

**CONSEIL D'ÉTAT**  
**Assemblée générale**

**Séance du jeudi 9 juillet 2026**

-----  
**Section des finances**

**N° 411039**

**EXTRAIT DU REGISTRE  
DES DÉLIBÉRATIONS**

**Avis**  
**concernant la mise en œuvre des services votés en application de l'article 45 de la**  
**loi n°2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF)**

**NOR : CPPB2614566X**

Le Conseil d'Etat a été saisi le 29 mai 2026 par le Premier ministre d'une demande d'avis concernant la mise en œuvre des services votés en application de l'article 45 de la loi n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

La demande d'avis est formulée comme suit :

« Le quatrième alinéa de l'article 47 de la Constitution prévoit que *« si la loi de finances fixant les ressources et les charges d'un exercice n'a pas été déposée en temps utile pour être promulguée avant le début de cet exercice, le Gouvernement demande d'urgence au Parlement l'autorisation de percevoir les impôts et ouvre par décret les crédits se rapportant aux services votés. »* L'article 45 de la loi n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) précise que *« les services votés, au sens du quatrième alinéa de l'article 47 de la Constitution, représentent le minimum de crédits que le Gouvernement juge indispensable pour poursuivre l'exécution des services publics dans les conditions qui ont été approuvées l'année précédente par le Parlement. Ils ne peuvent excéder le montant des crédits ouverts par la dernière loi de finances de l'année. »*

Il pourrait être recouru à nouveau à la procédure des services votés en 2027, sans qu'il puisse être exclu, du fait des échéances électorales, qu'il en soit ainsi pour une période notablement plus longue que ce qui a été observé en 2025 et 2026.

Aussi, le Gouvernement souhaite recueillir l'avis du Conseil d'Etat, sur le fondement de l'article L. 112-2 du code de justice administrative, sur l'interprétation des dispositions précitées, afin de répondre aux questions qui suivent.

1. La lettre de l'article 45 de la LOLF confie la détermination des services votés à l'appréciation du Gouvernement. Dans ce cadre, est-il loisible au Gouvernement de déterminer librement le *« minimum de crédits [qu'il] juge indispensable pour poursuivre l'exécution des services publics »* ?

De quelle marge d'appréciation dispose-t-il dans ce cadre ?

2. Le Gouvernement s'interroge sur la possibilité d'engager des dépenses nouvelles pendant la période d'application de la loi spéciale, sur le fondement d'un décret ayant ouvert des crédits applicables aux seuls services votés :

- le Gouvernement peut-il procéder au recrutement d'agents publics ? Si oui, dans quelles limites ?
- le Gouvernement peut-il procéder à des dépenses d'investissement ? Si oui, dans quelles limites ?
- le Gouvernement peut-il poursuivre certaines dépenses de soutien prenant la forme de dotations ou de subventions ? Si oui, dans quelles limites ?

3. Le Gouvernement est-il autorisé à fixer, dans le décret ouvrant les crédits se rapportant aux services votés, des montants par mission budgétaire correspondant aux plafonds de crédits autorisés dans la précédente loi de finances ?

Est-il tenu au contraire de faire correspondre le montant des crédits ainsi ouverts avec l'appréciation qu'il porte du « *minimum de crédits (...) indispensable pour poursuivre l'exécution des services publics dans les conditions qui ont été approuvées l'année précédente par le Parlement* » ?

4. L'article 15 de la LOLF prévoit les conditions dans lesquelles le Gouvernement peut procéder au report de crédits non consommés d'une année sur l'autre, et ce avant le 15 mars de la nouvelle année, dans une limite déterminée en fonction des crédits ouverts par la nouvelle loi de finances. En période de services votés et en l'absence de loi de finances promulguée avant le 15 mars, le Gouvernement est-il autorisé à reporter les crédits non consommés de l'année N-1 ?

Est-il autorisé à réallouer les crédits, en début ou en cours de gestion, entre programmes, missions ou ministères par rapport à la dernière loi de finances de l'année ?

5. Le Gouvernement peut-il, en période de services votés et en cas d'urgence ou d'aléas, recourir aux instruments de gestion budgétaire prévus par la LOLF :

- les dotations pour dépenses accidentelles et imprévisibles ou pour mesures générales en matière de rémunérations, autorisées sur le fondement de l'article 11 ?
- les décrets de virement et de transfert, relevant de l'article 12 ?

Si oui, le plafond maximal de crédits pouvant faire l'objet d'un virement ou d'un transfert fixé, dans la LOLF, en référence à la loi de finances de l'année doit-il être fixé en référence à la loi de finances de l'année précédente ?

- les décrets d'avance, prévus à l'article 13 ?

Si oui, le plafond maximal de crédits supplémentaires ouverts fixé, dans la LOLF, en référence à la loi de finances de l'année peut-il être fixé en référence à la loi de finances de l'année précédente ?

6. L'avant dernier alinéa de l'article 45 de la LOLF dispose que la publication des décrets ouvrant les crédits applicables aux services votés n'interrompt pas la procédure de discussion du projet de loi de finances (PLF) de l'année. En cas de rejet définitif du PLF, serait-il possible de déposer un projet de loi de finances rectificative dans l'hypothèse où le relèvement du plafond de crédit d'une mission serait nécessaire ?

7. Les règles relatives aux services votés, telles qu'éclairées par les réponses aux questions posées au point 2 ci-dessus, s'appliquent-elles aux dépenses réalisées par les organismes et opérateurs de l'Etat, les collectivités territoriales et leurs établissements, ainsi que par les organismes de sécurité sociale ? »

Le Conseil d'Etat, saisi de cette demande,

Vu la Constitution, notamment son article 47 ;

Vu la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août modifiée relative aux lois de finances, notamment son article 45 ;

Vu le décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 modifié relatif à la gestion budgétaire et comptable publique,

**EST D'AVIS**  
**de répondre dans le sens des observations suivantes :**

**Sur le champ d'application du régime des services votés et les principes qui doivent en guider l'interprétation**

1. Aux termes du quatrième alinéa de l'article 47 de la Constitution : « *Si la loi de finances fixant les ressources et les charges d'un exercice n'a pas été déposée en temps utile pour être promulguée avant le début de cet exercice, le Gouvernement demande d'urgence au Parlement l'autorisation de percevoir les impôts et ouvre par décret les crédits se rapportant aux services votés* ». Aux termes, par ailleurs, des trois derniers alinéas de l'article 45 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances : « *Après avoir reçu l'autorisation de continuer à percevoir les impôts (...), le Gouvernement prend des décrets ouvrant les crédits applicables aux seuls services votés. / La publication de ces décrets n'interrompt pas la procédure de discussion du projet de loi de finances de l'année, qui se poursuit dans les conditions prévues par les articles 45 et 47 de la Constitution et par les articles 40, 42, 43 et 47 de la présente loi organique. / Les services votés, au sens du quatrième alinéa de l'article 47 de la Constitution, représentent le minimum de crédits que le Gouvernement juge indispensable pour poursuivre l'exécution des services publics dans les conditions qui ont été approuvées l'année précédente par le Parlement. Ils ne peuvent excéder le montant des crédits ouverts par la dernière loi de finances de l'année.* »

2. En premier lieu, le Conseil d'Etat observe que, si l'article 47 de la Constitution ne prévoit le recours aux services votés que lorsque la loi de finances de l'année n'a pas été déposée en temps

utile pour être promulguée avant le début de l'exercice, l'ordonnance organique n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, reprenant le régime institué par le décret organique n° 56-601 du 19 juin 1956, mobilisait également cette notion dans le cadre de la procédure d'adoption des lois de finances, en distinguant les services votés, qui faisaient l'objet d'un vote unique du Parlement, des autorisations nouvelles, soumises à un vote par titre et par ministère.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1<sup>er</sup> août 2001, qui prévoit désormais que l'examen par le Parlement des lois de finances donne lieu à un vote sur l'ensemble des crédits de chaque mission, la notion de services votés ne figure plus expressément qu'à l'article 45 de cette même loi organique.

3. En deuxième lieu, si le quatrième alinéa de l'article 47 de la Constitution ne régit que l'hypothèse dans laquelle le Gouvernement n'a pas déposé le projet de loi de finances en temps utile pour que la loi soit promulguée avant le début de l'année, il résulte de la jurisprudence du Conseil constitutionnel qu'« *en l'absence de dispositions constitutionnelles ou organiques directement applicables, il appartient, de toute évidence, au Parlement et au Gouvernement, dans la sphère de leurs compétences respectives, de prendre toutes les mesures d'ordre financier nécessaires pour assurer la continuité de la vie nationale ; qu'ils doivent, pour ce faire, s'inspirer des règles prévues, en cas de dépôt tardif du projet de loi de finances, par la Constitution et par l'ordonnance portant loi organique, en ce qui concerne tant les ressources que la répartition des crédits et des autorisations relatifs aux services votés* » (décision n° 79-111 DC du 30 décembre 1979, point 2).

Au vu de cette jurisprudence, le Conseil d'Etat a estimé, dans son avis du 9 décembre 2024 relatif à l'interprétation de l'article 45 de la LOLF, qu'alors même que le projet de loi de finances pour 2025 avait été déposé en temps utile au sens de l'article 47 de la Constitution, il appartenait au Gouvernement, en l'absence de possibilité d'aboutir à la promulgation de la loi avant le 31 décembre 2024, de s'inspirer des règles prévues par l'article 45 de la LOLF. Dans sa note du 19 décembre 2025 sur le projet de loi spéciale autorisant le Gouvernement à continuer à percevoir les impôts existants jusqu'à l'adoption de la loi de finances de l'année 2026, le Conseil d'Etat a retenu que la circonstance que le troisième alinéa de l'article 47 de la Constitution permette au Gouvernement, si le Parlement ne s'est pas prononcé sur le projet de loi de finances dans un délai de soixante-dix jours à compter de son dépôt, de mettre en vigueur les dispositions de ce projet par ordonnance ne fait pas obstacle à ce que le Gouvernement dépose un projet de loi spéciale l'autorisant à continuer à percevoir les impôts existants et à ouvrir par décret les crédits se rapportant aux services votés.

Il résulte de ce qui précède qu'en l'absence de possibilité d'aboutir à la promulgation de la loi de finances avant le 31 décembre de l'année, le Gouvernement doit demander au Parlement l'autorisation de continuer à percevoir les impôts puis, une fois cette autorisation acquise, ouvrir par décret les crédits se rapportant aux services votés, sauf à mettre en vigueur le projet de loi de finances par ordonnance lorsque les conditions prévues par le troisième alinéa de l'article 47 de la Constitution sont remplies.

4. En troisième lieu, le Conseil constitutionnel a jugé que l'article 45 de la LOLF « *organise des procédures d'urgence destinées, conformément au quatrième alinéa de l'article 47 de la Constitution, à l'adoption de mesures d'ordre financier nécessaires pour assurer la continuité de la vie nationale (...)* » (décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001, point 7).

Il résulte de cette jurisprudence constitutionnelle que la finalité de la loi spéciale et des services votés est de permettre l'adoption des seules mesures d'ordre financier nécessaires pour assurer la continuité de la vie nationale, dans l'attente de l'adoption de la loi de finances initiale. Eu égard à leur caractère dérogatoire et subsidiaire, le Conseil d'Etat relève que ces procédures, dans lesquelles le Gouvernement et le Parlement sont dépourvus de toute marge de manœuvre tant fiscale que pour allouer les dépenses de l'Etat en fonction de leurs priorités politiques ou pour réaliser des économies structurelles et réduire ainsi efficacement les déficits publics, n'ont vocation à être mises en œuvre que pour une durée aussi brève que possible.

#### **Sur la marge d'appréciation du Gouvernement dans la détermination des crédits se rapportant aux services votés**

5. Il résulte des termes mêmes de la première phrase du dernier alinéa de l'article 45 de la LOLF, cités au point 1, qui a repris ceux du premier alinéa de l'article 33 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959, que les services votés représentent le minimum de crédits que le Gouvernement juge indispensable pour poursuivre l'exécution des services publics dans les conditions qui ont été approuvées l'année précédente par le Parlement.

6. Le Conseil d'Etat estime que si, compte tenu des difficultés inhérentes à l'exercice de budgétisation, ces dispositions confèrent, par l'emploi du terme « *juge* », une marge d'appréciation au Gouvernement, il ne lui est pas pour autant permis de déterminer librement le montant des crédits correspondant aux services votés, qui ne peuvent représenter que le minimum indispensable pour poursuivre l'exécution des services publics dans les conditions qui ont été approuvées l'année précédente par le Parlement. Par suite, le Gouvernement ne peut ouvrir par décret que les seuls crédits répondant à cette définition, dans le respect du principe de sincérité budgétaire, qui lui impose d'ouvrir tous les crédits se rapportant à des dépenses qu'il devra nécessairement engager.

#### **Sur la portée de la notion de « minimum de crédits que le Gouvernement juge indispensable pour poursuivre l'exécution des services publics »**

*En ce qui concerne la définition de cette notion*

7. Le Conseil d'Etat estime que les services votés incluent, d'une part, les dépenses que l'Etat est tenu d'acquitter en vertu d'engagements pris antérieurement par lui, notamment au titre de prestations sociales dont le versement est obligatoire, d'autre part, les autres dépenses strictement nécessaires à la poursuite de l'exécution des services publics dans les conditions approuvées l'année précédente par le Parlement.

Il relève que si le montant des crédits se rapportant aux services votés, ainsi définis, devrait en principe être inférieur à celui prévu dans la dernière loi de finances de l'année pour tous les programmes où la part des dépenses induites par des engagements juridiques antérieurs de l'Etat n'est pas prépondérante, l'application de la règle exposée à l'alinéa précédent est susceptible d'aboutir à un montant de crédits supérieur pour certains programmes, notamment en raison de l'effet en année pleine de mesures ou de règles d'indexation approuvées antérieurement par le législateur.

*En ce qui concerne l'application de cette définition aux différentes catégories de dépenses*

**8.** Le Conseil d'Etat estime que le montant des crédits se rapportant aux dépenses de personnel doit être déterminé suivant la règle énoncée au point précédent, en tenant compte du glissement vieillesse technicité et des seules mesures générales ou catégorielles couvertes par les crédits inscrits dans la dernière loi de finances de l'année, y compris l'incidence de l'extension en année pleine des mesures entrées en vigueur en cours d'année. Il observe, en outre, que dès lors que l'article 45 de la LOLF ne permet pas au Gouvernement de modifier par décret le plafond d'autorisation des emplois rémunérés par l'Etat par ministère et le plafond d'autorisation des emplois des opérateurs de l'Etat par mission, les plafonds applicables sont, jusqu'à l'adoption de la nouvelle loi de finances, ceux fixés par la dernière loi de finances de l'année. Il considère que, sous réserve du respect des plafonds applicables au montant de crédits et au nombre d'emplois, le Gouvernement peut procéder, en période de services votés, au recrutement d'agents publics, mais seulement dans la mesure où ces recrutements sont indispensables pour assurer la poursuite de l'exécution des services publics dans les conditions approuvées l'année précédente par le Parlement.

**9.** S'agissant des dépenses d'investissement, le Conseil d'Etat estime que les crédits pouvant être ouverts doivent se limiter, d'une part, aux dépenses induites par des engagements juridiques pris antérieurement par l'Etat, d'autre part, aux dépenses d'investissement strictement nécessaires à la poursuite de l'exécution des services publics, notamment pour assurer le remplacement d'équipements, enfin, aux dépenses d'investissement dont l'engagement ne pourrait être reporté sans qu'il en résulte un risque majeur pour la sécurité nationale ou celle des personnes et des biens.

**10.** S'agissant des dépenses d'intervention, le Conseil d'Etat relève que les services votés incluent nécessairement les crédits correspondant aux dépenses que l'Etat est tenu d'engager, sans qu'il dispose d'aucun pouvoir d'appréciation, soit parce qu'il s'agit de prestations dont le versement constitue un droit pour les personnes qui remplissent les conditions légales pour en bénéficier, soit parce que ces dépenses résultent de l'application d'un contrat.

Le Conseil d'Etat estime, en revanche, que les crédits se rapportant à des dépenses d'intervention discrétionnaires, dont le versement, au profit de ménages, entreprises, associations ou collectivités publiques, n'est pas intégralement déterminé par des dispositions légales ou réglementaires, ne peuvent être ouverts que dans la mesure où ces dépenses sont indispensables à l'exécution d'un service public. S'agissant des subventions versées à des personnes morales de droit privé, cette condition implique que le bénéficiaire puisse être regardé comme s'étant vu confier une mission de service public par le législateur ou, dans le silence de la loi, par l'administration, soit parce qu'il assure une mission d'intérêt général sous le contrôle de l'administration et est doté à cette fin de prérogatives de puissance publique, soit parce que, eu égard à l'intérêt général de son activité, aux conditions de sa création, de son organisation ou de son fonctionnement, aux obligations qui lui sont imposées ainsi qu'aux mesures prises pour vérifier que les objectifs qui lui sont assignés sont atteints, il apparaît que l'administration a entendu lui confier une telle mission (CE, Section, 22 février 2007, *Association du personnel relevant des établissements pour inadaptés*, n° 264541, Rec.).

**Sur le plafonnement des crédits correspondant aux services votés au montant des crédits ouverts par la dernière loi de finances de l'année**

11. Il résulte de la dernière phrase du dernier alinéa de l'article 45 de la LOLF, citée au point 1, que le montant total des crédits ouverts par décret au titre des services votés ne peut excéder le montant des crédits ouverts par la dernière loi de finances initiale. Le Conseil d'Etat estime que, dès lors que la définition des services votés exposée au point 7 est susceptible de conduire, pour certains programmes, à une augmentation du montant de crédits à ouvrir par rapport à celui prévu par la dernière loi de finances de l'année, ce plafond ne saurait s'apprécier, sauf à méconnaître le principe de sincérité budgétaire, à l'échelle de chaque programme, mais doit s'apprécier à celle du montant total des crédits ouverts par la dernière loi de finances initiale. Il considère, d'autre part, que ce plafond porte sur les crédits limitatifs et s'applique distinctement pour le budget général, les budgets annexes et les comptes spéciaux.

S'agissant du budget général, au vu du régime particulier applicable aux crédits relatifs aux charges de la dette de l'Etat, aux remboursements, restitutions et dégrèvements et à la mise en jeu des garanties accordées par l'Etat qui n'ont, aux termes de l'article 10 de la LOLF, qu'un caractère évaluatif, cette règle implique que le montant des crédits ouverts par décret sur l'ensemble des programmes dotés de crédits limitatifs ne peut excéder le montant total des crédits ouverts par la dernière loi de finances initiale sur l'ensemble de ces mêmes programmes. En application du principe de sincérité budgétaire, le montant des crédits ouverts sur des programmes dotés de crédits évaluatifs doit, quant à lui, être fixé au niveau de la dernière prévision de dépenses réalisée par le Gouvernement.

**Sur l'exécution budgétaire en période de services votés**

*En ce qui concerne les dépenses pouvant être engagées en période de services votés*

12. Comme l'a relevé le Conseil d'Etat au point 6 de son avis du 9 décembre 2024 relatif à l'interprétation de l'article 45 de LOLF, la finalité de la loi spéciale est de permettre qu'interviennent, en temps utile, les seules mesures d'ordre financier nécessaires pour assurer la continuité de la vie nationale, dans l'attente de l'adoption de la loi de finances initiale. Il s'ensuit qu'avant la promulgation de cette loi de finances ou l'adoption de l'ordonnance prévue au troisième alinéa de l'article 47 de la Constitution, le Gouvernement ne peut engager que les seules dépenses correspondant à une telle finalité, telles que précisées aux points 7 à 10 ci-dessus. Il lui incombe de prendre, à cet effet, les mesures nécessaires pour, qu'en exécution, cette règle soit respectée, dans le cadre, notamment, des dispositions de la section 5 du chapitre I<sup>er</sup> du titre II du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique. Le Conseil d'Etat estime que, le cas échéant, ce décret pourrait utilement être complété pour prévoir les règles applicables au contrôle budgétaire en période de services votés.

*En ce qui concerne les mouvements réglementaires de crédits*

13. En premier lieu, le Conseil d'Etat estime qu'après avoir ouvert par décret les crédits se rapportant aux services votés, le Gouvernement ne peut modifier la répartition entre programmes de ces crédits en cours d'année par l'adoption de nouveaux décrets, sous réserve d'un éventuel recours aux instruments mentionnés aux points 14 et 18.

**14.** En deuxième lieu, l'article 11 de la LOLF permet au Premier ministre et au ministre chargé des finances de répartir entre différents programmes du budget général les crédits ouverts sur les dotations, respectivement, pour dépenses accidentelles et imprévisibles et pour mesures générales en matière de rémunérations. Le II de l'article 12 de la même loi organique permet, quant à lui, au Premier ministre de « *modifier la répartition des crédits entre programmes de ministères distincts, dans la mesure où l'emploi des crédits ainsi transférés, pour un objet déterminé, correspond à des actions du programme d'origine* ».

Le Conseil d'Etat estime, tout d'abord, qu'il résulte de ce qui est dit aux points 7 à 11 que le montant des crédits de la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles doit être fixé au montant de l'année précédente et que celui de la dotation pour mesures générales en matière de rémunérations ne peut qu'être nul.

Il relève, ensuite, que les mouvements de crédits entre programmes énoncés au premier alinéa ci-dessus sont sans incidence sur le montant total des crédits ouverts et que le Gouvernement ne peut, en tout état de cause, consommer ces crédits que dans les conditions rappelées au point 12. Il s'ensuit qu'après avoir ouvert par décret les crédits se rapportant aux services votés et avant la promulgation de la loi de finances initiale ou l'adoption de l'ordonnance prévue au troisième alinéa de l'article 47 de la Constitution, le Gouvernement peut recourir aux instruments mentionnés au même premier alinéa.

**15.** En troisième lieu, le I de l'article 12 de la LOLF permet au Gouvernement de modifier la répartition des crédits entre programmes d'un même ministère par décret de virement, dans la limite de 2 % des crédits ouverts par la loi de finances de l'année pour chacun des programmes concernés. Le premier alinéa de l'article 13 de la même loi organique permet, quant à lui, au Gouvernement, en cas d'urgence, d'ouvrir des crédits supplémentaires par décret d'avance sans affecter l'équilibre budgétaire défini par la dernière loi de finances, dans la limite de 1 % des crédits ouverts par la loi de finances de l'année.

Dès lors que le montant des crédits concernés par ces deux procédures est plafonné par référence au montant des crédits ouverts par la loi de finances initiale, le Conseil d'Etat considère que le Gouvernement ne peut adopter de tels décrets tant qu'une loi de finances initiale n'a pas été promulguée.

**16.** En quatrième lieu, le dernier alinéa de l'article 13 de la LOLF permet au Gouvernement, en cas d'urgence et de nécessité impérieuse d'intérêt national, d'ouvrir des crédits supplémentaires par décret d'avance, sans que leur montant soit alors plafonné par référence au montant des crédits ouverts par la loi de finances de l'année.

Le Conseil d'Etat relève que, bien que l'adoption de cette catégorie de décret d'avance conduise à majorer le montant total des crédits ouverts, le recours à un tel instrument, qui ne peut être qu'exceptionnel, poursuit le même objectif de continuité de la vie nationale que celui motivant l'ouverture par décret des crédits se rapportant aux services votés. Par suite et en l'absence de disposition contraire au sein de la LOLF, le Conseil d'Etat estime que le Gouvernement peut adopter un tel décret lorsque les conditions prévues au dernier alinéa de l'article 13 de la loi organique sont réunies, y compris en période de services votés.



17. En cinquième et dernier lieu, d'une part, le II de l'article 15 de la LOLF autorise le Gouvernement à reporter par arrêté des crédits disponibles sur un programme à la fin de l'année sur le même programme ou, à défaut, sur un programme poursuivant les mêmes objectifs au titre de l'année suivante.

Le Conseil d'Etat relève que l'adoption de ces arrêtés de report aboutit à majorer le montant total des crédits disponibles, voire à dépasser le montant des crédits ouverts par la dernière loi de finances initiale, sans que le recours à cet outil soit justifié par l'objectif d'assurer la continuité de la vie nationale ou de poursuivre l'exécution des services publics. Dans ces conditions, et dès lors qu'en période de services votés, le Gouvernement ne peut adopter que les seules mesures d'ordre financier nécessaires pour assurer la continuité de la vie nationale, le Conseil d'Etat estime que le Gouvernement ne peut avoir recours à ces arrêtés de report tant qu'une loi de finances initiale n'a pas été adoptée.

18. D'autre part, le III de l'article 15 de la même loi organique prévoit que les crédits issus de fonds de concours sont reportés de droit par arrêté. Aux termes de l'article 17 du même texte, ces fonds qui « *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 les produits de legs et donations attribués à l'Etat* » doivent être employés de manière « *conforme à l'intention de la partie versante* ». En outre, le Conseil constitutionnel juge qu'il résulte du droit de propriété garanti par de l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 que les dispositions de l'article 17 de la loi organique ne sauraient avoir pour conséquence de faire obstacle à un emploi des fonds conforme à l'intention de la partie versante (décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001, point 47).

Le Conseil d'Etat observe qu'il résulte de ces dispositions et de leur interprétation par le Conseil constitutionnel, qu'afin de se conformer à l'intention de la partie versante, le Gouvernement est tenu de reporter les crédits issus de fonds de concours, dans la limite fixée au deuxième alinéa du III de l'article 15 de la loi organique qui prévoit que « *le montant des crédits ainsi reportés ne peut excéder la différence entre les recettes et les dépenses constatées sur le fondement de ces dispositions* », y compris en période de services votés. Ces crédits peuvent ensuite être consommés conformément à l'intention de la partie versante, indépendamment de la règle énoncée au point 12.

### **Sur l'impossibilité de déposer un projet de loi de finances rectificative**

19. Le Conseil d'Etat relève que l'article 1<sup>er</sup> de la LOLF distingue, parmi les lois de finances, la loi de finances de l'année des lois de finances rectificatives auxquelles l'article 35 de la même loi organique confie la fonction de modifier certaines dispositions de la loi de finances de l'année. Il s'ensuit qu'en l'absence d'adoption d'une loi de finances initiale, le Gouvernement ne peut déposer de projet de loi de finances rectificative.

### **Sur l'application du régime des services votés aux organismes et opérateurs de l'Etat, aux collectivités territoriales et leurs établissements, ainsi qu'aux organismes de sécurité sociale**

*En ce qui concerne les organismes et opérateurs de l'Etat*

20. Le Conseil d'Etat estime qu'il résulte de ce qui précède qu'afin de déterminer le montant de la subvention pour charges de service public dont peut bénéficier un opérateur en période de services votés, il revient, tout d'abord, au Gouvernement de distinguer, parmi les dépenses de ce dernier, celles qui correspondent aux services votés, dans les conditions énoncées aux points 7, 8 et 10,

puis de tenir compte de l'ensemble des autres ressources mobilisables par cet opérateur (notamment les ressources propres et la trésorerie non fléchée), afin de fixer ensuite le montant de la subvention au niveau lui permettant de conserver un niveau soutenable de trésorerie en fin d'exercice. Pour les mêmes motifs, s'agissant de la subvention pour charges d'investissement, le Conseil d'Etat estime que son niveau doit être déterminé dans les conditions énoncées au point 9, en tenant compte de l'éventuelle trésorerie de l'opérateur issue des subventions pour charges d'investissement non encore consommées.

**21.** Par ailleurs, comme l'a relevé le Conseil d'Etat au point 7 de son avis du 9 décembre 2024 relatif à l'interprétation de l'article 45 de la LOLF, l'autorisation de continuer à percevoir les impôts existants, prévue par la loi spéciale, emporte, conformément au 1° de I de l'article 34 de la LOLF, l'autorisation de percevoir, dans les conditions fixées par les lois et règlements en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier de l'exercice concerné, d'une part, l'ensemble des ressources, notamment fiscales, de l'Etat, d'autre part, les impositions de toutes natures affectées à d'autres personnes morales que celui-ci.

Or, aux termes du 5° *bis* de l'article 34 de la LOLF, dans sa première partie, la loi de finances de l'année « *présente la liste et le produit prévisionnel de l'ensemble des impositions de toutes natures dont le produit est affecté à une personne morale autre que les collectivités territoriales, leurs établissements publics et les organismes de sécurité sociale et décide, le cas échéant, d'attribuer totalement ou partiellement ce produit à l'Etat* ». Il résulte de ces dispositions que jusqu'à la promulgation d'une loi de finances initiale ou l'adoption de l'ordonnance prévue au troisième alinéa de l'article 47 de la Constitution, le produit des impositions de toutes natures affectées à un tiers ne peut être attribué en tout ou partie à l'Etat et doit donc être versé dans son ensemble à l'organisme affectataire.

**22.** Le Conseil d'Etat observe qu'il revient ensuite au conseil d'administration de l'opérateur ou, le cas échéant, à son organe de direction d'adapter la programmation de ses dépenses au cours de la période de services votés en tenant compte, d'une part, du niveau réduit de subventions qu'il est susceptible de percevoir au cours de cette période en application de la règle énoncée au point précédent, d'autre part, du caractère provisoire de ce niveau de subventions, dans l'attente de la promulgation de la loi de finances initiale ou l'adoption de l'ordonnance prévue au troisième alinéa de l'article 47 de la Constitution.

*En ce qui concerne les collectivités territoriales*

**23.** Comme l'a relevé le Conseil d'Etat au point 7 de son avis du 9 décembre 2024 relatif à l'interprétation de l'article 45 de la LOLF, l'autorisation de continuer à percevoir les impôts existants, prévue par la loi spéciale, doit être regardée comme emportant, également, la reconduction des prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales, soit pour un montant résultant des règles en vigueur qui leur sont applicables, soit pour celui fixé pour l'exercice précédent, lorsqu'il incombe, en vertu de ces règles, à la loi de finances de fixer leur montant, comme c'est notamment le cas pour la dotation globale de fonctionnement en application de l'article L. 1613-1 du code général des collectivités territoriales.

Il résulte de ce qui précède et de ce qui a été dit au point 20 que les collectivités territoriales continuent de percevoir, y compris en période de services votés, les sommes issues de ces prélèvements sur recettes ainsi que des impositions de toutes natures qui leur sont affectées.

**24.** En revanche, le Conseil d'Etat relève que les crédits de l'Etat à destination des collectivités territoriales sont soumis aux mêmes conditions de programmation et d'engagement que celles prévues aux points 7 à 10 pour les autres dépenses de l'Etat.

**25.** Aux termes du premier alinéa de l'article 72-2 de la Constitution : « *Les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi* ». Le Conseil d'Etat observe qu'en application du principe d'autonomie financière qui résulte de ces dispositions, les collectivités territoriales peuvent disposer librement des crédits qu'elles reçoivent, y compris en période de services votés.

*En ce qui concerne les organismes de sécurité sociale*

**26.** Il résulte de ce qui a été dit au point 21 que les organismes de sécurité sociale continuent à percevoir en période de services votés les impositions de toute nature qui leur sont affectées. S'agissant des crédits ouverts sur le budget général de l'Etat ainsi que, le cas échéant, ceux ouverts sur les budgets annexes et comptes spéciaux à destination de ces organismes, le Conseil d'Etat estime qu'ils sont soumis aux mêmes règles de programmation et d'engagement que celles prévues aux points 7 à 10 pour les autres dépenses de l'Etat. A cet égard, le Conseil d'Etat observe que les différentes compensations d'exonérations ciblées de cotisations sociales financées sur crédits budgétaires constituent des dépenses obligatoires, et qu'à ce titre elles peuvent être engagées en période de services votés.

**27.** Enfin, le Conseil d'Etat relève que l'adoption d'une loi de finances de l'année est sans incidence sur les conditions de programmation et d'engagement des dépenses des organismes de sécurité sociale. Par conséquent, les organismes de sécurité sociale peuvent engager les crédits dont ils disposent en période de services votés dans les mêmes conditions qu'après la promulgation de la loi de finances [librement engager des dépenses, y compris en période de services votés, dans le respect des conventions d'objectif et de gestion conclues avec l'Etat.]

*Cet avis a été délibéré et adopté par le Conseil d'Etat dans son Assemblée générale du jeudi 9 juillet 2026.*