

Paris, le 10 janvier 2022



Décision n° 2021-831 DC du 23 décembre 2021
Loi organique relative à la modernisation de la gestion des finances publiques

DIRECTION
DE LA
SÉANCE

*Division de la
séance
et du droit
parlementaire*

En application de l'article 46, alinéa 5, et de l'article 61, alinéa 1, de la Constitution, le Conseil constitutionnel a été saisi, le 25 novembre 2021, par le Premier ministre, de la loi organique relative à la modernisation de la gestion des finances publiques.

Cette loi organique, issue d'une initiative parlementaire¹, avait été examinée conjointement avec une proposition de loi ordinaire des mêmes auteurs. La loi ordinaire² n'a pas été déférée au Conseil constitutionnel.

Le Conseil a déclaré conformes à la Constitution les dispositions de la loi organique, en particulier celles ayant pour objet d'améliorer l'information du Parlement, en émettant toutefois des réserves sur 8 des 33 articles que comporte ce texte. Ces réserves portent sur le contenu explicatif en matière budgétaire de documents joints au projet de loi de finances (article 7), sur les conséquences de la non transmission au Parlement dans les délais prévus de documents ou annexes (articles 1^{er}, 17, 20, 23, 25 et 27) ou sur les conséquences d'un avis du Haut conseil des finances publiques qui serait rendu postérieurement à l'avis du Conseil d'Etat (article 61 de la loi organique relative aux lois de finances dans sa rédaction résultant de l'article 30 de la loi déférée). Enfin, le Conseil a censuré partiellement une disposition (article 26).

- **Conditions d'accès à des données statistiques pour l'exercice des missions de contrôle des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances**

L'article 26³ de la loi organique déférée autorise le président et le rapporteur des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances, « *ainsi que les agents publics qu'ils désignent conjointement* », à accéder à l'ensemble des informations relevant de la statistique publique ainsi qu'à celles recueillies à l'occasion des opérations de détermination de l'assiette, de contrôle, de recouvrement ou de contentieux des impôts, droits, taxes et redevances, le cas échéant couvertes par le secret statistique ou fiscal⁴.

Ces dispositions ont été encadrées pour préciser que l'accès à ces informations s'effectue dans des conditions préservant la confidentialité des données et que les travaux issus de leur exploitation ne peuvent en aucun cas faire état des personnes auxquelles elles se rapportent ni permettre leur identification.

¹ Proposition de loi organique n° 4110 de MM. Laurent SAINT-MARTIN et Éric WOERTH, déposée à l'Assemblée Nationale le 4 mai 2021.

² Loi n° 2021-1577 du 6 décembre 2021 portant diverses dispositions relatives au Haut Conseil des finances publiques et à l'information du Parlement sur les finances publiques.

³ Article 11 en cours de navette.

⁴ Le principe d'un accès aux données de l'administration fiscale pour l'accomplissement des missions de la commission des finances, garantissant l'anonymisation de ces données, avait été introduit au Sénat ; ces dispositions ont été complétées en commission mixte paritaire, notamment pour y ajouter la possibilité d'un accès à ces données pour les agents publics désignés par les président et rapporteur des commissions chargées des finances des deux assemblées.



Le Conseil constitutionnel a **validé le droit d'accès à ces données fiscales ainsi ouvert aux président et rapporteur des commissions des finances**, « *eu égard à leurs fonctions* » et en ce que cela contribue à la mise en œuvre des « *procédures d'information et de contrôle sur la gestion des finances publiques nécessaires à un vote éclairé du Parlement sur les projets de lois de finances* ».

Il a en revanche considéré que l'ouverture de ce droit, dans les mêmes conditions, à des agents publics désignés par ceux-ci portait une « *atteinte disproportionnée au droit au respect de la vie privée* ». Il a donc jugé cette possibilité d'habiliter de tels agents à avoir accès à ces informations, en lieu et place des président et rapporteur des commissions, contraire à la Constitution.

- **Conséquence de la non transmission au Parlement de plusieurs documents dans les délais prévus sur la mise en discussion du projet de loi de finances**

Plusieurs réserves émises par le Conseil constitutionnel portent sur l'éventuelle méconnaissance de procédures concernant la transmission au Parlement de divers documents informatifs ou annexes en amont de l'examen d'un texte financier.

Il a ainsi considéré, comme dans sa décision portant sur la loi organique relative aux lois de finances de 2001⁵, qu'« *un éventuel retard dans le dépôt de tout ou partie de ces annexes ne saurait faire obstacle à l'examen du projet de loi de finances de l'année* », et que, dès lors, la conformité de la loi de finances serait appréciée « *au regard tant des exigences de continuité de la vie nationale que de l'impératif de sincérité qui s'attache à l'examen des lois de finances* ». Ce considérant s'applique aussi bien aux annexes générales au projet de loi de finances ou au projet de loi de règlement qu'aux autres documents devant accompagner leur dépôt⁶.

Il en est de même s'agissant de la transmission au Parlement par le Gouvernement des documents prévus dans le cadre des procédures de coordination des politiques économiques et budgétaires au sein de l'Union européenne et du rapport sur l'évolution de l'économie nationale et les perspectives des finances publiques⁷, ainsi que de la remise, avant le 15 juillet, du rapport sur les plafonds de crédits envisagés pour chaque mission du budget général et de celui analysant la trajectoire, les conditions de financement et de soutenabilité de la dette des administrations publiques⁸.

Dans le même sens, le Conseil a considéré que si, « *par suite des circonstances* », l'avis du Haut conseil des finances publiques devant être joint aux projets de textes financiers lors de leur transmission au Conseil d'État, en application de la loi organique⁹, n'était rendu que postérieurement à cet avis, il apprécierait alors le respect de ces dispositions « *au regard des exigences de continuité de la vie de la Nation* ».

⁵ Décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001, Loi organique relative aux lois de finances.

⁶ Articles 17, 20, 25 et 27 de la loi organique déférée.

⁷ Article 1^{er} K de la loi organique relative aux lois de finances dans sa rédaction résultant de l'article 1^{er} de la loi organique déférée.

⁸ Article 23 de la loi organique déférée.

⁹ Article 61 de la loi organique relative aux lois de finances dans sa rédaction résultant de l'article 30 de la loi organique déférée.

- **Absence d'atteinte aux prérogatives du Parlement du fait des orientations définies par une loi de programmation des finances publiques**



Le Conseil constitutionnel a jugé les dispositions de l'article 1^{er} relatives à la programmation des finances publiques¹⁰ conformes à la Constitution, en se référant à l'analyse qu'il en avait faite dans sa décision n° 2012-658 DC du 13 décembre 2012 portant sur la loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, dont la loi organique déferée reprend et complète plusieurs dispositions.

Il avait alors indiqué que les orientations pluriannuelles définies par la loi de programmation des finances publiques « *n'ont pas pour effet de porter atteinte à la liberté d'appréciation et d'adaptation que le Gouvernement tient de l'article 20 de la Constitution* » et qu'« *elles n'ont pas davantage pour effet de porter atteinte aux prérogatives du Parlement lors de l'examen et du vote des projets de loi de finances et des projets de loi de financement de la sécurité sociale ou de tout autre projet ou proposition de loi* », rien ne faisant par ailleurs obstacle à ce que « *le législateur modifie, au cours de la période de programmation, une loi de programmation des finances publiques ou en adopte une nouvelle qui s'y substitue* ».

¹⁰ Articles 1^{er} A et 1^{er} B de la loi organique relative aux lois de finances dans leur rédaction résultant de l'article 1^{er} de la loi organique déferée.