

COMMUNIQUÉ DE PRESSE

Décision n° 2022-847 DC du 29 décembre 2022

(Loi de finances pour 2023)

Saisi de la loi de finances pour 2023, le Conseil constitutionnel écarte des critiques relatives à sa procédure d'adoption et censure sept cavaliers budgétaires

Par sa décision n° 2022-847 DC du 29 décembre 2022, le Conseil constitutionnel s'est prononcé sur des dispositions de la loi de finances pour 2023 dont il avait été saisi par deux recours émanant, chacun, de plus de soixante députés.

* Concernant la procédure d'adoption de la loi, les recours mettaient notamment en cause le recours au troisième alinéa de l'article 49 de la Constitution. Ils critiquaient le fait que la Première ministre ait, en première puis en nouvelle lectures, engagé la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée nationale sur le vote de certaines parties seulement du projet de loi de finances pour 2023, et non sur le vote de l'ensemble du projet.

Par sa décision de ce jour, et en des termes analogues à ceux de sa décision du 20 décembre 2022 relative à la loi de financement de la sécurité sociale pour 2023, le Conseil constitutionnel rappelle que, selon le troisième alinéa de l'article 49 de la Constitution : « *Le Premier ministre peut, après délibération du Conseil des ministres, engager la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée nationale sur le vote d'un projet de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale. Dans ce cas, ce projet est considéré comme adopté, sauf si une motion de censure, déposée dans les vingt-quatre heures qui suivent, est votée dans les conditions prévues à l'alinéa précédent. Le Premier ministre peut, en outre, recourir à cette procédure pour un autre projet ou une proposition de loi par session* ». Selon une jurisprudence constante, le Conseil constitutionnel juge que l'exercice de la prérogative ainsi conférée au Premier ministre n'est soumis à aucune autre condition que celles posées par ces dispositions. Par ailleurs, il relève que la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 n'a pas modifié les conditions dans lesquelles la responsabilité du Gouvernement peut être engagée sur le vote d'une loi de finances ou d'une loi de financement de la sécurité sociale.

En outre, l'article 42 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (la « LOLF ») subordonne la discussion de la seconde partie de la loi de finances de l'année, relative aux dépenses, à l'adoption de la première partie, relative aux ressources et aux données générales de l'équilibre budgétaire.

Le Conseil constitutionnel juge que, en engageant successivement la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée nationale sur le vote de la première partie puis sur le vote de la seconde partie du projet de loi de finances pour 2023, lors de son examen en première et en nouvelle lectures, la Première ministre a mis en œuvre cette prérogative dans des conditions qui ne méconnaissent ni le troisième alinéa de l'article 49 de la Constitution ni les exigences découlant de l'article 42 de la LOLF.

* Concernant la sincérité de la loi de finances, que contestaient les deux recours, le Conseil constitutionnel rappelle que, selon l'article 32 de la LOLF : « *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.

À cette aune, le Conseil constitutionnel relève, en premier lieu, que le projet de loi de finances a été fondé, pour l'année 2023, sur des prévisions de croissance du produit intérieur brut de 1 %, une hausse des prix à la consommation hors tabac de 4,2 % et une progression de la masse salariale privée de 5 %. Le Haut conseil des finances publiques a estimé que la prévision de croissance « *supérieure à celle de la majorité des prévisionnistes, est, du fait de plusieurs hypothèses fragiles, un peu élevée* » et a considéré que les deux prévisions tenant à l'évolution des prix et à la masse salariale étaient quant à elles « *plausibles* ». Il ne ressort ainsi ni de l'avis du Haut conseil des finances publiques, ni des autres éléments soumis au Conseil constitutionnel, et notamment des prévisions de croissance du produit intérieur brut pour 2023 établies par différentes institutions, 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 second lieu, si, ainsi que pourraient le laisser penser de récentes prévisions, il apparaissait en cours d'année que l'évolution des charges et des ressources était telle qu'elle modifierait les grandes lignes de l'équilibre budgétaire, il appartiendra au Gouvernement de soumettre au Parlement les ajustements nécessaires dans un projet de loi de finances rectificative.

Par ces motifs, le Conseil constitutionnel écarte les principales critiques d'insincérité qui étaient adressées à la loi déferée.

* Pour des raisons de procédure, était contesté l'article 55 supprimant la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises à compter du 1^{er} janvier 2024.

Les auteurs de l'un des deux recours faisaient valoir que la présidente de l'Assemblée nationale avait déclaré à tort neuf amendements portant sur cet article comme irrecevables au titre de l'article 40 de la Constitution, alors que le président de la commission des finances, consulté pour avis, avait estimé qu'ils étaient recevables. Il en résultait, selon eux, une méconnaissance du droit d'amendement des parlementaires « *tel que défini aux articles 40 et 45 de la Constitution* » et de l'article 89 du règlement de l'Assemblée nationale.

Le Conseil constitutionnel rappelle à cet égard que aux termes de l'article 40 de la Constitution : « *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* ». 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.

À cette aune, le Conseil constitutionnel a relevé que, en l'espèce, les députés auteurs de la seconde saisine n'établissaient ni même n'alléguaient que la décision statuant sur la recevabilité financière de ces amendements avait été contestée en séance publique. Il juge en conséquence que la question de leur recevabilité financière ne peut ainsi être directement invoquée devant lui.

Par ces motifs, notamment, le Conseil constitutionnel juge que l'article 55 a été adopté selon une procédure conforme à la Constitution.

* Le Conseil était également saisi de l'article 115 de la loi déferée prévoyant qu'au titre de l'année 2023, une fraction du prélèvement sur le produit brut des jeux de loterie commercialisés en réseau physique de distribution et en ligne est affectée à l'Office français de la biodiversité.

Il était reproché à ces dispositions, par l'un de deux recours, de conférer aux jeux de loterie une image positive de nature à favoriser des pratiques addictives. Il en résultait, selon les députés requérants, une méconnaissance du principe de la sauvegarde de la dignité de la personne humaine et de l'article 6 de la Charte de l'environnement.

Le Conseil constitutionnel relève que l'affectation d'une fraction du produit des jeux de loterie à l'Office français de la biodiversité n'a ni pour objet ni pour effet de soustraire les jeux qui seront consacrés à la biodiversité à la réglementation en matière de jeux d'argent et de hasard qui a pour objet de limiter et d'encadrer l'offre et la consommation des jeux et d'en contrôler l'exploitation afin, notamment, de prévenir le jeu excessif ou pathologique et de protéger les mineurs.

Dès lors, en adoptant les dispositions contestées, le législateur n'a porté aucune atteinte au principe de sauvegarde de la dignité de la personne humaine ou à l'article 6 de la Charte de l'environnement.

* Par sa décision de ce jour, le Conseil constitutionnel a également examiné la question de procédure de savoir si certaines dispositions de la loi déferée constituaient des « cavaliers budgétaires », c'est-à-dire des dispositions ne relevant pas du champ des lois de finances défini par la LOLF.

En réponse à l'un des recours, le Conseil constitutionnel juge qu'avaient leur place dans la présente loi, notamment, les articles 190 et 212, sans pour autant se prononcer sur le bien-fondé de ces dispositions dont il pourra le cas échéant être saisi au fond par la procédure de la question prioritaire de constitutionnalité.

Au nombre des dispositions censurées pour ce motif de procédure figure notamment l'article 98 de la loi déferée habilitant le Gouvernement à prendre, par ordonnance, toutes mesures relevant du domaine de la loi pour modifier l'article 60 du code des douanes afin de préciser le cadre applicable à la conduite des opérations de visite des marchandises, des moyens de transport et des personnes, sur l'ensemble du territoire douanier.

Le Conseil constitutionnel rappelle, à cet égard, que l'abrogation de l'article 60 du code des douanes qu'il a prononcée par sa décision n° 2022-1010 QPC du 22 septembre 2022 ne prendra effet qu'au 1^{er} septembre 2023 et que, jusqu'à cette date ou jusqu'à l'entrée en vigueur de la réforme consécutive à cette censure, les dispositions actuelles de l'article 60 du code des douanes restent applicables.