ressources et des charges de l'État, ne comporte pas d'évaluation du montant des ressources d'emprunt et de trésorerie. Selon les requérants, la loi de finances violerait ainsi l'article 31 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances et ne comprendrait pas les " voies et moyens qui assurent son équilibre financier ". Ainsi qu'il ressort du contenu des rapports parlementaires, le Parlement a disposé, lors de l'examen du projet de loi de finances, des informations auxquelles il a droit sur le montant des ressources d'emprunt et de trésorerie destinées au financement du solde général. L'état A annexé à l'article critiqué présente, par ligne de recettes, les voies et moyens assurant l'équilibre financier. Rejet du grief. ([2000-442 DC](#), 28 décembre 2000, cons. 17 et 18, Journal officiel du 31 décembre 2000, page 21194, Rec. p. 211)

Il résulte de l'ensemble des dispositions de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, rapprochées des dispositions du titre V de la

Constitution, que les règles posées par le quatrième alinéa de son article 1er et par le cinquième alinéa de son article 2 ont pour objet de faire obstacle à ce qu'une loi permette des dépenses nouvelles, alors que ses incidences sur l'équilibre financier de l'année, ou sur celui d'exercices ultérieurs, n'auraient pas été appréciées et prises en compte, antérieurement, par des lois de finances. La loi déferée ne méconnaît pas ces règles, dès lors qu'elle ne permet pas qu'il soit fait face aux charges qu'elle implique sans qu'au préalable les crédits qui s'avèreraient nécessaires aient été prévus, évalués et autorisés par la loi de finances de l'année, modifiée, le cas échéant, par une loi de finances rectificative. ([2000-439 DC](#), 16 janvier 2001, cons. 9 et 10, Journal officiel du 18 janvier 2001, page 931, Rec. p. 42)

Ayant informé le Parlement de son intention de mettre en réserve, en début d'exercice, une faible fraction des crédits ouverts afin de prévenir une détérioration éventuelle de l'équilibre du budget, le Gouvernement n'a pas porté atteinte au principe de sincérité. ([2003-489 DC](#), 29 décembre 2003, cons. 6, Journal officiel du 31 décembre 2003, page 22636, Rec. p. 487)

Le vingt-deuxième alinéa 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. Sur ce fondement et sur celui des dix-huitième et dix-neuvième alinéas 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, pour que les règles énoncées au paragraphe 1 de l'article 3 du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire signé le 2 mars 2012 à Bruxelles prennent effet dans les conditions prévues par cette seconde branche de l'alternative prévue par la première phrase du paragraphe 2 de l'article 3, adopter des dispositions encadrant ces lois relatives, notamment, à l'objectif de 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. ([2012-653 DC](#), 9 août 2012, cons. 24, Journal officiel du 11 août 2012, page 13283, texte n° 70, Rec. p. 453)

Saisi, dans une loi de programmation des finances publiques, d'un mécanisme contraignant d'encadrement des dépenses réelles de fonctionnement de certaines collectivités territoriales, le Conseil constitutionnel juge qu'en instituant ce mécanisme, le législateur a entendu mettre en œuvre « *l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques* » figurant à l'avant-dernier alinéa de l'article 34 de la Constitution. ([2017-760 DC](#), 18 janvier 2018, paragr. 12, JORF n°0018 du 23 janvier 2018 texte n°2)

6.1.6.2 Nécessité d'une loi de finances rectificative

Il résulte des dispositions de l'article 34, alinéa 5, de la Constitution et des articles 1er, alinéa 1er, 2, alinéa 4, 34 et 38 de l'ordonnance du 2 janvier 1959, rapprochées de celles relatives aux pouvoirs du Parlement en matière fiscale que le Gouvernement est tenu de déposer une loi de finances rectificative dans le cas où il apparaît que les grandes lignes de l'équilibre économique et financier définies par la loi de finances de l'année se trouveraient, en cours

d'exercice, bouleversées. ([91-298 DC](#), 24 juillet 1991, cons. 9, Journal officiel du 26 juillet 1991, page 9920, Rec. p. 82)

Si les articles 1er, 2, alinéa 2, et 4 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 placent dans la compétence des seules lois de finances la définition de l'équilibre économique et financier, la prévision et l'autorisation de l'ensemble des ressources de l'État ainsi que l'évaluation du rendement des impôts dont le produit est affecté à l'État, ces dispositions ne sauraient s'opposer à ce qu'une loi ordinaire, même lorsque, comme c'est le cas en l'espèce, elle affecte l'exécution du budget en cours, édicte une modification fiscale avant l'adoption d'une loi de finances qui doit en traduire l'incidence sur l'équilibre du budget. ([95-365 DC](#), 27 juillet 1995, cons. 4, Journal officiel du 29 juillet 1995, page 11338, Rec. p. 214)

Il ne ressort pas des éléments fournis au Conseil constitutionnel que les évaluations de recettes pour 2000 prises en compte à l'article d'équilibre soient, eu égard à l'amplitude de la sous-estimation alléguée rapportée aux masses budgétaires, entachées d'une erreur manifeste. Si, au cours de l'exercice 2000, les recouvrements de recettes constatés dépassaient sensiblement les prévisions, il appartiendrait au Gouvernement de soumettre aux assemblées, comme il s'y est au demeurant engagé, un projet de loi de finances rectificative. ([99-424 DC](#), 29 décembre 1999, cons. 4, Journal officiel du 31 décembre 1999, page 19991, Rec. p. 156)

Si, au cours de l'exercice à venir, les recouvrements de recettes constatés s'écartaient sensiblement des prévisions prises en compte à l'article d'équilibre, il appartiendrait au Gouvernement de soumettre au Parlement un projet de loi de finances rectificative. ([2001-456 DC](#), 27 décembre 2001, cons. 4, Journal officiel du 29 décembre 2001, page 21159, Rec. p. 180) ([2002-464 DC](#), 27 décembre 2002, cons. 7, Journal officiel du 31 décembre 2002, page 22103, Rec. p. 583)

6.1.6.3 Loi de financement de la sécurité sociale

L'article 3 de la loi de finances rectificative pour 2000 affecte au Fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de sécurité sociale le reliquat du droit de consommation sur les tabacs manufacturés perçu par l'État au titre de l'année 2000. Aux termes du deuxième alinéa du II de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale, " seules les lois de financement peuvent modifier les dispositions prises en vertu des 1° à 5° du I ". Cette dernière disposition a pour objet de faire obstacle à ce que les conditions générales de l'équilibre financier, telles qu'elles résultent de la loi de financement de la sécurité sociale de l'année, modifiée le cas échéant par des lois de financement rectificatives, ne soient affectées par l'application de textes législatifs ou réglementaires dont les incidences sur les conditions de cet équilibre, dans le cadre de l'année, n'auraient pu, au préalable, être appréciées et prises en compte par une des lois de financement susmentionnées. Le transfert du reliquat du produit du droit de consommation sur les tabacs du budget de l'État vers le Fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de sécurité sociale est évalué à 3 milliards de francs. Ce transfert affecterait les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale pour l'année 2000, alors qu'aucune loi de financement de la sécurité sociale n'a pris en compte cette incidence et qu'aucune ne pourra plus le faire d'ici à la fin de l'exercice. Il convient à cet égard de relever que le IX de l'article 16 de la loi du 23 décembre 2000 de financement de la sécurité sociale pour 2001 rend seulement applicable, dès le 1er janvier 2000, l'affectation des droits sur les boissons au Fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de sécurité sociale. En conséquence, l'article 3 de la loi déferée doit être déclaré non conforme à la Constitution

comme contraire aux dispositions de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale. ([2000-441 DC](#), 28 décembre 2000, cons. 8 et 10 à 12, Journal officiel du 31 décembre 2000, page 21204, Rec. p. 201)

L'article 4 de la loi de finances rectificative majore de 350 millions de francs le prélèvement opéré sur le produit de la contribution sociale des sociétés au profit du budget annexe des prestations sociales agricoles pour 2000. Cette disposition a pour effet de diminuer du même montant les ressources affectées au Fonds de solidarité vieillesse. La mesure prévue par l'article critiqué, qui trouve sa place dans une loi de finances, n'a pas sur les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale pour l'année 2000 une incidence telle qu'elle aurait dû, au préalable, être prise en compte par une loi de financement de la sécurité sociale. Grief tiré du non-respect de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale rejeté. ([2000-441 DC](#), 28 décembre 2000, cons. 13 et 15, Journal officiel du 31 décembre 2000, page 21204, Rec. p. 201)

Il ressort des termes mêmes de l'article 1er de la loi organique relative à la gestion de la dette sociale que la loi de financement de la sécurité sociale doit prévoir l'ensemble des ressources affectées au remboursement de la dette sociale jusqu'au terme prévu pour celui-ci. Le Conseil constitutionnel sera ainsi mis à même de vérifier que ces ressources sont suffisantes pour que ce terme ne soit pas dépassé. De plus, ces dispositions doivent être combinées avec celles du premier alinéa du 2° du C du paragraphe I de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale, qui prévoient que la loi de financement de la sécurité sociale " détermine, pour l'année à venir, de manière sincère, les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale compte tenu notamment des conditions économiques générales et de leur évolution prévisible " et que " cet équilibre est défini au regard des données économiques, sociales et financières décrites dans le rapport prévu à l'article 50 de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances ". Dès lors, les lois de financement de la sécurité sociale ne pourront pas conduire, par un transfert sans compensation au profit de ladite caisse d'amortissement de recettes affectées aux régimes de sécurité sociale et aux organismes concourant à leur financement, à une dégradation des conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale de l'année à venir. ([2010-616 DC](#), 10 novembre 2010, cons. 4 et 5, Journal officiel du 16 novembre 2010, page 20350, texte n° 11, Rec. p. 317)

Il résulte de la combinaison des dispositions du premier alinéa du 2° du C du paragraphe I de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale avec celles de l'article 4 bis de l'ordonnance n° 96-50 du 24 janvier 1996 relative au remboursement de la dette sociale que les lois de financement de la sécurité sociale ne peuvent pas conduire, par un transfert sans compensation au profit de ladite caisse d'amortissement de recettes affectées aux régimes de sécurité sociale et aux organismes concourant à leur financement, à une dégradation des conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale de l'année à venir.

D'un côté, l'article 9 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2011 affecte au financement de la reprise de dette sociale par la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) pour les années 2009, 2010 et 2011 le produit de 0,28 point supplémentaire de contribution sociale généralisée, initialement affecté à la Caisse nationale d'allocations familiales. Il affecte au financement, par la CADES, de la dette transférée pour les années 2011 à 2018 une part des prélèvements sur les placements et le patrimoine mentionnés aux articles L. 245-14 et L. 245-15 du code de la sécurité sociale correspondant à un taux de 1,3 % ainsi qu'un versement annuel par le fonds de réserve pour les retraites de 2,1 milliards d'euros entre 2011 et 2024.

De l'autre côté, l'article 9 de la loi déferée prévoit que les ressources de la Caisse

nationale d'allocations familiales comprennent désormais le produit de la taxe mentionnée au second alinéa du 2° bis de l'article 1001 du code général des impôts, le prélèvement résultant de l'aménagement des règles d'imposition aux prélèvements sociaux de la part en euros des contrats d'assurance vie en unités de compte, ainsi que la taxe exceptionnelle sur les sommes placées sur la réserve de capitalisation des entreprises d'assurance. Les articles 21, 22 et 23 de la loi de finances pour 2011 adoptée définitivement par le Parlement la veille de la décision du Conseil constitutionnel confirment cette affectation et la précisent.

Ces dispositions permettent d'assurer à la Caisse nationale d'allocations familiales, par l'affectation de ressources nouvelles, la compensation, en 2011, de l'affectation de recettes à la Caisse d'amortissement. Dès lors, le grief tiré de la méconnaissance par les dispositions de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2011 de l'objectif d'équilibre financier de la sécurité sociale doit être rejeté. ([2010-620 DC](#), 16 décembre 2010, cons. 6 et 8 à 10, Journal officiel du 21 décembre 2010, page 22439, texte n° 2, Rec. p. 394)

Il ressort des dispositions de l'article 4 bis de l'ordonnance n° 96-50 du 24 janvier 1996 relative au remboursement de la dette sociale que la loi de financement de la sécurité sociale doit prévoir l'ensemble des ressources affectées au remboursement de la dette sociale jusqu'au terme prévu pour celui-ci et qu'il appartient au Conseil constitutionnel de vérifier que ces ressources sont suffisantes pour que ce terme ne soit pas dépassé. Ainsi, dans la loi de financement de la sécurité sociale pour 2011, le Conseil constitutionnel a relevé que l'article 9 de cette loi a pour effet de fixer à 2025 le terme du remboursement de la dette sociale et prévoit le transfert de ressources nécessaires pour respecter ce terme : produit supplémentaire de 0,28 point de contribution sociale généralisée, part des prélèvements sur les placements et le patrimoine, versement annuel de 2,1 milliards d'euros par le fonds de réserve des retraites.

Ces dispositions permettent de prévoir l'ensemble des ressources affectées au remboursement de la dette sociale jusqu'au terme prévu pour celui-ci. Dès lors, le grief tiré de la méconnaissance par les dispositions de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2011 de l'objectif d'équilibre financier de la sécurité sociale doit être rejeté. ([2010-620 DC](#), 16 décembre 2010, cons. 5, 7, 8 et 10, Journal officiel du 21 décembre 2010, page 22439, texte n° 2, Rec. p. 394)

Les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale pour l'année en cours et l'année à venir doivent être établies de façon sincère. Cette sincérité se caractérise par l'absence d'intention de fausser les grandes lignes de cet équilibre. Il s'ensuit, d'une part, que les objectifs de dépenses et notamment l'objectif national de dépenses d'assurance maladie doivent être initialement établis par le Gouvernement au regard des informations disponibles à la date du dépôt du projet de loi de financement de la sécurité sociale. D'autre part, il appartient au Gouvernement d'informer le Parlement, au cours de l'examen de ce projet de loi, lorsque surviennent des circonstances de droit ou de fait de nature à remettre en cause les conditions générales de l'équilibre financier des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale et, dans ce cas, de corriger les prévisions initiales.

Compte tenu des modifications, présentées par le Gouvernement au cours du débat parlementaire, des prévisions économiques initiales associées au projet de loi de financement, les dispositions de l'article 88 ont pour objet d'assurer, par le surcroît de ressources qu'elles prévoient, la sincérité des conditions générales de l'équilibre financier des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale tel que déterminé dans le projet de loi de financement initial. Ainsi, elles sont destinées à assurer le respect de la Constitution. Le grief tiré de ce qu'elles auraient été adoptées selon une procédure contraire à cette dernière doit donc être écarté. ([2011-](#)

[642 DC](#), 15 décembre 2011, cons. 4 et 5, Journal officiel du 22 décembre 2011, page 21719, texte n° 2, Rec. p. 588)

6.1.7 Principe de sincérité

6.1.7.1 Loi de finances

6.1.7.1.1 Régime de l'ordonnance de 1959

L'article 42 de la loi de finances pour 1984 (équilibre général du budget) et l'état A (voies et moyens) se bornent, pour évaluer les ressources de l'État, à traduire l'incidence des dispositions, notamment d'ordre fiscal, actuellement en vigueur ; les éléments contenus dans l'état A de la loi de finances concernant ces évaluations n'ont pas la nature de dispositions ayant pour objet d'édicter ou de modifier des règles relatives aux impositions. L'inclusion dans cet état de l'évaluation du produit attendu pour 1984 de la taxe intérieure sur les produits pétroliers, telle qu'elle résulte de l'ordonnance du 18 mai 1983, n'est qu'un élément de sincérité de cet article et de cet état ; les dispositions dont est saisi le Conseil constitutionnel ne constituent ni une validation ni une ratification de l'ordonnance du 18 mai 1983. ([83-164 DC](#), 29 décembre 1983, cons. 12, Journal officiel du 30 décembre 1983, page 3871, Rec. p. 67)

La sincérité des recettes et du déficit figurant dans la loi déferée est contestée par les requérants, qui dénoncent à cet égard une sous-évaluation de recettes fiscales. Les ressources de l'État retracées dans les lois de finances présentent un caractère prévisionnel et sont prises en compte sous forme d'évaluations. Il ne ressort pas des éléments fournis au Conseil constitutionnel que les évaluations prises en compte dans l'article d'équilibre soient, eu égard au montant de la sous-estimation alléguée rapporté aux masses budgétaires, entachées d'une erreur manifeste. ([93-320 DC](#), 21 juin 1993, cons. 23, Journal officiel du 23 juin 1993, page 8869, Rec. p. 146) ([2000-441 DC](#), 28 décembre 2000, cons. 2 et 3, Journal officiel du 31 décembre 2000, page 21204, Rec. p. 201)

Une disposition ayant pour objet de substituer la Caisse des dépôts et consignations à la Caisse de garantie du logement social pour la gestion et le financement des prêts consentis aux organismes d'habitation à loyer modéré constitue avec une disposition instituant au profit de l'État un prélèvement de 15 milliards de francs sur la Caisse des dépôts au titre de l'excédent de subventions versées par l'État à la Caisse de garantie du logement social les éléments indivisibles d'un dispositif d'ensemble visant à satisfaire un besoin de financement de l'État ; celles-ci sont donc au nombre de celles qui peuvent, sans altérer la sincérité de sa présentation, figurer dans une loi de finances. ([95-371 DC](#), 29 décembre 1995, cons. 2, 4 et 5, Journal officiel du 31 décembre 1995, page 19108, Rec. p. 265)

Des crédits correspondant au prélèvement institué par le dernier alinéa de l'article 5 de la loi du 17 août 1948 relative au redressement financier, ainsi qu'aux prélèvements effectués en application des dispositions de l'article 6 de la loi du 31 juillet 1949 portant aménagement de la taxe locale additionnelle aux taxes sur le chiffre d'affaires, ont été depuis lors rattachés au budget des services financiers en application de ces lois. Le maintien de ce rattachement par voie de fonds de concours, après l'entrée en vigueur de l'ordonnance du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances, n'est pas conforme aux dispositions de son article 19, dès lors que les recettes de ces fonds sont en majorité de caractère fiscal. Le maintien de ce rattachement affecte en outre la prévision de dépenses du budget général. Toutefois, les dépenses en cause sont intégralement retracées dans les comptes définitifs de l'exercice soumis au Parlement dans le cadre de la loi de règlement, en application de l'article 35 de l'ordonnance du 2 janvier 1959.

Par ailleurs, le Parlement a pu être informé des caractéristiques de ces fonds de concours, tant à travers l'annexe qui en dresse, conformément à l'article 111 de la loi de finances pour 1996, l'état récapitulatif, qu'à l'occasion des travaux de ses commissions des finances. De plus le Gouvernement s'est engagé à mettre un terme à cette procédure " dès le projet de loi de finances pour 1999 ". Si ladite procédure, pour ceux de ces crédits qui sont compris dans les recettes du budget général, conduit à affecter l'évaluation du déficit prévisionnel en loi de finances initiale, l'atteinte ainsi portée à la sincérité de la loi de finances ne conduit pas pour autant, en l'espèce, à déclarer la loi déferée contraire à la Constitution. ([97-395 DC](#), 30 décembre 1997, cons. 14, Journal officiel du 31 décembre 1997, page 19313, Rec. p. 333)

Les prélèvements effectués en application des dispositions de l'article 6 de la loi n° 49-1034 du 31 juillet 1949, portant aménagement de la taxe locale additionnelle aux taxes sur le chiffre d'affaires, antérieurement rattachés, en méconnaissance des dispositions de l'article 19 de l'ordonnance du 2 janvier 1959, au budget des services financiers par voie de fonds de concours, sont inscrits, à compter de 1999, à la ligne 309 des recettes non fiscales de l'État. La qualification ainsi donnée à ces recettes est sans incidence sur l'évaluation du déficit prévisionnel en loi de finances initiale et, partant, sur la sincérité budgétaire, puisque les crédits qu'elles permettaient d'ouvrir en cours d'année sont désormais retracés dans les dépenses du budget général. Les éventuelles conséquences de la qualification donnée à ces recettes sur le calcul d'un " taux des prélèvements obligatoires " sont, en tout état de cause, sans incidence sur la sincérité de la loi de finances. ([97-395 DC](#), 30 décembre 1997, cons. 14, Journal officiel du 31 décembre 1997, page 19313, Rec. p. 333) ([98-405 DC](#), 29 décembre 1998, cons. 4, Journal officiel du 31 décembre 1998, page 20138, Rec. p. 326)

En inscrivant certains crédits dans la loi de finances rectificative pour 1998 sur des chapitres dotés de crédits pouvant être reportés en application des dispositions de l'article 17 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances, alors même que ces dépenses ne pourront être effectivement engagées qu'au cours de l'exercice budgétaire 1999, le législateur, eu égard au montant limité des sommes en cause par rapport aux masses budgétaires, n'a pas méconnu le principe de la sincérité budgétaire. ([98-406 DC](#), 29 décembre 1998, cons. 2, Journal officiel du 31 décembre 1998, page 20160, Rec. p. 340)

Selon les requérants, l'impact budgétaire de la prochaine cession d'une fraction du capital d'une entreprise publique n'aurait pas été pris en compte dans les estimations de recettes et de charges du compte de cession de titres publics. Or cette opération présentait un caractère aléatoire. Dès lors les exigences d'universalité et de sincérité budgétaires n'ont pas été méconnues par cette absence de prise en compte. ([98-405 DC](#), 29 décembre 1998, cons. 3 et 8, Journal officiel du 31 décembre 1998, page 20138, Rec. p. 326)

Les requérants faisaient valoir que le transfert aux régimes d'assurance maladie de certaines dépenses qui incombait auparavant à l'État constituait des " débudgétisations " de dépenses relevant par nature du budget général de l'État ; seraient dès lors méconnus les principes d'unité, d'universalité et de sincérité budgétaires. Les dépenses ainsi transférées à l'assurance maladie, qui ont directement trait à la sauvegarde de la santé publique, ne sauraient être regardées comme des dépenses qui devraient, par nature, figurer au budget de l'État. Rejet du grief. ([99-422 DC](#), 21 décembre 1999, cons. 39 et 40, Journal officiel du 30 décembre 1999, page 19730, Rec. p. 143)

Les requérants contestent l'évaluation des recettes fiscales de l'État pour 2000, qui ne tiendrait pas compte " de la tendance très dynamique des encaissements en 1999, ainsi que du

niveau effectif de la croissance économique en 1999 ". Ils invoquent à cet égard la révision de l'évaluation du produit de l'impôt sur les sociétés pour l'année en cours, opérée à l'initiative du Gouvernement lors de la discussion de la loi de finances rectificative pour 1999. En l'espèce, il ne ressort pas des éléments fournis au Conseil constitutionnel que les évaluations de recettes pour 2000 prises en compte à l'article d'équilibre soient, eu égard à l'amplitude de la sous-estimation alléguée rapportée aux masses budgétaires, entachées d'une erreur manifeste. Compte tenu des règles de perception de l'impôt sur les sociétés, le rehaussement inscrit dans la loi de finances rectificative pour 1999 n'impliquait pas nécessairement un ajustement de l'évaluation pour 2000 du produit de cet impôt figurant dans l'état A annexé à l'article 67 de la loi déferée. Si, au cours de l'exercice 2000, les recouvrements de recettes constatés dépassaient sensiblement les prévisions, il appartiendrait au Gouvernement de soumettre aux assemblées, comme il s'y est au demeurant engagé, un projet de loi de finances rectificative. ([99-424 DC](#), 29 décembre 1999, cons. 3 et 4, Journal officiel du 31 décembre 1999, page 19991, Rec. p. 156)

Si les dispositions combinées du cinquième alinéa de l'article 1er, de l'article 32, ainsi que des deuxième et quatrième alinéas de l'article 43 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances n'impliquent pas nécessairement de faire figurer dans la loi de finances un tableau d'ensemble des emplois budgétaires de l'État, elles exigent en revanche que le Parlement, lorsqu'il se prononce sur les crédits des différents ministères, soit informé avec précision des effectifs d'agents titulaires et non titulaires employés par l'État à titre permanent, ainsi que des dotations afférentes à leur rémunération. Le pouvoir réglementaire, en matière de création, suppression et transformation de ces emplois, est lié par les informations figurant dans les annexes explicatives, compte tenu des votes du Parlement sur les crédits correspondants. Les requérants invoquent en particulier l'existence d'agents " payés sur crédits " aux ministères de l'éducation nationale, de l'intérieur et de la justice, non comptabilisés dans les emplois de ces ministères. Ils allèguent également, s'agissant des " emplois-jeunes ", que " le caractère temporaire de ces contrats ne doit pas justifier l'absence de prise en compte de ces agents de droit public dans le budget de l'État ". En l'espèce, les annexes explicatives accompagnant le projet de loi de finances faisaient apparaître les crédits nécessaires à la rémunération des maîtres d'internat, surveillants d'externat et maîtres auxiliaires, adjoints de sécurité et agents de justice, ainsi que leurs effectifs et le nombre des postes créés, transformés et supprimés. L'existence de recrutements en surnombre ne ressort pas de la loi de finances. Les dispositions précitées de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances n'imposent pas que soit inscrite dans la loi de finances une comptabilisation des effectifs d'autres personnes morales que l'État, lorsque celui-ci participe en tout ou partie à la rémunération des intéressés, dès lors que cette charge est prise en compte dans la loi de finances. ([99-424 DC](#), 29 décembre 1999, cons. 5 à 8, Journal officiel du 31 décembre 1999, page 19991, Rec. p. 156)

Il serait porté atteinte à la sincérité de la loi de finances du fait des transferts de recettes fiscales au bénéfice de la sécurité sociale, qui correspondraient " à une débudgétisation massive des ressources fiscales ", en contradiction avec les principes d'unité et d'universalité de la loi de finances. Il est fait grief en particulier à la loi de finances de ne pas retracer la contribution sur les heures supplémentaires et la contribution sociale sur les bénéfices des sociétés, affectées par la loi de financement de la sécurité sociale au Fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de sécurité sociale. Ces contributions sont affectées à un établissement public. Les dépenses de ce dernier n'incombent pas par nature à l'État. Lesdites contributions n'ont donc pas nécessairement à figurer dans la loi de finances, ainsi qu'il ressort du premier alinéa de l'article 1er de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, lequel prévoit que les lois de finances déterminent la nature, le montant et

l'affectation des ressources de l'État. En vertu du deuxième alinéa de l'article 31 de ladite ordonnance, il appartient seulement au législateur, dans le cadre de la première partie de la loi de finances, de procéder à l'autorisation générale de perception des impôts affectés aux collectivités et aux établissements publics. Dès lors, nonobstant les inconvénients inhérents à toute débudgétisation du point de vue du contrôle des finances publiques, les principes d'unité et d'universalité budgétaires n'ont pas été méconnus. ([99-424 DC](#), 29 décembre 1999, cons. 9, 11 et 12, Journal officiel du 31 décembre 1999, page 19991, Rec. p. 156)

Il est allégué que n'auraient pas été inscrites les dotations nécessaires pour faire face à deux dépenses annoncées par le Gouvernement et portant, l'une sur la pérennisation de la majoration de l'allocation de rentrée scolaire, l'autre sur le versement par l'État d'une subvention à la Caisse nationale des allocations familiales au titre de ses dépenses relatives au Fonds d'action sociale des travailleurs immigrés et de leurs familles. Les dispositions du quatrième alinéa de l'article 1er de l'ordonnance du 2 janvier 1959 n'imposent pas de prévoir dans la loi de finances initiale les conséquences budgétaires de décisions à venir dont le coût, la date et les modalités de mise en œuvre restent à déterminer. ([99-424 DC](#), 29 décembre 1999, cons. 13 à 15, Journal officiel du 31 décembre 1999, page 19991, Rec. p. 156)

Les requérants contestaient la sincérité de l'évaluation des recettes fiscales, même après le rehaussement de 11,3 milliards de francs opéré par amendement gouvernemental. Ils estimaient cette réévaluation " de trop faible ampleur " au regard des résultats constatés au cours des onze premiers mois de l'année 1999. L'évaluation des recettes fiscales figurant dans la loi déferée n'est entachée d'aucune erreur manifeste. Rejet du grief tiré du défaut de sincérité des prévisions de recettes. ([99-425 DC](#), 29 décembre 1999, cons. 2, Journal officiel du 31 décembre 1999, page 20012, Rec. p. 168)

L'article 46 de la loi de finances pour 2001, relatif à l'équilibre, encourrait, selon les requérants, plusieurs griefs d'inconstitutionnalité. Ils soutiennent que cet article " ne comporte pas d'évaluation du montant des ressources d'emprunt et de trésorerie ". Ainsi, la loi de finances ne comprendrait pas les " voies et moyens qui assurent son équilibre financier ". Ne seraient pas respectés les principes de sincérité et d'universalité, en raison de l'affectation de recettes au Fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de sécurité sociale, ainsi que du caractère, selon eux, arbitraire de l'évaluation du montant des recettes du compte d'affectation des produits de cessions de titres, parts et droits de sociétés. Les plafonds de charges manqueraient également à la sincérité. Ainsi qu'il ressort du contenu des rapports parlementaires, le Parlement a disposé, lors de l'examen du projet de loi de finances, des informations auxquelles il a droit sur le montant des ressources d'emprunt et de trésorerie destinées au financement du solde général. L'état A annexé à l'article critiqué présente, par ligne de recettes, les voies et moyens assurant l'équilibre financier. Comme il résulte de la décision n° 99-424 DC, 29 décembre 1999, ni les recettes ni les dépenses du Fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de sécurité sociale, qui n'incombent pas par nature à l'État, ne doivent nécessairement figurer dans la loi de finances. Enfin, compte tenu des éléments dont dispose le Conseil constitutionnel, aucune erreur manifeste n'entache l'évaluation des recettes du compte d'affectation spéciale précité, ni la sincérité des plafonds de charges fixés à l'article critiqué. ([99-424 DC](#), 29 décembre 1999, cons. 13 à 15, Journal officiel du 31 décembre 1999,

page 19991, Rec. p. 156) ([2000-442 DC](#), 28 décembre 2000, cons. 17 et 18, Journal officiel du 31 décembre 2000, page 21194, Rec. p. 211)

6.1.7.1.2 Régime de la loi organique relative aux lois de finances de 2001

Le principe de sincérité énoncé par l'article 32 de la loi organique relative aux lois de finances n'a pas la même portée s'agissant des lois de règlement et des autres lois de finances. Dans le cas de la loi de finances de l'année, des lois de finances rectificatives et des lois particulières prises selon des procédures d'urgence comme celles prévues à l'article 45, la sincérité se caractérise par l'absence d'intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre déterminé par la loi de finances. La sincérité de la loi de règlement s'entend en outre comme imposant l'exactitude des comptes. ([2001-448 DC](#), 25 juillet 2001, cons. 60 et 61, Journal officiel du 2 août 2001, page 12490, Rec. p. 99)

Le projet de loi de règlement est soumis par l'article 46 de la loi organique relative aux lois de finances à l'obligation de dépôt et de distribution avant le 1er juin de l'année qui suit la clôture de l'exercice concerné. Doivent être joints dans le même délai l'ensemble des documents prévus à l'article 54 ainsi que le rapport et la certification des comptes, assurés par la Cour des comptes conformément à l'article 58. L'article 41 de la même loi organique dispose que, devant chaque assemblée, le projet de loi de règlement afférent à l'année précédente est soumis au vote en première lecture avant la mise en discussion du projet de loi de finances de l'année suivante. Ces divers délais 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. Une éventuelle méconnaissance de ces procédures ne saurait interdire d'entreprendre l'examen du projet concerné. La conformité de la loi de finances à la Constitution serait alors appréciée au regard tant des exigences de continuité de la vie nationale que de l'impératif de sincérité qui s'attache à l'examen des lois de finances pendant toute la durée de celui-ci. ([2001-448 DC](#), 25 juillet 2001, cons. 78, 79, 81, 82, 88 et 89, Journal officiel du 2 août 2001, page 12490, Rec. p. 99)

L'article 48 de la loi organique relative aux lois de finances prévoit la présentation par le Gouvernement, au cours du dernier trimestre de la session ordinaire, d'un rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques, qui peut donner lieu à un débat à l'Assemblée nationale et au Sénat. L'article 52 prévoit à l'ouverture de la session ordinaire, en vue de l'examen et du vote, tant du projet de loi de finances que du projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année suivante, la présentation d'un rapport sur les prélèvements obligatoires et sur leur évolution, avec un débat devant chaque assemblée. L'article 55 exige l'évaluation chiffrée de l'incidence de chaque disposition d'un projet de loi de finances affectant les ressources ou les charges de l'État. L'article 56 prescrit la publication au Journal officiel non seulement des divers décrets et arrêtés prévus par la loi organique, mais aussi " des rapports qui en présentent les motivations, sauf en ce qui concerne les sujets à caractère secret touchant à la défense nationale, à la sécurité intérieure ou extérieure de l'État ou aux affaires étrangères ". L'objet de ces dispositions, qui trouvent leur fondement dans l'habilitation conférée à la loi organique par le premier alinéa de l'article 47 de la Constitution, est de prévoir les conditions dans lesquelles les membres du Parlement sont informés de l'exécution des lois de finances, de la gestion des finances publiques et des prévisions de ressources et de charges de l'État avant d'examiner les projets de loi de finances. Toutefois, une éventuelle méconnaissance de ces procédures ne saurait faire obstacle à la mise en discussion

d'un projet de loi de finances. La conformité de la loi de finances à la Constitution serait alors appréciée au regard tant des exigences de la continuité de la vie nationale que de l'impératif de sincérité qui s'attache à l'examen des lois de finances pendant toute la durée de celui-ci. ([2001-448 DC](#), 25 juillet 2001, cons. 83 à 89 et 91, Journal officiel du 2 août 2001, page 12490, Rec. p. 99)

L'article 32 de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances, rendu applicable à compter du 1er janvier 2002 par son article 65 dispose : " Les lois de finances présentent de façon sincère l'ensemble des ressources et des charges de l'État. Leur sincérité s'apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler. " S'agissant de la loi de finances de l'année, la sincérité se caractérise par l'absence d'intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre. ([2001-448 DC](#), 25 juillet 2001, cons. 60, Journal officiel du 2 août 2001, page 12490, Rec. p. 99) ([2002-464 DC](#), 27 décembre 2002, cons. 3, Journal officiel du 31 décembre 2002, page 22103, Rec. p. 583) ([2003-489 DC](#), 29 décembre 2003, cons. 3, Journal officiel du 31 décembre 2003, page 22636, Rec. p. 487)

Il est allégué que le niveau des recettes fiscales serait " manifestement surévalué " du fait d'une estimation trop optimiste de la croissance économique. Il ne ressort pas des éléments soumis au Conseil constitutionnel que les évaluations de recettes pour 2002 prises en compte à l'article d'équilibre soient entachées d'une erreur manifeste, compte tenu des aléas inhérents à leur évaluation et des incertitudes particulières relatives à l'évolution de l'économie en 2002. Si, au cours de l'exercice 2002, les recouvrements de recettes constatés s'écartaient sensiblement des prévisions, il appartiendrait au Gouvernement de soumettre au Parlement un projet de loi de finances rectificative. ([2001-456 DC](#), 27 décembre 2001, cons. 3 et 4, Journal officiel du 29 décembre 2001, page 21159, Rec. p. 180)

Il est soutenu que l'affectation de diverses recettes fiscales au Fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de sécurité sociale et l'absence de prise en compte des dépenses de ce fonds dans le budget de l'État seraient contraires à l'ordonnance du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances et porteraient atteinte à la sincérité de la loi déferée. Il résulte des dispositions du premier alinéa de l'article 1er de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances que les ressources et les dépenses d'un établissement public n'ont pas à figurer dans la loi de finances, laquelle, en vertu du deuxième alinéa de l'article 31 de ladite ordonnance, doit seulement procéder à l'autorisation générale de perception des impôts affectés aux établissements publics. Dès lors, nonobstant les effets de toute débudgétisation du point de vue du contrôle parlementaire, n'ont été méconnus en l'espèce ni le principe de sincérité, ni aucune autre exigence de valeur constitutionnelle. ([2001-456 DC](#), 27 décembre 2001, cons. 5 et 6, Journal officiel du 29 décembre 2001, page 21159, Rec. p. 180)

Il est soutenu que les dispositions du tableau d'équilibre figurant à l'article d'équilibre seraient " manifestement erronées ". En effet, selon les requérants, si les montants portés tiennent compte de " nombreux amendements visant à réduire plusieurs lignes de crédits ", certaines de celles-ci " n'apparaissent pas dans le projet de loi de finances pour 2002 ". À cet égard, sont cités quatre articles contenus dans des chapitres du budget général. Aux termes de l'article 43 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances, " dès la promulgation de la loi de finances de l'année..., le Gouvernement prend des décrets portant... répartition par chapitre pour chaque ministère des crédits ouverts... Ces décrets ne peuvent apporter aux chapitres..., par rapport aux dotations correspondantes de l'année précédente, que les modifications proposées par le Gouvernement dans les annexes explicatives, compte tenu des

votes du Parlement ". Le Gouvernement était donc seulement tenu de fournir au Parlement, dans l'exposé des motifs des amendements en cause, des informations relatives à la répartition par chapitre des modifications proposées. En tout état de cause, les erreurs ou omissions alléguées, eu égard à leur montant limité et à leur caractère involontaire et purement matériel, n'ont pas porté atteinte au droit d'information du Parlement. ([2001-456 DC](#), 27 décembre 2001, cons. 9 et 10, Journal officiel du 29 décembre 2001, page 21159, Rec. p. 180)

Il ne ressort pas des éléments soumis au Conseil constitutionnel que les évaluations de recettes pour 2003 prises en compte à l'article d'équilibre soient entachées d'une erreur manifeste, compte tenu des aléas inhérents à leur évaluation et des incertitudes relatives à l'évolution de l'économie en 2003. En outre, l'erreur alléguée dans le choix des hypothèses économiques ne conduirait, selon les requérants eux-mêmes, qu'à une surestimation des recettes fiscales de faible ampleur (2 milliards d'euros pour les recettes fiscales nettes), au regard des masses budgétaires. ([2002-464 DC](#), 27 décembre 2002, cons. 4, Journal officiel du 31 décembre 2002, page 22103, Rec. p. 583)

En informant le Parlement de son intention de procéder à une " régulation budgétaire ", par la mise en réserve, en début d'exercice, d'une faible fraction des crédits ouverts afin de prévenir une détérioration éventuelle de l'équilibre, le Gouvernement a respecté le principe de sincérité. ([2002-464 DC](#), 27 décembre 2002, cons. 5, Journal officiel du 31 décembre 2002, page 22103, Rec. p. 583)

Les explications données au Parlement par le Gouvernement sur les mesures de gestion envisagées en cours d'exercice, et notamment sur les montants prévisibles de crédits reportables, ne traduisent pas l'insincérité des prévisions de dépenses. ([2002-464 DC](#), 27 décembre 2002, cons. 6, Journal officiel du 31 décembre 2002, page 22103, Rec. p. 583)

Les prévisions critiquées doivent être appréciées au regard des informations disponibles à la date du dépôt et de l'adoption du texte dont est issue la loi déferée et compte tenu des aléas inhérents à leur évaluation. Il ne ressort des éléments soumis au Conseil constitutionnel ni que l'hypothèse de croissance du produit intérieur brut retenue pour 2004, ni que le déficit budgétaire prévu soient entachés d'une erreur manifeste. Il ne ressort pas non plus des éléments soumis au Conseil constitutionnel que le Gouvernement ait dissimulé au Parlement des engagements souscrits auprès des institutions communautaires de nature à remettre en cause les prévisions figurant dans la loi de finances pour 2004. ([2003-489 DC](#), 29 décembre 2003, cons. 4 et 5, Journal officiel du 31 décembre 2003, page 22636, Rec. p. 487)

Ayant informé le Parlement de son intention de mettre en réserve, en début d'exercice, une faible fraction des crédits ouverts afin de prévenir une détérioration éventuelle de l'équilibre du budget, le Gouvernement n'a pas porté atteinte au principe de sincérité. ([2003-489 DC](#), 29 décembre 2003, cons. 6, Journal officiel du 31 décembre 2003, page 22636, Rec. p. 487)

Aux termes de l'article 32 de la loi organique du 1er août 2001, applicable depuis le 1er janvier 2002, " les lois de finances présentent de façon sincère l'ensemble des ressources et des charges de l'État. Leur sincérité s'apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler ". S'agissant de la loi de finances de l'année, la sincérité se caractérise par l'absence d'intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre. Les prévisions de recettes doivent être initialement établies par le Gouvernement au regard des informations disponibles à la date du dépôt du projet de loi de finances. De plus, il lui appartient d'informer le Parlement, au cours de l'examen de ce projet de loi, lorsque

surviennent des circonstances de droit ou de fait de nature à les remettre en cause et, en pareille hypothèse, de procéder aux corrections nécessaires. Enfin, il incombe au législateur, lorsqu'il arrête ces prévisions, de prendre en compte l'ensemble des données dont il a connaissance et qui ont une incidence sur l'article d'équilibre. Toutefois, les prévisions de recettes sont inévitablement affectées des aléas inhérents à de telles estimations et des incertitudes relatives à l'évolution de l'économie. S'agissant des dépenses, il est loisible au Gouvernement de prévoir la mise en réserve, en début d'exercice, d'une faible fraction des crédits ouverts afin de prévenir une détérioration éventuelle de l'équilibre budgétaire. En effet, le vote par le Parlement des plafonds afférents aux grandes catégories de dépenses et des crédits mis à la disposition des ministres n'emporte pas, pour ces derniers, obligation de dépenser la totalité des crédits ouverts. En outre, les autorisations de dépense accordées ne font pas obstacle aux prérogatives que le Gouvernement tient de l'article 20 de la Constitution en matière d'exécution de la loi de finances. De plus, l'annonce d'une mise en réserve ne révèle ni que certaines dépenses auraient été sous-évaluées à due concurrence, ni que les crédits correspondants seront annulés dans des conditions irrégulières. En effet, les mesures de gestion susceptibles d'être mises en œuvre en cours d'exercice devront respecter les prescriptions de la loi organique du 1er août 2001. En particulier, son article 14, applicable depuis le 1er janvier 2002, ne prévoit la possibilité d'annuler un crédit par décret que pour " prévenir une détérioration de l'équilibre budgétaire défini par la dernière loi de finances afférente à l'année concernée " ou lorsque ce crédit est " devenu sans objet ". En outre, il impose que les commissions compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat soient informées de tout décret d'annulation avant sa publication et de " tout acte, quelle qu'en soit la nature, ayant pour objet ou pour effet de rendre des crédits indisponibles ". ([2004-511 DC](#), 29 décembre 2004, cons. 3 à 8, Journal officiel du 31 décembre 2004, page 22571, texte n° 5, Rec. p. 236)

Un retard dans la mise en distribution de tout ou partie des documents exigés par la loi organique afin de renforcer l'information et le contrôle du Parlement sur les finances publiques ou une méconnaissance des procédures qu'elle prévoit à cette même fin ne sauraient faire obstacle à la mise en discussion du projet de loi de finances. La conformité de celui-ci 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. ([2005-517 DC](#), 7 juillet 2005, cons. 6, Journal officiel du 13 juillet 2005, page 11444, texte n° 2, Rec. p. 108)

Les documents devant être joints au projet de loi de finances en vertu des articles 51 et 54 de la loi organique du 1er août 2001 doivent permettre au Parlement de se prononcer en connaissance de cause et de contrôler, a posteriori, l'utilisation faite des autorisations qui lui ont été demandées. Les indicateurs de performances, qui figurent dans ces documents, ne doivent pas être entachés d'un défaut de sincérité. S'agissant de la loi de finances pour 2006, un tel défaut de sincérité n'est pas établi. Si quelques retards ou déficiences ont pu être constatés et devront être corrigés à l'avenir, ils ne sont, ni par leur nombre, ni par leur ampleur, de nature à remettre en cause la régularité d'ensemble de la procédure législative. ([2005-530 DC](#), 29 décembre 2005, cons. 3 à 5, Journal officiel du 31 décembre 2005, page 20705, texte n° 3, Rec. p. 168)

Aux termes de l'article 14 de la Déclaration de 1789, " tous les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée ". Aux termes de son article 15, " la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration ". Il résulte de ces dispositions que les

ressources et les charges de l'État doivent être présentées de façon sincère. L'article 32 de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances rappelle ce principe, en précisant que la sincérité des lois de finances " s'apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler ". Il en résulte que le principe de sincérité n'a pas la même portée s'agissant des lois de règlement et des autres lois de finances. Dans le cas de la loi de finances de l'année, des lois de finances rectificatives et des lois particulières prises selon les procédures d'urgence prévues à l'article 45 de la loi organique, la sincérité se caractérise par l'absence d'intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre déterminé par la loi de finances. La sincérité de la loi de règlement s'entend en outre comme imposant l'exactitude des comptes. ([2006-538 DC](#), 13 juillet 2006, cons. 2 et 3, Journal officiel du 20 juillet 2006, page 10894, texte n° 2, Rec. p. 73)

Il incombe au Gouvernement de soumettre au Parlement un projet de loi de finances rectificative en cours d'exercice lorsque les grandes lignes de l'équilibre de la loi de finances initiale s'écartent sensiblement des prévisions. ([2007-555 DC](#), 16 août 2007, cons. 38, Journal officiel du 22 août 2007, page 13959, texte n° 3, Rec. p. 310)

Conformément aux articles 14 et 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, les ressources et les charges de l'État doivent être présentées de façon sincère. L'article 32 de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances susvisée dispose : " Les lois de finances présentent de façon sincère l'ensemble des ressources et charges de l'État. Leur sincérité s'apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler. " Il en résulte que le principe de sincérité n'a pas la même portée s'agissant des lois de règlement et des autres lois de finances. Dans le cas de la loi de finances de l'année, des lois de finances rectificatives et des lois particulières prises selon les procédures d'urgence prévues à l'article 45 de la loi organique, la sincérité se caractérise par l'absence d'intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre déterminé par la loi de finances. La sincérité de la loi de règlement s'entend en outre de l'exactitude des comptes. ([2009-585 DC](#), 6 août 2009, cons. 2, Journal officiel du 11 août 2009, page 13315, texte n° 3, Rec. p. 159)

Les requérants invoquaient trois griefs qui, selon eux, méconnaissaient le principe de sincérité de la loi de règlement. Le premier grief tiré de ce que des " charges " de l'État exigibles en 2008, afférentes en particulier aux primes versées dans le cadre des plans d'épargne-logement, à des dettes de l'État à l'égard des organismes de sécurité sociale et à des " impayés " du ministère de la défense, auraient été " reportées " sur l'exercice suivant a été rejeté : l'article 1er de la loi de règlement se borne à retracer, à partir des comptes, les encaissements de recettes et les paiements de dépenses au cours de l'année considérée, quelle que soit la régularité de ces opérations. Le deuxième grief portant sur l'erreur d'imputation des frais d'assiette et de recouvrement des impôts locaux, prélevés par l'État en vertu de l'article 1641 du code général des impôts, était inopérant : l'imputation de cette imposition de toutes natures dans les recettes non fiscales du budget de l'année 2008 l'a été en effet en conformité avec l'état A annexé à la loi de finances initiale, l'exigence d'exactitude des comptes ne portant que sur le montant des encaissements et des décaissements opérés au cours de l'exercice budgétaire. Le troisième grief, contestant le mécanisme dit " des loyers budgétaires ", a été rejeté : il n'a pas d'incidence sur le résultat budgétaire arrêté par la loi de règlement, même s'il majore en apparence les dépenses et les recettes de l'État. En tout état de cause, il n'appartient pas au Conseil constitutionnel, qui ne dispose pas d'un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement, de procéder aux

rectifications de la loi de règlement. ([2009-585 DC](#), 6 août 2009, cons. 4 à 7, Journal officiel du 11 août 2009, page 13315, texte n° 3, Rec. p. 159)

Il résulte de l'article 32 de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances que la sincérité de la loi de finances de l'année se caractérise par l'absence d'intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre qu'elle détermine. ([2009-599 DC](#), 29 décembre 2009, cons. 3, Journal officiel du 31 décembre 2009, page 22995, texte n° 3, Rec. p. 218)

Il ne ressort pas des éléments soumis au Conseil constitutionnel que les évaluations de recettes pour 2010 soient entachées d'une volonté délibérée de les sous-estimer, compte tenu des aléas inhérents à leur évaluation et des incertitudes particulières relatives à l'évolution de l'économie en 2010. En outre, en application du 10° du paragraphe I de l'article 34 de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances, le paragraphe IV de l'article 67 de la loi de finances pour 2010 dispose que les éventuels surplus des impositions de toutes natures " sont utilisés dans leur totalité pour réduire le déficit budgétaire ". Rejet du grief d'atteinte au principe de sincérité des lois de finances tiré de ce que les hypothèses économiques de croissance qui fondent la loi de finances pour 2010 ont été sous évaluées. ([2009-599 DC](#), 29 décembre 2009, cons. 4 et 5, Journal officiel du 31 décembre 2009, page 22995, texte n° 3, Rec. p. 218)

D'une part, qu'il n'appartient pas au Conseil constitutionnel, qui ne dispose pas d'un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement, d'apprécier le montant des autorisations d'engagement et des crédits de paiement votés. À les supposer établies, les insuffisances dénoncées ne sont pas manifestement incompatibles avec les besoins prévisibles. D'autre part, l'indication jointe au projet de loi de finances du taux de mise en réserve pour les crédits limitatifs répond aux dispositions de l'article 51 de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances. Rejet du grief d'atteinte au principe de sincérité des lois de finances tiré de ce que certains crédits budgétaires seraient sous-dotés et que la mise en réserve de crédit aurait vocation à financer, en cours de gestion, ces besoins de crédit. ([2009-599 DC](#), 29 décembre 2009, cons. 6 et 7, Journal officiel du 31 décembre 2009, page 22995, texte n° 3, Rec. p. 218)

Les informations données par le Gouvernement en cours d'examen de la loi de finances sur les mesures envisagées d'un recours supplémentaire à l'emprunt, qui devront donner lieu à un projet de loi de finances rectificative en application de l'article 35 de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances, n'affectent pas la sincérité de la loi de finances initiale. Rejet du grief tiré de ce que le " grand emprunt " de 35 milliards d'euros annoncé n'a pas été inscrit en loi de finances. ([2009-599 DC](#), 29 décembre 2009, cons. 8 et 9, Journal officiel du 31 décembre 2009, page 22995, texte n° 3, Rec. p. 218)

L'article 82 de la loi de finances pour 2011 ouvre aux ministres, au titre du budget général, les autorisations d'engagement et les crédits de paiement pour 2011, conformément à la répartition par mission donnée à l'état B annexé à la loi déferée. Cet état tient compte du transfert de 4 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement opéré par voie d'amendement, au sein de la mission " Enseignement scolaire ", du programme " Soutien de la politique de l'éducation nationale " au profit du programme " Enseignement privé du premier et du second degrés ". Les requérants font grief à ce transfert d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement de créer " une rupture d'égalité de traitement entre l'enseignement public et l'enseignement privé ". Il n'appartient pas au Conseil constitutionnel, qui ne dispose pas d'un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui

du Parlement, d'apprécier le montant des autorisations d'engagement et des crédits de paiement votés. Dès lors, le grief doit être écarté. ([2010-622 DC](#), 28 décembre 2010, cons. 16 à 19, Journal officiel du 30 décembre 2010, page 23190, texte n° 3, Rec. p. 416)

Les requérants soutiennent que les articles 26 et 27 de la première loi de finances rectificative pour 2011 et les états législatifs annexés A et B auxquels ces articles renvoient, en ne tenant pas compte de l'évolution des dépenses prévisibles liées, d'une part, aux opérations extérieures des forces armées et, d'autre part, à la mise en place d'un plan de soutien aux agriculteurs victimes de la sécheresse, méconnaissent le principe de sincérité. Les montants des autorisations d'engagement et crédits de paiement ouverts par la loi de finances de l'année dans le programme " Préparation et emploi des forces " au sein de la mission " Défense " n'ont pas été modifiés par la loi déferée. Ni les montants des autorisations d'engagement et crédits de paiement ouverts par la loi de finances de l'année dans le programme " Économie et développement durable de l'agriculture, de la pêche et des territoires " au sein de la mission " Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales ", ni ceux ouverts dans la mission " Remboursements et dégrèvements " n'ont été modifiés par la loi déferée. Aucune disposition fiscale tendant à alléger le poids des prélèvements pesant sur les agriculteurs victimes de la sécheresse n'a été adoptée dans la loi déferée. Il n'appartient pas au Conseil constitutionnel, qui ne dispose pas d'un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement, d'apprécier le montant des crédits de paiement et des autorisations d'engagement ouverts en lois de finances. À les supposer établies, les insuffisances dénoncées ne sont pas d'une ampleur telle que, rapportées aux masses budgétaires, les évaluations soient entachées d'une erreur manifeste d'appréciation de nature à fausser les grandes lignes de l'équilibre déterminé par la loi de finances. En tout état de cause, si l'évolution des charges ou des ressources était telle qu'elle modifierait les grandes lignes de l'équilibre budgétaire, il appartiendrait au Gouvernement de soumettre au Parlement un nouveau projet de loi de finances rectificative. ([2011-638 DC](#), 28 juillet 2011, cons. 3 à 6 et 10, Journal officiel du 30 juillet 2011, page 13001, texte n° 3, Rec. p. 390)

Les requérants font valoir que les articles 12 (régime fiscal des " pactes d'actionnaires ") et 39 (régime d'exonération des biens professionnels applicable à l'activité économique des redevables de l'impôt de solidarité sur la fortune) de la première loi de finances rectificative pour 2011, déferée, faute d'avoir fait l'objet d'une évaluation préalable sur le fondement du 4° de l'article 53 de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances méconnaissent le principe de sincérité. Un éventuel retard dans la mise en distribution de tout ou partie des documents exigés par cet article 53 ne saurait faire obstacle à la mise en discussion d'un projet de loi de finances rectificative. La conformité d'une loi de finances à la Constitution doit alors être 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 d'une loi de finances pendant toute la durée de celui-ci. Il en va de même dans le cas où les circonstances ne permettraient pas le dépôt de tout ou partie d'un des documents précités. En l'espèce, il ressort des travaux parlementaires que le Gouvernement a communiqué au Parlement les informations nécessaires en cours d'examen de la loi de finances rectificative. Ces éléments, qui n'ont pas été contestés au cours des débats parlementaires, montrent que les conséquences des modifications apportées par ses articles 12 et 39 n'étaient, en termes budgétaires, pas significatives. Rejet du grief. En tout état de cause, si l'évolution des charges ou des ressources était telle qu'elle modifierait les grandes lignes de l'équilibre budgétaire, il appartiendrait au Gouvernement de soumettre au Parlement un

nouveau projet de loi de finances rectificative. ([2011-638 DC](#), 28 juillet 2011, cons. 7 à 10, Journal officiel du 30 juillet 2011, page 13001, texte n° 3, Rec. p. 390)

Aux termes de l'article 32 de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances : " Les lois de finances présentent de façon sincère l'ensemble des ressources et des charges de l'État. Leur sincérité s'apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler ". Il en résulte que la sincérité de la loi de finances de l'année se caractérise par l'absence d'intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre qu'elle détermine.

En premier lieu, il ressort des travaux parlementaires qu'après le vote par l'Assemblée nationale de la première partie de la loi de finances, le Gouvernement a été amené à modifier les prévisions économiques initiales associées à ce projet. Pour assurer la sincérité de la loi de finances et préserver l'équilibre que cette dernière détermine, il a, d'une part, présenté des amendements sur la seconde partie du projet de loi de finances et, d'autre part, tiré les conséquences des nouvelles mesures fiscales insérées dans le projet de loi de finances rectificative alors en discussion.

En second lieu, il ne ressort pas des éléments soumis au Conseil constitutionnel que, compte tenu des incertitudes particulières relatives à l'évolution de l'économie en 2012, les hypothèses économiques de croissance finalement retenues soient entachées d'une intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre de la loi déferée. Rejet du grief tiré de l'insincérité de la loi de finances. ([2011-644 DC](#), 28 décembre 2011, cons. 3 à 5, Journal officiel du 29 décembre 2011, page 22562, texte n° 5, Rec. p. 605)

Conformément aux articles 14 et 15 de la Déclaration de 1789, les ressources et les charges de l'État doivent être présentées de façon sincère.

Le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire signé le 2 mars 2012 à Bruxelles prévoit que des institutions indépendantes doivent vérifier le respect de l'ensemble des règles d'équilibre des finances publiques figurant au paragraphe 1 de l'article 3 du traité. Leur avis portera sur le respect des règles d'équilibre budgétaire et, le cas échéant, sur le mécanisme de correction " déclenché automatiquement ". Aucune exigence constitutionnelle ne fait obstacle à ce qu'une ou plusieurs institutions indépendantes soient chargées, au niveau national, de vérifier le respect des règles énoncées au paragraphe 1 de l'article 3 du traité.

Le Conseil constitutionnel est chargé de contrôler la conformité à la Constitution des lois de programmation relatives aux orientations pluriannuelles des finances publiques, des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale. Saisi dans le cadre de l'article 61 de la Constitution, il doit notamment s'assurer de la sincérité de ces lois. Il aura à exercer ce contrôle en prenant en compte l'avis des institutions indépendantes préalablement mises en place. ([2012-653 DC](#), 9 août 2012, cons. 13, 26 et 27, Journal officiel du 11 août 2012, page 13283, texte n° 70, Rec. p. 453)

L'article 32 de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances dispose : " Les lois de finances présentent de façon sincère l'ensemble des ressources et des charges de l'État. Leur sincérité s'apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler ". Il en résulte que la sincérité d'une loi de finances rectificative se caractérise par l'absence d'intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre qu'elle détermine.

D'une part, les dispositions de l'article 66 de la troisième loi de finances rectificative pour 2012 instaurant le " crédit d'impôt compétitivité emploi ", qui n'entreront en vigueur qu'au 1er janvier 2013, ne peuvent avoir pour effet d'affecter l'équilibre budgétaire de l'année 2012.

D'autre part, le législateur a estimé que le crédit d'impôt n'affectait pas l'équilibre budgétaire de l'année 2013. En tout état de cause, si l'évolution des charges ou des ressources était telle qu'elle modifierait les grandes lignes de l'équilibre budgétaire, il appartiendrait au Gouvernement de soumettre au Parlement un nouveau projet de loi de finances rectificative. ([2012-661 DC](#), 29 décembre 2012, cons. 35 et 36, Journal officiel du 30 décembre 2012, page 21007, texte n° 8, Rec. p. 715)

La sincérité de la loi de finances de l'année se caractérise par l'absence d'intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre qu'elle détermine.

Il ne ressort pas des éléments soumis au Conseil constitutionnel que les hypothèses économiques sur lesquelles est fondée la loi de finances pour 2013 soient entachées d'une intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre de la loi déferée.

Le législateur a estimé que le crédit d'impôt inséré à l'article 24 bis, devenu l'article 66, du troisième projet de loi de finances rectificative pour 2012 n'affectait pas l'équilibre budgétaire de l'année 2013. En tout état de cause, si l'évolution des charges ou des ressources était telle qu'elle modifierait les grandes lignes de l'équilibre budgétaire, il appartiendrait au Gouvernement de soumettre au Parlement un projet de loi de finances rectificative. ([2012-662 DC](#), 29 décembre 2012, cons. 8 à 10, Journal officiel du 30 décembre 2012, page 20966, texte n° 3, Rec. p. 724)

Aux termes de l'article 32 de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances : « Les lois de finances présentent de façon sincère l'ensemble des ressources et des charges de l'État. Leur sincérité s'apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler ». Il en résulte que la sincérité de la loi de finances rectificative se caractérise par l'absence d'intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre qu'elle détermine. ([2014-699 DC](#), 6 août 2014, cons. 3, JORF du 9 août 2014 page 13355, texte n° 3)

Il ne ressort ni de l'avis du Haut conseil des finances publiques ni des autres éléments soumis au Conseil constitutionnel que les hypothèses économiques pour l'année 2014 sur lesquelles est fondée la loi de finances rectificative pour 2014 soient entachées d'une intention de fausser les grandes lignes de son équilibre. ([2014-699 DC](#), 6 août 2014, cons. 4, JORF du 9 août 2014 page 13355, texte n° 3)

Les modifications apportées à l'article liminaire de la loi de finances rectificative pour 2014 lors de la première lecture à l'Assemblée nationale n'ont pas eu pour effet d'empêcher les sénateurs de connaître et d'apprécier les hypothèses macroéconomiques sur lesquelles est fondée cette loi. ([2014-699 DC](#), 6 août 2014, cons. 5, JORF du 9 août 2014 page 13355, texte n° 3)

Aux termes de l'article 32 de la loi organique du 1er août 2001 : « Les lois de finances présentent de façon sincère l'ensemble des ressources et des charges de l'État. Leur sincérité s'apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler ». Il en résulte que la sincérité de la loi de finances de l'année se caractérise par l'absence d'intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre qu'elle détermine.

En premier lieu, le projet de loi de finances pour 2015 a été fondé sur des prévisions de croissance de 0,4 % en moyenne annuelle pour 2014 et de 1 % pour 2015. Dans son avis du 26 septembre 2014, le Haut conseil des finances publiques a estimé la prévision de croissance du Gouvernement « réaliste » pour l'année 2014 et « optimiste » pour l'année 2015, tout en

relevant « plusieurs fragilités touchant au dynamisme de l'environnement international et de la demande intérieure ». Le Haut conseil n'a formulé aucune observation particulière relative aux prévisions de recettes fiscales pour l'année 2015 figurant dans le projet de loi de finances pour 2015. Il ne ressort ni de l'avis du Haut conseil des finances publiques ni des autres éléments soumis au Conseil constitutionnel que les hypothèses économiques et les prévisions de recettes sur lesquelles est fondée la loi de finances soient entachées d'une intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre de la loi déferée.

En second lieu, si le Haut conseil des finances publiques a estimé que le choix de définir une nouvelle trajectoire de solde structurel fait peser un risque « sur la trajectoire de la dette publique qui continuera à augmenter », il ne ressort ni de cet avis du Haut conseil ni des autres éléments soumis au Conseil constitutionnel que les prévisions relatives à la charge de la dette de l'État pour l'année 2015 soient entachées d'une intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre de la loi déferée. ([2014-707 DC](#), 29 décembre 2014, cons. 3 à 7, JORF n°0301 du 30 décembre 2014 page 22947, texte n° 4)

En elles-mêmes, les dispositions de l'article 40 ont seulement pour objet et pour effet de prévoir les règles d'affectation du produit des redevances qui seront dues par les opérateurs privés pour l'utilisation des bandes de fréquences comprises entre 694 MHz et 790 MHz au compte d'affectation spéciale « Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien, des systèmes et des infrastructures de télécommunications de l'État ». Par voie de conséquence, le grief tiré du défaut de sincérité de cet article doit être écarté. ([2014-707 DC](#), 29 décembre 2014, cons. 8 et 9, JORF n°0301 du 30 décembre 2014 page 22947, texte n° 4)

Les ressources provenant du produit des redevances qui seront dues par les opérateurs privés pour l'utilisation des bandes de fréquences comprises entre 694 MHz et 790 MHz pour l'année 2015 ont été évaluées à 2 044 millions d'euros lors du dépôt du projet de loi puis réévaluées à 2 144 millions d'euros lors de l'examen en première lecture à l'Assemblée nationale. Ces ressources ont été prises en compte au titre des montants des autorisations d'engagement et crédits de paiement ouverts par la loi de finances dans le programme « Optimisation de l'usage du spectre hertzien et interception et traitement des émissions électromagnétiques (ministère de la défense) » du compte d'affectation spéciale "Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien, des systèmes et des infrastructures de télécommunications de l'État" pour l'année 2015.

D'une part, il n'appartient pas au Conseil constitutionnel, qui ne dispose pas d'un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement, d'apprécier le montant des crédits de paiement et des autorisations d'engagement ouverts en loi de finances.

D'autre part, le calendrier prévisionnel de la procédure de mise aux enchères est établi afin que cette procédure puisse être achevée avant la fin de l'année 2015 et rend donc encore possible l'engagement des crédits correspondant aux produits provenant de cette mise aux enchères avant la fin de l'année 2015. Rejet du grief. ([2014-707 DC](#), 29 décembre 2014, cons. 10 à 12, JORF n°0301 du 30 décembre 2014 page 22947, texte n° 4)

Selon les députés requérants, l'hypothèse de croissance potentielle, qui diffère de celle retenue dans la loi du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 susvisée, contrevient, par voie de conséquence, aux dispositions de l'article 23 de la loi organique du 17 décembre 2012. Les sénateurs requérants font valoir que l'hypothèse d'inflation pour l'année 2016 est surévaluée. Ils soutiennent également que les

prévisions de recettes et de charges pour 2016 sont particulièrement aléatoires. Il en résulterait une atteinte à la sincérité de la loi de finances.

Aux termes de l'article 32 de la loi organique du 1er août 2001 : « Les lois de finances présentent de façon sincère l'ensemble des ressources et des charges de l'État. Leur sincérité s'apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler ». Il en résulte que la sincérité de la loi de finances de l'année se caractérise par l'absence d'intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre qu'elle détermine.

En premier lieu, il ne ressort ni de l'avis du Haut conseil des finances publiques du 25 septembre 2015 ni des autres éléments soumis au Conseil constitutionnel que les hypothèses économiques et les prévisions de recettes et de charges sur lesquelles est fondée la loi de finances soient entachées d'une intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre qu'elle détermine.

En second lieu, si le Haut conseil des finances publiques a relevé dans son avis qu'une révision des hypothèses de croissance potentielle en dehors du cadre de la loi de programmation des finances publiques « ne permet pas de suivre convenablement l'évolution de la composante structurelle du déficit et nuit à la lisibilité de la politique budgétaire », une telle révision ne méconnaît aucune exigence constitutionnelle. ([2015-725 DC](#), 29 décembre 2015, cons. 3 à 6, JORF n°0302 du 30 décembre 2015 page 24763, texte n° 3)

Les sénateurs requérants contestent la sincérité des dispositions de la loi de finances pour 2016 qui sont relatives au compte d'affectation spéciale « Transition énergétique » ainsi qu'au programme « Service public de l'énergie » de la mission « Écologie, développement et mobilité durable » du budget général de l'État. L'introduction de ces mesures en nouvelle lecture aurait entaché d'insincérité la loi de finances initiale dès lors qu'elles n'ont été présentées qu'à l'occasion du dépôt du projet de loi de finances rectificative pour 2015.

L'article 3 du projet de loi de finances rectificative pour 2015 déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale le 13 novembre 2015 prévoyait la création, à compter du 1er janvier 2016, d'un nouveau compte d'affectation spéciale, financé par des recettes issues de la taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité et de la taxe intérieure sur la consommation de gaz naturel et destiné à financer les dépenses en faveur de la transition énergétique. En outre, une annexe explicative à ce projet de loi mentionnait qu'il était envisagé de créer également un nouveau programme « Service public de l'énergie » au sein de la mission « Écologie, développement et mobilité durable » du budget général de l'État pour l'année 2016, finançant des aides en faveur des « ménages en situation de précarité énergétique », des acteurs mettant en œuvre des « dispositifs de soutien à la cogénération » et des « secteurs électro-intensifs ». Il ressort des travaux parlementaires que, lors de la nouvelle lecture de la loi de finances à l'Assemblée nationale, le Gouvernement a présenté des amendements pour tirer les conséquences des mesures prévues par le projet de loi de finances rectificative, alors en discussion, tendant à la création d'un nouveau compte d'affectation spéciale et réformant la contribution au service public de l'électricité. Les dispositions ainsi introduites en nouvelle lecture n'ont pas eu pour objet ou pour effet d'altérer la sincérité de la loi de finances pour 2016. ([2015-725 DC](#), 29 décembre 2015, cons. 7 et 8, JORF n°0302 du 30 décembre 2015 page 24763, texte n° 3)

Les requérants soutenaient que la loi de finances rectificative pour 2016 méconnaissait le principe de sincérité budgétaire, au regard notamment de l'avis du Haut conseil des finances publiques et critiquaient « les sous-budgétisations en fin de gestion que révèle la loi déferée », en particulier pour la mission « Défense ». Ils considéraient en outre que l'ouverture par la loi déferée de crédits d'équipement au profit de cette mission, en revenant sur des annulations de

crédits prévues par un décret d'avance, « pose la question de la sincérité de la budgétisation initiale ».

Toutefois, d'une part, la circonstance que certaines insuffisances de crédits ouverts en loi de finances de l'année soient révélées par la nécessité d'ouvrir des crédits supplémentaires en loi de finances rectificative n'est, en tout état de cause, pas de nature à entacher cette dernière d'insincérité. D'autre part, les ouvertures de crédits sur la mission « Défense », afin de compenser les annulations de crédits opérées par le décret d'avance, n'ont eu ni pour objet ni pour effet d'altérer la sincérité de la loi déferée. ([2016-743 DC](#), 29 décembre 2016, cons. 2 à 5, JORF n°0303 du 30 décembre 2016 texte n° 9)

Les requérants soutenaient que la loi de finances pour 2017 contrevenait au principe de sincérité budgétaire. Toutefois, en premier lieu, d'une part, lors de la nouvelle lecture à l'Assemblée nationale de la loi déferée, des amendements du Gouvernement à l'article liminaire et à l'article d'équilibre ont tiré les conséquences, sur les évaluations de recettes, de la révision à 1,4 % de la prévision de croissance pour 2016, associée au projet de loi de finances rectificative pour 2016 alors en discussion. Ces modifications contribuent à mettre en œuvre l'impératif de sincérité qui s'attache à l'examen des lois de finances pendant toute la durée de celui-ci. D'autre part, si les hypothèses retenues pour 2016 et 2017 peuvent être regardées comme optimistes, particulièrement en ce qui concerne le déficit pour 2017, ainsi que le Haut conseil des finances publiques l'a relevé, il ne ressort toutefois ni de l'avis de ce dernier, ni des autres éléments dont dispose le Conseil constitutionnel, et notamment des prévisions de croissance du produit intérieur brut pour 2016 et 2017 établies par différentes institutions telles que la commission européenne, la banque de France, le fonds monétaire international et l'organisation de coopération et de développement économiques, que les hypothèses économiques sur lesquelles est fondée la loi de finances sont entachées d'une intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre de la loi déferée. En deuxième lieu, comme l'a observé le Haut conseil des finances publiques, si plusieurs dispositions de la loi de finances ont pour effet d'augmenter les recettes de 2017 en avançant d'une année certaines rentrées fiscales et si les risques affectant les dépenses publiques sont plus importants en 2017 que pour les années précédentes, il ne ressort pas des éléments dont dispose le Conseil constitutionnel que les ressources et les charges de l'État pour 2017 seraient présentées de façon insincère. En troisième lieu, certaines dépenses et mesures fiscales ne produiront leurs effets sur le solde budgétaire qu'à partir de 2018, ce qui rendra plus difficile le respect des orientations pluriannuelles des finances publiques définies par la loi de programmation du 29 décembre 2014. Il n'en résulte cependant aucune méconnaissance d'une exigence constitutionnelle. En dernier lieu, si l'évolution des charges ou des ressources était telle qu'elle modifierait les grandes lignes de l'équilibre budgétaire, il appartiendrait en tout état de cause au Gouvernement de soumettre au Parlement un projet de loi de finances rectificative. ([2016-744 DC](#), 29 décembre 2016, cons. 2 à 9, JORF n°0303 du 30 décembre 2016 texte n° 5)

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

Selon l'article 15 de la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques : « *Lorsque le Gouvernement prévoit de déposer à l'Assemblée nationale un projet de loi de finances rectificative ou un projet*

de loi de financement rectificative de la sécurité sociale, il informe sans délai le Haut Conseil des finances publiques des prévisions macroéconomiques qu'il retient pour l'élaboration de ce projet. Le Gouvernement transmet au Haut Conseil les éléments permettant à ce dernier d'apprécier la cohérence du projet de loi de finances rectificative ou du projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale, notamment de son article liminaire, au regard des orientations pluriannuelles de solde structurel définies dans la loi de programmation des finances publiques ».

En premier lieu, le Haut conseil des finances publiques a été saisi le 26 octobre 2017, par le Gouvernement, des prévisions macroéconomiques retenues pour l'élaboration du projet de loi de finances rectificative pour 2017, ainsi que de l'article liminaire de ce projet. Dans son avis du 30 octobre 2017, le Haut conseil des finances publiques a indiqué que l'absence d'actualisation complète des prévisions de recettes et de dépenses pour 2017 ne le mettait pas « *en situation de porter une appréciation d'ensemble sur le cadre macroéconomique et la prévision de finances publiques* » associée au projet de loi et ne lui permettait pas de « *situer le dispositif proposé dans un cadre économique et financier actualisé afin d'en apprécier pleinement les conséquences* ». Toutefois, d'une part, le Haut conseil s'est prononcé sur les « *hypothèses macroéconomiques pour 2017 attachées* » au projet de loi et sur les prévisions de solde public pour 2017 et 2018. D'autre part, s'il a relevé que « *le chiffrage du dispositif proposé présente quelques incertitudes* », il a estimé que les informations qui lui ont été communiquées par le Gouvernement sur le coût pour 2017 du contentieux lié à la contribution additionnelle instituée en 2012 et applicable aux montants distribués « *rendent plausible l'hypothèse d'un montant total voisin de cinq milliards d'euros sur l'année 2017* ». En deuxième lieu, il est établi que le Conseil d'État a disposé de cet avis du Haut conseil des finances publiques avant de formuler son avis sur le projet de loi dont est issue la loi déferée. En dernier lieu, si, en raison de son élaboration en urgence, la loi déferée ne comporte ni actualisation complète des estimations de recettes ni ajustement d'ensemble des crédits en fonction des prévisions de dépenses pour 2017, il ressort des travaux préparatoires que de telles mesures ont vocation, comme l'a annoncé le Gouvernement, à figurer dans une prochaine loi de finances rectificative pour 2017. Un second projet de loi de finances rectificative pour 2017 a d'ailleurs été déposé le 15 novembre 2017.

Par conséquent, il ne ressort ni de l'avis du Haut conseil des finances publiques ni des autres éléments soumis au Conseil constitutionnel que les hypothèses économiques et les prévisions de recettes et de charges sur lesquelles est fondée la loi de finances rectificative soient entachées d'une intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre qu'elle retient. Il résulte de tout ce qui précède que n'ont été méconnus ni l'article 15 de la loi organique du 17 décembre 2012, ni les exigences résultant de la première phrase du deuxième alinéa de l'article 39 de la Constitution et que le grief tiré du défaut de sincérité de la loi de finances rectificative doit être écarté. ([2017-755 DC](#), 29 novembre 2017, paragr. 4 à 12, JORF n°0281 du 2 décembre 2017 texte n° 78)

En réponse à un grief portant sur la sincérité de la loi de finances (pertinence des prévisions de recettes ; sous-évaluation de plusieurs dépenses publiques), le Conseil constitutionnel souligne que le Haut conseil des finances publiques a, dans son avis sur le projet de loi, relevé que pour « *l'année 2018, sous réserve des incertitudes portant sur le chiffrage des mesures nouvelles, ... la prévision des recettes tirées des prélèvements obligatoires est prudente* ». et que, tout en s'interrogeant sur le respect des objectifs de maîtrise de la dépense retenus par le Gouvernement, il a noté qu'« *un effort visant à une budgétisation plus réaliste a été effectué sur le budget de l'État* ». Il ne ressort ni de cet avis du Haut conseil des finances publiques ni des autres éléments soumis au Conseil constitutionnel que les hypothèses économiques et les prévisions de recettes et de charges sur lesquelles est fondée la loi de

finances soient entachées d'une intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre qu'elle détermine. Rejet du grief. ([2017-758 DC](#), 28 décembre 2017, paragr. 3 à 5, JORF n°0305 du 31 décembre 2017, texte n° 11)

6.1.7.2 Comptes des administrations publiques (sincérité et régularité)

Les comptes issus de la comptabilité générale de l'État doivent donner une image fidèle du résultat de la gestion, du patrimoine et de la situation financière de l'État, ainsi que le prévoit le second alinéa de l'article 47-2 de la Constitution, et sont soumis à une certification dont la Cour des comptes est chargée en vertu du 5° de l'article 58 de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances. ([2009-585 DC](#), 6 août 2009, cons. 3, Journal officiel du 11 août 2009, page 13315, texte n° 3, Rec. p. 159)

La loi garantissant l'avenir et la justice du système de retraites n'est ni une loi de finances ni une loi de financement de la sécurité sociale. Ses dispositions n'ont ni pour objet ni pour effet de déroger aux exigences qui résultent de la première phrase du second alinéa de l'article 47-2 de la Constitution. Par suite, le grief tiré de la méconnaissance de ces exigences doit être écarté. ([2013-683 DC](#), 16 janvier 2014, cons. 8, JORF du 21 janvier 2014 page 1066, texte n° 2)

6.1.7.3 Loi de financement de la sécurité sociale

Aux termes de la première phrase du 2° du C du paragraphe I de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale, la loi de financement de la sécurité sociale " détermine, pour l'année à venir, de manière sincère, les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale compte tenu notamment des conditions économiques générales et de leur évolution prévisible ". Il en résulte que la sincérité de la loi de financement de la sécurité sociale de l'année se caractérise par l'absence d'intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre qu'elle détermine.

Il ne ressort pas des éléments soumis au Conseil constitutionnel que les hypothèses économiques sur lesquelles est fondée la loi de financement de la sécurité sociale soient entachées d'une intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre de la loi déferée. ([2012-659 DC](#), 13 décembre 2012, cons. 4 et 5, Journal officiel du 18 décembre 2012, page 19861, texte n° 4, Rec. p. 680)

Le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2014 a été fondé sur des prévisions de croissance de 0,1 % en moyenne annuelle pour 2013 et de 0,9 % pour 2014. Dans son avis n° 2013-03 du 20 septembre 2013, le Haut conseil des finances publiques a estimé que si " les prévisions de croissance sont plausibles ", " le scénario macroéconomique présente des éléments de fragilité ".

Il ne ressort ni de l'avis du Haut conseil des finances publiques ni des autres éléments soumis au Conseil constitutionnel que les hypothèses économiques sur lesquelles est fondée la loi de financement de la sécurité sociale soient entachées d'une intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre de la loi déferée. ([2013-682 DC](#), 19 décembre 2013, cons. 4 et 5, JORF du 24 décembre 2013 page 21069, texte n° 4, Rec. p. 1094)

Les députés requérants font valoir que les modifications introduites lors de l'examen de l'article 8 ont eu pour effet de réduire les recettes que cet article devait produire en 2014 à hauteur de 200 millions d'euros sans que cette réduction du montant des recettes ait été prise en

compte pour la fixation des conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale. Il en résulterait une atteinte à la sincérité de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2014.

Aux termes de la première phrase du 2° du C du paragraphe I de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale, la loi de financement de la sécurité sociale " détermine, pour l'année à venir, de manière sincère, les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale compte tenu notamment des conditions économiques générales et de leur évolution prévisible ". Il en résulte que la sincérité de la loi de financement de la sécurité sociale de l'année se caractérise par l'absence d'intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre qu'elle détermine. Il s'ensuit, d'une part, que les prévisions de recettes doivent être initialement établies par le Gouvernement au regard des informations disponibles à la date du dépôt du projet de loi de financement de la sécurité sociale et des dispositions contenues dans ce projet de loi et, d'autre part, qu'il appartient au Gouvernement d'informer le Parlement, au cours de l'examen de ce projet de loi, lorsque surviennent des circonstances de droit ou de fait de nature à remettre en cause les conditions générales de l'équilibre financier des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale et, dans ce cas, de corriger les prévisions initiales.

Les modifications introduites lors de la nouvelle lecture à l'Assemblée nationale du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2014 ont eu pour effet de diminuer les recettes attendues des dispositions de son article 8 pour l'année 2014. Le Gouvernement, après avoir présenté, par voie de conséquence, lors de cette même nouvelle lecture, un amendement à l'article 6 prenant en compte la correction de l'exécution de l'objectif national de dépenses d'assurance-maladie pour l'année 2013, a également présenté des amendements aux articles 22, 23 et 24 ainsi qu'à l'état figurant en annexe C à la loi de financement de la sécurité sociale notamment afin de prendre en compte l'impact négatif sur les prévisions de recettes résultant des modifications introduites à l'article 8. Rejet du grief. ([2013-682 DC](#), 19 décembre 2013, cons. 2, 3, 6 et 7, JORF du 24 décembre 2013 page 21069, texte n° 4, Rec. p. 1094)

Aux termes du deuxième alinéa du paragraphe II de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale, la loi de financement rectificative de la sécurité sociale « comprend deux parties distinctes. Sa première partie correspond à la partie de la loi de financement de l'année comprenant les dispositions relatives aux recettes et à l'équilibre général. Sa deuxième partie correspond à la partie de la loi de financement de l'année comprenant les dispositions relatives aux dépenses ». En vertu de la première phrase du 2° du C du paragraphe I du même article, la loi de financement rectificative de la sécurité sociale détermine, pour l'année en cours, « de manière sincère, les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale compte tenu notamment des conditions économiques générales et de leur évolution prévisible ». Il en résulte que la sincérité de la loi de financement rectificative de la sécurité sociale se caractérise par l'absence d'intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre qu'elle détermine pour l'année en cours. ([2014-698 DC](#), 6 août 2014, cons. 3, JORF du 9 août 2014 page 13358, texte n° 6)

Il ne ressort ni de l'avis du Haut conseil des finances publiques ni des autres éléments soumis au Conseil constitutionnel que les hypothèses économiques pour l'année 2014 sur lesquelles est fondée la loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2014 soient entachées d'une intention de fausser les grandes lignes de son équilibre. ([2014-698 DC](#), 6 août 2014, cons. 4, JORF du 9 août 2014 page 13358, texte n° 6)

Les dispositions relatives aux recettes des régimes de sécurité sociale des articles 1er, 2 et 3 de la loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2014, qui ne doivent entrer en vigueur qu'au 1er janvier 2015, ne peuvent avoir pour effet d'affecter les conditions générales

de l'équilibre financier des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale pour l'année en cours. Il appartiendra au Gouvernement de tenir compte, à l'occasion de la loi de financement de la sécurité sociale pour l'année 2015, des dispositions de la loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2014 ayant un effet sur les recettes des régimes de sécurité sociale des années ultérieures et de les assortir, le cas échéant, d'autres dispositions relatives aux recettes pour assurer la sincérité des conditions générales de l'équilibre financier des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale pour l'année à venir. ([2014-698 DC](#), 6 août 2014, cons. 5, JORF du 9 août 2014 page 13358, texte n° 6)

L'article 63 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2015 institue une minoration forfaitaire des tarifs nationaux des prestations d'hospitalisation mentionnées au 1° de l'article L. 162-22-6, lorsqu'au moins une spécialité pharmaceutique mentionnée à l'article L. 162-22-7 est facturée en sus de cette prestation. Les conséquences des dispositions de l'article 63 ont été évaluées et prises en compte dans la détermination des conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale. Ces dispositions de l'article 63 ne portent aucune atteinte à la sincérité de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2015. ([2014-706 DC](#), 18 décembre 2014, cons. 19 et 21, JORF n°0297 du 24 décembre 2014 page 21789, texte n° 2)

Les conséquences des dispositions des articles 59 et 78 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2016 ont été évaluées et prises en compte dans la détermination des conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale. Ces dispositions ne portent aucune atteinte à la sincérité de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2016. ([2015-723 DC](#), 17 décembre 2015, cons. 2 à 4, JORF n°0296 du 22 décembre 2015 page 23685, texte n° 7)

Le projet de loi de financement de la sécurité sociale a été fondé sur des prévisions de croissance du produit intérieur brut de 1,5 % pour l'année 2016 comme pour l'année 2017. Dans son avis du 24 septembre 2016 relatif aux projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale pour l'année 2017, le Haut conseil des finances publiques a estimé que la prévision pour 2016 était « un peu élevée au regard des informations connues à ce jour » et « supérieure à la plupart des prévisions publiées récemment ». Il a considéré que celle pour 2017 était « optimiste compte tenu des facteurs baissiers qui se sont matérialisés ces derniers mois ». Le Haut conseil des finances publiques a par ailleurs souligné les « fortes incertitudes sur la réalisation des économies de grande ampleur » prévues pour l'établissement de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie. Toutefois, en premier lieu, si les hypothèses retenues peuvent être regardées comme optimistes, ainsi que le Haut conseil des finances publiques l'a relevé, il ne ressort ni de l'avis de ce dernier, ni des autres éléments soumis au Conseil constitutionnel, et notamment des prévisions de croissance du produit intérieur brut pour 2016 et 2017 établies par différentes institutions telles que la commission européenne, la banque de France, le fonds monétaire international et l'organisation de coopération et de développement économiques, que les hypothèses économiques sur lesquelles est fondée la loi de financement de la sécurité sociale sont entachées d'une intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre de la loi déferée. En second lieu, la prise en compte d'économies à venir sur le prix des médicaments remboursés par l'assurance maladie dans le calcul de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie, contribue au respect du principe de sincérité tel qu'énoncé ci-dessus. En outre, il ne ressort pas des éléments soumis au Conseil constitutionnel que l'évaluation de ces économies soit insincère. Le grief tiré du défaut de sincérité de la loi de

financement de la sécurité sociale pour 2017 doit donc être écarté. ([2016-742 DC](#), 22 décembre 2016, cons. 2 à 8, JORF n°0299 du 24 décembre 2016 texte n° 3)

6.1.7.4 Loi de programmation des finances publiques

6.2 PROCÉDURE D'EXAMEN

6.2.1 Priorité d'examen

6.2.1.1 Examen par l'Assemblée nationale (article 39)

6.2.1.1.1 Lois de finances initiale et rectificative

Une mesure financière entièrement nouvelle présentée par le Gouvernement pour la première fois devant le Sénat sous forme d'amendement méconnaît la priorité d'examen accordée à l'Assemblée nationale en matière de projets de lois de finances par l'article 39 de la Constitution. ([76-73 DC](#), 28 décembre 1976, cons. 2, Journal officiel du 29 décembre 1976, page 7580, Rec. p. 41)

La circonstance que le Gouvernement ait informé la commission mixte paritaire des amendements introduisant les mesures nouvelles qu'il envisageait de déposer postérieurement ne méconnaît pas le droit de priorité de l'Assemblée nationale en matière de projets de lois de finances, ces amendements ayant été, lors des lectures ultérieures, soumis en premier à l'Assemblée nationale. ([82-155 DC](#), 30 décembre 1982, cons. 1 et 2, Journal officiel du 31 décembre 1982, page 4034, Rec. p. 88)

La disposition contestée de l'article 40 de la loi de finances rectificative pour 1993 se borne, dans le cadre de la législation existante de l'article 1518 bis du code général des impôts relative au mécanisme d'actualisation des valeurs locatives foncières annuelle, à procéder, pour une période limitée, à la fixation de coefficients correcteurs nécessaire à la mise à jour de la valeur locative des propriétés bâties et non bâties en fonction des variations de loyer ; dans ces conditions, elle ne peut être regardée comme une mesure financière entièrement nouvelle. Par suite, elle pouvait être introduite par voie d'amendement dans le projet de loi de finances rectificative soumis au débat sans méconnaître l'article 39 de la Constitution. ([93-320 DC](#), 21 juin 1993, cons. 11, Journal officiel du 23 juin 1993, page 8869, Rec. p. 146)

Une disposition modifiant les modalités de paiement de l'impôt sur les spectacles s'agissant des appareils automatiques exploités dans les fêtes foraines, en substituant à un paiement annuel dans la première commune d'exploitation un paiement fractionné calculé au prorata de la durée d'exploitation dans chaque commune où a lieu une fête foraine et au tarif de la taxe applicable dans cette commune pouvait être introduite, par voie d'amendement dans le projet de loi de finances soumis au Sénat sans méconnaître l'article 39, alinéa 2, in fine, de la Constitution. Il ne résulte pas de cette dernière disposition que des mesures financières ne puissent pas être présentées par voie d'amendement par des sénateurs. ([95-369 DC](#), 28 décembre 1995, cons. 22 à 27, Journal officiel du 31 décembre 1995, page 19099, Rec. p. 257)

Aux termes du premier alinéa de l'article 44 de la Constitution, " les membres du Parlement et le Gouvernement ont le droit d'amendement ". Si le second alinéa de son article 39 dispose que " les projets de loi de finances (...) sont soumis en premier lieu à l'Assemblée nationale ", il n'en résulte pas que des mesures financières ne puissent être présentées par voie

d'amendement par des sénateurs. ([2002-464 DC](#), 27 décembre 2002, cons. 11, Journal officiel du 31 décembre 2002, page 22103, Rec. p. 583)

Il résulte du second alinéa de l'article 39 de la Constitution que des mesures financières entièrement nouvelles ne peuvent être présentées par le Gouvernement pour la première fois devant le Sénat. L'amendement en cause a été présenté par coordination avec une mesure soumise en premier lieu à l'Assemblée nationale dans le cadre de la discussion du projet de loi de finances rectificative pour 2002. Il s'est borné à une rectification de faible ampleur des évaluations de recettes de deux impôts afférentes à 2003. Dès lors, l'amendement en cause n'a pas introduit de mesure financière entièrement nouvelle. Rejet du grief tiré d'une irrégularité de la procédure. ([2002-464 DC](#), 27 décembre 2002, cons. 15 et 16, Journal officiel du 31 décembre 2002, page 22103, Rec. p. 583)

6.2.2 Délais d'examen

6.2.2.1 Lois de finances initiale et rectificative

L'aménagement des délais d'examen des projets de loi de finances par le Sénat, contenu dans la loi organique dont l'objet est de modifier les deuxième et troisième alinéas de l'article 39 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 en fixant à vingt jours le délai imparti au Sénat pour l'examen du projet de loi de finances en première lecture, sauf dans le cas, prévu au deuxième alinéa de l'article 47 de la Constitution, où l'Assemblée nationale ne s'est pas elle-même prononcée en première lecture dans le délai de quarante jours après le dépôt du projet, ne porte atteinte ni à la possibilité pour le Gouvernement de mettre en vigueur par voie d'ordonnance les dispositions desdits projets à l'expiration d'un délai de soixante-dix jours ni à l'obligation, prévue à l'article 39 in fine de la Constitution, de soumettre ces projets en premier lieu à l'Assemblée nationale ni à l'obligation d'inclure dans le délai global de soixante-dix jours le temps nécessaire à l'examen du projet de loi de finances par l'Assemblée nationale et le Sénat et, le cas échéant, à la procédure de recherche d'un accord entre les deux assemblées ; dans le cas où l'Assemblée nationale ne s'est pas prononcée dans un délai de quarante jours après le dépôt du projet, ladite loi organique se borne à reprendre la disposition prévue au deuxième alinéa de l'article 47 ; dès lors, un tel aménagement doit être regardé comme relevant des conditions d'examen dont le premier alinéa de l'article 47 dispose qu'elles seront prévues par une loi organique. ([71-43 DC](#), 17 juin 1971, cons. 2, Journal officiel du 20 juin 1971, page 5953, Rec. p. 23)

L'article 40 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, en subordonnant la discussion de la seconde partie de la loi de finances au vote de la première partie, ne fait que tirer les conséquences, au plan de la procédure législative, du principe fondamental affirmé à l'article 1er, alinéa 1er, de la même ordonnance et tend à garantir qu'il ne sera pas porté atteinte, à l'occasion de l'examen de la seconde partie, aux grandes lignes de l'équilibre préalablement défini, tel qu'il a été arrêté par le législateur. Il faut, pour qu'il soit satisfait à cette prescription, que la première partie, en l'absence d'un vote d'ensemble, ait été adoptée en celles de ses dispositions qui constituent sa raison d'être et sont indispensables pour qu'elle puisse remplir son objet ; il en est particulièrement ainsi de l'article qui arrête en recettes et en dépenses les données générales de l'équilibre ; s'il en était autrement, l'adoption des dispositions de la seconde partie n'aurait pas été précédée de la définition de l'équilibre, contrairement à ce qu'exige l'article 40 de l'ordonnance du 2 janvier 1959. Ces règles de procédure sont inséparables du principe fondamental posé par l'article 1er, alinéa 1er, de cette ordonnance. Elles doivent par suite recevoir application non seulement pour les lois de finances de l'année, mais également pour les lois de finances rectificatives, lesquelles, au demeurant,

sont, en vertu de l'article 34 de l'ordonnance, présentées en partie ou en totalité dans les mêmes formes que les lois de finances de l'année et peuvent ainsi comporter un article d'équilibre. ([79-110 DC](#), 24 décembre 1979, cons. 4 et 5, Journal officiel du 26 décembre 1979, page 3259, Rec. p. 36) ([92-309 DC](#), 9 juin 1992, cons. 7 à 10, Journal officiel du 11 juin 1992, page 7677, Rec. p. 66)

Dépôt postérieurement au premier mardi d'octobre des annexes explicatives devant accompagner le projet de loi de finances. Le délai prévu à l'article 38 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances a pour objet d'assurer l'information en temps utile des membres du Parlement afin de leur permettre de se prononcer sur le projet de loi de finances dans le délai imparti par l'article 47 de la Constitution. Le retard invoqué (quatre jours) n'a pu avoir pour effet de priver le Parlement de l'information à laquelle il a droit pendant toute la durée du délai dont il dispose pour l'examen de la loi de finances. ([82-154 DC](#), 29 décembre 1982, cons. 2 et 3, Journal officiel du 30 décembre 1982, page 3987, Rec. p. 80)

Les règles de procédure posées par l'article 47 de la Constitution sont applicables, non seulement à la loi de finances de l'année, mais également aux lois de finances rectificatives qui peuvent, en cours d'année, modifier les dispositions de la loi de finances de l'année. Les délais fixés par les deuxième et troisième alinéas de l'article 47 de la Constitution, dont le point de départ et le mode de computation sont précisés par les articles 38 et 39 de l'ordonnance du 2 janvier 1959, par leur durée et leur agencement aussi bien que par les sanctions attachées à leur inobservation, ont pour objet de permettre qu'interviennent en temps utile et plus spécialement avant le début d'un exercice les mesures d'ordre financier nécessaires pour assurer la continuité de la vie nationale. L'expiration du délai de quarante jours imparti à l'Assemblée nationale pour se prononcer en première lecture sur un projet de loi de finances rectificative doit conduire le Gouvernement à saisir le Sénat du projet. Le fait de ne pas déférer aux prescriptions de l'article 47 de la Constitution et de laisser ainsi l'Assemblée nationale statuer sur un projet dont elle n'est pas dessaisie ne constitue cependant une irrégularité de nature à vicier la procédure législative que s'il a pour conséquence de réduire le délai dont dispose le Sénat pour statuer en première lecture. ([86-209 DC](#), 3 juillet 1986, cons. 3 à 5, Journal officiel du 4 juillet 1986, page 8342, Rec. p. 86)

Il résulte des dispositions de l'article 34, alinéa 5, de la Constitution et des articles 1er, alinéa 1er, 2, alinéa 4, 34 et 38 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, rapprochées de celles relatives aux pouvoirs du Parlement en matière fiscale, que le Gouvernement n'est tenu de soumettre aux assemblées un projet de loi de finances rectificative que dans deux séries d'hypothèses. D'une part, lorsqu'il y a intervention, en cours d'exercice, soit de décrets d'avance pris sur le fondement des articles 10 ou 11 de l'ordonnance, soit d'arrêtés d'annulation de crédits pris en application de son article 13, soit de mesures affectant l'exécution du budget, leurs incidences budgétaires doivent être soumises à la ratification du Parlement dans le cadre d'une loi de finances rectificative avant la fin de l'exercice en cause, sous réserve de l'application de l'article 35 de l'ordonnance concernant les lois de règlement. D'autre part, une loi de finances rectificative doit être déposée dans le cas où il apparaît que les grandes lignes de l'équilibre économique et financier définies par la loi de finances de l'année se trouveraient, en cours d'exercice, bouleversées. ([91-298 DC](#), 24 juillet 1991, cons. 9 et 17, Journal officiel du 26 juillet 1991, page 9920, Rec. p. 82)

Des modifications qui se bornent, compte tenu de l'institution d'une session unique, à substituer au décompte de délais par rapport à la clôture de la première session ordinaire, la

fixation de dates précises correspondant à ces délais assurent l'application effective de l'article 47 de la Constitution. ([95-367 DC](#), 29 novembre 1995, cons. 4, Journal officiel du 2 décembre 1995, page 17620, Rec. p. 233)

Le projet de loi de finances a été déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale le 24 septembre 1997. Si le dépôt officiel des annexes explicatives accompagnant le projet de loi de finances est intervenu le 11 octobre 1997, soit quatre jours après le délai fixé par l'article 38 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, il est constant que l'ensemble des documents mentionnés au premier alinéa de cet article était à la disposition des parlementaires avant le premier mardi d'octobre. Le retard invoqué n'a donc pu avoir pour effet de priver le Parlement de l'information à laquelle il a droit pendant toute la durée du délai dont il dispose pour l'examen de la loi de finances. S'il n'incombe pas nécessairement à la loi de finances de l'année de prendre en compte des dispositions provenant de textes de loi dont l'adoption n'est pas définitive, il résulte toutefois des termes mêmes des articles L.O. 111-6 et L.O. 111-7 du code de la sécurité sociale, qui ont fixé les dates et délais d'examen de la loi de financement de la sécurité sociale, que le législateur organique a entendu mettre le Parlement en mesure de tenir compte, au cours de l'examen du projet de loi de finances, des incidences économiques et fiscales des mesures figurant dans la loi de financement de la sécurité sociale. Les documents annexés au projet de loi de finances, notamment le rapport économique et financier, doivent ainsi permettre aux parlementaires de discuter et de voter la loi de finances en disposant des informations nécessaires à l'exercice du pouvoir législatif. ([97-395 DC](#), 30 décembre 1997, cons. 4, 5 et 7, Journal officiel du 31 décembre 1997, page 19313, Rec. p. 333)

L'article 39 de la loi organique relative aux lois de finances prévoit le dépôt et la mise en distribution, " au plus tard le premier mardi d'octobre de l'année qui précède celle de l'exécution du budget ", du projet de loi de finances de l'année, y compris les rapports prévus à l'article 50 et les annexes mentionnées aux 1° à 6° de l'article 51. Si, par suite des circonstances, tout ou partie d'un document soumis à l'obligation de distribution venait à être mis à la disposition des parlementaires après la date prévue, les dispositions de l'article 39 ne sauraient être comprises comme faisant obstacle à l'examen du projet de loi de finances. La conformité de la loi de finances à la Constitution serait alors appréciée au regard tant des exigences de la continuité de la vie nationale que de l'impératif de sincérité qui s'attache à l'examen de la loi de finances pendant toute la durée de celui-ci. ([2001-448 DC](#), 25 juillet 2001, cons. 73 à 76, Journal officiel du 2 août 2001, page 12490, Rec. p. 99)

Un éventuel retard dans la mise en distribution de tout ou partie des annexes que l'article 53 de la loi organique relative aux lois de finances prescrit de joindre à tout projet de loi de finances rectificative ne saurait interdire d'entreprendre l'examen du projet concerné. La conformité de la loi de finances rectificative à la Constitution serait alors appréciée au regard tant des exigences de continuité de la vie nationale que de l'impératif de sincérité qui s'attache à l'examen des lois de finances pendant toute la durée de celui-ci. ([2001-448 DC](#), 25 juillet 2001, cons. 79 à 81, Journal officiel du 2 août 2001, page 12490, Rec. p. 99)

Lors de la première lecture à l'Assemblée nationale, les délais retenus pour le dépôt des amendements au projet de loi de finances rectificative, en commission et en séance publique, n'ont à l'évidence pas fait obstacle à l'exercice effectif par les députés de leur droit d'amendement. Si, en nouvelle lecture, après l'échec de la commission mixte paritaire, le délai de dépôt des amendements en commission a été particulièrement bref, les dispositions du texte servant de base à ces amendements étaient connues dès l'issue de l'examen du projet de loi par le Sénat, en première lecture. Au surplus, les députés ont ensuite pu déposer des amendements

en séance publique jusqu'au début de l'examen du texte. Il résulte de ce qui précède que les délais d'examen du projet de loi n'ont pas fait obstacle à l'exercice effectif du droit d'amendement, ni privé d'effet les exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire. Les griefs tirés de la méconnaissance de ce droit et de ces exigences doivent donc être écartés. ([2017-755 DC](#), 29 novembre 2017, paragr. 17 à 19, JORF n°0281 du 2 décembre 2017 texte n° 78)

6.2.2.2 Loi de règlement

La procédure d'urgence de plein droit, tout comme la fixation de délais d'examen, prévus par l'article 39 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, répond à la préoccupation d'obtenir en temps utile, et plus spécialement avant le début de l'année, l'intervention des mesures d'ordre financier commandées par la continuité de la vie nationale. Une telle nécessité ne se retrouve pas pour les lois de règlement. ([79-111 DC](#), 30 décembre 1979, cons. 2, Journal officiel du 31 décembre 1979, Rec. p. 39) ([83-161 DC](#), 19 juillet 1983, cons. 3, Journal officiel du 21 juillet 1983, page 2252, Rec. p. 47) ([85-190 DC](#), 24 juillet 1985, cons. 2, Journal officiel du 26 juillet 1985, page 8509, Rec. p. 53) ([86-209 DC](#), 3 juillet 1986, cons. 4, Journal officiel du 4 juillet 1986, page 8342, Rec. p. 86)

Bien que les lois de règlement soient des lois de finances, l'ensemble des règles relatives à l'élaboration des lois de finances ne les concerne pas. En particulier, les délais et sanctions posés par les articles 47 de la Constitution et 39 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 ne leur sont pas applicables. ([83-161 DC](#), 19 juillet 1983, cons. 3, Journal officiel du 21 juillet 1983, page 2252, Rec. p. 47) ([85-190 DC](#), 24 juillet 1985, cons. 1 à 3, Journal officiel du 26 juillet 1985, page 8509, Rec. p. 53)

Le projet de loi de règlement est soumis par l'article 46 de la loi organique relative aux lois de finances à l'obligation de dépôt et de distribution avant le 1er juin de l'année qui suit la clôture de l'exercice concerné. Doivent être joints dans le même délai l'ensemble des documents prévus à l'article 54 ainsi que le rapport et la certification des comptes, assurés par la Cour des comptes conformément à l'article 58. L'article 41 de la même loi organique dispose que, devant chaque assemblée, le projet de loi de règlement afférent à l'année précédente est soumis au vote en première lecture avant la mise en discussion du projet de loi de finances de l'année suivante. Ces divers délais 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. Une éventuelle méconnaissance de ces procédures ne saurait interdire d'entreprendre l'examen du projet concerné. La conformité de la loi de finances à la Constitution serait alors appréciée au regard tant des exigences de continuité de la vie nationale que de l'impératif de sincérité qui s'attache à l'examen des lois de finances pendant toute la durée de celui-ci. ([2001-448 DC](#), 25 juillet 2001, cons. 78, 79, 81, 82, 88 et 89, Journal officiel du 2 août 2001, page 12490, Rec. p. 99)

6.2.2.3 Loi de financement de la sécurité sociale

Déposé le 11 octobre 2017 devant l'Assemblée nationale, le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2018 a été adopté en séance publique en première lecture dans cette assemblée le 31 octobre, et le 21 novembre au Sénat. Après l'échec de la commission mixte paritaire, l'Assemblée nationale l'a adopté en nouvelle lecture le 29 novembre et le Sénat l'a

rejeté le 1^{er} décembre. L'Assemblée nationale l'a adopté en lecture définitive le 4 décembre. Les modalités d'examen et d'adoption de l'article 8 de la loi déferée ont respecté les règles de procédure régissant les lois de financement de la sécurité sociale. Elles n'ont pas méconnu les exigences constitutionnelles de clarté et de sincérité du débat parlementaire. ([2017-756 DC](#), 21 décembre 2017, paragr. 4 et 5, JORF n°0305 du 31 décembre 2017, texte n° 7)

Déposé le 11 octobre 2017 devant l'Assemblée nationale, le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2018 a été adopté en séance publique en première lecture dans cette assemblée le 31 octobre, et le 21 novembre au Sénat. Après l'échec de la commission mixte paritaire, l'Assemblée nationale l'a adopté en nouvelle lecture le 29 novembre et le Sénat l'a rejeté le 1^{er} décembre. L'Assemblée nationale l'a adopté en lecture définitive le 4 décembre. Ces délais d'examen du texte ont été conformes à ceux prévus par les articles L.O. 111-6 et L.O. 111-7 du code de la sécurité sociale. Par conséquent, la procédure d'adoption de l'article 15 de la loi déferée n'a pas méconnu les exigences constitutionnelles de clarté et de sincérité du débat parlementaire. ([2017-756 DC](#), 21 décembre 2017, paragr. 25, JORF n°0305 du 31 décembre 2017, texte n° 7)

6.2.3 Haut Conseil des finances publiques

6.2.3.1 Composition et fonctionnement du Haut Conseil

Sont conformes à la Constitution les dispositions de la loi organique relatives à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, portant sur la composition du Haut conseil des finances publiques, et qui :

- fixent des garanties de compétence et d'indépendance des membres du Haut Conseil en prévoyant 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 en interdisant à ces derniers l'exercice de fonctions publiques électives ;

- fixent des règles de nature à favoriser la parité au sein du Haut Conseil des finances publiques en hommes et femmes. 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. Toutefois, elles n'ont pas un caractère organique ;

- prévoient que les membres du Haut Conseil des finances publiques ne sont pas rémunérés, fixent les différentes durées de mandat de ses membres, disposent 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, prévoient les conditions de remplacement d'un membre du Haut Conseil en cas de décès ou de démission, fixent 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^o, 2^o et 3^o de l'article 1, il peut être mis fin à ses fonctions. ([2012-658 DC](#), 13 décembre 2012, cons. 41 à 44, Journal officiel du 18 décembre 2012, page 19856, texte n° 3, Rec. p. 667)

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. 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^o et du 3^o de l'article 11

de la loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques ont méconnu les exigences qui résultent de la séparation des pouvoirs. 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.

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. ([2012-658 DC](#), 13 décembre 2012, cons. 39 et 40, Journal officiel du 18 décembre 2012, page 19856, texte n° 3, Rec. p. 667)

Les dispositions des articles 18 à 22 de la loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques qui portent sur le fonctionnement du Haut Conseil des finances publiques sont conformes à la Constitution. Elles ont le caractère organique à l'exception de celles du dernier alinéa de l'article 21 selon lesquelles le Haut Conseil établit et rend public son règlement intérieur. ([2012-658 DC](#), 13 décembre 2012, cons. 58 à 61, Journal officiel du 18 décembre 2012, page 19856, texte n° 3, Rec. p. 667)

6.2.3.2 Consultation du Haut Conseil

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. Il en ira de même de l'appréciation de la sincérité des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale. 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. 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 de la loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques n'ont pas méconnu ces exigences.

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. Par suite, la dernière phrase de l'article 15 doit être déclarée contraire à la Constitution.

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. ([2012-658 DC](#), 13 décembre 2012, cons. 52 à 54, Journal officiel du 18 décembre 2012, page 19856, texte n° 3, Rec. p. 667)

Aux termes de la première phrase du deuxième alinéa de l'article 39 de la Constitution : « *Les projets de loi sont délibérés en conseil des ministres après avis du Conseil d'État et déposés sur le bureau de l'une des deux assemblées* ». Si le conseil des ministres délibère sur les projets de loi et s'il lui est possible d'en modifier le contenu, c'est, comme l'a voulu le constituant, à la condition d'être éclairé par l'avis du Conseil d'État. Par suite,

l'ensemble des questions posées par le texte délibéré en conseil des ministres doivent avoir été soumises au Conseil d'État lors de sa consultation.

Selon l'article 15 de la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques : « *Lorsque le Gouvernement prévoit de déposer à l'Assemblée nationale un projet de loi de finances rectificative ou un projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale, il informe sans délai le Haut Conseil des finances publiques des prévisions macroéconomiques qu'il retient pour l'élaboration de ce projet. Le Gouvernement transmet au Haut Conseil les éléments permettant à ce dernier d'apprécier la cohérence du projet de loi de finances rectificative ou du projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale, notamment de son article liminaire, au regard des orientations pluriannuelles de solde structurel définies dans la loi de programmation des finances publiques* ».

En premier lieu, le Haut conseil des finances publiques a été saisi le 26 octobre 2017, par le Gouvernement, des prévisions macroéconomiques retenues pour l'élaboration du projet de loi de finances rectificative pour 2017, ainsi que de l'article liminaire de ce projet. Dans son avis du 30 octobre 2017, le Haut conseil des finances publiques a indiqué que l'absence d'actualisation complète des prévisions de recettes et de dépenses pour 2017 ne le mettait pas « *en situation de porter une appréciation d'ensemble sur le cadre macroéconomique et la prévision de finances publiques* » associée au projet de loi et ne lui permettait pas de « *situer le dispositif proposé dans un cadre économique et financier actualisé afin d'en apprécier pleinement les conséquences* ». Toutefois, d'une part, le Haut conseil s'est prononcé sur les « *hypothèses macroéconomiques pour 2017 attachées* » au projet de loi et sur les prévisions de solde public pour 2017 et 2018. D'autre part, s'il a relevé que « *le chiffrage du dispositif proposé présente quelques incertitudes* », il a estimé que les informations qui lui ont été communiquées par le Gouvernement sur le coût pour 2017 du contentieux lié à la contribution additionnelle instituée en 2012 et applicable aux montants distribués « *rendent plausible l'hypothèse d'un montant total voisin de cinq milliards d'euros sur l'année 2017* ». En deuxième lieu, il est établi que le Conseil d'État a disposé de cet avis du Haut conseil des finances publiques avant de formuler son avis sur le projet de loi dont est issue la loi déferée. En dernier lieu, si, en raison de son élaboration en urgence, la loi déferée ne comporte ni actualisation complète des estimations de recettes ni ajustement d'ensemble des crédits en fonction des prévisions de dépenses pour 2017, il ressort des travaux préparatoires que de telles mesures ont vocation, comme l'a annoncé le Gouvernement, à figurer dans une prochaine loi de finances rectificative pour 2017. Un second projet de loi de finances rectificative pour 2017 a d'ailleurs été déposé le 15 novembre 2017.

Par conséquent, il ne ressort ni de l'avis du Haut conseil des finances publiques ni des autres éléments soumis au Conseil constitutionnel que les hypothèses économiques et les prévisions de recettes et de charges sur lesquelles est fondée la loi de finances rectificative soient entachées d'une intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre qu'elle retient. Il résulte de tout ce qui précède que n'ont été méconnus ni l'article 15 de la loi organique du 17 décembre 2012, ni les exigences résultant de la première phrase du deuxième alinéa de l'article 39 de la Constitution et que le grief tiré du défaut de sincérité de la loi de finances rectificative doit être écarté. ([2017-755 DC](#), 29 novembre 2017, paragr. 4 à 13, JORF n°0281 du 2 décembre 2017 texte n° 78)

6.2.4 Documents joints aux projets de loi

Pris sur le fondement de l'article 47 de la Constitution, l'article 12 de la loi organique relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution complète les articles 51 et

53 de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances fixant la liste des documents qui doivent accompagner le dépôt du projet de loi de finances de l'année ou d'un projet de loi de finances rectificative. Il exige, sans leur appliquer la procédure du quatrième alinéa de l'article 39 de la Constitution, que les dispositions qui n'appartiennent pas au domaine exclusif de ces projets de loi soient accompagnées des documents visés aux dix derniers alinéas de l'article 8 de la loi organique. L'article 12 n'est pas contraire à la Constitution. Toutefois, en cas d'un éventuel retard dans la mise en distribution de tout ou partie des documents exigés, la conformité à la Constitution de la loi de finances serait alors appréciée au regard des exigences de continuité de la vie nationale. Réserve. ([2009-579 DC](#), 9 avril 2009, cons. 27 à 29, Journal officiel du 16 avril 2009, page 6530, texte n° 2, Rec. p. 84)

6.2.4.1 Lois de finances initiale et rectificative

6.2.4.1.1 Régime de l'ordonnance de 1959

L'article 32 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances dispose que le projet de loi de finances de l'année est accompagné d'annexes générales destinées à l'information et au contrôle du Parlement ; s'agissant de la dotation du fonds de développement économique et social au titre des prêts à l'industrie, l'information du Parlement a été assurée par les documents annexés au projet de loi de finances lui-même en exécution de l'article 12 de la loi de finances rectificative pour 1975, par le rapport sur les aides aux entreprises industrielles fourni en annexe à la loi de règlement du budget de 1978 en application des articles 80 de la loi de finances pour 1974 et 90 de la loi de finances pour 1976, par le rapport annuel du conseil de direction du fonds de développement économique et social ainsi que par les réponses données, comme chaque année, aux questionnaires de la commission des finances ; il résulte de l'ensemble de ces documents que l'Assemblée nationale a disposé des éléments lui permettant de remplir la mission de contrôle dont le Parlement est investi par la Constitution. ([80-126 DC](#), 30 décembre 1980, cons. 10 et 11, Journal officiel du 31 décembre 1980, page 3242, Rec. p. 53)

La mise à la disposition des membres du Parlement des documents annexés au projet de loi de finances, prescrite par l'article 32 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, a pour objet d'assurer leur information en temps utile pour leur permettre de se prononcer sur le projet de loi de finances dans les délais prévus à l'article 47 de la Constitution. En l'espèce, même si l'état retraçant l'effort social de la Nation, prévu par l'article 8 de la loi n° 74-1094 du 24 décembre 1974, n'a pas été transmis au Parlement, les rapports des commissions saisies au fond ou pour avis attestent que les assemblées ont disposé sur l'institution d'une " contribution sociale généralisée " d'éléments d'information approfondis. ([90-285 DC](#), 28 décembre 1990, cons. 15 et 16, Journal officiel du 30 décembre 1990, page 16609, Rec. p. 95)

Est conforme à la Constitution la résolution de l'Assemblée nationale ayant pour objet de permettre que les documents et renseignements communiqués aux rapporteurs spéciaux de la commission des finances et qui sont destinés à l'accomplissement par cette assemblée de sa mission de contrôle budgétaire puissent être utilisés, non seulement pour l'élaboration des rapports faits par la commission sur la loi de finances et la loi de règlement mais également

pour l'établissement de rapports d'information. ([91-292 DC](#), 23 mai 1991, cons. 37 et 38, Journal officiel du 26 mai 1991, page 7160, Rec. p. 64)

Le projet de loi de finances a été déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale le 24 septembre 1997. Si le dépôt officiel des annexes explicatives accompagnant le projet de loi de finances est intervenu le 11 octobre 1997, soit quatre jours après le délai fixé par l'article 38 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, il est constant que l'ensemble des documents mentionnés au premier alinéa de cet article était à la disposition des parlementaires avant le premier mardi d'octobre. Le retard invoqué n'a donc pu avoir pour effet de priver le Parlement de l'information à laquelle il a droit pendant toute la durée du délai dont il dispose pour l'examen de la loi de finances. S'il n'incombe pas nécessairement à la loi de finances de l'année de prendre en compte des dispositions provenant de textes de loi dont l'adoption n'est pas définitive, il résulte toutefois des termes mêmes des articles L.O. 111-6 et L.O. 111-7 du code de la sécurité sociale, qui ont fixé les dates et délais d'examen de la loi de financement de la sécurité sociale, que le législateur organique a entendu mettre le Parlement en mesure de tenir compte, au cours de l'examen du projet de loi de finances, des incidences économiques et fiscales des mesures figurant dans la loi de financement de la sécurité sociale. Les documents annexés au projet de loi de finances, notamment le rapport économique et financier, doivent ainsi permettre aux parlementaires de discuter et de voter la loi de finances en disposant des informations nécessaires à l'exercice du pouvoir législatif. ([97-395 DC](#), 30 décembre 1997, cons. 4, 5 et 7, Journal officiel du 31 décembre 1997, page 19313, Rec. p. 333)

Si les dispositions combinées du cinquième alinéa de l'article 1er, de l'article 32, ainsi que des deuxième et quatrième alinéas de l'article 43 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances n'impliquent pas nécessairement de faire figurer dans la loi de finances un tableau d'ensemble des emplois budgétaires de l'État, elles exigent en revanche que le Parlement, lorsqu'il se prononce sur les crédits des différents ministères, soit informé avec précision des effectifs d'agents titulaires et non titulaires employés par l'État à titre permanent, ainsi que des dotations afférentes à leur rémunération. Le pouvoir réglementaire, en matière de création, suppression et transformation de ces emplois, est lié par les informations figurant dans les annexes explicatives, compte tenu des votes du Parlement sur les crédits correspondants. ([99-424 DC](#), 29 décembre 1999, cons. 6 et 7, Journal officiel du 31 décembre 1999, page 19991, Rec. p. 156)

S'agissant des prélèvements sur recettes définis par l'article 6 de la loi organique relative aux lois de finances, les documents joints au projet de loi de finances de l'année en application de l'article 51 devront comporter des justifications aussi précises qu'en matière de recettes et de dépenses. En outre, l'analyse des prévisions de chaque prélèvement sur les recettes de l'État devra figurer dans une annexe explicative. ([2001-448 DC](#), 25 juillet 2001, cons. 17 à 20, Journal officiel du 2 août 2001, page 12490, Rec. p. 99)

6.2.4.1.2 Régime de la loi organique relative aux lois de finances

Le législateur organique a pu prévoir des prélèvements sur recettes de l'État 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, dès lors qu'il a précisément et limitativement définis les bénéficiaires et l'objet de ces prélèvements et que sont satisfaits les objectifs de clarté des comptes et d'efficacité du contrôle parlementaire. À cet effet,

l'exigence d'une définition et d'une évaluation précise et distincte de chaque prélèvement sur recettes trouve sa traduction au 4° du I de l'article 34 de la loi organique relative aux lois de finances, qui prévoit que chacun d'eux est évalué dans la première partie de la loi de finances. Aux mêmes fins, les documents joints au projet de loi de finances de l'année en application de l'article 51 devront comporter des justifications aussi précises qu'en matière de recettes et de dépenses. En outre, l'analyse des prévisions de chaque prélèvement sur les recettes de l'État devra figurer dans une annexe explicative. Sous ces réserves l'article 6 de la loi organique relative aux lois de finances est conforme à la Constitution. ([2001-448 DC](#), 25 juillet 2001, cons. 17 à 20, Journal officiel du 2 août 2001, page 12490, Rec. p. 99)

Le second alinéa de l'article 39 de la loi organique relative aux lois de finances prescrit le dépôt et la distribution de chacune des " annexes générales " mentionnées au 7° de l'article 51, " au moins cinq jours francs avant l'examen, par l'Assemblée nationale en première lecture, des recettes ou des crédits auxquels elle se rapporte ". Ce délai a pour objet d'assurer l'information du Parlement en temps utile pour se prononcer en connaissance de cause sur les projets de lois de finances soumis à son approbation. Un éventuel retard dans la distribution de tout ou partie des documents exigés ne saurait interdire d'entreprendre l'examen du projet concerné. La conformité de la loi de finances à la Constitution serait alors appréciée au regard tant des exigences de continuité de la vie nationale que de l'impératif de sincérité qui s'attache à l'examen des lois de finances pendant toute la durée de celui-ci. ([2001-448 DC](#), 25 juillet 2001, cons. 77, 79 et 81, Journal officiel du 2 août 2001, page 12490, Rec. p. 99)

L'article 57 de la loi organique relative aux lois de finances confie au président, au rapporteur général et, dans leurs domaines d'attributions, aux rapporteurs spéciaux des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances la mission de suivre et contrôler l'exécution des lois de finances et de procéder à " l'évaluation de toute question relative aux finances publiques ". À cet effet, " ils procèdent à toutes investigations sur pièces et sur place, et à toutes auditions qu'ils jugent utiles ". Tous les renseignements et documents d'ordre financier et administratif qu'ils demandent doivent leur être fournis, " réserve faite des sujets à caractère secret concernant la défense nationale et la sécurité intérieure ou extérieure de l'État et du respect du secret de l'instruction et du secret médical ". L'article 60 impartit au Gouvernement un délai de deux mois pour répondre par écrit à des observations notifiées à la suite d'une mission de contrôle et d'évaluation. Ces dispositions, inséparables de celles qui organisent l'information des membres du Parlement en vue de l'examen du projet de loi de finances, revêtent un caractère organique et ne méconnaissent aucune règle, ni aucun principe de valeur constitutionnelle. ([2001-448 DC](#), 25 juillet 2001, cons. 100 et 101, Journal officiel du 2 août 2001, page 12490, Rec. p. 99)

En vertu du premier alinéa de l'article 47 de la Constitution, " le Parlement vote les projets de loi de finances dans les conditions prévues par une loi organique ". Il en résulte que seule la loi organique peut définir la nature et le contenu des documents qui doivent être joints aux lois de finances. Ainsi, l'article 54 de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances, applicable à compter de l'exercice 2006, définit le contenu des documents et informations qui sont joints à la loi de règlement, laquelle est une loi de finances en vertu de son article 1er. En conséquence, les dispositions de la loi de finances rectificative pour 2003 qui complètent les informations devant être jointes, à compter de l'exercice 2006, au projet de loi de règlement, ont empiété sur le domaine réservé par la Constitution à la loi organique. Le B du III de l'article 80, le troisième alinéa de l'article 86 ainsi que son quatrième alinéa, qui en est inséparable, n'ont donc pas leur place dans la loi déferée et doivent être déclarés contraires à la

Constitution. ([2003-488 DC](#), 29 décembre 2003, cons. 21 à 25, Journal officiel du 31 décembre 2003, page 22652, Rec. p. 480)

En vertu du premier alinéa de l'article 47 de la Constitution, " le Parlement vote les projets de loi de finances dans les conditions prévues par une loi organique ". Il en résulte que seule la loi organique peut définir la nature et le contenu des documents qui doivent être joints aux lois de finances. Ainsi, l'article 51 de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances, applicable à compter du 1er janvier 2005, définit le contenu des documents et informations qui sont joints au projet de loi de finances de l'année. Parmi ces documents, figure, en application de son 4°, " une annexe explicative analysant les prévisions de chaque recette budgétaire et présentant les dépenses fiscales ". En conséquence, le I de l'article 81 de la loi de finances pour 2004, qui prévoit que la présentation des dépenses fiscales mentionnée au 4° de l'article 51 précité figurera dans le fascicule " Voies et moyens " annexé au prochain projet de loi de finances et précise le contenu dudit fascicule, a empiété sur le domaine réservé par la Constitution à la loi organique. Il n'a pas sa place dans la loi déferée et doit être déclaré contraire à la Constitution, ainsi que le paragraphe III qui en est inséparable. ([2003-489 DC](#), 29 décembre 2003, cons. 42 à 45, Journal officiel du 31 décembre 2003, page 22636, Rec. p. 487)

Un retard dans la mise en distribution de tout ou partie des documents exigés par la loi organique afin de renforcer l'information et le contrôle du Parlement sur les finances publiques ou une méconnaissance des procédures qu'elle prévoit à cette même fin ne sauraient faire obstacle à la mise en discussion du projet de loi de finances. La conformité de celui-ci 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. ([2005-517 DC](#), 7 juillet 2005, cons. 6, Journal officiel du 13 juillet 2005, page 11444, texte n° 2, Rec. p. 108)

Les documents devant être joints au projet de loi de finances en vertu des articles 51 et 54 de la loi organique du 1er août 2001 doivent permettre au Parlement de se prononcer en connaissance de cause et de contrôler, a posteriori, l'utilisation faite des autorisations qui lui ont été demandées. Les indicateurs de performances, qui figurent dans ces documents, ne doivent pas être entachés d'un défaut de sincérité. S'agissant de la loi de finances pour 2006, un tel défaut de sincérité n'est pas établi. Si quelques retards ou déficiences ont pu être constatés et devront être corrigés à l'avenir, ils ne sont, ni par leur nombre, ni par leur ampleur, de nature à remettre en cause la régularité d'ensemble de la procédure législative. ([2005-530 DC](#), 29 décembre 2005, cons. 3 à 5, Journal officiel du 31 décembre 2005, page 20705, texte n° 3, Rec. p. 168)

Les requérants font valoir que les articles 12 (régime fiscal des " pactes d'actionnaires ") et 39 (régime d'exonération des biens professionnels applicable à l'activité économique des redevables de l'impôt de solidarité sur la fortune) de la première loi de finances rectificative pour 2011, déferée, faute d'avoir fait l'objet d'une évaluation préalable sur le fondement du 4° de l'article 53 de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances méconnaissent le principe de sincérité. Un éventuel retard dans la mise en distribution de tout ou partie des documents exigés par cet article 53 ne saurait faire obstacle à la mise en discussion d'un projet de loi de finances rectificative. La conformité d'une loi de finances à la Constitution doit alors être 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 d'une loi de finances pendant toute la durée de celui-ci. Il en va de même dans le cas où les circonstances ne permettraient pas le dépôt de tout ou partie

d'un des documents précités. ([2011-638 DC](#), 28 juillet 2011, cons. 7 à 9, Journal officiel du 30 juillet 2011, page 13001, texte n° 3, Rec. p. 390)

Alors que les requérants estimaient que la réforme prévue par l'article contesté aurait été insuffisamment éclairée par l'évaluation préalable jointe au projet de loi de finances prévue au 8° de l'article 51 de la loi organique du 1^{er} août 2001, le Conseil constitutionnel juge qu'au regard du contenu de l'évaluation préalable relative à cet article, le grief tiré de la méconnaissance des exigences du 8° de cet article 51 doit, en tout état de cause, être écarté. ([2017-758 DC](#), 28 décembre 2017, paragr. 23 à 25, JORF n°0305 du 31 décembre 2017, texte n° 11) ([2017-758 DC](#), 28 décembre 2017, paragr. 35, JORF n°0305 du 31 décembre 2017, texte n° 11)

6.2.4.2 Loi de règlement

6.2.4.2.1 Régime de l'ordonnance de 1959

Exercice du contrôle parlementaire. Les dispositions d'une loi de règlement doivent répondre aux objets assignés à cette catégorie de lois de finances par les articles 2 et 35 de l'ordonnance du 2 janvier 1959. L'article 36 de la même ordonnance énumère les divers documents, en particulier le rapport de la Cour des comptes, qui permettent l'exercice normal du contrôle du Parlement. ([85-202 DC](#), 16 janvier 1986, cons. 3, Journal officiel du 18 janvier 1986, page 922, Rec. p. 14)

6.2.4.2.2 Régime de la loi organique relative aux lois de finances

Le projet de loi de règlement est soumis par l'article 46 de la loi organique relative aux lois de finances à l'obligation de dépôt et de distribution avant le 1er juin de l'année qui suit la clôture de l'exercice concerné. Doivent être joints dans le même délai l'ensemble des documents prévus à l'article 54 ainsi que le rapport et la certification des comptes, assurés par la Cour des comptes conformément à l'article 58. Une éventuelle méconnaissance de cette procédure ne saurait interdire d'entreprendre l'examen du projet concerné. La conformité de la loi de finances à la Constitution serait alors appréciée au regard tant des exigences de continuité de la vie nationale que de l'impératif de sincérité qui s'attache à l'examen des lois de finances pendant toute la durée de celui-ci. ([2001-448 DC](#), 25 juillet 2001, cons. 78, 79, 81, 82, 88 et 89, Journal officiel du 2 août 2001, page 12490, Rec. p. 99)

L'article 11 de la loi organique relative à la transparence de la vie publique modifie l'article 54 de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances. Il prévoit que les documents devant être joints au projet de loi de règlement comprennent " la liste des subventions versées sur proposition du Parlement au moyen de crédits ouverts dans les lois de finances afférentes à l'année concernée. Cette liste présente, pour chaque département, collectivité d'outre-mer et pour la Nouvelle-Calédonie : l'ensemble des subventions pour travaux divers d'intérêt local versées à partir de programmes relevant du ministère de l'intérieur et l'ensemble des subventions versées à des associations. Elle indique, pour chaque subvention, le nom du bénéficiaire, le montant versé, la nature du projet financé, le programme concerné et le nom du membre du Parlement, du groupe politique ou de la présidence de l'assemblée qui a proposé la subvention ".

Ces dispositions ont pour objet d'assurer la publicité de l'utilisation des crédits introduits par voie d'amendements du Gouvernement en loi de finances au titre de la " réserve

parlementaire " après concertation avec chacune des assemblées. Elles ne sont pas contraires à la Constitution. ([2013-675 DC](#), 9 octobre 2013, cons. 62 et 63, JORF du 12 octobre 2013 page 16838, texte n° 7, Rec. p. 956)

6.2.4.3 Loi de financement de la sécurité sociale

Pris sur le fondement de l'article 47-1 de la Constitution, l'article 12 de la loi organique relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution complète l'article L.O. 111-4 du code de la sécurité sociale définissant les documents joints aux projets de loi de financement de la sécurité sociale. Il exige, sans leur appliquer la procédure du quatrième alinéa de l'article 39 de la Constitution, que les dispositions qui n'appartiennent pas au domaine exclusif de ces projets de loi soient accompagnées des documents visés aux dix derniers alinéas de l'article 8 de la loi organique. L'article 12 n'est pas contraire à la Constitution. Toutefois, en cas d'un éventuel retard dans la mise en distribution de tout ou partie des documents exigés, la conformité à la Constitution de la loi de financement de la sécurité sociale serait alors appréciée au regard des exigences de continuité de la vie nationale. Réserve. ([2009-579 DC](#), 9 avril 2009, cons. 27 à 29, Journal officiel du 16 avril 2009, page 6530, texte n° 2, Rec. p. 84)

Le 2° de l'article 2 de la loi organique relative à la gestion de la dette sociale modifie l'article L.O. 111-4 du code de la sécurité sociale pour compléter l'information du Parlement sur l'exécution et la " construction " pour l'année à venir de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie, sur les prévisions pluriannuelles de son évolution et sur celles des recettes et des dépenses des régimes et organismes de sécurité sociale, sur la situation patrimoniale de ces régimes et organismes et sur la justification des mesures relatives au transfert d'actifs à la Caisse d'amortissement de la dette sociale ou à la réalisation d'actifs publics à son profit. Les 3° et 4° de l'article 2 de la loi organique procèdent à des modifications par coordination des articles L.O. 111-6 et L.O. 111-7 du même code. Ces dispositions ne sont pas contraires à la Constitution. ([2010-616 DC](#), 10 novembre 2010, cons. 11, Journal officiel du 16 novembre 2010, page 20350, texte n° 11, Rec. p. 317)

Les requérants faisaient valoir que la réforme de la protection sociale des travailleurs indépendants proposée par l'article 15 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2018 avait été insuffisamment éclairée par les annexes jointes au projet de loi de financement de la sécurité sociale. Rejet du grief, les exigences du 10° du paragraphe III de l'article L.O. 111-4 du code de la sécurité sociale relatives aux annexes comportant l'évaluation de certaines mesures du projet de loi de financement de la sécurité sociale n'ayant, en tout état de cause, pas été méconnues en ce qui concerne cet article 15. ([2017-756 DC](#), 21 décembre 2017, paragr. 24, JORF n°0305 du 31 décembre 2017, texte n° 7)

6.2.5 Structure de la loi

6.2.5.1 Répartition entre première et seconde partie de la loi de finances

L'article 21 de la loi de finances pour 2011 soumet, à compter du 1er janvier 2011, les contrats d'assurance maladie complémentaires dits " solidaires et responsables " à la taxe spéciale sur les conventions d'assurance, dont le produit est affecté à la Caisse nationale des allocations familiales. L'article 22, d'une part, aménage les règles d'imposition aux prélèvements sociaux de la part en euros des contrats d'assurance vie en unités de compte et, d'autre part, affecte à la même caisse nationale le produit du surcroît de prélèvements sociaux

résultant de cet aménagement. L'article 35 modifie le régime de la taxe sur les éditeurs et distributeurs de services de télévision affectée au Centre national du cinéma et de l'image animée et prévoit un prélèvement exceptionnel en 2011 au profit du budget général de l'État sur le produit des ressources affectées au même centre national. Les requérants contestent la place de ces trois articles en première partie de la loi de finances. Eu égard à l'augmentation des ressources qu'il opère au profit de l'État en 2011, l'article 35 trouve sa place dans la première partie de la loi de finances. En revanche, les articles 21 et 22 y ont été placés à tort. Pour regrettable qu'elle soit, l'insertion de ces deux articles en première partie de la loi de finances n'a pas eu pour effet, dans les circonstances de l'espèce, de porter une atteinte inconstitutionnelle à la clarté et à la sincérité des débats relatifs à l'adoption de ces articles. Elle n'a pas davantage altéré les conditions d'adoption des données générales de l'équilibre budgétaire. Rejet du grief tiré de l'irrégularité de la procédure d'adoption de ces articles. ([2010-622 DC](#), 28 décembre 2010, cons. 2 à 5, Journal officiel du 30 décembre 2010, page 23190, texte n° 3, Rec. p. 416)

Des dispositions élargissant le champ d'application de la taxe sur les transactions financières prévue à l'article 235 *ter* ZD du code général des impôts à toute acquisition à titre onéreux d'un titre de capital ou d'un titre de capital assimilé admis aux négociations sur un marché réglementé français, européen ou étranger émis par une société dont le siège social est situé en France et dont la capitalisation boursière dépasse un milliard d'euros, y compris lorsque cette acquisition n'a pas donné lieu à une inscription au compte titre de l'acquéreur, ont été placées à tort dans la première partie de la loi de finances pour 2016 dès lors que, d'une part, la taxe est exigible le premier jour du mois suivant celui au cours duquel s'est produite l'acquisition du titre et, d'autre part, les dispositions entrent en vigueur le 31 décembre 2016. Censure. ([2015-725 DC](#), 29 décembre 2015, cons. 14, JORF n°0302 du 30 décembre 2015 page 24763, texte n° 3)

6.2.5.2 Vote de la première partie du projet de loi de finances avant la seconde

En vertu de l'article 40 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, la mise en discussion de la seconde partie du projet de loi de finances de l'année est subordonnée à la discussion préalable des dispositions qui constituent sa raison d'être et sont indispensables pour qu'elle puisse remplir son objet. Les dispositions de la première partie et celles de la deuxième partie doivent faire l'objet de votes distincts et successifs. ([79-110 DC](#), 24 décembre 1979, cons. 4 et 5, Journal officiel du 26 décembre 1979, page 3259, Rec. p. 36)

La résolution soumise à l'examen du Conseil constitutionnel modifie l'article 118 du règlement de l'Assemblée nationale en ajoutant les deux alinéas suivants : " À l'issue de l'examen des articles de la première partie de la loi de finances, et avant de passer à l'examen de la seconde partie, il peut être procédé, dans les conditions prévues à l'article 101, à une seconde délibération de tout ou partie de la première partie. Si conformément à l'article 101, il est procédé avant le commencement des explications de vote sur l'ensemble à une seconde délibération de tout ou partie du projet de loi de finances, il ne peut être apporté d'autres modifications aux dispositions de la première partie que celles nécessitées, pour coordination, par les votes intervenus sur les articles de la seconde partie. " Ces dispositions qui ont pour objet de faciliter la mise en œuvre de l'article 40 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances ne sont contraires à aucune disposition de la

Constitution. ([80-118 DC](#), 17 juillet 1980, sol. imp., Journal officiel du 19 juillet 1980, page 1836, Rec. p. 19)

La résolution soumise à l'examen du Conseil constitutionnel modifie et complète le règlement du Sénat en prévoyant qu'il sera procédé à un vote sur l'ensemble de la première partie du projet de loi de finances, dans des conditions comportant la possibilité d'une seconde délibération ; ces dispositions ne sont pas contraires à la Constitution. ([80-124 DC](#), 29 octobre 1980, cons. 1, Journal officiel du 30 octobre 1980, page 2532, Rec. p. 20)

L'article 40 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, en subordonnant la discussion de la seconde partie de la loi de finances au vote de la première partie, ne fait que tirer les conséquences, au plan de la procédure législative, du principe fondamental affirmé à l'article 1er, alinéa 1er, de la même ordonnance et tend à garantir qu'il ne sera pas porté atteinte, à l'occasion de l'examen de la seconde partie, aux grandes lignes de l'équilibre préalablement défini, tel qu'il a été arrêté par le législateur. Il faut que la première partie, en l'absence d'un vote d'ensemble, ait été adoptée en celles de ses dispositions qui constituent sa raison d'être et sont indispensables pour qu'elle puisse remplir son objet ; il en est particulièrement ainsi de l'article qui arrête en recettes et en dépenses les données générales de l'équilibre ; s'il en était autrement, l'adoption des dispositions de la seconde partie n'aurait pas été précédée de la définition de l'équilibre, contrairement à ce qu'exige l'article 40 de l'ordonnance du 2 janvier 1959. Ces règles de procédure sont inséparables du principe fondamental posé par l'article 1er, alinéa 1er, de cette ordonnance. Elles doivent par suite recevoir application non seulement pour les lois de finances de l'année, mais également pour les lois de finances dites rectificatives, lesquelles, au demeurant, sont, en vertu de l'article 34 de l'ordonnance, présentées en partie ou en totalité dans les mêmes formes que les lois de finances de l'année et peuvent ainsi comporter un article d'équilibre. ([92-309 DC](#), 9 juin 1992, cons. 7 à 10, Journal officiel du 11 juin 1992, page 7677, Rec. p. 66)

6.2.5.3 Création d'une mission au sein du budget de l'État

6.2.5.3.1 Périmètre des missions

Aux termes de l'article 7 de la loi organique relative aux lois de finances, " les crédits ouverts par les lois de finances pour couvrir chacune des charges budgétaires de l'État sont regroupés par mission relevant d'un ou plusieurs services d'un ou plusieurs ministères. - Une mission comprend un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie. Seule une disposition de loi de finances d'initiative gouvernementale peut créer une mission. " Il appartient au Gouvernement de définir le périmètre des missions en fonction des politiques publiques mises en œuvre. Il est également de sa compétence de choisir de constituer ces missions à partir des crédits d'un seul ou de plusieurs ministères. En l'espèce, les critères sur lesquels repose la délimitation des missions mises en cause ne sont entachés d'aucune erreur manifeste d'appréciation. ([2005-530 DC](#), 29 décembre 2005, cons. 13 et 14, Journal officiel du 31 décembre 2005, page 20705, texte n° 3, Rec. p. 168)

6.2.5.3.2 Structures des missions

Il résulte des articles 7 et 47 de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances qu'une mission ne saurait comporter un programme unique. Il résulte également des articles 18, 19 et 20 de la même loi organique que les budgets annexes et les comptes spéciaux

dotés de crédits constituent une mission au sens des articles 7 et 47. Dès lors, en l'état de la législation, ils ne devraient pas comporter un programme unique. Toutefois, la présentation des missions " mono-programme " figurant dans la loi de finances pour 2006 s'inscrit dans le cadre de la mise en place d'une nouvelle nomenclature budgétaire. Afin de laisser aux autorités compétentes le temps de procéder aux adaptations nécessaires et de surmonter les difficultés inhérentes à une telle réforme, la mise en conformité de ces missions et des nouvelles règles organiques pourra n'être effective qu'à compter de l'année 2007. Sous cette réserve, il n'y a pas lieu, en l'état, de les déclarer contraires à la Constitution. ([2005-530 DC](#), 29 décembre 2005, cons. 24 à 27, 36 et 37, Journal officiel du 31 décembre 2005, page 20705, texte n° 3, Rec. p. 168)

Il n'appartient pas au Conseil constitutionnel, qui ne dispose pas d'un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement, d'apprécier le montant des autorisations d'engagement et des crédits de paiement votés. . ([2010-622 DC](#), 28 décembre 2010, cons. 16 à 19, Journal officiel du 30 décembre 2010, page 23190, texte n° 3, Rec. p. 416)

L'article 22 de la loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques 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" ". Ces dispositions, qui dérogent au deuxième alinéa du paragraphe I de l'article 7 de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances, ne sont pas contraires à la Constitution. ([2012-658 DC](#), 13 décembre 2012, cons. 61, Journal officiel du 18 décembre 2012, page 19856, texte n° 3, Rec. p. 667)

6.2.6 Droit d'amendement parlementaire (article 40)

L'article 40 de la Constitution apporte pour les parlementaires une limitation aux principes posés aux articles 39, alinéa 1er, et 44, alinéa 1er, de la Constitution en vue d'éviter que des dispositions particulières ayant une incidence financière directe, puissent être votées sans qu'il soit tenu compte des conséquences qui pourraient en résulter pour la situation d'ensemble des finances publiques. ([75-57 DC](#), 23 juillet 1975, cons. 4, Journal officiel du 24 juillet 1975, page 7534, Rec. p. 24)

L'article 11 de la loi organique relative à la transparence de la vie publique modifie l'article 54 de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances. Il prévoit que les documents devant être joints au projet de loi de règlement comprennent " la liste des subventions versées sur proposition du Parlement au moyen de crédits ouverts dans les lois de finances afférentes à l'année concernée. Cette liste présente, pour chaque département, collectivité d'outre-mer et pour la Nouvelle-Calédonie l'ensemble des subventions pour travaux divers d'intérêt local versées à partir de programmes relevant du ministère de l'intérieur et l'ensemble des subventions versées à des associations. " Elle indique, pour chaque subvention, le nom du bénéficiaire, le montant versé, la nature du projet financé, le programme concerné et le nom du membre du Parlement, du groupe politique ou de la présidence de l'assemblée qui a proposé la subvention " .

Ces dispositions ont pour objet d'assurer la publicité de l'utilisation des crédits introduits par voie d'amendements du Gouvernement en loi de finances au titre de la " réserve parlementaire " après concertation avec chacune des assemblées. Elles n'ont pas pour effet de

permettre qu'il soit dérogé aux règles de recevabilité financière des initiatives parlementaires prévues par l'article 40 de la Constitution. ([2013-675 DC](#), 9 octobre 2013, cons. 62 et 63, JORF du 12 octobre 2013 page 16838, texte n° 7, Rec. p. 956)

6.2.6.1 Procédure d'examen de la recevabilité financière des amendements

Les règlements des assemblées doivent permettre l'application des dispositions de l'article 40 de la Constitution à tous les textes soumis aux délibérations parlementaires. ([59-3 DC](#), 25 juin 1959, sol. imp., Journal officiel du 3 juillet 1959, page 6643, Rec. p. 61)

Est irrecevable une demande présentée par soixante députés, en application de l'article 61, alinéa 2, de la Constitution et fondée sur la non-conformité de certaines dispositions de la loi à l'article 40 de la Constitution en vertu duquel les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique. Le motif de l'irrecevabilité de la saisine du Conseil constitutionnel est que ces dispositions de la loi n'avaient fait l'objet d'aucune contestation à cet égard au cours de la procédure parlementaire. Il résulte, en effet, des travaux préparatoires de la Constitution que le contrôle de recevabilité des propositions et amendements d'initiative parlementaire, en application de l'article 40 de la Constitution, doit être mis en œuvre au cours des débats devant le Parlement, devant les instances propres aux assemblées. L'irrecevabilité instituée par l'article 40 ne peut être directement invoquée devant le Conseil constitutionnel à l'encontre de la loi dont il s'agit. ([77-82 DC](#), 20 juillet 1977, cons. 2, Journal officiel du 22 juillet 1977, page 3885, Rec. p. 37) ([83-164 DC](#), 29 décembre 1983, cons. 42, Journal officiel du 30 décembre 1983, page 3871, Rec. p. 67)

L'irrecevabilité opposée à une proposition de loi en application de l'article 40 de la Constitution est totale ou partielle selon que la disposition concernée est ou non séparable de l'ensemble du texte. En l'espèce, l'article 2 de la loi déferée avait été reconnu irrecevable au cours de la procédure devant le Parlement ; comme il est indissociable du reste de la loi, c'est l'ensemble de la loi qui est déclarée non conforme à la Constitution. ([77-91 DC](#), 18 janvier 1978, cons. 1, Journal officiel du 19 janvier 1978, page 423, Rec. p. 19)

Le contrôle de recevabilité des lois au regard de l'article 40 de la Constitution doit être systématique et antérieur et l'engagement de la procédure législative. Les assemblées sont libres de désigner l'autorité chargée de statuer sur la recevabilité. Au cours de la procédure législative, il doit être possible de constater l'irrecevabilité de propositions de lois qui auraient été déclarées à tort recevables lors du premier contrôle. Par conséquent, la suppression du contrôle de recevabilité effectuée par le bureau du Sénat préalablement à l'enregistrement du dépôt des propositions de loi de sénateurs n'est pas conforme aux dispositions de l'article 40 de la Constitution. ([78-94 DC](#), 14 juin 1978, cons. 4 et 5, Journal officiel du 15 juin 1978, page 2396, Rec. p. 15)

Irrecevabilité de l'article 40 de la Constitution : cette irrecevabilité a été opposée à bon droit à des amendements au projet de loi de nationalisation qui auraient eu pour effet d'aggraver une charge publique. Ces amendements n'ayant pas été indûment déclarés irrecevables, ayant pu être soutenus et leur rejet ayant résulté de votes de l'assemblée devant laquelle ils ont été déposés, l'irrecevabilité qui leur a été opposée n'est contraire ni à l'article 40, ni à aucune autre

disposition de la Constitution. ([81-132 DC](#), 16 janvier 1982, cons. 2, Journal officiel du 17 janvier 1982, page 299, Rec. p. 18)

Le bureau de la commission des finances, saisi par un député en application du deuxième alinéa de l'article 92 du règlement de l'Assemblée nationale, a considéré le 28 octobre 1998 que les dispositions de l'article 40 de la Constitution ne s'opposaient pas à la proposition de loi relative au pacte civil de solidarité. Ainsi, la question de la recevabilité de la proposition de loi a été soulevée en l'espèce. ([99-419 DC](#), 9 novembre 1999, cons. 12, Journal officiel du 16 novembre 1999, page 16962, Rec. p. 116)

Dès son dépôt au Sénat, la proposition dont est issue la loi organique portant réforme du Sénat prévoyait l'augmentation du nombre de sénateurs. Celle-ci a une incidence directe et certaine sur les dépenses du Sénat, lesquelles font partie des charges de l'État. Le règlement du Sénat comporte, dans ses articles 24 et 45, des dispositions ayant pour objet d'organiser le contrôle de la recevabilité des propositions de loi et des amendements formulés par un sénateur au regard de l'article 40 de la Constitution. Le Conseil constitutionnel n'examine la conformité de la procédure législative aux prescriptions de l'article 40 de la Constitution que si la question de la recevabilité de la proposition ou de l'amendement dont il s'agit a été soulevée devant la première assemblée parlementaire qui en a été saisie. En l'espèce, la question de la recevabilité financière de la proposition de loi n'a été évoquée devant le Sénat, première assemblée saisie, ni lors de son dépôt, ni au cours de sa discussion. Dès lors, et en tout état de cause, le Conseil constitutionnel n'a pas à soulever directement l'irrecevabilité instituée par l'article 40 de la Constitution à l'encontre de la loi organique soumise à son examen. ([2003-476 DC](#), 24 juillet 2003, cons. 2 à 4, Journal officiel du 31 juillet 2003, page 13038, Rec. p. 400)

Les amendements dont sont issus les articles 115 et 117 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2007, présentés par des sénateurs, auraient dû être déclarés irrecevables dès leur dépôt au motif qu'ils avaient pour conséquence l'aggravation d'une charge publique. Si la question de la recevabilité financière des amendements d'origine parlementaire doit avoir été soulevée devant la première assemblée qui en a été saisie pour que le Conseil constitutionnel puisse en examiner la conformité à l'article 40 de la Constitution, cette condition est subordonnée, pour chaque assemblée, à la mise en œuvre d'un contrôle de recevabilité effectif et systématique au moment du dépôt de tels amendements. ([2006-544 DC](#), 14 décembre 2006, cons. 12 et 13, Journal officiel du 22 décembre 2006, page 19356, texte n° 2, Rec. p. 129)

Il résulte de dispositions de l'article 40 de la Constitution du premier alinéa de l'article 42 que chaque assemblée parlementaire doit avoir mis en œuvre un contrôle de recevabilité effectif et systématique au moment du dépôt des amendements y compris auprès de la commission saisie au fond. Sont conformes à la Constitution les dispositions de l'article 89 du règlement de l'Assemblée nationale qui prévoient : un examen systématique et préalable à leur dépôt des propositions de loi par le Bureau de l'Assemblée ou certains de ses membres ; un contrôle identique des amendements présentés en commission effectué par les présidents des commissions saisies, éventuellement après consultation du président ou du rapporteur général de la commission chargée des finances ; l'appréciation par le président de l'Assemblée nationale de la recevabilité financière des amendements déposés sur le bureau de l'Assemblée ; l'opposition à tout moment des dispositions de l'article 40 de la Constitution par le Gouvernement ou par tout député aux propositions de loi et aux amendements, ainsi qu'aux modifications apportées par les commissions aux textes dont elles ont été saisies. ([2009-581](#)

[DC](#), 25 juin 2009, cons. 37 et 38, Journal officiel du 28 juin 2009, page 10867, texte n° 16, Rec. p. 120)

La question de la recevabilité financière d'un amendement d'origine parlementaire doit avoir été soulevée devant la première chambre qui en a été saisie pour que le Conseil constitutionnel puisse en examiner la conformité à l'article 40 de la Constitution. En l'espèce, l'amendement dont est issu le 3° du paragraphe I de l'article 41 de la loi de finances rectificative pour 2012, adopté en première lecture au Sénat, n'a pas vu sa recevabilité contestée, en application de l'article 40 de la Constitution, devant le Sénat. La question de la recevabilité de l'amendement n'ayant pas été soulevée devant le Sénat, elle ne peut être directement invoquée par les députés requérants devant le Conseil constitutionnel. ([2012-654 DC](#), 9 août 2012, cons. 66, Journal officiel du 17 août 2012, page 13496, texte n° 2, Rec. p. 461)

6.2.6.2 Interdiction d'augmenter une charge publique

6.2.6.2.1 Appréciation de l'incidence financière

Dès lors que la mission constitue une charge au sens de l'article 40 de la Constitution, ainsi que le prévoient les articles 7 et 47 de la loi organique relative aux lois de finances, les amendements parlementaires présentés en la matière ne pourront être regardés comme recevables que s'ils n'ont ni pour objet ni pour effet de créer une mission ou d'accroître le montant global des crédits de la mission. ([2001-448 DC](#), 25 juillet 2001, cons. 42 à 45, Journal officiel du 2 août 2001, page 12490, Rec. p. 99)

6.2.6.2.2 Interdiction de toute compensation

Un amendement d'origine parlementaire ne peut pas compenser une dépense par l'affectation de ressources nouvelles. Non-conformité à la Constitution d'une compensation intégrale prévue au profit des collectivités territoriales pour les moins-values subies du fait de la réforme de l'enregistrement. ([63-21 DC](#), 12 mars 1963, cons. 2 et 3, Journal officiel du 16 mars 1963, page 2568, Rec. p. 23)

6.2.6.3 Interdiction de diminuer les recettes publiques

6.2.6.3.1 Compensation

Les dispositions des articles 24, alinéa 2, et 41, alinéa 1er, du règlement du Sénat, dans la rédaction qui leur a été donnée par la résolution soumise au contrôle du Conseil constitutionnel, ne sont contraires ni à l'article 40, ni à aucune autre disposition de la Constitution, pour autant, toutefois, que la ressource destinée à compenser la diminution d'une ressource publique soit réelle, qu'elle bénéficie aux mêmes collectivités ou organismes que ceux au profit desquels est perçue la ressource qui fait l'objet d'une diminution et que la compensation soit immédiate. ([76-64 DC](#), 2 juin 1976, cons. 1, Journal officiel du 6 juin 1976, page 3474, Rec. p. 21)

Lorsque la recevabilité de la proposition de loi relative au pacte civil de solidarité a été examinée, la ressource figurant à son article 12 pouvait être regardée comme une compensation réelle de la diminution des ressources publiques résultant de l'imposition commune à l'impôt sur le revenu et des modifications des droits de mutation à titre gratuit respectivement prévues par les articles 2 et 3 de la proposition de loi en faveur des personnes ayant conclu un pacte

civil de solidarité. Ladite majoration était immédiate et bénéficiait à l'État, au même titre que les impôts dont le produit était diminué. D'autre part, l'article 12 précité relatif à la compensation de la diminution de ressources a été supprimé par adoption d'un amendement du Gouvernement en première lecture à l'Assemblée nationale. Dès lors, ne peut être accueilli le grief selon lequel la proposition de loi aurait dû être déclarée irrecevable en raison de ses effets sur les ressources publiques. ([99-419 DC](#), 9 novembre 1999, cons. 14 à 16, Journal officiel du 16 novembre 1999, page 16962, Rec. p. 116)

6.2.7 Droit d'amendement du Gouvernement (article 44)

La pratique dite de la « *réserve parlementaire* », dont la procédure n'est prévue par aucun texte, repose sur un engagement du Gouvernement envers les parlementaires d'exécuter le budget, s'agissant de certaines opérations déterminées, conformément aux demandes formulées par eux se traduisant par l'adoption d'amendements gouvernementaux au projet de loi de finances. En prévoyant qu'il est mis à fin à cette pratique, qui revient pour le Gouvernement à lier sa compétence en matière d'exécution budgétaire, les dispositions de l'article 14 de la loi organique déférée visent à assurer le respect de la séparation des pouvoirs et des prérogatives que le Gouvernement tient de l'article 20 de la Constitution pour l'exécution du budget de l'État. Elles ne sauraient cependant, sans porter atteinte à l'article 44 de la Constitution, être interprétées comme limitant le droit d'amendement du Gouvernement en matière financière. ([2017-753 DC](#), 8 septembre 2017, paragr. 48 et 49, JORF n°0217 du 16 septembre 2017 texte n° 4)

6.3 PÉRIMÈTRE DE LA LOI (voir également Titre 3 Normes législatives et réglementaires - Conditions de recours à la loi)

6.3.1 Périmètre des lois organiques relatives aux lois de finances et de financement de la sécurité sociale

Le V nouveau de l'article 53 de la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, en imposant à la loi de finances d'inscrire chaque année, en ressources du compte d'affectation spéciale intitulé " Compte d'emploi de la redevance audiovisuelle ", une somme égale au montant des exonérations de redevance audiovisuelle, fixe une règle relative au contenu obligatoire des lois de finances. Il n'appartient qu'à la loi organique d'imposer une prescription au législateur financier, ainsi qu'il ressort des dispositions de l'article 34 de la Constitution aux termes desquelles : " Les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'État dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique. " Il y a lieu dès lors de déclarer contraires à la Constitution, au V de l'article 53 de la loi du 30 septembre 1986 introduit par l'article 15 de la loi déférée, les mots : " au compte d'emploi de la redevance audiovisuelle ". ([2000-433 DC](#), 27 juillet 2000, cons. 19, Journal officiel du 2 août 2000, page 11922, Rec. p. 121)

En vertu du premier alinéa de l'article 47 de la Constitution, " le Parlement vote les projets de loi de finances dans les conditions prévues par une loi organique ". Il en résulte que seule la loi organique peut définir la nature et le contenu des documents qui doivent être joints aux lois de finances. Ainsi, l'article 54 de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances, applicable à compter de l'exercice 2006, définit le contenu des documents et informations qui sont joints à la loi de règlement, laquelle est une loi de finances en vertu de son article 1er. En

conséquence, les dispositions de la loi de finances rectificative pour 2003 qui complètent les informations devant être jointes, à compter de l'exercice 2006, au projet de loi de règlement, ont empiété sur le domaine réservé par la Constitution à la loi organique. Le B du III de l'article 80, le troisième alinéa de l'article 86 ainsi que son quatrième alinéa, qui en est inséparable, n'ont donc pas leur place dans la loi déferée et doivent être déclarés contraires à la Constitution. ([2003-488 DC](#), 29 décembre 2003, cons. 21 à 25, Journal officiel du 31 décembre 2003, page 22652, Rec. p. 480)

En vertu du premier alinéa de l'article 47 de la Constitution, " le Parlement vote les projets de loi de finances dans les conditions prévues par une loi organique ". Il en résulte que seule la loi organique peut définir la nature et le contenu des documents qui doivent être joints aux lois de finances. Ainsi, l'article 51 de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances, applicable à compter du 1er janvier 2005, définit le contenu des documents et informations qui sont joints au projet de loi de finances de l'année. Parmi ces documents, figure, en application de son 4°, " une annexe explicative analysant les prévisions de chaque recette budgétaire et présentant les dépenses fiscales ". En conséquence, le I de l'article 81 de la loi de finances pour 2004, qui prévoit que la présentation des dépenses fiscales mentionnée au 4° de l'article 51 précité figurera dans le fascicule " Voies et moyens " annexé au prochain projet de loi de finances et précise le contenu dudit fascicule, a empiété sur le domaine réservé par la Constitution à la loi organique. Il n'a pas sa place dans la loi déferée et doit être déclaré contraire à la Constitution, ainsi que le paragraphe III qui en est inséparable. ([2003-489 DC](#), 29 décembre 2003, cons. 42 à 45, Journal officiel du 31 décembre 2003, page 22636, Rec. p. 487)

En application des dispositions encore en vigueur de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances et des articles déjà en vigueur de la loi du 1er août 2001 portant loi organique relative aux lois de finances, ne peuvent figurer dans les lois de finances que des dispositions qui concernent la détermination des ressources et des charges de l'État, qui ont trait à des opérations de trésorerie, qui sont destinées à organiser l'information et le contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques ou à imposer aux agents des services publics des responsabilités pécuniaires, qui entraînent des créations ou des transformations d'emplois ou qui sont d'ordre fiscal. L'article qui substitue, auprès de la Cour des comptes, un " Conseil des prélèvements obligatoires " au " Conseil des impôts " et définit ses missions, sa composition, ses règles de fonctionnement et ses prérogatives, est étranger au domaine des lois de finances. En effet, il ne peut être regardé, au sens de l'article 1er de l'ordonnance du 2 janvier 1959, comme une disposition " destinée à organiser l'information et le contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques ", car bien qu'il puisse y contribuer il n'a pas été prévu dans ce but. Par ailleurs, il ne relève d'aucune des autres catégories de dispositions trouvant leur place dans une loi de finances. ([2004-511 DC](#), 29 décembre 2004, cons. 43 à 46, Journal officiel du 31 décembre 2004, page 22571, texte n° 5, Rec. p. 236)

La nouvelle rédaction du paragraphe I de l'article 3 de l'ordonnance du 24 janvier 1996 qui résulte de l'article 3 de la loi organique relative à la gestion de la dette sociale modifie la composition du conseil d'administration de la Caisse d'amortissement de la dette sociale. Ces dispositions sont, par leur contenu, étrangères au domaine de la loi organique tel que défini par les articles 34 et 47-1 de la Constitution. Elles ont valeur de loi ordinaire. ([2010-616 DC](#), 10 novembre 2010, cons. 6, Journal officiel du 16 novembre 2010, page 20350, texte n° 11, Rec. p. 317)

Seule une loi organique peut fixer le contenu de la loi de financement de la sécurité sociale

ou celui de ses annexes.

Le paragraphe V de l'article 13 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2011 dispose que l'annexe prévue au 5° du paragraphe III de l'article L.O. 111-4 du code de la sécurité sociale devra comporter un bilan financier comparatif, par branche, relatif aux mesures d'allègement de cotisations sociales et à leurs conséquences. Ses articles 73 à 76 ont pour objectif de préciser le contenu du programme de qualité et d'efficience prévu, pour la branche maladie, au 1° du paragraphe III du même article L.O. 111-4. Son article 86 dispose que le montant de la dotation nationale de financement des missions d'intérêt général et d'aide à la contractualisation d'établissements de santé est fixé chaque année par la loi de financement de la sécurité sociale. Ces dispositions, qui ont pour objet de fixer le contenu de la loi de financement de la sécurité sociale ou celui de ses annexes, ont, par suite, été adoptées au terme d'une procédure contraire à la Constitution. ([2010-620 DC](#), 16 décembre 2010, cons. 21 et 22, Journal officiel du 21 décembre 2010, page 22439, texte n° 2, Rec. p. 394)

L'article 72 de la première loi de finances rectificative pour 2011 dispose que " le plafond des autorisations d'emplois des autorités publiques indépendantes dotées de la personnalité morale et des autorités administratives indépendantes dont les effectifs ne sont pas inclus dans un plafond d'autorisation des emplois rémunérés par l'État est fixé chaque année par la loi de finances ". L'article 71, qui est indissociable de l'article 72, prévoit que le Gouvernement présente, en annexe générale au projet de loi de finances de l'année, un rapport sur les autorités publiques indépendantes dotées de la personnalité morale et sur les autorités administratives indépendantes dont les effectifs ne sont pas inclus dans un plafond d'autorisation des emplois rémunérés par l'État. Seule une loi organique peut fixer le contenu des lois de finances. Par suite, les dispositions des articles 71 et 72, qui ont cet objet, ont été adoptées au terme d'une procédure contraire à la Constitution. Pour autant, indépendamment de l'obligation découlant de la loi organique qui lui impose de fixer les plafonds d'autorisation des emplois rémunérés par l'État, il est loisible au législateur de prévoir, dans chaque loi de finances, des dispositifs permettant de contenir l'évolution des dépenses des organismes relevant de l'État. ([2011-638 DC](#), 28 juillet 2011, cons. 34 et 35, Journal officiel du 30 juillet 2011, page 13001, texte n° 3, Rec. p. 390)

Le paragraphe I de l'article 133 de la loi déferée dispose qu'à compter du 1er janvier 2017, la loi de finances fixe chaque année des plafonds, par ministère, des surfaces de bureaux occupées par l'État et ses opérateurs. En application des articles 34 et 47 de la Constitution, seule une loi organique peut fixer le contenu des lois de finances. Par suite, le paragraphe I de l'article 133, qui a cet objet, a été adopté au terme d'une procédure contraire à la Constitution. Il lui est donc contraire. ([2016-744 DC](#), 29 décembre 2016, cons. 96 et 97, JORF n°0303 du 30 décembre 2016 texte n° 5)

6.3.2 Périmètre des lois

Le a) et le c) du 1° de l'article 2 de la loi organique relative à la gestion de la dette sociale modifient le B du paragraphe V de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale pour élargir le champ facultatif des lois de financement de la sécurité sociale aux dispositions " relatives à l'assiette, au taux et aux modalités de recouvrement des cotisations " des régimes obligatoires de base ainsi qu'aux dispositions relatives aux organismes concourant " à l'amortissement de leur dette ou à la mise en réserve de recettes à leur profit ". Le b) du 1° de l'article 2 modifie le paragraphe VIII de l'article L.O. 111-3 pour prévoir que la Cour des comptes donne son avis sur la cohérence du tableau retraçant, pour le dernier exercice clos, la situation patrimoniale des

régimes obligatoires de base et des organismes concourant à leur financement, à l'amortissement de leur dette ou à la mise en réserve de recettes à leur profit. Enfin, le d) du 1° de l'article 2 modifie le C du paragraphe V de l'article L.O. 111-3 pour élargir le champ facultatif des lois de financement aux dispositions relatives à la gestion des risques par les régimes obligatoires de base, aux missions, à l'organisation ou la gestion interne de ces régimes et des organismes concourant à leur financement, à l'amortissement de leur dette ou à la mise en réserve de recettes à leur profit " si elles ont des incidences sur l'équilibre financier de ces régimes et organismes ".

En subordonnant à " des incidences sur l'équilibre financier " des régimes obligatoires et des organismes concourant à leur financement l'extension du champ facultatif des lois de financement relatif aux dépenses, le législateur organique a méconnu le dix-neuvième alinéa de l'article 34 de la Constitution qui limite, " dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique ", le champ des lois de financement à la détermination des " conditions générales " de l'équilibre financier de la sécurité sociale. Dès lors, les dispositions du d) du 1° de l'article 2 de la loi organique sont déclarées contraires à la Constitution. ([2010-616 DC](#), 10 novembre 2010, cons. 8 et 9, Journal officiel du 16 novembre 2010, page 20350, texte n° 11, Rec. p. 317)

6.3.2.1 Domaine exclusif

6.3.2.1.1 Loi de finances

Les règles fondamentales de l'unité et de l'universalité font obstacle à ce que des dépenses qui, s'agissant des agents de l'État, présentent pour lui par nature un caractère permanent ne soient pas prises en charge par le budget ou soient financées par des ressources que celui-ci ne détermine pas. Il en va ainsi notamment du financement des majorations de pensions, lesquelles constituent des prestations sociales légales dues par l'État à ses agents retraités. ([94-351 DC](#), 29 décembre 1994, cons. 6, Journal officiel du 30 décembre 1994, page 18935, Rec. p. 140)

Aux termes de l'article 1003-4 du code rural, le budget annexe des prestations sociales agricoles (BAPSA) comporte en dépenses notamment les versements destinés au paiement par les caisses " des prestations de l'assurance vieillesse des non-salariés agricoles. " ([94-351 DC](#), 29 décembre 1994, cons. 8, Journal officiel du 30 décembre 1994, page 18935, Rec. p. 140)

Un article de la loi organique portant statut des magistrats prévoit que certains d'entre eux sont nommés en surnombre " de... l'effectif budgétaire global du premier groupe du premier grade ". Aux termes du cinquième alinéa de l'article 1er de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, à laquelle renvoie l'article 34 de la Constitution, " les créations et transformations d'emplois ne peuvent résulter que de dispositions prévues par une loi de finances ". Le législateur organique ne pouvait donc prescrire que le recrutement de magistrats ne serait pas assorti de l'ouverture d'emplois par la loi de finances. Disposition contraire à la Constitution. ([94-355 DC](#), 10 janvier 1995, cons. 32, Journal officiel du 14 janvier 1995, page 727, Rec. p. 151)

Les articles 3 à 6 d'une loi organique modifiant le statut des magistrats prévoyaient que les magistrats appelés à exercer des fonctions de juge spécialisé ou de chef de juridiction sont nommés, le cas échéant, " en surnombre de l'effectif organique " de la juridiction à laquelle ils sont rattachés et que le surnombre devrait être " résorbé à la première vacance utile " dans la juridiction concernée. Le surnombre constitue un mécanisme d'ajustement provisoire destiné à sauvegarder une garantie statutaire. Si, aux termes du cinquième alinéa de l'article 1er de

l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances : " Les créations et transformations d'emplois ne peuvent résulter que de dispositions prévues par une loi de finances. " les dispositions relatives au surnombre n'entreront en vigueur, en vertu de l'article 13 de la loi organique, qu'à compter du 1er janvier 2002. Il appartiendra aux lois de finances de créer en tant que de besoin les emplois nécessaires pour en permettre la mise en œuvre. Sous cette réserve, la nomination de magistrats en surnombre prévue par la loi organique ne méconnaît pas les prescriptions de l'article 1er de l'ordonnance du 2 janvier 1959. ([2001-445 DC](#), 19 juin 2001, cons. 33 à 35, Journal officiel du 26 juin 2001, page 10125, Rec. p. 63)

Le décret relatif à la campagne du référendum n'a pas pour objet, et ne saurait avoir pour effet, de majorer les crédits votés par le Parlement dans le cadre de la loi de finances pour 2005. La dépense résultant, pour l'État, de l'application des articles 8 à 10 de ce décret s'imputera sur les crédits fixés par la loi de finances initiale pour 2005, le cas échéant modifiés par une loi de finances rectificative. Dès lors, le grief tiré de ce que le décret critiqué aurait empiété sur le domaine réservé aux lois de finances doit être rejeté. ([2005-31 REF](#), 24 mars 2005, cons. 19, Journal officiel du 31 mars 2005, page 5834, texte n° 85, Rec. p. 56)

L'article 30 de la loi relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision qui excluait du champ des bénéficiaires de la redevance audiovisuelle le groupement d'intérêt public " France Télé Numérique " et qui supprimait le programme correspondant dans la mission " Avances à l'audiovisuel " avait pour conséquence de modifier l'affectation de cette redevance. Il empiétait ainsi sur le domaine exclusif d'intervention des lois de finances et a donc été déclaré contraire à la Constitution. ([2009-577 DC](#), 3 mars 2009, cons. 32 à 34, Journal officiel du 7 mars 2009, page 4336, texte n° 4, Rec. p. 64)

L'article 9 de la loi organique relative à l'application de l'article 65 de la Constitution donne une nouvelle rédaction de l'article 12 de la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994 relative au Conseil supérieur de la magistrature auquel il confère " l'autonomie budgétaire ". Sans méconnaître la Constitution, le législateur organique a entendu confier à la loi de finances le soin de créer un programme permettant de regrouper de manière cohérente les crédits de ce conseil. Dans ces conditions, il n'est pas contraire à la Constitution. ([2010-611 DC](#), 19 juillet 2010, cons. 13, Journal officiel du 23 juillet 2010, page 13583, texte n° 4, Rec. p. 148)

L'article 18 de la loi organique relative au fonctionnement des institutions de la Polynésie française complète l'article 59 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004. Il accroît le domaine obligatoire des lois de finances en prévoyant que les montants et les modalités de calcul de la compensation financière des transferts à la Polynésie française des compétences de l'État sont déterminés en loi de finances, après avis de la commission consultative d'évaluation des charges. Il est conforme à la Constitution. ([2011-637 DC](#), 28 juillet 2011, cons. 19 et 20, Journal officiel du 3 août 2011, page 13232, texte n° 3, Rec. p. 385)

Si les articles 1er à 3 de la loi n° 2014-844 du 29 juillet 2014 relative à la sécurisation des contrats de prêts structurés souscrits par les personnes morales de droit public comprennent des dispositions ayant une incidence sur la mise en oeuvre des garanties de l'État, ils ne relèvent pas pour autant du domaine exclusif des lois de finances tel qu'il est défini par les articles 34 et

35 de la loi organique du 1er août 2001. ([2014-695 DC](#), 24 juillet 2014, cons. 8, JORF du 30 juillet 2014 page 12514, texte n° 2)

6.3.2.2 Domaine facultatif

En vertu du 7° du paragraphe II de l'article 34 de la loi organique du 1er août 2001 sur les lois de finances, 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... ". La modification de l'article L. 423-14 du code de la construction et de l'habitation a pour objet principal d'instituer une telle imposition, à savoir le prélèvement sur le potentiel financier des organismes d'habitations à loyer modéré ou sociétés d'économie mixte de construction et de gestion de logements sociaux. Elle trouve donc sa place en loi de finances. ([2010-622 DC](#), 28 décembre 2010, cons. 42, Journal officiel du 30 décembre 2010, page 23190, texte n° 3, Rec. p. 416)

6.3.2.2.1 Loi de finances

En vertu du 7° du II de l'article 34 de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances, la loi de finances de l'année peut " comporter des dispositions affectant directement les dépenses budgétaires de l'année ". En vertu du paragraphe IV de l'article 135 de la loi de finances rectificative pour 2009, la totalité des sommes payées au titre de l'allocation de revenu de solidarité active versée aux jeunes de moins de vingt-cinq ans mentionnés à l'article L. 262-7-1 du code de l'action sociale et des familles est financée, pour l'année 2010, par le fonds national des solidarités actives. En vertu de l'article L. 262-24 du même code, l'État assure l'équilibre de ce fonds en dépenses et en recettes. Il s'ensuit que l'article 135, qui étend à certains jeunes de moins de vingt-cinq ans le bénéfice du revenu de solidarité active, a sa place en loi de finances. ([2009-599 DC](#), 29 décembre 2009, cons. 99, Journal officiel du 31 décembre 2009, page 22995, texte n° 3, Rec. p. 218)

L'article 38 de la première loi de finances rectificative pour 2011 prévoit que, pour les années 2012 et 2013, le plafonnement du taux de la cotisation obligatoire versée, pour abonder les ressources du Centre national de la fonction publique territoriale, par les communes, les départements, les régions et leurs établissements publics, est réduit de 1 % à 0,9 % de la masse des rémunérations versées. Selon les requérants, l'article 38 n'a pas sa place dans une loi de finances rectificative. La cotisation obligatoire, destinée à assurer le financement des dépenses de toute nature qui incombent audit centre, ne constitue ni une rémunération pour services rendus ni une subvention. Les dispositions de l'article 38 sont relatives au taux d'une imposition qui n'affecte pas l'équilibre budgétaire de l'État. Elles ont donc leur place dans la loi de finances rectificative. ([2011-638 DC](#), 28 juillet 2011, cons. 11 à 14, Journal officiel du 30 juillet 2011, page 13001, texte n° 3, Rec. p. 390)

L'article 44 de la loi de finances rectificative pour 2012 reporte au 1er janvier 2013 la date butoir fixée par l'article 49 de la loi du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités à compter de laquelle les universités doivent appliquer les dispositions du chapitre Ier du titre III de la loi du 10 août 2007 susvisée. Les dispositions dont l'application est reportée par l'article 44 sont relatives aux responsabilités des universités en matière budgétaire et de gestion des ressources humaines. Elles ont notamment pour objet de modifier la répartition des crédits de l'État destinés aux universités. A ce titre, elles affectent directement les dépenses

budgétaires de l'année. Par suite, l'article 44 de la loi déferée a sa place en loi de finances rectificative. ([2012-654 DC](#), 9 août 2012, cons. 7 et 13, Journal officiel du 17 août 2012, page 13496, texte n° 2, Rec. p. 461)

L'article 41 de la loi de finances rectificative pour 2012 est relatif à l'aide médicale de l'État. Le 1° du paragraphe I de l'article 41 supprime, à l'article L. 251-1 du code de l'action sociale et des familles, la condition d'acquittement d'un droit de timbre annuel pour accéder à l'aide médicale de l'État. Le 2° du même paragraphe supprime, à l'article L. 251-2 du même code, l'agrément préalable à la délivrance de certains soins hospitaliers aux personnes bénéficiant de cette aide. Le 3° du même paragraphe modifie, à l'article L. 252-1 du même code, la liste des organismes auprès desquels une demande relative à cette aide peut être déposée. Le 4° du même paragraphe abroge l'article L. 253-3-1 du même code relatif au Fonds national de l'aide médicale de l'État. Le paragraphe II abroge l'article 968 E du code général des impôts qui instituait ce droit de timbre. Le paragraphe III fixe les conditions d'application de cette réforme. L'ensemble des dispositions de l'article 41, qui sont relatives aux conditions d'accès à l'aide médicale de l'État, ont un impact direct sur les dépenses du budget de l'État. Ces dispositions ont donc leur place dans la loi de finances rectificative. ([2012-654 DC](#), 9 août 2012, cons. 63 et 65, Journal officiel du 17 août 2012, page 13496, texte n° 2, Rec. p. 461)

L'article 31 de la loi de finances rectificative pour 2012, qui augmente le taux de la contribution patronale ainsi que de la contribution salariale sur les attributions d'options de souscription ou d'achat d'actions et sur les attributions d'actions gratuites, l'article 33, qui augmente le taux de la contribution mentionnée à l'article L. 137-15 du code de la sécurité sociale, l'article 45, qui modifie le taux de la cotisation obligatoire versée au Centre national de la fonction publique territoriale, sont des articles relatifs au taux d'impositions qui n'affectent pas l'équilibre budgétaire de l'État. Ces articles ont donc leur place dans la loi de finances rectificative. ([2012-654 DC](#), 9 août 2012, cons. 5, 6, 8 et 11, Journal officiel du 17 août 2012, page 13496, texte n° 2, Rec. p. 461)

L'article 29 de la loi de finances rectificative pour 2012, qui assujettit à la contribution sociale sur les revenus du patrimoine, au prélèvement social sur les revenus du patrimoine, à la contribution additionnelle à ce prélèvement social ainsi qu'à la contribution pour le remboursement de la dette sociale les revenus d'immeubles sis en France ou de droits relatifs à ces immeubles perçus par les personnes physiques domiciliées hors de France, et qui assujettit à la contribution sociale sur les revenus de placement, au prélèvement social sur les revenus de placement, à la contribution additionnelle à ce prélèvement social ainsi qu'à la contribution pour le remboursement de la dette sociale les plus-values de cession de biens ou droits immobiliers ou de parts de sociétés immobilières perçus par les personnes physiques domiciliées hors de France, est relatif à l'assiette d'impositions de toutes natures. Cet article a donc sa place dans la loi de finances rectificative. ([2012-654 DC](#), 9 août 2012, cons. 55 et 57, Journal officiel du 17 août 2012, page 13496, texte n° 2, Rec. p. 461)

Le a) du 7° du paragraphe II de l'article 34 de la loi organique du 1er août 2001 dispose que la loi de finances de l'année peut comporter des dispositions relatives aux modalités de recouvrement des impositions de toute nature. Par suite, ont leur place en loi de finances les dispositions de l'article 98 de la loi de finances pour 2014 qui modifient la liste des documents que certaines personnes morales doivent tenir à la disposition de l'administration dans le cadre

du droit de contrôle de l'administration pour le recouvrement de l'impôt. ([2013-685 DC](#), 29 décembre 2013, cons. 101, JORF du 30 décembre 2013 page 22188, texte n° 3, Rec. p. 1127)

6.3.2.3 Domaine interdit (cavaliers)

6.3.2.3.1 Loi de finances

6.3.2.3.1.1 Régime de l'ordonnance de 1959

Les dispositions de la troisième loi de finances rectificative pour 1981 qui sont relatives à la composition de la commission de la concurrence instituée et celles qui concernent la rémunération des porteurs de parts de certaines sociétés n'ont pas de caractère financier, au sens de l'article 1er de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, et ne sont pas au nombre de celles qui peuvent figurer dans une loi de finances ; par suite, elles ont été adoptées selon une procédure non conforme à la Constitution. ([81-136 DC](#), 31 décembre 1981, cons. 3, Journal officiel du 1er janvier 1982, Rec. p. 48)

L'article 106 de la loi de finances pour 1983, qui fixe les conditions auxquelles des personnels vacataires peuvent être intégrés dans des emplois créés au budget de l'éducation nationale pour 1983, et l'article 108, qui réserve des emplois inscrits dans la loi de finances à des enseignants non titulaires exerçant en coopération n'ont pas de caractère financier et ne peuvent donc figurer dans une loi de finances. ([82-154 DC](#), 29 décembre 1982, cons. 29, Journal officiel du 30 décembre 1982, page 3987, Rec. p. 80)

L'article 23 de la loi de finances rectificative pour 1982, qui modifie les conditions de répartition entre des communes de la dotation supplémentaire instituée par l'article L. 234-14 du code des communes, ne touche en rien au montant global de cette dotation, qui a le caractère d'un prélèvement et non d'une dépense de l'État. Par suite, l'article 23 est étranger à l'objet des lois de finances. Il en est de même de l'article 35 qui permet d'effectuer un prélèvement sur la redevance due par les sociétés d'économie mixte pour les emprunts qu'elles contractent auprès de la caisse des prêts aux organismes d'HLM pour la participation aux frais de fonctionnement de la fédération groupant ces sociétés. Cet objet est étranger à ceux qui peuvent relever d'une loi de finances. ([82-155 DC](#), 30 décembre 1982, cons. 15 et 20, Journal officiel du 31 décembre 1982, page 4034, Rec. p. 88)

Une indication de nomenclature budgétaire se bornant à énoncer une intention d'action future ne saurait trouver place dans une loi de finances ; dès lors il y a lieu de déclarer que la création de deux chapitres budgétaires dotés pour mémoire à l'annexe " Services votés et mesures nouvelles " de l'éducation nationale n'est pas conforme à la Constitution. ([83-164 DC](#), 29 décembre 1983, cons. 20, Journal officiel du 30 décembre 1983, page 3871, Rec. p. 67)

La disposition prévoyant, par dérogation à la répartition des compétences alors en vigueur entre l'État et les collectivités locales, que l'État peut créer exceptionnellement des établissements d'enseignement public dont il transfère la propriété à la collectivité territoriale compétente, n'est pas au nombre de celles qui peuvent figurer dans une loi de finances. La disposition précisant que le montant des crédits affectés à ces créations est déterminé chaque année par la loi de finances est indissociable de la précédente et doit, en conséquence, être

déclarée non conforme à la Constitution. ([84-184 DC](#), 29 décembre 1984, cons. 51, Journal officiel du 30 décembre 1984, page 4167, Rec. p. 94)

La disposition de la loi de finances déferée prévoyant l'intégration dans le corps des instituteurs des personnels enseignant dans des classes bilingues d'associations, sans comporter, pour l'application de cette disposition, ni création d'emplois ni ouverture de crédits, n'a pas de caractère financier au sens de l'article 1er de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances et n'est pas au nombre de celles qui peuvent figurer dans une loi de finances. ([85-201 DC](#), 28 décembre 1985, cons. 4, Journal officiel du 29 décembre 1985, page 15386, Rec. p. 85) ([85-203 DC](#), 28 décembre 1985, cons. 7, Journal officiel du 29 décembre 1985, page 15387, Rec. p. 87)

Une disposition sans aucun rapport avec la détermination des ressources et des charges de l'État, qui n'a pas pour but d'organiser l'information et le contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques ou d'imposer aux agents des services publics des responsabilités pécuniaires et qui n'a pas davantage le caractère de disposition d'ordre fiscal a un objet étranger à ceux qui peuvent seuls relever d'une loi de finances en vertu des dispositions de l'article 1er de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances. Ainsi, une disposition prévoyant que les crédits afférents aux frais de représentation, de déplacement et de délégation du conseil de Paris et du conseil régional d'Île-de-France sont gérés par les bureaux de ces assemblées et sous leur contrôle doit être déclarée non conforme à la Constitution. ([86-209 DC](#), 3 juillet 1986, cons. 35 et 37, Journal officiel du 4 juillet 1986, page 8342, Rec. p. 86)

La disposition ayant pour objet d'autoriser le Gouvernement à faire une application progressive des barèmes de l'aide personnalisée au logement qui sera définie par voie réglementaire, qui n'a pas de caractère financier au sens de l'article 1er de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, n'est pas au nombre de celles qui peuvent figurer dans une loi de finances. ([86-221 DC](#), 29 décembre 1986, cons. 17 et 18, Journal officiel du 30 décembre 1986, page 15801, Rec. p. 179)

L'article de la loi de finances rectificative déferée qui prévoit que les comptables publics peuvent, après avis de l'ordonnateur recourir à la procédure de l'opposition administrative prévue par la loi du 11 juillet 1972 modifiée pour le recouvrement des produits des collectivités locales et de leurs établissements publics qui ne sont pas assis et liquidés par les services fiscaux de l'État, ne concerne pas directement la détermination des ressources et des charges de l'État ; il n'a pas pour but d'organiser l'information et le contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques ou d'imposer aux agents des services publics des responsabilités pécuniaires ; il n'a pas davantage le caractère de disposition d'ordre fiscal au sens de l'article 1er, alinéa 3, de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, dans la mesure où, tout en concernant le recouvrement de certaines créances fiscales, il s'applique dans une large part à celui de créances non fiscales. ([88-250 DC](#), 29 décembre 1988, cons. 10, Journal officiel du 30 décembre 1988, page 16700, Rec. p. 267)

L'article de la loi de finances rectificative qui étend le droit de communication dont disposent les comptables publics, sur le fondement de l'article L. 81 du livre des procédures fiscales, au recouvrement des produits des départements, des régions et des établissements publics locaux qui ne sont pas assis et liquidés par les services fiscaux de l'État en exécution des lois et règlements en vigueur tend, pour une large part, à faciliter le recouvrement de produits non fiscaux ; une telle disposition, qui n'a pas de caractère financier au sens de l'article 1er de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances,

n'est pas au nombre de celles qui peuvent figurer dans un texte ayant le caractère de loi de finances. ([88-250 DC](#), 29 décembre 1988, cons. 11 et 13, Journal officiel du 30 décembre 1988, page 16700, Rec. p. 267)

Des dispositions qui ont pour objet de modifier les conditions de répartition entre les communes intéressées de la dotation globale de fonctionnement ne changent pas le montant global de ladite dotation qui a le caractère d'un prélèvement sur recettes et non d'une dépense de l'État ; par suite, l'objet de ces dispositions est étranger à ceux qui peuvent seuls relever d'une loi de finances en vertu des dispositions de l'article 1er de l'ordonnance portant loi organique du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances. Une disposition qui interdit à un comptable public principal nommé membre de la Cour des comptes d'exercer, s'il est constitué en débet, une activité juridictionnelle jusqu'à ce qu'il ait reçu quitus n'a pas pour but d'organiser l'information et le contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques ; elle se borne à définir la situation de l'intéressé au sein de la Cour des comptes sans lui " imposer... des responsabilités pécuniaires " au sens du deuxième alinéa de l'article 1er de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances ; par suite cette disposition est étrangère à l'objet des lois de finances. ([89-268 DC](#), 29 décembre 1989, cons. 27 et 28, Journal officiel du 30 décembre 1989, page 16498, Rec. p. 110)

L'article de la loi de finances rectificative pour 1989 dispose que les fonctionnaires du cadre de complément des douanes de Nouvelle-Calédonie sont intégrés dans les corps métropolitains homologues ; la loi ne comporte pour l'application de cette disposition ni création d'emplois ni ouverture de crédits ni davantage de transformation d'emplois ; une telle disposition, qui n'a pas de caractère financier au sens de l'article 1er de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, n'est pas au nombre de celles qui peuvent figurer dans une loi de finances ; par suite, elle a été adoptée selon une procédure non conforme à la Constitution. ([89-270 DC](#), 29 décembre 1989, cons. 8, Journal officiel du 30 décembre 1989, page 16504, Rec. p. 129)

L'article de la loi de finances qui prévoit que la Cour des comptes peut " exercer un contrôle sur les œuvres et organismes qui font appel à la générosité publique pour soutenir des causes scientifiques, humanitaires ou sociales " ne concerne pas directement la détermination des ressources et des charges de l'État ; il n'a pas pour but d'organiser l'information et le contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques ou d'imposer aux agents des services publics des responsabilités pécuniaires. Il n'a pas davantage le caractère de disposition d'ordre fiscal. Il n'entre donc pas au nombre des dispositions pouvant figurer dans un texte de loi de finances. ([90-285 DC](#), 28 décembre 1990, cons. 59 et 60, Journal officiel du 30 décembre 1990, page 16609, Rec. p. 95)

L'article de loi de finances qui étend les pouvoirs de contrôle des agents du service de la redevance audiovisuelle ne concerne pas directement la détermination des ressources et des charges de l'État et n'a pas pour but d'organiser l'information et le contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques ou d'imposer aux agents des services publics des responsabilités pécuniaires. Il n'entre pas davantage dans le champ des prévisions du troisième alinéa de l'article 1er de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, dès lors que la redevance pour droit d'usage des appareils récepteurs de télévision a le caractère d'une taxe parafiscale et non celui d'une imposition. S'agissant d'une taxe parafiscale, il revient seulement à la loi de finances d'en autoriser annuellement la perception au-delà du 31 décembre de l'année de son établissement, ainsi qu'il ressort des termes mêmes de l'article 4, alinéa 3, de l'ordonnance précitée. Il résulte de ce qui précède que l'article en cause est étranger à l'objet des

lois de finances ; il doit donc être déclaré non conforme à la Constitution comme adopté selon une procédure irrégulière. ([91-302 DC](#), 30 décembre 1991, cons. 22 à 24, Journal officiel du 31 décembre 1991, page 17434, Rec. p. 137)

L'article 1er de la loi de finances rectificative pour 1993 qui crée un groupement d'intérêt public chargé de l'informatisation du livre foncier des départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle qui ne concerne pas la détermination des ressources et des charges de l'État, qui n'a pas pour but d'organiser l'information et le contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques ou d'imposer aux agents des services publics des responsabilités pécuniaires et qui n'a pas davantage le caractère de disposition d'ordre fiscal, est étranger à l'objet des lois de finances ; par suite, il a été adopté selon une procédure contraire à la Constitution. ([93-320 DC](#), 21 juin 1993, cons. 2 et 3, Journal officiel du 23 juin 1993, page 8869, Rec. p. 146)

Une disposition qui prévoit que les conséquences d'une taxe créée par la loi de finances sur l'équilibre financier des sociétés concessionnaires d'autoroute sont prises en compte par un décret en Conseil d'État n'a, par elle-même, aucune portée relative aux charges ou aux ressources de l'État ou à l'assiette, au taux et aux modalités de recouvrement des " impositions de toutes natures ". Elle est donc étrangère à l'objet des lois de finances. ([94-351 DC](#), 29 décembre 1994, cons. 27, Journal officiel du 30 décembre 1994, page 18935, Rec. p. 140)

Un article de la loi de finances qui se borne à fixer des conditions au versement de prestations relevant des régimes d'assurance vieillesse des professions artisanales, industrielles et commerciales, n'a trait ni aux ressources ni aux charges de l'État mais aux conditions de versement d'une aide par les caisses des régimes sociaux concernés. Cet article est étranger à l'objet des lois de finances. ([94-351 DC](#), 29 décembre 1994, cons. 28, Journal officiel du 30 décembre 1994, page 18935, Rec. p. 140)

Une disposition créant un fonds de réserve et de garantie de la Caisse nationale d'épargne est étrangère au domaine des lois de finances. ([95-371 DC](#), 29 décembre 1995, cons. 8 et 9, Journal officiel du 31 décembre 1995, page 19108, Rec. p. 265)

L'article 55 de la loi déferée, qui ouvre à l'Agence nationale d'accréditation et d'évaluation en santé la faculté de recruter des agents contractuels de droit privé, ne concerne pas la détermination des ressources et charges de l'État. Elle n'a pas pour but d'organiser l'information et le contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques ou d'imposer aux agents des services publics des responsabilités pécuniaires. Elle n'a pas davantage le caractère d'une disposition d'ordre fiscal. Enfin elle n'entraîne ni création ni transformation d'emplois au sens du cinquième alinéa de l'article 1er de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances. Ainsi l'article 55 est étranger à l'objet des lois de finances. Il a été adopté selon une procédure contraire à la Constitution. ([96-386 DC](#), 30 décembre 1996, cons. 14, Journal officiel du 31 décembre 1996, page 19567, Rec. p. 154)

Un article de la loi déferée étend les compétences de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat à la transformation de locaux agricoles en logements. Un second article élargit les missions du fonds de gestion de l'espace rural, sans que cette mesure soit accompagnée d'un accroissement des crédits budgétaires correspondants. Ils sont étrangers au domaine des lois de finances tel que défini par l'article 1er de l'ordonnance du 2 janvier 1959

portant loi organique relative aux lois de finances. ([97-395 DC](#), 30 décembre 1997, cons. 45 et 47, Journal officiel du 31 décembre 1997, page 19313, Rec. p. 333)

Les dispositions, aux termes desquelles, " afin de maintenir le contrôle parlementaire ", tous les projets qui relevaient de la compétence du fonds d'aide et de coopération ne peuvent être mis en œuvre qu'après l'accord préalable du comité directeur " au sein duquel continueront à siéger des représentants de chaque assemblée ", sont exclusivement relatives à une procédure de décision relevant du pouvoir exécutif. Elles ne sont pas au nombre de celles qui, conformément à l'article 1er de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi relative aux lois de finances, peuvent trouver leur place dans une loi de finances. ([99-424 DC](#), 29 décembre 1999, cons. 64, Journal officiel du 31 décembre 1999, page 19991, Rec. p. 156)

L'article 86 de la loi de finances pour 2001 donne une nouvelle définition de l'utilisation qui peut être faite du produit de la taxe départementale des espaces naturels sensibles. Son article 70 permet à certaines collectivités territoriales d'attribuer des subventions de fonctionnement aux structures locales des organisations syndicales. L'article 85 étend aux personnels non titulaires de l'établissement public " Domaine de Pompadour " le régime de protection sociale des salariés des professions agricoles. Ces dispositions ne concernent pas la détermination des ressources et charges de l'État. Elles n'ont pas pour but d'organiser l'information et le contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques ou d'imposer aux agents des services publics des responsabilités pécuniaires. Elles n'ont pas davantage le caractère d'une disposition d'ordre fiscal. Enfin, elles n'entraînent ni création ni transformation d'emplois au sens du cinquième alinéa de l'article 1er de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances. Ainsi, ces dispositions sont étrangères au domaine des lois de finances. Il suit de là qu'elles ont été adoptées selon une procédure contraire à la Constitution. ([2000-442 DC](#), 28 décembre 2000, cons. 33 à 36, Journal officiel du 31 décembre 2000, page 21194, Rec. p. 211)

L'article 97 de la loi de finances pour 2002 se borne à préciser l'affectation du produit de la taxe de séjour perçue par les communes. Son article 98 prévoit que le maire ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale présente, chaque année, au conseil municipal ou au conseil de communauté un rapport sur la perception des taxes de séjour et sur l'utilisation de leur produit. Son article 99 impose au maire de faire état, à l'occasion de ce rapport, des augmentations de tarif envisagées pour le prochain exercice budgétaire. Ces dispositions étant étrangères au domaine des lois de finances, ces articles ont été adoptés selon une procédure contraire à la Constitution. ([2001-456 DC](#), 27 décembre 2001, cons. 56 et 57, Journal officiel du 29 décembre 2001, page 21159, Rec. p. 180)

L'article 39 de la loi de finances rectificative pour 2001 permet de différer la date d'effet de l'arrêté préfectoral étendant le périmètre d'une communauté urbaine. Son article 40 prévoit une disposition similaire pour les communautés d'agglomération. Son article 41 modifie les modalités de calcul de l'attribution de compensation versée à leurs communes membres par les établissements publics de coopération intercommunale dotés d'une fiscalité propre. Son article 47 permet aux conseils municipaux des villes de Paris, Marseille et Lyon de donner délégation aux conseils d'arrondissement pour la passation et l'exécution de certains marchés. Ces dispositions sont étrangères au domaine des lois de finances. Il suit de là que ces articles

ont été adoptés selon une procédure contraire à la Constitution. ([2001-457 DC](#), 27 décembre 2001, cons. 25 et 26, Journal officiel du 29 décembre 2001, page 21172, Rec. p. 192)

L'article 28 de la loi de finances pour 2003 a pour objet de déroger aux règles de transfert de licences de débits de boissons. Ses articles 91 à 95 sont relatifs à la répartition entre collectivités territoriales de la dotation globale de fonctionnement. Son article 99 se borne à compléter les règles de répartition d'une partie des produits du fonds national de péréquation institué par l'article 1648 B bis du code général des impôts. Ces dispositions, qui ne modifient pas les ressources et des charges de l'État, sont étrangères au domaine des lois de finances, tel que défini par l'article 1er de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances. ([2002-464 DC](#), 27 décembre 2002, cons. 59 à 61, Journal officiel du 31 décembre 2002, page 22103, Rec. p. 583)

L'article 58 de la loi de finances rectificative pour 2003, qui porte de six mois à un an la durée de validité de certains passeports, est étranger au domaine des lois de finances, tel que défini par l'article 1er de l'ordonnance du 2 janvier 1959. ([2003-488 DC](#), 29 décembre 2003, cons. 26 et 29, Journal officiel du 31 décembre 2003, page 22652, Rec. p. 480)

L'article 70 de la loi de finances rectificative pour 2003, relatif au contrôle économique et financier de l'État sur les organismes bénéficiaires de taxes fiscales affectées ou de taxes parafiscales, est étranger au domaine des lois de finances, tel que défini par l'article 1er de l'ordonnance du 2 janvier 1959. ([2003-488 DC](#), 29 décembre 2003, cons. 27 et 29, Journal officiel du 31 décembre 2003, page 22652, Rec. p. 480)

Le deuxième alinéa de l'article 100 de la loi de finances rectificative pour 2003, qui définit les règles de représentation des caisses d'épargne et de prévoyance régionales au conseil de surveillance de la Caisse nationale des caisses d'épargne et de prévoyance, est étranger au domaine des lois de finances, tel que défini par l'article 1er de l'ordonnance du 2 janvier 1959. ([2003-488 DC](#), 29 décembre 2003, cons. 28 et 29, Journal officiel du 31 décembre 2003, page 22652, Rec. p. 480)

6.3.2.3.1.2 Régime de la loi organique relative aux lois de finances

Les dispositions qui sont étrangères au domaine des lois de finances tel qu'il résulte de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances sont celles qui ne concernent ni les ressources, ni les charges, ni la trésorerie, ni les emprunts, ni la dette, ni les garanties ou la comptabilité de l'État, qui n'ont pas trait à des impositions de toutes natures affectées à des personnes morales autres que l'État, qui n'ont pas pour objet de répartir des dotations aux collectivités territoriales ou d'approuver des conventions financières, qui ne sont pas relatives au régime de la responsabilité pécuniaire des agents des services publics ou à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques. ([2005-530 DC](#), 29 décembre 2005, cons. 103, Journal officiel du 31 décembre 2005, page 20705, texte n° 3, Rec. p. 168) ([2008-574 DC](#), 29 décembre 2008, cons. 10 à 14, Journal officiel du 31 décembre 2008, page 20567, texte n° 3, Rec. p. 386)

L'article 105 de la loi de finances pour 2006, qui tend à permettre aux conseils régionaux de déléguer à des établissements publics autres que " locaux " la gestion des avances qu'ils octroient à certaines entreprises, et son article 148, qui prévoit que les biens affectés au

logement des étudiants et appartenant à un établissement public pourront être transférés aux communes ou aux établissements publics de coopération intercommunale qui s'engagent à les rénover ou à les réhabiliter, sont étrangers au domaine des lois de finances tel qu'il résulte de la loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001. Il suit de là qu'ils ont été adoptés selon une procédure contraire à la Constitution. ([2005-530 DC](#), 29 décembre 2005, cons. 101 à 103, Journal officiel du 31 décembre 2005, page 20705, texte n° 3, Rec. p. 168)

Le VII de l'article 6 de la loi déferée, relatif à la répartition du produit de l'octroi de mer entre collectivités territoriales, n'est pas au nombre des modalités de compensation de charges dont l'article L.O. 6371-5 du code général des collectivités territoriales énonce la liste limitative ; il n'a pas pour objet, comme l'autorise le c) du 7° du II de l'article 34 de la loi organique du 1er août 2001, de " définir les modalités de répartition des concours de l'État aux collectivités territoriales ". Il ne concerne pas la détermination des ressources et des charges de l'État. Il ne relève pas davantage d'une des autres catégories de dispositions trouvant leur place dans une loi de finances. L'article 53 de la loi déferée prévoit que le Gouvernement remet au Parlement un rapport présentant, d'une part, l'application du dispositif institué par la loi n° 2001-420 du 15 mai 2001 relative aux nouvelles régulations économiques et permettant de suspendre les flux financiers avec les " paradis fiscaux ", et, d'autre part, les moyens mis en œuvre pour surveiller les flux financiers avec les établissements qui sont localisés dans ceux-ci. Son article 80 a pour objet d'autoriser certaines exploitations viticoles à utiliser les mentions " grand cru classé " et " premier grand cru classé ". Son article 144 prévoit un rapport du Gouvernement au Parlement sur l'opportunité d'étendre le bénéfice de l'allocation de chômage partiel aux agents des régies locales chargées d'un service public industriel et commercial. Son article 147 précise les conditions de gestion des débits de tabac. Ces dispositions sont étrangères au domaine des lois de finances tel qu'il résulte de la loi organique du 1er août 2001 ; il suit de là que les articles 53, 80, 144 et 147 de la loi déferée ont été adoptés selon une procédure contraire à la Constitution. ([2008-574 DC](#), 29 décembre 2008, cons. 5 et 10 à 14, Journal officiel du 31 décembre 2008, page 20567, texte n° 3, Rec. p. 386)

L'article 108 de la loi de finances rectificative pour 2009 précise les conditions de consultation du comité des finances locales et de la commission consultative d'évaluation des normes mentionnée à l'article L. 1211-4-2 du code général des collectivités territoriales. Son article 116 ouvre une possibilité de dévolution du patrimoine monumental de l'État et de ses établissements publics aux collectivités territoriales volontaires. Son article 145 modifie les articles L. 112-2 et L. 112-3 du code monétaire et financier ainsi que les articles L. 145-34 et L. 145-38 du code de commerce pour réformer le régime d'indexation de certains loyers. Ces dispositions sont étrangères au domaine des lois de finances tel qu'il résulte de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances et ont donc été adoptées selon une procédure contraire à la Constitution. ([2009-599 DC](#), 29 décembre 2009, cons. 108 à 111, Journal officiel du 31 décembre 2009, page 22995, texte n° 3, Rec. p. 218)

L'article 53 de la loi de finances rectificative pour 2009, qui modifie l'article L. 112-1 du code de l'urbanisme et l'article L. 111-7-1 du code de la construction et de l'habitation pour instituer de nouvelles possibilités d'octroi de dérogations aux règles de l'accessibilité des bâtiments et des logements aux personnes handicapées, n'a pas sa place dans une loi de finances. ([2009-600 DC](#), 29 décembre 2009, cons. 9 à 11, Journal officiel du 31 décembre 2009, page 23031, texte n° 7, Rec. p. 238)

L'article 98 de la loi de finances rectificative pour 2009, qui fixe la date d'adhésion de Pôle emploi au régime d'assurance chômage, n'a pas sa place en loi de finances. ([2009-600 DC](#),

29 décembre 2009, cons. 12, Journal officiel du 31 décembre 2009, page 23031, texte n° 7, Rec. p. 238)

L'article 110 de la loi de finances rectificative pour 2009 relatif aux subventions que certains syndicats mixtes peuvent recevoir de la part d'une collectivité territoriale n'a pas sa place en loi de finances. ([2009-600 DC](#), 29 décembre 2009, cons. 12, Journal officiel du 31 décembre 2009, page 23031, texte n° 7, Rec. p. 238)

L'article 115 de la loi de finances pour 2011 dispose que, pour les fonctionnaires et les agents non titulaires, les périodes de congé pour raison de santé n'ouvrent pas droit à des temps de repos liés au dépassement de la durée annuelle du travail. Contrairement à ce que soutiennent les requérants, ces dispositions ont une incidence directe sur les dépenses du budget de l'État. Elles trouvent leur place dans la loi de finances. ([2010-622 DC](#), 28 décembre 2010, cons. 6, Journal officiel du 30 décembre 2010, page 23190, texte n° 3, Rec. p. 416)

Ont été jugés comme n'ayant pas leur place en loi de finances pour 2011 comme ayant été adoptés selon une procédure contraire à la Constitution :

- le paragraphe V de l'article 41 de la loi déferée relatif à la transmission d'informations entre services ministériels en vue de l'élaboration d'études ou de rapports ;
- l'article 43 modifiant l'article L. 112-11 du code monétaire et financier pour encadrer les commissions interbancaires perçues au titre d'une opération de paiement par carte ;
- l'article 150 faisant obligation au Gouvernement de remettre au Parlement un rapport relatif à la gestion des ressources humaines dans les " établissements publics muséaux nationaux " ;
- l'article 166 modifiant la loi du 30 septembre 1986 pour prévoir la possibilité de conclure un nouveau contrat entre l'État et les sociétés et établissements de l'audiovisuel public lorsqu'un nouveau président est nommé dans ces sociétés ou établissements ;
- l'article 196 modifiant la loi du 5 mars 2007 pour proroger le délai dans lequel les mandataires judiciaires à la protection des majeurs doivent se conformer aux nouvelles dispositions relatives à leur habilitation ;
- l'article 197 prévoyant un rapport au Parlement sur l'état des lieux de l'offre et des besoins d'accompagnement et d'hébergement assurés dans les établissements et services médico-sociaux accueillant les personnes handicapées de plus de quarante ans. ([2010-622 DC](#), 28 décembre 2010, cons. 49 à 55, Journal officiel du 30 décembre 2010, page 23190, texte n° 3, Rec. p. 416)

L'article 92 de la quatrième loi de finances rectificative pour 2010 fixe les modalités de répartition de la portion d'actif subsistant après dissolution d'un office public de l'habitat. Il est étranger au domaine des lois de finances tel qu'il résulte de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances. Cet article a été adopté selon une procédure contraire à la Constitution. ([2010-623 DC](#), 28 décembre 2010, cons. 6, Journal officiel du 30 décembre 2010, page 23213, texte n° 7, Rec. p. 428)

L'article 53 de la première loi de finances rectificative pour 2011 autorise, à titre expérimental, les conseils généraux à recourir aux contrats de partenariat pour les opérations liées aux besoins des services départementaux d'incendie et de secours. Son article 67 modifie la rédaction de l'article 75 de la loi n° 2009-258 du 5 mars 2009 relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision relatif au comité chargé de suivre l'application de cette loi. Ces dispositions sont étrangères au domaine des lois de finances tel qu'il résulte de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances. ([2011-638 DC](#),

28 juillet 2011, cons. 32 et 33, Journal officiel du 30 juillet 2011, page 13001, texte n° 3, Rec. p. 390)

L'article 72 de la première loi de finances rectificative pour 2011 dispose que " le plafond des autorisations d'emplois des autorités publiques indépendantes dotées de la personnalité morale et des autorités administratives indépendantes dont les effectifs ne sont pas inclus dans un plafond d'autorisation des emplois rémunérés par l'État est fixé chaque année par la loi de finances ". L'article 71, qui est indissociable de l'article 72, prévoit que le Gouvernement présente, en annexe générale au projet de loi de finances de l'année, un rapport sur les autorités publiques indépendantes dotées de la personnalité morale et sur les autorités administratives indépendantes dont les effectifs ne sont pas inclus dans un plafond d'autorisation des emplois rémunérés par l'État. Seule une loi organique peut fixer le contenu des lois de finances. Par suite, les dispositions des articles 71 et 72, qui ont cet objet, ont été adoptées au terme d'une procédure contraire à la Constitution. Pour autant, indépendamment de l'obligation découlant de la loi organique qui lui impose de fixer les plafonds d'autorisation des emplois rémunérés par l'État, il est loisible au législateur de prévoir, dans chaque loi de finances, des dispositifs permettant de contenir l'évolution des dépenses des organismes relevant de l'État. ([2011-638 DC](#), 28 juillet 2011, cons. 34 et 35, Journal officiel du 30 juillet 2011, page 13001, texte n° 3, Rec. p. 390)

L'article 87 de la loi de finances pour 2012, qui modifie l'article L. 423-15 du code de la construction et de l'habitation et l'article L. 511-6 du code monétaire et financier, permet aux sociétés d'habitation à loyer modéré d'effectuer des avances en compte courant au profit de sociétés ou d'entreprises dans lesquelles elles possèdent des parts et qui procèdent à l'acquisition ou à la construction de logements sociaux dans les départements d'outre-mer ou à Saint-Martin.

L'article 118 prévoit la remise d'un rapport au Parlement sur l'opportunité et les modalités de la modification du décret n° 2010-890 du 29 juillet 2010 portant attribution du bénéfice de la campagne double aux anciens combattants d'Afrique du Nord.

L'article 119 prévoit la remise d'un rapport au Parlement étudiant les possibilités de réformes tendant à réduire le délai moyen de jugement de la juridiction administrative.

L'article 127 modifie l'article 83 de la loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques pour porter de 108 à 128 millions d'euros le plafond du montant de la contribution annuelle des agences de l'eau aux actions menées par l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques.

L'article 147 prévoit la remise d'un rapport au Parlement sur les conditions de mise en œuvre d'un fonds contribuant à des actions de prévention et de lutte contre le tabagisme ainsi qu'à l'aide au sevrage tabagique.

L'article 159 prévoit la remise d'un rapport au Parlement sur les conditions d'éligibilité des personnes morales au bonus accordé lors de l'achat de véhicules hybrides.

Ces dispositions ne concernent ni les ressources, ni les charges, ni la trésorerie, ni les emprunts, ni la dette, ni les garanties ou la comptabilité de l'État ; elles n'ont pas trait à des impositions de toutes natures affectées à des personnes morales autres que l'État ; elles n'ont pas pour objet de répartir des dotations aux collectivités territoriales ou d'approuver des conventions financières ; elles ne sont pas relatives au régime de la responsabilité pécuniaire des agents des services publics ou à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques ; ainsi, elles sont étrangères au domaine des lois de finances tel qu'il résulte

de la loi organique du 1er août 2001. Censure. ([2011-644 DC](#), 28 décembre 2011, cons. 18 à 24, Journal officiel du 29 décembre 2011, page 22562, texte n° 5, Rec. p. 605)

Le paragraphe I de l'article 23 de la quatrième loi de finances rectificative pour 2011 insère un nouvel article L. 225-209-2 dans le code de commerce et modifie les articles L. 225-209, L. 225-211, L. 225-213 et L. 225-214 du même code. Il ouvre aux sociétés dont les actions ne sont pas cotées des possibilités nouvelles de procéder au rachat de leurs propres actions. Le paragraphe II confirme l'application du 6° de l'article 112 du code général des impôts relatif à l'imposition des sommes perçues lors du rachat de leurs propres actions par des sociétés non cotées. En elles-mêmes, les dispositions de l'article 23 sont étrangères au domaine des lois de finances. ([2011-645 DC](#), 28 décembre 2011, cons. 2 à 4, Journal officiel du 29 décembre 2011, page 22568, texte n° 8, Rec. p. 611)

L'article 73 de la quatrième loi de finances rectificative pour 2011 modifie le deuxième alinéa du paragraphe III de l'article 7 ter de l'ordonnance n° 45-2138 du 19 septembre 1945 portant institution de l'ordre des experts-comptables et réglant le titre et la profession d'expert-comptable et aménage les règles de calcul de la contribution annuelle versée par les associations de gestion et de comptabilité à l'ordre des experts-comptables. Le paragraphe II de l'article 88 modifie le paragraphe V de l'article 44 de la loi n° 2011-893 du 28 juillet 2011 pour le développement de l'alternance et la sécurisation des parcours professionnels. Il se borne à confier à la Société de gestion du contrat de transition professionnelle la mise en œuvre des mesures d'accompagnement des salariés licenciés pour motif économique ayant adhéré au contrat de sécurisation professionnelle. Ces dispositions sont étrangères au domaine des lois de finances. Censure. ([2011-645 DC](#), 28 décembre 2011, cons. 11 à 13, Journal officiel du 29 décembre 2011, page 22568, texte n° 8, Rec. p. 611)

L'article 11 de la loi de finances rectificative pour 2012 a principalement pour objet, en son paragraphe I, de modifier l'article 42-3 de la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, afin d'instaurer un agrément du Conseil supérieur de l'audiovisuel en cas de transfert du contrôle direct ou indirect d'une société titulaire d'une autorisation d'usage de la ressource radioélectrique. Le paragraphe II du même article introduit dans le code général des impôts un nouvel article 235 ter ZG créant une taxe sur la cession de titres d'un éditeur de service de communication audiovisuelle. Le paragraphe III du même article précise l'application des dispositions des paragraphes I et II du même article.

En premier lieu, le paragraphe I de l'article 11, qui prévoit l'introduction d'une procédure d'agrément en cas de cession de parts de sociétés titulaires d'une autorisation d'édition de service de communication audiovisuelle, est étranger au domaine des lois de finances rectificatives tel qu'il résulte de la loi organique du 1er août 2001. Il a été adopté selon une procédure contraire à la Constitution.

En second lieu, le paragraphe II de l'article 11 institue une taxe sur la cession de titres d'un éditeur de service de communication audiovisuelle ; il prévoit que l'assiette de cette taxe est constituée de l'ensemble des apports, cessions ou échanges de titres dont le cumul, au cours de six mois, a abouti au transfert de contrôle de la société titulaire d'une autorisation d'usage de la ressource radioélectrique ; il subordonne toutefois l'acquittement de la taxe au fait que l'apport, la cession ou l'échange des titres a fait l'objet de l'agrément accordé par le Conseil supérieur de l'audiovisuel dans le cadre de la procédure créée par le paragraphe I du même article. Par suite, les dispositions du paragraphe II de l'article 11, qui ne sont pas séparables du

paragraphe I, n'ont pas leur place en loi de finances rectificative.

Par suite l'article 11 de la loi déferée doit être déclaré contraire à la Constitution. ([2012-654 DC](#), 9 août 2012, cons. 84 à 87, Journal officiel du 17 août 2012, page 13496, texte n° 2, Rec. p. 461)

L'article 28 de la troisième loi de finances rectificative pour 2012 modifie l'article L. 135 D du livre des procédures fiscales pour modifier les règles de l'accès de tiers aux informations protégées par le secret professionnel en matière fiscale à des fins de recherche scientifique.

Les dispositions de l'article 28 sont étrangères au domaine des lois de finances tel qu'il résulte de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances. Censure. ([2012-661 DC](#), 29 décembre 2012, cons. 2 à 4, Journal officiel du 30 décembre 2012, page 21007, texte n° 8, Rec. p. 715)

Le paragraphe I de l'article 8 de la loi de finances pour 2013, qui prévoit une modification du premier alinéa de l'article 11-4 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 pour interdire à une même personne physique de donner plus de 7 500 euros à un ou plusieurs partis politiques au cours de la même année, est étranger au domaine des lois de finances tel qu'il résulte de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances. Ce paragraphe a été adopté selon une procédure contraire à la Constitution.

En second lieu, le paragraphe II de l'article 8 fixe à 7 500 euros le montant maximal des dons aux partis politiques ouvrant droit à une réduction d'impôt en application de l'article 200 du code général des impôts. Toutefois, il ne modifie pas la limite des dons et cotisations aux partis politiques ouvrant droit à une réduction d'impôt en application de l'article 200 du code général des impôts, laquelle demeure fixée à 15 000 euros. Par suite, les dispositions du paragraphe II de l'article 8, qui ne sont pas séparables du paragraphe I, n'ont pas leur place en loi de finances.

L'article 8 dans son ensemble doit être déclaré contraire à la Constitution. ([2012-662 DC](#), 29 décembre 2012, cons. 31 à 35, Journal officiel du 30 décembre 2012, page 20966, texte n° 3, Rec. p. 724)

Le 1° du paragraphe I de l'article 51 de la loi de finances pour 2013 insère un nouvel article L. 3211-5-1 dans le code général de la propriété des personnes publiques qui modifie le régime juridique de la cession de biens immobiliers bâtis de l'État situés dans une forêt domaniale. Le 2° du paragraphe I complète l'article L. 3211-21 du même code pour définir les modalités d'échange des bois et forêts de l'État et des biens immobiliers bâtis de l'État situés dans ces forêts.

Le paragraphe I de l'article 51, qui prévoit une modification des règles relatives aux conditions dans lesquelles peuvent être cédés ou échangés des biens immobiliers de l'État, concerne les ressources de l'État. Ainsi, il a sa place dans une loi de finances. ([2012-662 DC](#), 29 décembre 2012, cons. 113 à 115, Journal officiel du 30 décembre 2012, page 20966, texte n° 3, Rec. p. 724)

Le paragraphe I de l'article 104 de la loi de finances pour 2013 insère un nouveau paragraphe I bis dans l'article L. 515-19 du code de l'environnement, qui définit les conditions dans lesquelles, dans les zones pour lesquelles un plan de prévention des risques technologiques est approuvé, les exploitants des installations à l'origine du risque et les collectivités territoriales ou leurs groupements participent au financement des travaux prescrits aux personnes physiques propriétaires d'habitation. Le paragraphe II modifie l'article 200 quater A du code général des

impôts pour neutraliser l'effet de ces participations sur les dépenses pouvant bénéficier du crédit d'impôt prévu par cet article ainsi que sur les reprises de sommes remboursées.

En premier lieu, le paragraphe I de l'article 104, qui définit des conditions de participation de personnes privées et de collectivités territoriales ou de leurs groupements au financement de travaux sur des habitations, est étranger au domaine des lois de finances tel qu'il résulte de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances. Ce paragraphe a été adopté selon une procédure contraire à la Constitution.

En second lieu, le paragraphe II de l'article 104 modifie l'article 200 quater A du code général des impôts pour tirer les conséquences des nouvelles dispositions prévues par le paragraphe I. Par suite, les dispositions du paragraphe II de l'article 104, qui ne sont pas séparables du paragraphe I, n'ont pas leur place en loi de finances.

L'article 104 dans son ensemble doit être déclaré contraire à la Constitution. ([2012-662 DC](#), 29 décembre 2012, cons. 124 à 128, Journal officiel du 30 décembre 2012, page 20966, texte n° 3, Rec. p. 724)

L'article 44 de la loi de finances pour 2013, qui modifie les missions confiées à l'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués, et l'article 95, qui crée un nouvel article L. 4424-33-1 dans le code général des collectivités territoriales relatif au transfert des compétences de production et de multiplication de plants forestiers à la collectivité territoriale de Corse, sont étrangers au domaine des lois de finances tel qu'il résulte de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances. ([2012-662 DC](#), 29 décembre 2012, cons. 140 à 142, Journal officiel du 30 décembre 2012, page 20966, texte n° 3, Rec. p. 724)

L'article 39 de la loi de finances rectificative pour 2013 complète le 1° de l'article L. 3324-1 du code du travail, relatif à la formule de calcul de la réserve spéciale de participation des salariés, laquelle est le résultat d'un rapport entre le bénéfice net de l'entreprise et la proportion des salaires versés dans la valeur ajoutée de l'entreprise. Le montant de la réserve spéciale de participation est affecté dans les conditions prévues par l'accord de participation, en application de l'article L. 3323-2 du même code ou, à défaut d'un tel accord, en application de l'article L. 3323-5 du même code. Les dispositions contestées prévoient que le montant de l'impôt sur les sociétés à déduire du bénéfice net utilisé pour la formule de calcul de la réserve spéciale de participation " est diminué du montant des crédits d'impôt, imputés ou restitués, et des réductions d'impôt imputées afférents aux revenus inclus dans le bénéfice imposable au taux de droit commun ", à l'exception du crédit d'impôt imputé ou restitué en application de l'article 244 quater C du code général des impôts.

Les dispositions de l'article 39 se bornent à déterminer les modalités de calcul de la réserve spéciale de participation. En elles-mêmes, elles ne concernent ni les ressources, ni les charges, ni la trésorerie, ni les emprunts, ni la dette, ni les garanties ou la comptabilité de l'État. Elles n'ont pas trait à des impositions de toutes natures affectées à des personnes morales autres que l'État. Elles n'ont pas pour objet de répartir des dotations aux collectivités territoriales ou d'approuver des conventions financières. Elles ne sont pas relatives au régime de la responsabilité pécuniaire des agents des services publics ou à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques. Ainsi, elles sont étrangères au domaine des lois de finances tel qu'il résulte de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances. Il suit de là que l'article 39 a été adopté selon une procédure contraire à la Constitution. ([2013-684 DC](#), 29 décembre 2013, cons. 15 à 17, JORF du 30 décembre 2013 page 22232, texte n° 7, Rec. p. 1116)

Les dispositions du paragraphe III de la loi de finances pour 2014 modifient, dans le code de la consommation, la sanction applicable lorsque le taux effectif global mentionné dans le

contrat de prêt est inférieur au taux effectif global déterminé conformément à l'article L. 313-1 de ce code. Ces dispositions sont étrangères au domaine des lois de finances tel qu'il résulte de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances. ([2013-685 DC](#), 29 décembre 2013, cons. 80, JORF du 30 décembre 2013 page 22188, texte n° 3, Rec. p. 1127)

Le paragraphe II de l'article 12 de la loi de finances pour 2014 modifie l'article 63 de la loi n° 91-428 du 13 mai 1991 portant statut de la collectivité territoriale de Corse pour préciser la mission de la commission mixte prévue par cet article, afin d'y inclure l'étude des possibilités d'amélioration de l'ensemble des dispositions fiscales spécifiques applicables en Corse et notamment de celles destinées à faciliter la reconstitution des titres de propriété, et pour imposer à cette commission mixte une réunion annuelle avant la fin du second trimestre. L'article 112 prévoit la remise d'un rapport au Parlement sur l'action sociale de l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre ainsi que sur les aides apportées par les associations d'anciens combattants. L'article 113 prévoit la remise d'un rapport au Parlement sur les mesures à prendre pour attribuer réellement le bénéfice de la campagne double à l'ensemble des anciens combattants d'Afrique du Nord. L'article 114 prévoit la remise d'un rapport au Parlement sur l'opportunité de reconnaître le statut d'anciens combattants aux anciens casques bleus de la Force intérimaire des Nations Unies au Liban. L'article 115 prévoit la remise d'un rapport au Parlement sur l'opportunité et les modalités de la modification du décret n° 2010-653 du 11 juin 2010 pris en application de la loi relative à la reconnaissance et à l'indemnisation des victimes des essais nucléaires français. L'article 116 prévoit la remise d'un rapport au Parlement sur l'application du décret n° 2000-657 du 13 juillet 2000 instituant une mesure de réparation pour les orphelins dont les parents ont été victimes de persécutions antisémites et du décret n° 2004-751 du 27 juillet 2004 instituant une aide financière en reconnaissance des souffrances endurées par les orphelins dont les parents ont été victimes d'actes de barbarie durant la deuxième guerre mondiale. Le paragraphe III de l'article 121 prévoit la remise d'un rapport au Parlement présentant les réformes envisageables pour améliorer l'efficacité sociale des régimes de l'aide personnalisée au logement, de l'allocation de logement familiale et de l'allocation de logement sociale à enveloppe budgétaire constante.

Ces dispositions ne concernent ni les ressources, ni les charges, ni la trésorerie, ni les emprunts, ni la dette, ni les garanties ou la comptabilité de l'État. Elles n'ont pas trait à des impositions de toutes natures affectées à des personnes morales autres que l'État. Elles n'ont pas pour objet de répartir des dotations aux collectivités territoriales ou d'approuver des conventions financières. Elles ne sont pas relatives au régime de la responsabilité pécuniaire des agents des services publics ou à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques. Ainsi, elles sont étrangères au domaine des lois de finances tel qu'il résulte de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances. Elles ont été adoptées selon une procédure contraire à la Constitution. Censure. ([2013-685 DC](#), 29 décembre 2013, cons. 145 à 152, JORF du 30 décembre 2013 page 22188, texte n° 3, Rec. p. 1127)

Les dispositions des articles 46 et 117 de la loi de finances pour 2015 ne concernent ni les ressources, ni les charges, ni la trésorerie, ni les emprunts, ni la dette, ni les garanties ou la comptabilité de l'État ; elles n'ont pas trait à des impositions de toutes natures affectées à des personnes morales autres que l'État ; elles n'ont pas pour objet de répartir des dotations aux collectivités territoriales ou d'approuver des conventions financières. Elles ne sont pas relatives au régime de la responsabilité pécuniaire des agents des services publics ou à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques. Ainsi, elles sont étrangères au domaine des lois de finances tel qu'il résulte de la loi organique du 1er août 2001. Censure.

([2014-707 DC](#), 29 décembre 2014, cons. 61 à 63, JORF n°0301 du 30 décembre 2014 page 22947, texte n° 4)

La contribution versée par les employeurs au titre de leur participation au financement de la formation professionnelle continue est au nombre des « impositions de toutes natures » au sens de l'article 34 de la Constitution. Les dispositions relatives au taux de cette imposition ainsi qu'à ses règles d'affectation ont leur place en loi de finances rectificative. ([2014-708 DC](#), 29 décembre 2014, cons. 2 à 4, JORF n°0301 du 30 décembre 2014 page 22967, texte n° 8)

Eu égard aux dépenses pour le budget de l'État qu'entraînerait l'application des dispositions de la loi du 24 novembre 2009 relatives à l'encellulement individuel dont le 1° de l'article 106 prévoit le report, ce 1° de l'article 106 trouve sa place dans la loi de finances rectificative.

La disposition prévoyant la remise de rapports d'information au Parlement relatifs à l'encellulement individuel et comprenant en particulier une information financière et budgétaire est une disposition relative à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques. Le 2° de l'article 106 trouve donc sa place dans la loi de finances rectificative. ([2014-708 DC](#), 29 décembre 2014, cons. 32 à 36, JORF n°0301 du 30 décembre 2014 page 22967, texte n° 8)

L'article 109 de la loi de finances rectificative pour 2014 ne concerne ni les ressources, ni les charges, ni la trésorerie, ni les emprunts, ni la dette, ni les garanties ou la comptabilité de l'État ; qu'elle n'a pas trait à des impositions de toutes natures affectées à des personnes morales autres que l'État. Elle n'a pas pour objet de répartir des dotations aux collectivités territoriales ou d'approuver des conventions financières. Elle n'est pas relative au régime de la responsabilité pécuniaire des agents des services publics ou à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques. Ainsi, elle est étrangère au domaine des lois de finances tel qu'il résulte de la loi organique du 1er août 2001. Censure. ([2014-708 DC](#), 29 décembre 2014, cons. 42 et 43, JORF n°0301 du 30 décembre 2014 page 22967, texte n° 8)

L'article 43 de la loi de finances rectificative pour 2015 modifie l'article 14 de la loi du 10 septembre 1947 afin de fixer de nouvelles règles de rémunération du capital des sociétés coopératives. L'article 100 modifie le paragraphe I de l'article 122 de la loi de finances rectificative pour 2005 afin d'étendre le dispositif de prise en charge des dettes sociales des chefs d'exploitation agricole exerçant leur activité en Corse au titre des périodes d'activité comprises entre le 1er janvier 2005 et le 1er janvier 2014. L'article 115 modifie les dispositions des articles L. 5211-12 et L. 5721-8 du code général des collectivités territoriales relatives au régime indemnitaire des présidents et vice-présidents des syndicats de communes ainsi que des syndicats mixtes. Ces dispositions ne concernent ni les ressources, ni les charges, ni la trésorerie, ni les emprunts, ni la dette, ni les garanties ou la comptabilité de l'État. Elles n'ont pas trait à des impositions de toutes natures affectées à des personnes morales autres que l'État. Elles n'ont pas pour objet de répartir des dotations aux collectivités territoriales ou d'approuver des conventions financières. Elles ne sont pas relatives au régime de la responsabilité pécuniaire des agents des services publics ou à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques. Ainsi, elles sont étrangères au domaine des lois de finances tel qu'il résulte de la loi organique du 1er août 2001. Il suit de là que les articles 43, 100 et 115 de la loi déferée

ont été adoptés selon une procédure contraire à la Constitution. Censure. ([2015-726 DC](#), 29 décembre 2015, cons. 19 à 22, JORF n°0302 du 30 décembre 2015 page 24775, texte n° 7)

L'article 147 de la loi de finances rectificative pour 2016 autorisait l'approbation d'un avenant modifiant la convention fiscale franco-portugaise, visant notamment à éviter les doubles impositions. Ces dispositions ne constituent ni des dispositions relatives aux ressources de l'État qui affectent l'équilibre budgétaire, ni des dispositions relatives à l'assiette, au taux et aux modalités de recouvrement d'impositions de toute nature qui n'affectent pas l'équilibre budgétaire. Elles n'ont pas non plus pour objet d'approuver des conventions financières. Elles ne relèvent d'aucune des autres catégories de dispositions mentionnées dans la loi organique du 1er août 2001. Dès lors, elles ne trouvent pas leur place dans une loi de finances (censure). ([2016-743 DC](#), 29 décembre 2016, cons. 30 à 33, JORF n°0303 du 30 décembre 2016 texte n° 9)

L'article 84 de la loi de finances rectificative pour 2016 modifie les règles relatives à la compensation financière de transferts de compétences entre les départements et les régions en matière de transports urbains. Ces dispositions ne concernent ni les ressources, ni les charges, ni la trésorerie, ni les emprunts, ni la dette, ni les garanties ou la comptabilité de l'État. Elles n'ont pas trait à des impositions de toutes natures affectées à des personnes morales autres que l'État. Elles n'ont pas pour objet de répartir des dotations aux collectivités territoriales ou d'approuver des conventions financières. Elles ne sont pas relatives au régime de la responsabilité pécuniaire des agents des services publics ou à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques. Dès lors, elles ne trouvent pas leur place dans une loi de finances (censure). ([2016-743 DC](#), 29 décembre 2016, cons. 34 et 35, JORF n°0303 du 30 décembre 2016 texte n° 9)

Le premier alinéa de l'article 47 de la Constitution dispose : « Le Parlement vote les projets de loi de finances dans les conditions prévues par une loi organique ». La loi organique du 1er août 2001 détermine le contenu de la loi de finances. L'article 110 permet aux services du ministère de l'économie et des finances d'accéder au fichier dénommé « Système d'immatriculation des véhicules ». L'article 113 prévoit la remise au Parlement d'un rapport sur la révision de la carte des zones défavorisées simples. L'article 126 modifie le régime juridique des pièces de collection en métaux précieux fabriquées et commercialisées par la Monnaie de Paris. L'article 131 proroge un dispositif d'accès à l'emploi titulaire organisé en faveur de certains agents contractuels de la fonction publique. L'article 132 modifie les règles relatives au contrôle des arrêts de travail et des cumuls d'activités dans la fonction publique. L'article 153 modifie les modalités de calcul des ressources personnelles prises en compte pour l'attribution de la prestation de compensation du handicap. L'article 154 permet l'expérimentation par les collectivités territoriales et la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie du financement de l'information et du soutien des tuteurs familiaux. Ces dispositions ne concernent ni les ressources, ni les charges, ni la trésorerie, ni les emprunts, ni la dette, ni les garanties ou la comptabilité de l'État. Elles n'ont pas trait à des impositions de toutes natures affectées à des personnes morales autres que l'État. Elles n'ont pas pour objet de répartir des dotations aux collectivités territoriales ou d'approuver des conventions financières. Elles ne sont pas relatives au régime de la responsabilité pécuniaire des agents des services publics ou à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques. Dès lors, elles ne trouvent pas

leur place dans une loi de finances. Elles sont donc contraires à la Constitution. ([2016-744 DC](#), 29 décembre 2016, cons. 98 à 106, JORF n°0303 du 30 décembre 2016 texte n° 5)

L'article 110 permet aux services du ministère de l'économie et des finances d'accéder au fichier dénommé « Système d'immatriculation des véhicules ». L'article 113 prévoit la remise au Parlement d'un rapport sur la révision de la carte des zones défavorisées simples. L'article 126 modifie le régime juridique des pièces de collection en métaux précieux fabriquées et commercialisées par la Monnaie de Paris. L'article 131 proroge un dispositif d'accès à l'emploi titulaire organisé en faveur de certains agents contractuels de la fonction publique. L'article 132 modifie les règles relatives au contrôle des arrêts de travail et des cumuls d'activités dans la fonction publique. L'article 153 modifie les modalités de calcul des ressources personnelles prises en compte pour l'attribution de la prestation de compensation du handicap. L'article 154 permet l'expérimentation par les collectivités territoriales et la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie du financement de l'information et du soutien des tuteurs familiaux. Ces dispositions ne concernent ni les ressources, ni les charges, ni la trésorerie, ni les emprunts, ni la dette, ni les garanties ou la comptabilité de l'État. Elles n'ont pas trait à des impositions de toutes natures affectées à des personnes morales autres que l'État. Elles n'ont pas pour objet de répartir des dotations aux collectivités territoriales ou d'approuver des conventions financières. Elles ne sont pas relatives au régime de la responsabilité pécuniaire des agents des services publics ou à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques. Dès lors, elles ne trouvent pas leur place dans une loi de finances. Censure. ([2016-744 DC](#), 29 décembre 2016, cons. 98 à 106, JORF n°0303 du 30 décembre 2016 texte n° 5)

Le premier alinéa de l'article 47 de la Constitution dispose : « *Le Parlement vote les projets de loi de finances dans les conditions prévues par une loi organique* ». La loi organique du 1^{er} août 2001 détermine le contenu de la loi de finances. Il en résulte en particulier que, quel que puisse être l'intérêt de la production par le Gouvernement de rapports sur des politiques publiques, seuls peuvent être prévus par une loi de finances, en vertu de cette loi organique, des rapports susceptibles d'améliorer l'information et le contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques. L'article 32 de la loi de finances modifie l'article L. 132-23 du code des assurances afin d'ouvrir aux souscripteurs des contrats de retraite assurantielle d'entreprise par capitalisation qu'il régit la possibilité d'un rachat en capital lors de la cessation de l'activité professionnelle. L'article 127 prévoit la remise au Parlement d'un rapport sur la création d'une base de données interministérielle relative au logement des bénéficiaires d'aides personnelles au logement. L'article 145 prévoit la remise au Parlement d'un rapport sur les enjeux relatifs à la préparation du rétablissement d'une frontière douanière avec le Royaume-Uni dans la perspective de la sortie de ce pays de l'Union européenne. L'article 150 prévoit la remise au Parlement d'un rapport sur un soutien renforcé à l'enseignement des langues et cultures d'Outre-mer pour ceux qui en font la demande et à la mise en valeur de la diversité des patrimoines culturels et linguistiques. L'article 152 prévoit la remise au Parlement d'un rapport sur les possibilités d'extension et de renforcement des mesures prévues par le programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité en faveur des filières de diversification agricole. L'article 153 prévoit la remise au Parlement d'un rapport sur les possibilités d'étendre les mesures prévues par le programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité au secteur de la pêche. Ces dispositions ne concernent ni les ressources, ni les charges, ni la trésorerie, ni les emprunts, ni la dette, ni les garanties ou la comptabilité de l'État. Elles n'ont pas trait à des impositions de toutes natures affectées à des personnes morales autres que l'État. Elles n'ont pas pour objet de répartir des dotations aux collectivités territoriales ou d'approuver des conventions financières. Elles ne sont pas relatives au régime de la responsabilité pécuniaire

des agents des services publics ou à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques. Dès lors, elles ne trouvent pas leur place dans une loi de finances. Censure. ([2017-758 DC](#), 28 décembre 2017, paragr. 138 à 145, JORF n°0305 du 31 décembre 2017, texte n° 11)

L'article 24 autorise les administrations fiscales à rendre publiques des informations relatives aux bénéficiaires d'aides d'État à caractère fiscal. L'article 29 traite de l'accessibilité des données de l'administration fiscale relatives aux valeurs foncières déclarées à l'occasion de mutations. Ces dispositions ne concernent ni les ressources, ni les charges, ni la trésorerie, ni les emprunts, ni la dette, ni les garanties ou la comptabilité de l'État. Elles n'ont pas trait à des impositions de toutes natures affectées à des personnes morales autres que l'État. Elles n'ont pas pour objet de répartir des dotations aux collectivités territoriales ou d'approuver des conventions financières. Elles ne sont pas relatives au régime de la responsabilité pécuniaire des agents des services publics ou à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques. Dès lors, elles ne trouvent pas leur place dans une loi de finances. ([2017-759 DC](#), 28 décembre 2017, paragr. 19 à 21, JORF n°0303 du 29 décembre 2017, texte n° 2)

6.3.2.3.2 Loi de financement de la sécurité sociale

6.3.2.3.2.1 Régime de la loi organique relative aux lois de financement adoptée en 1996

L'article 32, issu d'un amendement adopté à l'Assemblée nationale, a pour objet de donner à l'autorité compétente, lorsqu'elle est saisie de demandes d'autorisation de changement du lieu d'implantation d'un établissement de santé existant ne conduisant pas à un regroupement d'établissements, la faculté de subordonner cette autorisation à des engagements de modération des dépenses remboursables par l'assurance maladie. Cette disposition ne concourt pas de façon significative aux conditions générales de l'équilibre financier de l'assurance maladie. Elle est, dès lors, étrangère au domaine des lois de financement de la sécurité sociale. ([98-404 DC](#), 18 décembre 1998, cons. 29, Journal officiel du 27 décembre 1998, page 19663, Rec. p. 315)

L'article 15 a pour objet d'instituer, au profit de la Caisse nationale des allocations familiales, une garantie de ressources pour la période courant du 1er janvier 1998 au 31 décembre 2002. Ainsi, cette disposition ne pourrait affecter les conditions générales de l'équilibre financier de la branche famille qu'en 2003 et seulement dans la mesure où, comme cela ressort des termes mêmes de l'article 15, les lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour cette année le prévoiraient. De plus, elle n'a pas pour objet d'améliorer le contrôle du Parlement sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale. Cette disposition est donc étrangère au domaine de la loi de financement de la sécurité sociale pour l'année 2000. Le quatrième alinéa de l'article 31, qui se borne à préciser que les études relatives aux spécialités génériques doivent être considérées comme des actes accomplis à titre expérimental, est dépourvu d'effets financiers directs sur l'équilibre des comptes de l'assurance maladie et n'est pas inséparable du reste de l'article contesté. Il échappe en conséquence à l'objet des lois de financement de la sécurité sociale. ([99-422 DC](#), 21 décembre 1999, cons. 34 et 61, Journal officiel du 30 décembre 1999, page 19730, Rec. p. 143)

L'article 4 de la loi déferée modifie l'assiette de la contribution pour le remboursement de la dette sociale. Le produit de cette contribution est intégralement affecté à la Caisse d'amortissement de la dette sociale, qui n'est pas un organisme créé pour concourir au financement des régimes obligatoires de base. En outre, la modification de ses règles d'assiette

est dépourvue d'effets financiers directs sur l'équilibre de ces régimes. L'article 24 de la loi déferée, qui abroge la loi du 25 mars 1997 créant les plans d'épargne retraite, n'a pas d'incidence sur l'équilibre financier des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale en 2001. Son article 29 met à la charge du Fonds de solidarité vieillesse la validation, par des organismes de retraite complémentaire, de périodes de chômage et de préretraite indemnisées par l'État. Les organismes bénéficiaires des versements résultant de cette disposition ne sont pas des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale. Dès lors, l'article contesté n'affecte pas directement l'équilibre financier de ces derniers. L'article 39 déferée précise des modalités de fonctionnement de l'Agence technique de l'information sur l'hospitalisation. Son article 45 modifie le statut et les règles de financement des appartements de coordination thérapeutique et des centres de cure ambulatoire en alcoologie. Son article 46 autorise la publicité des médicaments par anticipation sur leur radiation de la liste des spécialités remboursables. Aucune de ces diverses dispositions ne concourt de façon significative à l'équilibre financier des régimes obligatoires de base en 2001. Il résulte de ce qui précède que les articles 4, 24, 29, 39, 45 et 46 de la loi déferée, dont aucun n'améliore le contrôle du Parlement sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, doivent être déclarés non conformes à la Constitution comme étrangers au domaine des lois de financement de la sécurité sociale. ([2000-437 DC](#), 19 décembre 2000, cons. 51 à 55, Journal officiel du 24 décembre 2000, page 20576, Rec. p. 190)

L'article 59 de la loi déferée abonde le compte de réserves affectées au financement du fonds d'investissement pour le développement des structures d'accueil de la petite enfance grâce à un prélèvement sur l'excédent de l'exercice 2000 de la branche famille du régime général de la sécurité sociale. Sont étrangères au domaine des lois de financement de la sécurité sociale les mesures autres que celles énumérées au I de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale, lorsqu'elles n'affectent directement ni l'équilibre financier des régimes obligatoires de base pour l'année à venir, ni celui de l'année en cours et qu'elles n'ont pas non plus pour objet d'améliorer le contrôle du Parlement sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale. L'article 59 de la loi déferée n'aurait d'incidence que sur les résultats de l'exercice 2000. En particulier, ses effets ne seraient pris en compte ni dans l'objectif de dépenses pour 2002 de la branche famille, ni dans l'objectif de dépenses révisé pour 2001 de la même branche. L'article n'a pas pour objet d'améliorer le contrôle du Parlement sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale. Il résulte de ce qui précède que l'article 59, dont les dispositions constituent un ensemble indivisible, doit être déclaré contraire à la Constitution. L'article 68 de la loi déferée, qui ne relève d'aucune des catégories mentionnées au I de l'article L.O. 111-3, n'aurait d'incidence que sur les comptes de l'exercice 2000 des régimes obligatoires de base. Il n'a pas pour objet d'améliorer le contrôle du Parlement sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale. Il y a lieu, dès lors, de déclarer contraire à la Constitution l'article 68 dont les dispositions constituent un ensemble indivisible. L'article 33 de la loi déferée, qui n'a pas d'incidence sur l'équilibre financier des régimes obligatoires de base, n'a ni pour objet, ni pour effet d'améliorer le contrôle du Parlement sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale. L'article 33 n'a donc pas sa place dans la loi déferée. L'article 48 permet au demandeur qui agit contre le Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante " de se faire assister ou représenter par son conjoint, un ascendant ou un descendant en ligne directe, ou un avocat ou un délégué des associations de mutilés et invalides du travail les plus représentatives ". L'article 50 reconnaît comme accident de trajet pris en charge au titre des accidents du travail l'accident survenu à un salarié pendant le trajet entre les établissements de deux employeurs d'un même groupement d'employeurs. L'article 51 prend en compte, pour la définition des accidents de trajet des salariés agricoles, les détours entre le domicile et le lieu de travail rendus nécessaires dans le cadre d'un " covoiturage " régulier. Aucune de ces dispositions n'affecte de

façon significative l'équilibre financier des régimes obligatoires de base. Il résulte de ce qui précède que les articles 48, 50 et 51 de la loi déferée, dont aucun n'améliore le contrôle du Parlement sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, doivent être déclarés non conformes à la Constitution comme étrangers au domaine des lois de financement de la sécurité sociale. ([2001-453 DC](#), 18 décembre 2001, cons. 78 à 88, Journal officiel du 26 décembre 2001, page 20582, Rec. p. 164)

L'article 31, alinéa 2, de la loi déferée, qui prévoit copie à la Caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés du rapport analysant l'évolution, au regard des besoins de santé, des soins financés au titre de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie, ne relève pas du domaine des lois de financements de la sécurité sociale. Le II de l'article 56 prévoit que les membres de la commission des accidents du travail et maladies professionnelles seront désormais directement désignés par les organisations professionnelles et syndicales représentatives. Ces dispositions, ainsi que celles du I et du III qui en sont indissociables, n'ont pour effet ni d'affecter directement l'équilibre financier du régime général, ni d'améliorer le contrôle du Parlement sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale. Par suite, elles ne peuvent figurer dans une telle loi. L'article 28 de la loi déferée permet aux praticiens hospitaliers exerçant une activité libérale à l'hôpital de percevoir leurs honoraires " directement " sans l'intermédiaire de l'administration de l'hôpital. Son article 30 substitue modifie l'appellation des " contrats de bonne pratique ". Son article 32 change la dénomination du service du contrôle médical de l'assurance maladie et redéfinit ses missions sans en modifier la substance. Aucune de ces dispositions n'affecte de manière significative l'équilibre financier des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale. Aucune d'entre elles n'améliore non plus le contrôle du Parlement sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale. Par suite, elles doivent être déclarées non conformes à la Constitution comme étrangères au domaine des lois de financement de la sécurité sociale. ([2002-463 DC](#), 12 décembre 2002, cons. 38, 45 et 46, Journal officiel du 24 décembre 2002, page 21500, Rec. p. 540)

L'article 6 de la loi déferée, qui autorise les conseils généraux des départements d'outre-mer à fixer un " minimum de perception " à une taxe sur la consommation des cigarettes, n'a d'incidence que sur les ressources de ces collectivités. Son article 35 crée un comité d'évaluation de la tarification à l'activité. Cette disposition n'affecte pas l'équilibre financier des régimes obligatoires de base de sécurité sociale et n'a pas pour effet d'améliorer le contrôle du Parlement sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale. Son article 39 confirme l'absence de prise en charge par l'assurance maladie des actes effectués ou prescrits pour répondre à des exigences résultant d'une réglementation extérieure ou souscrites dans le cadre d'une démarche contractuelle. Ces dispositions, par leur portée limitée, n'affecteraient pas de façon significative l'équilibre financier des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale. Elles n'amélioreraient pas non plus le contrôle du Parlement sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale et ajouteraient d'ailleurs une complexité inutile à la mise en œuvre de l'article L. 321-1 du code de sécurité sociale. Le I de l'article 77 de la loi déferée reconduit la prise en charge par l'État de la moitié des arriérés de cotisations sociales dus par certains employeurs de main-d'œuvre agricole exerçant leur activité en Corse. Ces dispositions, ainsi que celles du II qui en sont indissociables, n'affectent pas de façon significative l'équilibre financier des régimes obligatoires de base de sécurité sociale et n'améliorent pas le contrôle du Parlement sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale. Il résulte de ce qui précède que les articles 6, 35, 39 et 77 de la loi déferée doivent être déclarés contraires à la Constitution comme étrangers au domaine des lois de financement de la sécurité sociale. ([2003-](#)

[486 DC](#), 11 décembre 2003, cons. 13 et 18 à 21, Journal officiel du 19 décembre 2003, page 21679, Rec. p. 467)

L'article 7 de la loi déferée interdit " la vente, la distribution ou l'offre à titre gratuit de paquets de moins de vingt cigarettes ", au lieu de dix-neuf auparavant. Son article 11 prévoit qu'un arrêté du ministre chargé de la sécurité sociale revalorisera chaque année les frais de procédure que le responsable d'un accident doit verser à la caisse d'assurance maladie. Son article 44 permet de suspendre le contrat de travail lorsque " l'accouchement intervient plus de six semaines avant la date prévue pour l'accouchement et exige l'hospitalisation postnatale de l'enfant ". Son article 52 majore la prime prévue en cas d'adoption. Son article 58 permet à des personnes ayant exercé des activités de chef d'exploitation ou d'entreprise agricole de racheter certaines périodes d'activité. Ces dispositions, par leur faible incidence financière sur les dépenses ou sur les recettes des régimes obligatoires de base de sécurité sociale, n'affecteraient pas de façon significative l'équilibre de ces régimes. L'article 21 de la loi déferée dispose que " le Gouvernement déposera, au plus tard le 31 décembre 2005, devant le Parlement, un rapport sur le financement de la télémédecine ". Cette disposition n'a ni pour objet, ni pour effet d'améliorer le contrôle du Parlement sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale. Il résulte de ce qui précède que les articles 7, 11, 21, 44, 52 et 58 ne relèvent d'aucune des catégories mentionnées aux I et III de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale et ne trouvent donc pas leur place dans la loi déferée. Ils doivent être déclarés non conformes à la Constitution comme étrangers au domaine des lois de financement de la sécurité sociale. ([2004-508 DC](#), 16 décembre 2004, cons. 19 à 21, Journal officiel du 21 décembre 2004, page 21663, texte n° 2, Rec. p. 225)

6.3.2.3.2 Régime de la loi organique relative aux lois de financement modifiée en 2005

Le I de l'article 15 de la loi déferée prévoit que les organisations les plus représentatives des organismes d'assurance maladie complémentaire pourront signer la convention définissant les modalités de mise en œuvre par les assureurs des recours des organismes de sécurité sociale contre les tiers responsables. Ses articles 93 et 94 disposent que ces mêmes organismes seront informés par les caisses d'assurance maladie de la mise en œuvre des procédures définies aux articles L. 133-4 et L. 314-1 du code de la sécurité sociale. Les organismes en cause ne sont pas des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale. Ils ne relèvent pas non plus des autres organismes mentionnés par l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale. Dès lors, les dispositions les concernant sont étrangères au champ des lois de financement de la sécurité sociale. Le paragraphe VI de l'article 25 de la loi déferée accroît les obligations de contrôle des donneurs d'ordre sur les entreprises sous-traitantes, en matière de lutte contre l'emploi d'étrangers ne disposant pas d'un titre les autorisant à exercer une activité salariée en France. Il soumet les particuliers aux mêmes obligations. Ces mesures ont un effet trop indirect sur les recettes des régimes obligatoires de base pour pouvoir se rattacher aux dispositions qui, aux termes des 1° et 2° du B du V de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale, " ont un effet sur les recettes des régimes obligatoires de base ou des organismes concourant à leur financement ". L'article 36 de la loi déferée précise les compétences des conciliateurs exerçant dans les caisses locales d'assurance maladie. Son article 39 complète celles de la Haute Autorité de santé en matière de certification des logiciels d'aide à la prescription médicale. Son article 49 élargit le champ du régime dérogatoire des recherches biomédicales visant à évaluer les soins courants. Le III de son article 73 complète les statuts généraux des fonctions publiques en vue d'augmenter la durée du congé de maternité avec traitement. Ces mesures sont sans effet sur les

dépenses des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale ou ont sur elles un effet trop indirect pour pouvoir se rattacher aux dispositions ayant, aux termes des 1° et 2° du C du V de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale, " un effet sur les dépenses... des régimes obligatoires de base ou sur les dépenses... des organismes concourant à leur financement qui affectent directement l'équilibre financier de ces régimes ". Les articles 58 et 59 de la loi déferée prévoient que le Gouvernement remettra au Parlement, d'une part, un rapport sur les " différents instruments fiscaux permettant de diminuer le prix relatif des fruits et des légumes et sur leur efficacité comparée " et, d'autre part, un rapport " sur l'influence des laits maternels de substitution dans le développement de l'obésité infantile ". Ces dispositions ne peuvent être regardées comme ayant pour objet, au sens du 4° du C du V de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale, d'améliorer l'information et le contrôle du Parlement sur l'" application " des lois de financement de la sécurité sociale. Aucune des dispositions précitées ne trouve sa place dans la loi déferée. Elles doivent être déclarées non conformes à la Constitution comme étrangères au domaine des lois de financement de la sécurité sociale. ([2005-528 DC](#), 15 décembre 2005, cons. 27 à 31, Journal officiel du 20 décembre 2005, page 19561, texte n° 2, Rec. p. 157)

L'article 45 de la loi déferée modifie les règles de cumuls d'emplois applicables aux directeurs et directeurs adjoints de laboratoires d'analyses de biologie médicale. L'article 52 reporte l'entrée en fonction des nouvelles chambres disciplinaires de l'ordre des pharmaciens à la date de désignation de leurs présidents. L'article 57 permet à l'accord-cadre conclu entre le comité économique des produits de santé et les laboratoires pharmaceutiques de prévoir, pour ces derniers, des modalités d'information particulières. L'article 76 crée un " Centre national de gestion ", établissement public national placé sous la tutelle du ministre chargé de la santé, en vue d'assurer la gestion et, le cas échéant, la rémunération des personnels de direction de la fonction publique hospitalière et des praticiens hospitaliers. L'article 81 supprime une compétence des sections des assurances sociales pour l'attribuer aux chambres disciplinaires de l'ordre national des médecins. L'article 82 tend à informer les assurés sociaux sur l'accès des médecins aux données afférentes aux procédures de remboursement. L'article 87 rétablit le droit, pour les établissements publics sociaux et médico-sociaux, d'agir directement contre les obligés alimentaires de leurs pensionnaires. L'article 90 autorise le versement de la prestation de compensation du handicap au début de chaque trimestre. Le V de l'article 104 transfère aux tribunaux des affaires de sécurité sociale le contentieux des pénalités financières pour manquement à certaines règles du code de la sécurité sociale, jusqu'alors dévolu à la juridiction administrative. L'article 111 interdit, à compter du 1er janvier 2007, la création de certains régimes de retraite complémentaires facultatifs. L'article 115 impose à l'État de prendre en charge l'intégralité des pensions versées, au titre des services accomplis sous le statut de la fonction publique de l'État, aux fonctionnaires demandant leur intégration dans la fonction publique territoriale. L'article 117 prévoit, pour les seules années 2008 à 2010, une augmentation de la dotation de l'État au Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante. Ces mesures figurent " dans la partie de la loi de financement de la sécurité sociale de l'année comprenant les dispositions relatives aux dépenses pour l'année à venir ". Elles sont dénuées d'effet sur les dépenses de l'année des régimes obligatoires de base au sens de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale. Celles qui touchent aux années ultérieures ne présentent pas " un caractère permanent " et aucune d'entre elles ne constitue une règle relative à la gestion des risques ayant " pour objet ou pour effet de modifier les conditions générales de l'équilibre

financier de la sécurité sociale ". ([2006-544 DC](#), 14 décembre 2006, cons. 10 et 11, Journal officiel du 22 décembre 2006, page 19356, texte n° 2, Rec. p. 129)

L'article 15 de la loi déferée interdit la vente de produits du tabac en distributeurs automatiques. Son article 21 est relatif à l'affiliation obligatoire aux assurances sociales du régime général des personnes qui exercent à titre occasionnel auprès d'une autorité publique indépendante une activité dont la rémunération est fixée par des dispositions législatives ou réglementaires ou par décision de justice. Son article 25 précise le contenu du décret en Conseil d'État relatif au recouvrement de cotisations et de créances. Son article 26 vise à permettre au salarié à convertir un repos compensateur de remplacement en une majoration salariale. Son article 42 crée des sanctions en cas de carence ou de retard dans la réalisation d'études pharmaco-épidémiologiques. Son article 49 supprime le comité consultatif de la démographie médicale. Son article 58 renforce les obligations qui incombent aux fabricants ou aux distributeurs de dispositifs médicaux. Son article 67 associe l'État et la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés à l'administration du groupement pour la modernisation du système d'information hospitalier. Son article 68 ouvre à tous les hôpitaux la possibilité d'être autorisés à instituer une structure médicale accueillant des personnels de santé autres que ceux exerçant leur activité à titre exclusif dans l'établissement. Son article 80 modifie le régime des incompatibilités applicables aux membres des conseils d'administration des établissements publics de santé. Son article 81 prévoit que la Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés se prononce sur les conventions d'adossment de régimes spéciaux. Son article 82 permet à cette caisse de demander qu'une clause de révision soit intégrée dans ces opérations d'adossment. Son article 83 complète le contenu des documents d'information destinés aux assurés en matière de retraite. Son article 88 modifie la compétence des tribunaux des affaires de sécurité sociale. Son article 90 rend obligatoire la motivation des décisions de refus d'inscription d'un établissement sur une liste donnant droit à ses salariés à bénéficier d'une cessation anticipée d'activité. Son article 97 est relatif à l'information susceptible d'être donnée par les caisses d'allocations familiales sur les différentes possibilités de garde d'enfants et les prestations associées. Son article 114 crée une infraction pénale en matière de sous-traitance et habilite les agents mentionnés aux articles L. 324-12 ou L. 8271-7 du code du travail à la constater. Ces mesures n'ont pas d'effet ou ont un effet trop indirect sur les dépenses des régimes obligatoires de base ou des organismes concourant à leur financement. Elles ne relèvent pas non plus des autres catégories mentionnées au V de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale et ne trouvent donc pas leur place dans la loi déferée. Par suite, elles doivent être déclarées non conformes à la Constitution comme étrangères au domaine des lois de financement de la sécurité sociale. ([2007-558 DC](#), 13 décembre 2007, cons. 9 à 15, Journal officiel du 21 décembre 2007, page 20648, texte n° 3, Rec. p. 448)

Les 1° et 2° du I de l'article 20 de la loi déferée inscrivent les modalités de prise en charge par l'employeur des frais de transport des salariés dans la négociation annuelle obligatoire sur les salaires. Dans le cadre de la même négociation, le quinzième alinéa du 3° du I du même article impose à l'employeur de proposer un plan de mobilité. L'article 21 de la loi déferée comporte diverses mesures relatives à la sécurité juridique des relations entre les cotisants et les organismes de recouvrement des recettes de la sécurité sociale. Son article 40 rétablit la qualification de " médecin compétent ". Son article 41 désigne l'autorité compétente pour fixer le montant de la contribution due par les professionnels de santé n'utilisant pas les feuilles de soins électroniques. Son article 43 prévoit l'information des patients sur la liste des professionnels et des centres de santé ayant adhéré à des " contrats d'amélioration des pratiques ". Son article 44 renvoie au décret les modalités de participation des patients au système de pharmacovigilance. Les trois derniers alinéas de son article 45 ont trait aux missions et aux

modalités de fonctionnement du groupement d'intérêt public chargé du développement des systèmes d'information de santé partagés. Son article 46 met en place une expérimentation afin de remettre à certains patients un dispositif portable contenant leur dossier médical sous forme numérique. Son article 55 accroît les pouvoirs du directeur de l'agence régionale de l'hospitalisation sur les directeurs des établissements de santé, sociaux et médico-sociaux et sur ces établissements en cas de difficulté financière ou de dysfonctionnement. Son article 56 rend obligatoire la certification des comptes de certains établissements publics de santé. Son article 57 modifie les modalités de financement du centre national de gestion des praticiens hospitaliers et des personnels de direction de la fonction publique hospitalière. Son article 58 regroupe trois organismes dans un même groupement d'intérêt public. Le I de son article 65 fait participer la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie au financement de la formation des aidants et des accueillants familiaux de personnes âgées ou handicapées adultes. Son article 72 impose la mention du prix de revente des prothèses et autres dispositifs médicaux dans le devis préalable. Son article 94 fixe à soixante-dix ans la limite d'âge des présidents de conseil d'administration des établissements publics de l'État et à soixante-cinq ans celle des directeurs généraux et directeurs de ces établissements. Son article 96, lequel ne présente pas un caractère permanent, réforme les conditions d'attribution de l'indemnité temporaire d'outre-mer de façon progressive jusqu'à 2028 et la supprime au-delà. Son article 99 autorise, en cas de contestation d'une décision relative à la fixation du taux d'incapacité d'une victime, la transmission du rapport médical à un médecin placé auprès de la juridiction saisie. Son article 109 modifie le régime du crédit d'impôt accordé aux entreprises qui créent ou participent à la création de crèches. Son article 111 modifie les modalités de nomination et de cessation de fonction des directeurs et des agents comptables des organismes du régime général. Ces dispositions n'ont pas d'effet ou ont un effet trop indirect sur les dépenses des régimes obligatoires de base ou des organismes concourant à leur financement. Par suite, elles ne trouvent pas leur place dans une loi de financement de la sécurité sociale. ([2008-571 DC](#), 11 décembre 2008, sol. imp., Journal officiel 18 décembre 2008, page 19327, texte n° 2, Rec. p. 378)

Les paragraphes III à V de l'article 11 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2010 modifient les conditions de vente des médicaments non consommés en France et susceptibles d'être vendus en dehors du territoire national. Ces dispositions n'ont pas d'effet ou ont un effet trop indirect sur les recettes des régimes obligatoires de base ou des organismes concourant à leur financement. Par suite, elles ne trouvent pas leur place dans une loi de financement de la sécurité sociale. ([2009-596 DC](#), 22 décembre 2009, cons. 4, Journal officiel du 27 décembre 2009, page 22419, texte n° 2, Rec. p. 215)

L'article 36 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2010 limite les droits du titulaire d'un droit de propriété intellectuelle protégeant l'apparence et la texture des formes orales d'une spécialité pharmaceutique. Son article 38 supprime l'attribution systématique au médecin traitant de la surveillance et du suivi biologique de la contraception locale ou hormonale prescrite par une sage-femme. Son article 50 autorise la diffusion, sur les sites informatiques des établissements de santé, d'informations relatives aux tarifs et honoraires des professionnels de santé qui y exercent. Son article 51 procède à la coordination de la rédaction des articles L. 6111-3 et L. 6323-1 du code de la santé publique. Son article 57 valide les reclassements intervenus en application de la rénovation de la convention collective nationale des établissements privés d'hospitalisation, de soins, de cure et de garde à but non lucratif du 31 octobre 1951 et de son avenant n° 2002-02 du 25 mars 2002. Son article 80 précise le régime d'autorisation des établissements et services gérés par une personne physique ou morale de droit privé accueillant des enfants de moins de six ans ainsi que les conditions d'agrément des assistants maternels et assistants familiaux. Son article 81 prévoit la possibilité de délivrer, pour

ces établissements, des agréments fixant des capacités d'accueil variables dans le temps. Son article 82 élargit les missions des " relais assistants maternels ". Son article 83, d'une part, fixe à deux le nombre d'enfants susceptibles d'être accueillis par un assistant maternel lors de son premier agrément et, d'autre part, modifie les conditions de formation initiale et continue des assistants maternels. Ces dispositions n'ont pas d'effet ou ont un effet trop indirect sur les dépenses des régimes obligatoires de base ou des organismes concourant à leur financement. Par suite, elles ne trouvent pas leur place dans une loi de financement de la sécurité sociale. ([2009-596 DC](#), 22 décembre 2009, cons. 5 à 7, Journal officiel du 27 décembre 2009, page 22419, texte n° 2, Rec. p. 215)

L'article 51 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2011 fixe la date d'entrée en vigueur de l'obligation pour les caisses d'assurance maladie de fournir des informations sur les tarifs d'honoraires pratiqués. Ses articles 56 et 57 se bornent à préciser que le schéma régional d'organisation des soins doit favoriser le développement des modes de prise en charge alternatifs à l'hospitalisation et organiser celui des activités de dialyse à domicile. Son article 58 est relatif au mode de comptabilisation des licences d'officine pharmaceutique. Son article 67 autorise l'expérimentation de " maisons de naissance ". Son article 71 institue l'obligation pour l'assurance maladie de publier annuellement des données comparatives sur l'évaluation de la pertinence des soins par région. Son article 105 autorise des expérimentations relatives à l'annualisation du temps de travail des praticiens hospitaliers travaillant à temps partiel dans les collectivités d'outre-mer. Son article 106 aménage le partage du congé d'adoption entre la mère et le père. Son article 107 restreint, au bénéfice du département, le montant des allocations familiales que peut percevoir une famille lorsque son enfant est confié au service de l'aide sociale à l'enfance. Son article 111 institue une obligation d'information annuelle des assurés du régime social des indépendants sur les versements complémentaires de cotisation. Son article 113 renforce le rôle de l'Union des caisses nationales de sécurité sociale en matière de formation professionnelle au sein des branches de la sécurité sociale. Ces dispositions n'ont pas d'effet ou ont un effet trop indirect sur les dépenses des régimes obligatoires de base ou des organismes concourant à leur financement. Par suite, elles ne trouvent pas leur place dans une loi de financement de la sécurité sociale. ([2010-620 DC](#), 16 décembre 2010, cons. 17 et 18, Journal officiel du 21 décembre 2010, page 22439, texte n° 2, Rec. p. 394)

L'article 69 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2011 prévoit que le rapport au Parlement sur le bilan des missions d'intérêt général et de l'aide à la contractualisation des établissements de santé précise les montants d'aide attribués à ces établissements au titre des obligations légales et réglementaires spécifiques qui leur incombent. Son article 83 prévoit la remise au Parlement d'un rapport sur les écarts de charges financières résultant de ces obligations légales et réglementaires particulières, ainsi que d'un rapport sur la procédure d'agrément des conventions collectives dans le secteur social et médico-social prévue en application de l'article L. 314-6 du code de l'action sociale et des familles. Ces dispositions n'ont pas pour objet d'améliorer l'information et le contrôle du Parlement sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale. Par suite, elles ne trouvent pas leur place dans une loi de financement de la sécurité sociale. ([2010-620 DC](#), 16 décembre 2010, cons. 19 et 20, Journal officiel du 21 décembre 2010, page 22439, texte n° 2, Rec. p. 394)

L'article 46 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2012 organise la collaboration entre médecins conseils et médecins du travail pour toute interruption de travail dépassant trois mois. L'article 50 met en place un dépistage des troubles de l'audition chez le nouveau-né. L'article 51 prolonge le dispositif transitoire d'autorisation d'exercice pour les médecins étrangers non ressortissants communautaires. L'article 64 autorise la vaccination par

les centres d'examen de santé. L'article 69 fixe les conditions d'intervention des professionnels libéraux dans les services médico-sociaux afin d'éviter toute requalification en salariat. L'article 111 prévoit l'approbation par le ministre chargé de la sécurité sociale de la rémunération et des accessoires de rémunération des directeurs des organismes nationaux de sécurité sociale. L'article 113 prévoit la fusion de la caisse régionale d'assurance maladie et de la Caisse régionale d'assurance vieillesse d'Alsace-Moselle. Ces dispositions n'ont pas d'effet ou ont un effet trop indirect sur les dépenses des régimes obligatoires de base ou des organismes concourant à leur financement. Elles n'ont pas leur place dans une loi de financement de la sécurité sociale. ([2011-642 DC](#), 15 décembre 2011, cons. 10 et 11, Journal officiel du 22 décembre 2011, page 21719, texte n° 2, Rec. p. 588)

Les paragraphes I et II de l'article 55 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2013 ont pour objet d'interdire la publicité en faveur de médicaments dont la dénomination est la reprise de la dénomination d'un médicament remboursable par les régimes obligatoires de l'assurance maladie. Son paragraphe III introduit une dérogation à l'interdiction de publicité en faveur des dispositifs médicaux pris en charge ou financés, même partiellement, par les régimes obligatoires d'assurance maladie. Son paragraphe IV crée une sanction financière applicable en cas de manquement aux règles relatives au retrait d'autorisation de publicité ou d'interdiction de publicité en faveur des dispositifs médicaux. Son paragraphe V précise les modalités d'entrée en vigueur des paragraphes I et II. Le paragraphe I de l'article 58 instaure de nouvelles règles restreignant l'information par démarchage et la prospection pour les produits de santé effectuées dans les établissements de santé. Ses paragraphes II et III confient respectivement au directeur de l'établissement public de santé et au représentant légal de l'établissement privé de santé la définition des modalités d'information par démarchage ou de prospection pour les produits de santé. Son paragraphe IV prévoit la remise au Parlement d'un rapport dressant le bilan de la nouvelle législation. Son paragraphe V supprime l'expérimentation relative à l'information par démarchage ou à la prospection pour les produits de santé prévue par le paragraphe I de l'article 30 de la loi n° 2011-2012 du 29 décembre 2011. L'article 54 autorise une expérimentation du tiers payant intégral pour les étudiants de trois villes universitaire. L'article 66 a pour objet de modifier les règles de prescription applicables aux factures des établissements médico-sociaux pour personnes handicapées. L'article 92 autorise une expérimentation du tiers payant pour le versement du complément de mode de garde. Ces dispositions n'ont pas d'effet, ou ont un effet trop indirect, sur les dépenses des régimes obligatoires de base ou des organismes concourant à leur financement et ne relèvent pas non plus des autres catégories mentionnées au paragraphe V de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale. Par suite, elles ne trouvent pas leur place dans une loi de financement de la sécurité sociale. ([2012-659 DC](#), 13 décembre 2012, cons. 40, 42, 62, 64, 88 et 89, Journal officiel du 18 décembre 2012, page 19861, texte n° 4, Rec. p. 680)

L'article 39 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2013 a pour objet d'instaurer la certification des comptes de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie. L'article 61 modifie l'article L. 213-3 du code monétaire et financier afin de permettre aux centres hospitaliers régionaux dont la liste est fixée par décret de procéder à l'émission de billets de trésorerie, dans la limite d'un plafond global d'émissions fixé pour chacun d'entre eux par le même décret. Ces dispositions sont relatives à la trésorerie ou à la comptabilité d'organismes qui gèrent des dépenses relevant de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie. Si les dispositions relatives aux organismes qui gèrent des dépenses relevant de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie peuvent figurer en loi de financement de la sécurité sociale, toutefois les dispositions relatives à la trésorerie et à la comptabilité de ces organismes ne trouvent pas leur place dans une loi de financement de la sécurité sociale. Par suite, les

articles 39 et 61 ne trouvent pas leur place dans une loi de financement de la sécurité sociale. ([2012-659 DC](#), 13 décembre 2012, cons. 71, 73, 84 et 85, Journal officiel du 18 décembre 2012, page 19861, texte n° 4, Rec. p. 680)

Le paragraphe IV de l'article 24 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2013 prévoit la remise d'un rapport au Parlement sur les conditions de mise en place d'un dispositif parafiscal cohérent sur l'ensemble des boissons alcoolisées. L'article 74 prévoit la remise au Parlement d'un rapport présentant les résultats d'un audit sur le pilotage du dossier médical personnel et sa gestion par l'Agence des systèmes d'information partagés de santé. Ces dispositions n'ont pas pour objet d'améliorer l'information et le contrôle du Parlement sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale. Par suite, elles ne trouvent pas leur place dans une loi de financement de la sécurité sociale. ([2012-659 DC](#), 13 décembre 2012, cons. 86 et 87, Journal officiel du 18 décembre 2012, page 19861, texte n° 4, Rec. p. 680)

L'article 57 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2013 modifie l'article L. 5112-12-1 du code de la santé publique pour étendre la possibilité d'adopter une recommandation temporaire d'utilisation pour une spécialité pharmaceutique à des cas où il existe une alternative thérapeutique à l'indication visée. Il prévoit qu'une telle extension est possible dans l'objectif soit de remédier à un risque avéré pour la santé publique, soit d'éviter des dépenses ayant un impact significatif sur les finances de l'assurance maladie.

Il résulte des travaux parlementaires qu'en adoptant les dispositions contestées, le législateur a entendu permettre de faire obstacle à certaines pratiques restrictives de concurrence consistant, de la part du demandeur ou du titulaire de l'autorisation de mise sur le marché, à limiter les indications thérapeutiques définies par cette autorisation ou à refuser leur extension. Ces pratiques ont notamment pour effet d'aggraver les dépenses d'assurance maladie. Le législateur a ainsi poursuivi un but de maîtrise de ces dépenses.

Compte tenu de l'incidence attendue des dispositions contestées sur les dépenses d'assurance maladie, ces dispositions trouvent leur place en loi de financement de la sécurité sociale. ([2012-659 DC](#), 13 décembre 2012, cons. 53 et 54, Journal officiel du 18 décembre 2012, page 19861, texte n° 4, Rec. p. 680)

Les allergènes préparés spécialement pour un seul individu (APSI) définis à l'article L. 4211-6 du code de la santé publique sont des médicaments autorisés par l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé après avis de l'Académie nationale de médecine. Ces préparations d'allergènes ne sont pas, comme les autres médicaments, évaluées par la commission de transparence de la Haute autorité de santé avant leur inscription au remboursement. Les dispositions contestées de l'article 56 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2013 ont pour objet d'établir la procédure et les modalités de fixation de leur prix. Ces mêmes dispositions renvoient à un décret en Conseil d'État le soin de déterminer notamment les règles selon lesquelles certains de ces allergènes peuvent être exclus de la prise en charge par l'assurance maladie. Ainsi ces dispositions ont un effet direct sur les dépenses des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale ou des organismes concourant à leur financement. Par suite, elles ne sont pas étrangères au domaine des lois de financement de la sécurité sociale. ([2012-659 DC](#), 13 décembre 2012, cons. 48, Journal officiel du 18 décembre 2012, page 19861, texte n° 4, Rec. p. 680)

L'article 32 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2014 complète la section 6 du chapitre II du titre VI du livre 1er du code de la sécurité sociale par un article L. 162-31-1 qui autorise la mise en œuvre d'expérimentations de nouveaux modes d'organisation des soins, pour une durée n'excédant pas quatre ans, dans le cadre de projets pilotes visant à optimiser les

parcours de soins des patients souffrant de pathologies chroniques. Au regard de l'incidence attendue sur les dépenses d'assurance maladie des expérimentations de nouveaux modes d'organisation des soins autorisées par l'article 32, cet article a sa place en loi de financement de la sécurité sociale. ([2013-682 DC](#), 19 décembre 2013, cons. 57 et 59, JORF du 24 décembre 2013 page 21069, texte n° 4, Rec. p. 1094)

L'article 47 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2014, d'une part, modifie l'article L. 5121-1 du code de la santé publique pour prévoir que l'agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé peut établir une liste de groupes biologiques similaires. D'autre part, il insère dans le code de la santé publique un article L. 5125-23-3 qui fixe les conditions dans lesquelles le pharmacien peut, lors de la délivrance du médicament, substituer au médicament prescrit un médicament biologiquement similaire.

En adoptant ces dispositions, le législateur a entendu favoriser la prescription et la délivrance de médicaments biologiquement similaires dont le prix est inférieur aux médicaments biologiques de référence. Au regard de l'incidence attendue sur les dépenses d'assurance maladie, cet article a sa place en loi de financement de la sécurité sociale. ([2013-682 DC](#), 19 décembre 2013, cons. 63 et 66, JORF du 24 décembre 2013 page 21069, texte n° 4, Rec. p. 1094)

Les dispositions des 2° et 3° du paragraphe I de l'article 14 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2014 qui modifient les articles L. 137-15 et L. 137-16 du code de la sécurité sociale relatifs au forfait social ont pour objet de fixer le taux du forfait social auquel sont assujetties les contributions des employeurs destinées au financement des prestations complémentaires de prévoyance prévues par la clause de recommandation à 8 % pour les entreprises de moins de dix salariés et à 20 % pour celles de dix salariés et plus lorsque, couvertes par un accord professionnel ou interprofessionnel comportant une clause de recommandation prévue au 1° du paragraphe I de cet article, ces entreprises choisissent de s'assurer auprès d'un autre assureur que le ou l'un des organismes assureurs recommandés. Les dispositions de l'article 14 modifient les règles relatives à une contribution affectée au régime obligatoire de base d'assurance maladie, par suite, elles trouvent leur place dans une loi de financement de la sécurité sociale. ([2013-682 DC](#), 19 décembre 2013, cons. 40, JORF du 24 décembre 2013 page 21069, texte n° 4, Rec. p. 1094)

Il ressort des travaux préparatoires de l'article 49 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2014 qu'en imposant aux laboratoires de déclarer les remises accordées aux pharmaciens pour chacune des spécialités génériques et en permettant de faire varier le plafonnement des avantages consentis en fonction des informations recueillies, le législateur a entendu permettre de " faire évoluer les tarifs des médicaments génériques sur des bases plus proches des prix réellement pratiqués par les laboratoires ". Au regard de l'incidence attendue sur les dépenses d'assurance maladie, cet article a sa place en loi de financement de la sécurité sociale. ([2013-682 DC](#), 19 décembre 2013, cons. 75, JORF du 24 décembre 2013 page 21069, texte n° 4, Rec. p. 1094)

L'article 37 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2014 prévoit la remise annuelle d'un rapport du Gouvernement au Parlement sur la situation des zones médicalement sous-dotées en France. Ces dispositions n'ont pas pour objet d'améliorer l'information et le contrôle du Parlement sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale. Par suite, elles ne trouvent pas leur place dans une loi de financement de la sécurité sociale. ([2013-682](#)

[DC](#), 19 décembre 2013, cons. 84 à 86, JORF du 24 décembre 2013 page 21069, texte n° 4, Rec. p. 1094)

L'article 34 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2014 impose un réexamen des conventions conclues entre les organismes d'assurance maladie et les représentants des centres de santé et les incite à examiner les conditions de l'intégration dans ces accords des forfaits de rémunération. Son article 57 modifie le champ des produits et prestations concernés par les accords conclus entre l'assurance maladie et les distributeurs de dispositifs médicaux à usage individuel, relatifs notamment aux prix maximum pratiqués et aux modalités de dispense d'avance de frais. Son article 58 modifie les démarches administratives des bénéficiaires de l'allocation de solidarité aux personnes âgées pour le renouvellement de l'aide à l'acquisition d'une complémentaire santé. Ces dispositions n'ont pas d'effet ou ont un effet trop indirect sur les dépenses des régimes obligatoires de base ou des organismes concourant à leur financement et ne relèvent pas non plus des autres catégories mentionnées au paragraphe V de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale. Par suite, elles ne trouvent pas leur place dans une loi de financement de la sécurité sociale. ([2013-682 DC](#), 19 décembre 2013, cons. 87 et 88, JORF du 24 décembre 2013 page 21069, texte n° 4, Rec. p. 1094)

Le paragraphe V de l'article 2 de la loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2014 modifie l'article L. 2241-2 du code du travail pour prévoir, au titre des données examinées au moins une fois par an au niveau de la branche lors de la négociation sur les salaires, l'impact sur l'emploi et les salaires des allègements de cotisations sociales et des réductions et crédits d'impôts dont bénéficient les entreprises de la branche. Ces dispositions n'ont pas pour objet d'améliorer l'information et le contrôle du Parlement sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale. Par suite, elles ne trouvent pas leur place dans une loi de financement de la sécurité sociale. Censure. ([2014-698 DC](#), 6 août 2014, cons. 18 à 20, JORF du 9 août 2014 page 13358, texte n° 6)

Le 3° du paragraphe I de l'article 16 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2015 est relatif aux recours contre des tiers par les organismes d'assurance maladie complémentaire. Cette disposition n'a pas d'effet sur les dépenses des régimes obligatoires de base ou des organismes concourant à leur financement et ne relève pas non plus des autres catégories mentionnées au paragraphe V de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale. Par suite, elle ne trouve pas sa place dans une loi de financement de la sécurité sociale. Censure. ([2014-706 DC](#), 18 décembre 2014, cons. 43 et 44, JORF n°0297 du 24 décembre 2014 page 21789, texte n° 2)

L'article 35 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2016 prévoit la remise d'un rapport sur l'extension de l'assurance complémentaire santé d'entreprise. Cette disposition n'a pas pour objet d'améliorer l'information et le contrôle du Parlement sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale. Par suite, elle ne trouve pas sa place dans une loi de financement de la sécurité sociale. Censure. ([2015-723 DC](#), 17 décembre 2015, cons. 49 et 50, JORF n°0296 du 22 décembre 2015 page 23685, texte n° 7)

En vertu du B du paragraphe XIII de l'article 59 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2016, le préjudice susceptible de résulter du transfert d'opérations de gestion déléguées à des mutuelles, groupements de mutuelles, assureurs ou groupements d'assureurs donne lieu à indemnité s'il a pour origine les modifications apportées aux règles régissant les délégations de gestion et présente un caractère anormal et spécial. L'indemnité,

fixée dans le cadre d'un constat établi à la suite d'une procédure contradictoire, voit ses conditions et son montant fixés par décret.

Les dispositions du 18° du paragraphe III de l'article 59, qui sont relatives à la délégation de la gestion de la prise en charge des frais de santé des assurés sociaux à des mutuelles, groupements de mutuelles, assureurs ou groupements d'assureurs, ont une incidence sur l'équilibre financier des régimes obligatoires de base de sécurité sociale. Par suite, les dispositions du B du paragraphe XIII de l'article 59, qui sont le complément de celles du 18° du paragraphe III du même article, trouvent leur place dans une loi de financement de la sécurité sociale. ([2015-723 DC](#), 17 décembre 2015, cons. 34 à 36, JORF n°0296 du 22 décembre 2015 page 23685, texte n° 7)

Des dispositions prévoyant notamment que les contrats d'assurance complémentaire en matière de santé souscrits par des personnes âgées d'au moins soixante-cinq ans ouvrent droit à un crédit d'impôt, au titre de la taxe collectée en application de l'article L. 862-4 du code de la sécurité sociale par les organismes de santé mentionnés à cet article, d'un montant annuel égal à 1 % des primes hors taxes acquittées par les souscripteurs ont principalement pour effet de modifier le régime de la taxe de solidarité additionnelle, dont le produit est affecté au financement des régimes obligatoires de base d'assurance maladie. Ces dispositions ont donc un effet sur le produit des cotisations et contributions affectées aux régimes obligatoires de base de sécurité sociale. Par suite, elles relèvent du domaine d'une loi de financement de la sécurité sociale. ([2015-723 DC](#), 17 décembre 2015, cons. 10 et 12, JORF n°0296 du 22 décembre 2015 page 23685, texte n° 7)

L'article 32 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2017 modifie l'article L. 912-1 du code de la sécurité sociale relatif aux garanties collectives établies, au titre de la protection sociale complémentaire des salariés, par les accords professionnels ou interprofessionnels. D'une part, il autorise ces accords à prévoir « la mutualisation de la couverture des risques décès, incapacité, invalidité ou inaptitude », en retenant au moins deux organismes de prévoyance. D'autre part, il oblige les entreprises entrant dans le champ d'application d'un tel accord, à souscrire l'un des contrats de référence proposés par les organismes ainsi sélectionnés. Cet article met en place un mécanisme de clause de désignation pour les accords collectifs complémentaires d'entreprise en matière de prévoyance. Toutefois, s'il oblige les entreprises de la branche professionnelle ou interprofessionnelle qui a conclu un tel accord à adhérer au contrat d'assurance complémentaire proposé par l'un des organismes de prévoyance désigné par l'accord, il n'oblige pas les branches professionnelles ou interprofessionnelles à conclure un tel accord. Ces dispositions ont un effet trop indirect sur les recettes des régimes obligatoires de base ou des organismes concourant à leur financement. Elles ne relèvent pas non plus des autres catégories mentionnées au paragraphe V de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale. Dès lors, elles ne trouvent pas leur place dans une loi de financement de la sécurité sociale. Censure. ([2016-742 DC](#), 22 décembre 2016, cons. 30 à 32, JORF n°0299 du 24 décembre 2016 texte n° 3)

L'article 28 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2017 crée une contribution sociale à la charge des fournisseurs agréés de produits du tabac. Son paragraphe I insère, dans le code de la sécurité sociale, les articles L. 137-27 à L. 137-29, qui en définissent le régime. L'article L. 137-27 institue cette contribution. Il prévoit qu'en sont redevables les fournisseurs agréés de tabacs manufacturés, qu'elle est assise sur le chiffre d'affaires de ces derniers, qu'elle est liquidée au taux de 5,6 % et que son produit est affecté à un fonds destiné au financement de la prévention et de la lutte contre le tabagisme. L'article L. 137-28 détermine les modalités de déclaration de la contribution. L'article L. 137-29 en fixe les modalités de recouvrement, de

contrôle et de réclamation. Le paragraphe II de l'article 28 fixe les conditions dans lesquelles les redevables de la contribution peuvent la répercuter sur les producteurs de tabac : cette répercussion « ne peut avoir pour effet, pour les produits du tabac d'un même groupe dont le conditionnement et le prix de vente au détail sont identiques, de conduire à ce que la part nette de ce prix attribuée aux différents producteurs diffère de plus de 5 % ».

Le produit de la contribution créée par le paragraphe I de l'article 28 de la loi déferée est affecté à un fonds créé au sein de la caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés et destiné au financement de la prévention et de la lutte contre le tabagisme. Les dispositions du paragraphe I de l'article 28 ont donc une incidence sur les recettes des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale. Elles trouvent en conséquence leur place dans une loi de financement de la sécurité sociale. Il en va de même des dispositions du paragraphe II du même article, qui en sont le complément. ([2016-742 DC](#), 22 décembre 2016, cons. 18 et 21, JORF n°0299 du 24 décembre 2016 texte n° 3)

Les paragraphes VI et VII de l'article 8 prévoient la prise en charge par l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale de tout ou partie des contributions salariales d'assurance chômage dues en 2018 et le versement du produit correspondant à l'organisme gestionnaire du régime d'assurance chômage. Les quatre branches du régime général de la sécurité sociale « assurent l'équilibre financier de l'Agence », selon une répartition fixée par arrêté des ministres chargés du budget et de la sécurité sociale en fonction des soldes prévisionnels de ces branches. Si les dispositions relatives aux contributions salariales d'assurance chômage sont étrangères au domaine de la loi de financement de la sécurité sociale, le législateur a entendu procéder à une réforme d'ensemble consistant à diminuer les cotisations sociales des actifs et, à cette fin, à faire prendre en charge par l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale le financement, en 2018, de la réduction des contributions salariales d'assurance chômage. Dès lors, dans les circonstances particulières de l'espèce, les paragraphes VI et VII de l'article 8 trouvent leur place dans la loi de financement de la sécurité sociale. ([2017-756 DC](#), 21 décembre 2017, paragr. 7 et 8, JORF n°0305 du 31 décembre 2017, texte n° 7)

Quel que puisse être l'intérêt de la production par le Gouvernement de rapports sur des questions relatives à la protection sociale, seuls peuvent être prévus par des lois de financement de la sécurité sociale, en vertu du 4° du C du paragraphe V de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale, des rapports susceptibles d'améliorer l'information et le contrôle du Parlement sur l'application de telles lois. En l'espèce, les rapports prévus par les articles 38 et 48 ne satisfont pas à cette condition. Censure. ([2017-756 DC](#), 21 décembre 2017, paragr. 79 et 80, JORF n°0305 du 31 décembre 2017, texte n° 7)

L'article 52 permet aux pharmaciens biologistes de consulter le dossier pharmaceutique du patient. L'article 71 prévoit l'affectation de la contribution additionnelle de solidarité pour l'autonomie au financement des dépenses de fonctionnement des conférences des financeurs de la prévention de la perte d'autonomie des personnes âgées. Ces dispositions n'ont pas d'effet ou ont un effet trop indirect sur les dépenses des régimes obligatoires de base ou des organismes concourant à leur financement. Elles ne relèvent pas non plus des autres catégories mentionnées au paragraphe V de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale. Dès lors, elles ne trouvent pas leur place dans une loi de financement de la sécurité sociale. Censure. ([2017-756 DC](#), 21 décembre 2017, paragr. 81 à 83, JORF n°0305 du 31 décembre 2017, texte n° 7)

Les 2° et 3° du paragraphe I de l'article 58 étendent les missions de la Haute autorité de santé en matière de certification des activités de présentation, d'information et de promotion en faveur des produits de santé et de certification des logiciels d'aide à la prescription et à la

dispensation médicale. Le dernier alinéa du 4° du paragraphe I et le paragraphe V fixent les conditions de mise en œuvre et d'entrée en vigueur de la procédure de certification des activités relatives aux produits de santé. Le 4° du paragraphe I prévoit également, d'une part, la mise en place d'une « *charte de qualité des pratiques professionnelles des personnes chargées de la présentation, de l'information ou de la promotion des dispositifs médicaux à usage individuel, des produits de santé autres que les médicaments et des prestations de service éventuellement associées* ». Cette charte est conclue, avant le 30 septembre 2018, par les syndicats ou organisations de fabricants ou distributeurs de ces dispositifs et produits et le comité économique des produits de santé. À défaut, elle est arrêtée par les ministres chargés de la santé et de la sécurité sociale, en application du paragraphe II. Elle vise notamment à encadrer les pratiques commerciales, promotionnelles, de présentation ou d'information qui pourraient nuire à la qualité des soins ou « *conduire à des dépenses injustifiées pour l'assurance maladie* ». D'autre part, le 4° du paragraphe I permet au comité économique des produits de santé de fixer des objectifs chiffrés d'évolution de ces pratiques. La méconnaissance de ces objectifs ou de la charte peut donner lieu à une pénalité financière, recouvrée par les unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales, dont le produit est affecté à la caisse nationale de l'assurance maladie. Le 5° du paragraphe I prévoit que la prise en charge par l'assurance maladie d'un produit de santé et des prestations éventuellement associées peut être subordonnée au renseignement sur l'ordonnance établie par le professionnel de santé d'éléments relatifs aux circonstances et aux indications de la prescription, notamment lorsque ce produit ou ces prestations ont « *un impact financier pour les dépenses d'assurance maladie* ». En cas de méconnaissance de cette obligation, une procédure de recouvrement de l'indu peut être engagée par l'assurance maladie auprès des professionnels de santé en cause. Le 7° du paragraphe III ajoute aux missions des directeurs d'établissement public de santé celle de définir les conditions de réalisation et d'encadrement des activités de présentation, d'information ou de promotion des produits de santé ou de formation à leur utilisation. Ainsi, les paragraphes I et II, le 7° du paragraphe III et le paragraphe V de l'article 58 ont un effet sur les dépenses ou les recettes des régimes obligatoires de base et, par suite, trouvent leur place dans une loi de financement de la sécurité sociale. ([2017-756 DC](#), 21 décembre 2017, paragr. 56 à 60, JORF n°0305 du 31 décembre 2017, texte n° 7)

Le 1° du paragraphe III de l'article 58 renvoie à un décret le soin de fixer des « *règles de bonnes pratiques* » relatives aux activités de formation professionnelle à la connaissance ou à l'utilisation des produits de santé. Ses 2°, 3°, 5° et 6° modifient le champ d'application de la législation encadrant la publicité en faveur des dispositifs médicaux. Son 4° introduit une dérogation à l'interdiction de publicité des dispositifs médicaux pris en charge ou financés par les régimes obligatoires d'assurance maladie, au bénéfice de ceux « *n'ayant pas d'impact important sur les dépenses d'assurance maladie* ». Ces dispositions n'ont pas d'effet ou ont un effet trop indirect sur les dépenses des régimes obligatoires de base ou des organismes concourant à leur financement. Elles ne relèvent pas non plus des autres catégories mentionnées au paragraphe V de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale. Dès lors, elles ne trouvent pas leur place dans une loi de financement de la sécurité sociale. Censure des ces dispositions et, par voie de conséquence, du paragraphe IV. ([2017-756 DC](#), 21 décembre 2017, paragr. 61 et 62, JORF n°0305 du 31 décembre 2017, texte n° 7)

L'article L. 612-1 du code de la sécurité sociale réécrit par le 5° du paragraphe II de l'article 15 prévoit que le conseil de la protection sociale des travailleurs indépendants a notamment pour rôle de « *veiller... à la bonne application aux travailleurs indépendants des règles* » du code de la sécurité sociale « *relatives à leur protection sociale et à la qualité du service rendu aux travailleurs indépendants par les organismes assurant le recouvrement des*

cotisations et le service des prestations ». Le conseil formule « *des propositions relatives notamment à la politique de services rendus aux travailleurs indépendants, qui sont transmises aux caisses nationales du régime général en vue de la conclusion des conventions d'objectifs et de gestion* ». Plusieurs autres dispositions de l'article 15 organisent les relations entre le conseil et les organismes du régime général de sécurité sociale. Ainsi, l'article L. 612-1 prévoit, d'une manière générale, que ces derniers doivent communiquer au conseil les informations nécessaires à la mise en œuvre et au suivi de ses missions. En outre, les directeurs des caisses nationales d'assurance maladie et d'assurance vieillesse des travailleurs salariés et de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale lui rendent compte, au moins une fois par an, de la qualité du service rendu aux travailleurs indépendants. Le même article L. 612-1 charge le conseil de la détermination des orientations générales relatives à l'action sanitaire et sociale en faveur des travailleurs indépendants, du pilotage des régimes complémentaires d'assurance vieillesse obligatoire et du régime invalidité-décès des travailleurs indépendants, ainsi que de l'animation, la coordination et le contrôle de l'action des instances régionales de la protection sociale des travailleurs indépendants. L'article L. 612-5 prévoit que les dépenses nécessaires à la gestion administrative du conseil sont couvertes par une dotation annuelle notamment attribuée par les branches maladie et vieillesse du régime général de sécurité sociale.

Il résulte de ces dispositions, d'une part, que le législateur a entendu conférer un rôle au conseil de la protection sociale des travailleurs indépendants dans la définition et la détermination de l'étendue des prestations servies à ces derniers ainsi que dans la conclusion des conventions d'objectifs et de gestion passées entre l'État et les organismes de sécurité sociale. D'autre part, les frais de fonctionnement de ce conseil sont, pour partie, à la charge des régimes obligatoires de sécurité sociale. Les dispositions du 4^o et du 5^o du paragraphe II de l'article 15 ayant ainsi une incidence sur les dépenses des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale, elles trouvent leur place dans une loi de financement de la sécurité sociale. ([2017-756 DC](#), 21 décembre 2017, paragr. 28 et 29, JORF n°0305 du 31 décembre 2017, texte n° 7)

6.4 FINANCES LOCALES (voir Titre 14 Organisation décentralisée de la République)

6.5 CONTRIBUTIONS PUBLIQUES

6.5.1 Affectation

Il ressort du second alinéa de l'article 2 de la loi organique du 1er août 2001, combiné avec les dispositions de ses articles 34, 36 et 51, 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 ces impositions ont été établies au profit de l'État, 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 relative à la liste et à l'évaluation de ces impositions. La Caisse de garantie du logement locatif social gère un fonds qui contribue au développement et à l'amélioration du parc de logements locatifs sociaux appartenant aux organismes d'habitations à loyer modéré et aux sociétés d'économie mixte, ainsi qu'à la rénovation urbaine. L'affectation du prélèvement sur le potentiel financier des organismes d'habitations à loyer

modéré ne reconnaît pas ces dispositions. ([2010-622 DC](#), 28 décembre 2010, cons. 43, Journal officiel du 30 décembre 2010, page 23190, texte n° 3, Rec. p. 416)

6.5.2 Prélèvements et cotisations communautaires

Par un règlement du 17 mai 1977, le Conseil des Communautés européennes a établi un prélèvement à l'importation et une cotisation à la production d'isoglucose, dont il a déterminé l'assiette et le taux, laissant aux États membres le soin de fixer les modalités de recouvrement de la cotisation. La cotisation à la production d'isoglucose, instituée en vue de régulariser le marché de ce produit dans le cadre de l'organisation du secteur du sucre, a le caractère d'une ressource propre communautaire en vertu d'une décision du Conseil des Communautés européennes du 21 avril 1970 régulièrement approuvée par la France et publiée. Elle échappe donc aux règles applicables en matière d'imposition nationale. En vertu du traité de Rome, les règlements arrêtés par le Conseil et la Commission des Communautés européennes sont obligatoires dans tous leurs éléments et directement applicables dans tout État membre sans qu'aucune intervention des autorités nationales soit nécessaire. L'intervention de ces autorités est limitée à l'adoption des modalités d'application laissées à leur initiative par les règlements communautaires. Les répercussions de la répartition des compétences ainsi opérée entre les institutions communautaires et les autorités nationales en ce qui concerne les conditions d'exercice de la souveraineté nationale et le jeu des règles de l'article 34 de la Constitution ne sont que la conséquence d'engagements internationaux souscrits par la France et entrés dans le champ de l'article 55 de la Constitution. ([77-90 DC](#), 30 décembre 1977, cons. 4, Journal officiel du 31 décembre 1977, page 6385, Rec. p. 44) ([77-89 DC](#), 30 décembre 1977, cons. 6, Journal officiel du 31 décembre 1977, page 6385, Rec. p. 46)

6.5.3 Assiette, taux et modalités de recouvrement des impositions de toutes natures, ressources non obligatoires et taxes parafiscales (voir Titre 3 Normes législatives et réglementaires - Répartition des compétences par matières - Assiette, taux... des impositions de toutes natures)

Les dispositions contestées (article 1730 du code général des impôts) instaurent une majoration de 10 % en cas de retard de paiement des impositions versées aux comptes du Trésor. Elles figurent au nombre des règles relatives à l'assiette, au taux et au recouvrement des impositions de toutes natures. La majoration ainsi instituée, qui ne revêt pas le caractère d'une punition, a pour objet la compensation du préjudice subi par l'État du fait du paiement tardif des impôts directs. Dès lors, les griefs tirés de la méconnaissance de l'article 8 de la Déclaration de 1789 sont inopérants. ([2011-124 QPC](#), 29 avril 2011, cons. 3 et 4, Journal officiel du 30 avril 2011, page 7537, texte n° 72, Rec. p. 215)

La cotisation obligatoire versée, pour abonder les ressources du Centre national de la fonction publique territoriale, par les communes, les départements, les régions et leurs établissements publics est destinée à assurer le financement des dépenses de toute nature qui incombent à cet établissement. Elle ne constitue ni une rémunération pour services rendus ni une subvention. Elle ressortit au domaine des impositions de toutes natures qui n'affectent pas l'équilibre budgétaire de l'État. ([2011-638 DC](#), 28 juillet 2011, cons. 14, Journal officiel du 30 juillet 2011, page 13001, texte n° 3, Rec. p. 390)

Aux termes de l'article 34 de la Constitution : " la loi fixe les règles concernant... l'assiette,

le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures ". Il s'ensuit que, lorsqu'il définit une imposition, le législateur doit déterminer ses modalités de recouvrement, lesquelles comprennent les règles régissant le contrôle, le recouvrement, le contentieux, les garanties et les sanctions applicables à cette imposition.

L'article L. 520-11 du code de l'urbanisme renvoie à un décret en Conseil d'État le soin de déterminer les majorations applicables à la redevance pour création de locaux à usage de bureaux dans la région Île-de-France. D'une part, s'agissant de la majoration due en cas de retard de paiement, les dispositions contestées déterminent le mode de calcul de cette majoration et en fixent le plafond à 1 % par mois. D'autre part, ces dispositions prévoient que le décret en Conseil d'État auquel elles renvoient fixera une majoration de la redevance dans la limite d'un plafond lorsque " l'infraction " aux dispositions législatives ou réglementaires aura consisté en l'absence d'acquiescement de tout ou partie de ladite redevance. Le législateur a ainsi défini de manière suffisamment claire et précise les sanctions qu'il a entendu instituer pour le recouvrement de la redevance dont il s'agit. Il s'ensuit que le grief tiré de la méconnaissance par le législateur des exigences de l'article 34 de la Constitution doit être rejeté. ([2012-225 QPC](#), 30 mars 2012, cons. 3 et 4, Journal officiel du 31 mars 2012, page 5917, texte n° 137, Rec. p. 172)

L'article 31 de la loi de finances rectificative pour 2012 augmente le taux de la contribution patronale ainsi que de la contribution salariale sur les attributions d'options de souscription ou d'achat d'actions et sur les attributions d'actions gratuites, pour les options consenties et les attributions effectuées à compter du 11 juillet 2012. Ces contributions sont destinées à assurer le financement des dépenses des régimes obligatoires de sécurité sociale et des organismes concourant au financement de ces régimes et ne constituent pas des cotisations ouvrant des droits aux prestations et avantages servis par ces régimes. Par suite, les dispositions de l'article 31 sont relatives au taux d'impositions qui n'affectent pas l'équilibre budgétaire de l'État. Elles ont donc leur place dans la loi de finances rectificative. ([2012-654 DC](#), 9 août 2012, cons. 5 et 11, Journal officiel du 17 août 2012, page 13496, texte n° 2, Rec. p. 461)

L'article 33 de la loi de finances rectificative pour 2012 augmente le taux de la contribution mentionnée à l'article L. 137-15 du code de la sécurité sociale pour les rémunérations ou gains versés à compter du 1er août 2012 et modifie également la répartition du produit de cette contribution. Cette contribution est destinée à assurer le financement des dépenses des régimes obligatoires de sécurité sociale et des organismes concourant au financement de ces régimes et ne constitue pas une cotisation ouvrant des droits aux prestations et avantages servis par ces régimes. Par suite, les dispositions de l'article 33 sont relatives au taux d'impositions qui n'affectent pas l'équilibre budgétaire de l'État. Elles ont donc leur place dans la loi de finances rectificative. ([2012-654 DC](#), 9 août 2012, cons. 6 et 11, Journal officiel du 17 août 2012, page 13496, texte n° 2, Rec. p. 461)

L'article 45 de la loi de finances rectificative pour 2012 modifie le taux de la cotisation obligatoire versée au Centre national de la fonction publique territoriale par les communes, les départements, les régions, leurs établissements publics et les maisons départementales des personnes handicapées pour l'exercice 2013. La cotisation obligatoire affectée au Centre national de la fonction publique territoriale, destinée à assurer le financement des dépenses de toute nature qui incombent à cet établissement, ne constitue ni une rémunération pour services rendus ni une subvention. Par suite, les dispositions de l'article 45 sont relatives au taux d'impositions qui n'affectent pas l'équilibre budgétaire de l'État. Elles ont donc leur place dans

la loi de finances rectificative. ([2012-654 DC](#), 9 août 2012, cons. 8 et 11, Journal officiel du 17 août 2012, page 13496, texte n° 2, Rec. p. 461)

L'article 29 de la loi de finances rectificative pour 2012 assujettit à la contribution sociale sur les revenus du patrimoine, au prélèvement social sur les revenus du patrimoine, à la contribution additionnelle à ce prélèvement social ainsi qu'à la contribution pour le remboursement de la dette sociale les revenus d'immeubles sis en France ou de droits relatifs à ces immeubles perçus à compter du 1er janvier 2012 par les personnes physiques domiciliées hors de France. Il assujettit à la contribution sociale sur les revenus de placement, au prélèvement social sur les revenus de placement, à la contribution additionnelle à ce prélèvement social ainsi qu'à la contribution pour le remboursement de la dette sociale les plus-values de cession de biens ou droits immobiliers ou de parts de sociétés immobilières perçues par les personnes physiques domiciliées hors de France à compter de la publication de la loi. Les contributions sociales sur les revenus du patrimoine et sur les revenus de placement, les prélèvements sociaux sur les revenus du patrimoine et sur les revenus de placement et la contribution pour le remboursement de la dette sociale sont destinés à assurer le financement des dépenses des régimes obligatoires de sécurité sociale et des organismes concourant au financement de ces régimes ou à l'amortissement de leur dette et ne constituent pas des cotisations ouvrant des droits aux prestations et avantages servis par ces régimes. La contribution additionnelle aux prélèvements sociaux sur les revenus du patrimoine et de placement, destinée à financer le fonds national des solidarités actives, ne constitue pas davantage une cotisation ouvrant des droits aux prestations versées par ce fonds. Par suite, les dispositions de l'article 29 sont relatives à l'assiette d'impositions de toutes natures. Elles ont donc leur place dans la loi de finances rectificative. ([2012-654 DC](#), 9 août 2012, cons. 55 et 57, Journal officiel du 17 août 2012, page 13496, texte n° 2, Rec. p. 461)

6.5.4 Procédures contentieuses en matière fiscale (voir Titre 3 Normes législatives et réglementaires - Répartition des compétences par matières - Garanties juridictionnelles et Titre 5 Égalité - Égalité devant la justice)

Les dispositions contestées (article 1730 du code général des impôts) instaurent une majoration de 10 % en cas de retard de paiement des impositions versées aux comptables du Trésor. Elles figurent au nombre des règles relatives à l'assiette, au taux et au recouvrement des impositions de toutes natures. La majoration ainsi instituée, qui ne revêt pas le caractère d'une punition, a pour objet la compensation du préjudice subi par l'État du fait du paiement tardif des impôts directs. Dès lors, les griefs tirés de la méconnaissance de l'article 8 de la Déclaration de 1789 sont inopérants. ([2011-124 QPC](#), 29 avril 2011, cons. 3 et 4, Journal officiel du 30 avril 2011, page 7537, texte n° 72, Rec. p. 215)