

Paris, le 24 décembre 2021

**OBSERVATIONS DU GOUVERNEMENT  
sur la loi de finances pour 2022**

Le Conseil constitutionnel a été saisi de deux recours de plus de soixante députés et d'un recours de plus de soixante sénateurs contre la loi de finances pour 2022. Ces recours, qui critiquent la procédure d'adoption de cette loi, son absence de sincérité ainsi que ses articles 165, 194 et 211, appellent, de la part du Gouvernement, les observations suivantes.

\*\*\*

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

**1. Sur le respect des exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire**

Les parlementaires auteurs des trois recours soutiennent que la loi déférée a été adoptée à l'issue d'une procédure qui a méconnu les exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire.

Ils estiment tout d'abord que le projet de loi de finances déposé le 22 septembre 2021 sur le bureau de l'Assemblée nationale était incomplet, faute de tenir compte d'un ensemble de mesures annoncées publiquement avant ce dépôt, mais qui n'y ont été introduites que par voie d'amendements du Gouvernement. Ils mentionnent, notamment, le plan d'investissement « France 2030 », le revenu d'engagement pour les jeunes, le plan « Grand Marseille », la mise en œuvre d'une assurance récolte pour l'indemnisation des agriculteurs victimes de catastrophes climatiques et le développement des transports en commun des collectivités territoriales de province. Ils observent également que le Haut Conseil des finances publiques a lui-même constaté que le projet qui lui était soumis était incomplet, dès lors qu'il n'intégrait pas l'impact de mesures d'ampleur annoncées par le Gouvernement, et qu'il n'a pu, de ce fait, rendre un avis pleinement éclairé sur les prévisions de finances publiques pour 2022.

Les députés et les sénateurs requérants font également valoir, s'agissant du volet « recettes » du projet de loi, que le texte initialement présenté a retenu pour hypothèse une prévision de croissance délibérément minorée, la révision de cette hypothèse à la hausse au cours du débat ayant permis d'assurer le financement des nouvelles mesures résultant des amendements gouvernementaux. S'agissant du volet « dépenses », ils observent que le montant des autorisations d'engagement est passé de 677 à 717 milliards d'euros et le montant des crédits de paiement de 515,6 à 522,2 milliards d'euros, soit une augmentation de respectivement 6% et 1,3%, laquelle est presque exclusivement du fait du Gouvernement.

Enfin, les mêmes parlementaires considèrent que le Gouvernement a fait un usage manifestement excessif de son droit d'amendement.

Ces critiques devront être écartées.

Aux termes de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « *La loi est l'expression de la volonté générale* ». Le premier alinéa de l'article 3 de la Constitution dispose : « *La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants* ». Ces dispositions imposent le respect des exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire (décision n° 2005-512 DC du 21 avril 2005, cons. 4 ; décision n° 2005-526 DC du 13 octobre 2005, cons. 5). Elles trouvent à s'appliquer au débat parlementaire relatif à la loi de finances de l'année ou à une loi de finances rectificative (décision n° 2018-777 DC du 28 décembre 2018, paragr. 7 ; décision n° 2017-755 DC du 29 novembre 2017, paragr. 19), sans préjudice de l'impératif de sincérité budgétaire qui « *s'attache à l'examen de la loi de finances pendant toute la durée de celui-ci* » (décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001, cons. 75).

En premier lieu, les dispositions nouvelles introduites par voie d'amendement du Gouvernement lors de l'examen en première lecture du projet de loi de finances par l'Assemblée nationale n'ont, ni en raison de leur nombre, ni en raison de leur objet, porté atteinte au respect des exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire.

Comme le rappellent nombre de vos décisions, le droit d'amendement que le Gouvernement tient des dispositions du premier alinéa de l'article 44 de la Constitution doit pouvoir s'exercer pleinement au cours de la première lecture des projets de loi par chacune des deux assemblées. Il ne saurait être limité, à ce stade de la procédure et sous réserve du respect des exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire, que par les règles de recevabilité (décision n° 2018-777 DC du 28 décembre 2018, paragr. 6). S'agissant de ces dernières, et contrairement à ce que soutiennent les auteurs des saisines, aucun délai n'est opposable au Gouvernement pour le dépôt d'un amendement lors de l'examen en première lecture du projet de loi de finances de l'année par l'Assemblée nationale. Des délais de forclusion ne sont prévus, par les dispositions de l'article 99 du règlement de cette assemblée, que pour les amendements de députés.

Le Gouvernement observe tout d'abord qu'il a déposé, au total, 234 amendements sur le projet de loi de finances pour 2022, et que ce nombre est proche du nombre total d'amendements qu'il avait déposés lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2021 (194 amendements) et lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2020 (235 amendements).

Ensuite et à la seule exception de l'article 165, que critiquent les députés du groupe Les Républicains, les parlementaires requérants n'allèguent pas que les dispositions introduites par voie d'amendement du Gouvernement se rapporteraient à des mesures qui n'auraient pas eu leur place en loi de finances au regard des dispositions de l'article 34 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances.

Tous les amendements déposés étaient, par ailleurs, précisément motivés. Tel a été le cas, notamment, de l'amendement n° II-2389 présenté par le Gouvernement dans le cadre du plan « France 2030 », qui comportait une évaluation préalable conforme au modèle des projets annuels de performance joints au projet de loi de finances de l'année en application des dispositions du 5<sup>o</sup> de l'article 51 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001. Il est pour le reste rappelé qu'aucune disposition de cette loi organique, ni aucune autre disposition, ne prescrit qu'un amendement du Gouvernement soit assorti d'une évaluation préalable.

Quoiqu'il n'y était pas tenu, le Gouvernement a en outre veillé à déposer les principaux amendements créant des dépenses nouvelles dans le délai s'imposant aux seuls députés pour le dépôt des amendements se rattachant aux différentes missions. En particulier, l'amendement n° II-2205 relatif au financement de l'annuité 2022 du plan de réduction des tensions de recrutement a été déposé avant l'expiration du délai de dépôt de la mission « *Travail et emploi* » fixé le samedi 30 octobre 2021 à 17 heures, l'amendement n° II-2389 relatif au plan « France 2030 » a été déposé le 2 novembre pour un délai de dépôt de la mission « *Investissements d'avenir* » fixé au 4 novembre et l'amendement n° II-2731 relatif au plan « Marseille en Grand » a été déposé avant l'expiration du délai de dépôt de la mission « *Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics* » fixé le 4 novembre à 17 heures.

Enfin, si le montant cumulé des dépenses nouvelles atteint 40,6 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 6,9 milliards d'euros en crédits de paiement, l'essentiel de ces montants correspond à quatre mesures principales : le plan « France 2030 » (34 milliards en autorisations d'engagement et 3,5 milliards en crédits de paiement), le plan « Marseille en Grand » (744 millions en autorisations d'engagement et 100 millions d'euros en crédits de paiement), la création d'un contrat d'engagement pour les jeunes (551 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement) et le plan de réduction des tensions de recrutement (500 millions d'euros en autorisations d'engagement et 689 millions d'euros en crédits de paiement). Ces montants doivent, en outre, être rapportés au montant total des autorisations d'engagement et crédits de paiement effectivement votés, lesquels s'établissent respectivement à 717 milliards d'euros et 522 milliards d'euros.

Pour le reste, il est souligné que vous n'avez jamais fixé de limite en valeur absolue ou en valeur relative, au-delà de laquelle un amendement de crédit du Gouvernement devrait être réputé porter atteinte à la clarté ou à la sincérité du débat parlementaire.

## **2. Sur l'atteinte portée au droit d'amendement des parlementaires**

Les députés appartenant aux groupes Socialistes et apparentés, La France insoumise, Gauche démocrate et républicaine et Libertés et territoires soutiennent qu'en déposant le 2 novembre 2021, lors de l'examen du projet de loi en première lecture par l'Assemblée nationale, l'amendement n° II-2389 relatif à la mise en œuvre du plan « France 2030 », le Gouvernement a privé les parlementaires de la faculté de déposer des sous-amendements. Ils font valoir, d'une part, que les amendements de crédit ne sont pas « *matériellement sous-amendables* », d'autre part et en tout état de cause, que l'amendement n° II-2389 a été déposé après l'expiration du délai opposable aux parlementaires pour déposer leurs propres amendements.

Ce grief ne pourra qu'être écarté.

Vous jugez que le droit de sous-amendement est indissociable du droit d'amendement, reconnu aux membres du Parlement par le premier alinéa de l'article 44 de la Constitution (décision n° 73-49 DC du 17 mai 1973, cons. 5 ; décision n° 86-206 DC du 3 juin 1986, cons. 4). Ce droit s'exerce dans les conditions définies par les règlements des assemblées parlementaires, lesquels sont soumis avant leur mise en application, en vertu du premier alinéa de l'article 61 de la Constitution, au Conseil constitutionnel, qui se prononce sur leur conformité à la Constitution.

Ainsi avez-vous considéré que la déclaration d'irrecevabilité d'un sous-amendement contredisant le sens d'un amendement, prise sur le fondement des dispositions du quatrième alinéa de l'article 98 du règlement de l'Assemblée nationale<sup>1</sup>, ne portait aucune atteinte au droit d'amendement, dès lors que ce sous-amendement modifiait non certaines mais la quasi-totalité des prévisions de déficit retenues par l'amendement du Gouvernement (décision n° 2018-777 DC du 28 décembre 2018, cons. 11).

En l'espèce, d'une part, il est observé que les députés ayant soulevé le grief n'allèguent pas avoir sous-amendé l'amendement n° II-2389, ni qu'un éventuel sous-amendement aurait été déclaré irrecevable.

D'autre part, il résulte de votre jurisprudence constante (décision n° 90-278 DC du 7 novembre 1990, cons. 9 ; décision n° 2005-526 DC du 13 octobre 2005, cons. 4) mais aussi, désormais, de la deuxième phrase du deuxième alinéa de l'article 13 de la loi organique du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution et du troisième alinéa de l'article 99 du règlement de l'Assemblée nationale, qu'aucun délai ne peut être opposé à la recevabilité d'un sous-amendement.

Enfin, à supposer que les dispositions, figurant à présent au cinquième alinéa de l'article 98 du règlement de l'Assemblée nationale, selon lesquelles « *les sous-amendements ne peuvent contredire le sens de l'amendement* », aient fait obstacle à ce que des députés suppriment les montants d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement que comportait l'amendement n° II-2389 du Gouvernement, il demeurerait loisible à la commission saisie au fond de déposer des amendements entrant en concurrence avec l'amendement déposé et d'offrir ainsi la faculté aux députés de présenter leurs propres amendements nonobstant l'expiration du délai de forclusion, de même qu'il demeurerait loisible aux députés de présenter des amendements lors de l'examen du texte en nouvelle lecture, faculté dont ils ont, en l'espèce, fait usage<sup>2</sup>.

## **II. Sur la sincérité de la loi de finances**

Les auteurs des trois recours soutiennent que la loi de finances pour 2022 a été adoptée à l'issue d'une procédure ayant méconnu le principe de sincérité budgétaire. Ils invoquent l'incomplétude du projet de loi initial, se prévalent des termes du premier avis émis par le Haut Conseil des finances publiques sur le projet de loi de finances, déplorent l'absence de sincérité aussi bien du volet recettes que du volet dépenses du texte et critiquent les prévisions de croissance sur lesquelles les recettes étaient initialement assises.

Le Gouvernement ne partage pas cette analyse.

Aux termes de l'article 32 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances : « *Les lois de finances présentent de façon sincère l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat. 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 (décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001, cons. 60).

---

<sup>1</sup> Dans leur rédaction alors en vigueur.

<sup>2</sup> Cf. amendement n° CF66, n° CF118 et n° 57 du 2 décembre 2021.

Il vous appartient, lorsque vous êtes saisis dans le cadre de l'article 61 de la Constitution, de vous assurer de la sincérité des lois de finances. Vous exercez ce contrôle en prenant en compte l'avis des institutions indépendantes appelées à faire porter leur appréciation sur les règles d'équilibre budgétaire (décision n° 2012-653 DC du 9 août 2012, cons. 26 et 27), c'est-à-dire, en pratique, l'avis du Haut Conseil des finances publiques (décision n° 2014-707 DC du 29 décembre 2013, cons. 6 ; décision n° 2015-725 DC du 29 décembre 2015, cons. 5). Vous pouvez en outre vous fonder sur d'autres éléments, notamment sur les prévisions de croissance établies par la Commission européenne, la Banque de France, le Fonds monétaire international ou l'Organisation de coopération et de développement en Europe (décision n° 2016-744 DC du 29 décembre 2016, paragr. 6).

Vous avez eu l'occasion de juger que l'intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre budgétaire n'est pas rapportée lorsque le Gouvernement a 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 en cours d'année (décision n° 2003-489 DC du 29 décembre 2003, cons. 6).

Cette intention n'est pas davantage caractérisée lorsqu'il n'est pas démontré que le Gouvernement aurait dissimulé au Parlement des engagements pris auprès des institutions européennes, qui auraient été de nature à remettre en cause les prévisions figurant dans la loi de finances (décision n° 2003-489 DC du 29 décembre 2003, cons. 5).

Vous avez également considéré que l'impératif de sincérité n'était pas méconnu par la seule circonstance que le Gouvernement avait annoncé le recours à un « grand emprunt » de 35 milliards d'euros n'ayant pas été inscrit en loi de finances initiale et devant faire l'objet d'un projet de loi de finances rectificative (décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009, cons. 8 et 9).

Enfin, examinant la loi de finances pour 2019, vous avez considéré que le Gouvernement ne pouvait se voir reprocher de n'avoir pas intégré à ses prévisions de déficit des mesures non encore acquises à la date de l'adoption de la loi de finances (décision n° 2018-777 DC du 28 décembre 2018, paragr. 15).

Par ailleurs, vous tenez compte de ce que des amendements du Gouvernement à l'article liminaire et à l'article d'équilibre ont tiré les conséquences, sur les évaluations des recettes, de la révision de la prévision de croissance, ces modifications mettant en œuvre l'impératif de sincérité qui s'attache à l'examen de la loi de finances pendant toute la durée de celui-ci (décision n° 2016-744 DC du 29 décembre 2016, paragr. 5).

Enfin et en tout état de cause, vous rappelez que 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 (décision n° 2001-456 DC du 27 décembre 2001, cons. 4 ; décision n° 2007-555 DC du 16 août 2007, cons. 38 ; décision n° 2018-777 DC du 28 décembre 2018, paragr. 15).

En premier lieu, et ainsi qu'il a été dit, le Gouvernement ne saurait se voir reprocher un usage excessif de son droit d'amendement.

En deuxième lieu, c'est vainement que les auteurs des recours se prévalent des termes de la synthèse de l'avis n° 2021-4 émis le 17 septembre 2021 par le Haut Conseil des

finances publiques sur le projet de loi de finances déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale, qui mentionne le caractère « *incomplet* » du projet, faute d'intégrer « *l'impact de mesures d'ampleur qui ont pourtant déjà été annoncées par le Gouvernement* », et exprime le regret que les conditions de saisine ne lui aient pas permis de « *rendre un avis pleinement éclairé sur les prévisions de finances publiques pour 2022* ».

Sur ce point, il convient de rappeler que, conformément aux dispositions de l'article 14 de la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, il appartient au Haut Conseil des finances publiques de faire porter son appréciation sur deux sujets déterminés : d'une part, sur les prévisions macroéconomiques sur lesquelles repose le projet de loi de finances de l'année et, d'autre part, sur la cohérence de l'article liminaire de ce projet au regard des orientations pluriannuelles de solde structurel définies dans la loi de programmation des finances publiques.

Si les dépenses nouvelles résultant des amendements du Gouvernement déposés en première lecture à l'Assemblée nationale avaient, compte tenu de leur montant, une incidence sur l'article liminaire du projet de loi de finances de l'année, le Gouvernement, qui n'avait pas dissimulé ses intentions, a modifié cet article par voie d'amendement et saisi une seconde fois le Haut Conseil des finances publiques. Celui-ci s'est prononcé par un avis n° 2021-5 émis le 29 octobre 2021, dans lequel il a pu tenir compte des mesures nouvelles introduites par voie d'amendement et apprécier leur incidence sur le solde public pour 2022. Ce faisant, et conformément à votre jurisprudence, le Gouvernement a mis en œuvre l'impératif de sincérité qui s'attache à l'examen de la loi de finances pendant toute la durée de celui-ci.

L'Assemblée nationale et le Sénat ont ainsi délibéré du projet de loi de finances en première lecture au vu de ces deux avis du Haut Conseil des finances publiques.

En troisième lieu, c'est tout aussi vainement que les parlementaires requérants reprochent au projet de loi initial son caractère incomplet.

En particulier, si le principe du plan d'investissement d'avenir « France 2030 » avait été annoncé avant le 22 septembre 2021, les mesures que ce plan était susceptible de comporter ont dû faire l'objet de nombreuses consultations et d'arbitrages, jusqu'à ce que le détail du plan soit arrêté et présenté par le Président de la République le 12 octobre 2021. Ce n'est qu'au terme de ce processus que le montant global du plan et son montant pour 2022 ont été définitivement arrêtés, que les priorités d'investissement ont été retenues et qu'a été déterminée la répartition entre autorisations d'engagement et crédits de paiement exigée par l'article 8 de la loi organique relative aux lois de finances.

Dans ces circonstances, on ne saurait reprocher au Gouvernement de n'avoir pas intégré au projet de loi de finances déposé le 22 septembre 2021 des mesures qui n'étaient pas encore acquises à cette date.

Il est observé à cet égard qu'examinant la loi de finances pour 2019, vous avez écarté un grief analogue, tiré de ce que cette loi n'avait pas suffisamment pris en compte les conséquences des mesures nouvelles prévues par le projet de loi portant mesures d'urgence économiques et sociales, à l'origine de la loi du 24 décembre 2018, adoptée à la suite de la crise des « gilets jaunes » (décision n° 2018-777 DC du 28 décembre 2018, paragr. 15).

En troisième lieu, le projet de loi de finances n'était pas fondé sur des hypothèses économiques qui auraient manifesté l'intention du Gouvernement de fausser délibérément les grandes lignes de l'équilibre budgétaire.

D'une part, le Haut Conseil des finances publiques, conformément à son office, a jugé « *plausible* » la prévision de croissance de 4% en 2022 dans son avis n° 2021-4 et dans son avis n° 2021-5.

D'autre part, si le Gouvernement a revu à la hausse la prévision de croissance pour 2021 qu'il avait retenue dans le projet de loi initial, en la portant de 6% à 6,25%, il est observé que le Haut Conseil des finances publiques a estimé, dans son avis n° 2021-4, que la prévision de croissance de 6% en 2021 était « *prudente* ».

En quatrième lieu, les députés appartenant aux groupes Socialistes et apparentés, La France insoumise, Gauche démocrate et républicaine et Libertés et territoires ne sont pas fondés à dénoncer la « *sous-évaluation chronique* » des prévisions de recettes fiscales.

Outre que le principe de sincérité budgétaire ne trouve d'application qu'au regard des ressources et des charges de l'année à venir, conformément au principe d'annualité de la loi de finances que rappelle l'article 1<sup>er</sup> de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001, le Haut Conseil des finances publiques a en tout état de cause, ainsi qu'il a été dit, jugé « *plausible* » la prévision de croissance pour 2022 et « *prudente* » la prévision de croissance pour 2021. Or il va de soi que la sincérité n'exclut pas la prudence d'un scénario de recettes, *a fortiori* dans un contexte de crise sanitaire mondiale.

En dernier lieu, aucune atteinte à la Constitution ne saurait résulter d'un écart entre le montant des autorisations d'engagement et le montant des crédits de paiement, dès lors que ces autorisations et ces crédits correspondent à des notions distinctes, définies à l'article 8 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001. En tout état de cause, il résulte de votre jurisprudence que, ne disposant pas d'un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement, vous considérez qu'il ne vous revient pas d'apprécier, en l'absence d'intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre déterminé par la loi de finances, le montant des autorisations d'engagement et des crédits de paiement votés (décision n° 2018-777 DC du 28 décembre 2018, paragr. 17).

### **III. Sur les dispositions contestées**

#### **1. Sur l'article 165**

L'article 165 de la loi adoptée prévoit, à son paragraphe I, que le ministre chargé de l'économie est autorisé à accorder la garantie de l'Etat aux engagements pris et à venir de la société anonyme Les Mines de potasse d'Alsace (MDPA), en liquidation depuis 2009 et dont l'Etat est l'unique actionnaire.

Cette garantie, qui peut être accordée jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2030, dans la limite d'un montant de 160 millions d'euros, couvre les engagements relatifs à la réalisation des travaux et à la surveillance nécessaires à la sécurité du stockage souterrain en couches géologiques profondes des produits dangereux non radioactifs présents sur le territoire de la commune de Wittelsheim (Haut-Rhin), qui y ont été apportés, en vertu d'un arrêté du préfet du Haut-Rhin du 3 février 1997 l'ayant autorisée à exploiter cette installation classée pour la protection de

l'environnement (ICPE), par la société Stocamine, filiale de la société MDPA que cette dernière a depuis alors absorbée.

Le paragraphe II dispose que le coût des travaux et de la surveillance nécessaires à la sécurité du stockage souterrain, assurés par la société MDPA, est pris en charge par l'Etat et qu'à la clôture de la liquidation de la société, ses biens, droits et obligations sont transférés à l'Etat.

Le paragraphe III prévoit que l'Etat est garant de la mise et du maintien en sécurité du stockage souterrain et qu'il peut faire intervenir, à ce titre, l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie ou un autre établissement public compétent, tel que le Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM).

Enfin, le paragraphe IV prévoit que, par dérogations aux dispositions du deuxième alinéa de l'article L. 515-7 du code de l'environnement, lequel subordonne à une autorisation administrative et soumet à certaines conditions la prolongation pour une durée illimitée d'une précédente autorisation de stockage souterrain en couches géologiques profondes de produits dangereux, le stockage des déchets présents sur le territoire de la commune de Wittelsheim est autorisé pour une durée illimitée, les garanties financières mentionnées aux articles L. 516-1, L. 541-26 et L. 552-1 du code de l'environnement étant réputées apportées par l'Etat.

Les députés du groupe Les Républicains soutiennent que les dispositions de l'article 165 ne trouvent pas leur place en loi de finances et qu'elles méconnaissent l'exigence constitutionnelle de protection de l'environnement.

Aucun de ces griefs n'est fondé.

En premier lieu, aux termes du dix-huitième alinéa de l'article 34 de la Constitution : « *Les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'Etat dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique* ».

L'article 34 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances dispose : « (...) II. *Dans la seconde partie, la loi de finances de l'année : / (...) 5° Autorise l'octroi des garanties de l'Etat et fixe leur régime ; / (...) 7° Peut : / (...) b) Comporter des dispositions affectant directement les dépenses budgétaires de l'année (...)* ».

En l'espèce, les dispositions de l'article 165 ont été introduites dans la seconde partie du projet de loi de finances, parmi les « *mesures fiscales et mesures budgétaires non rattachées* », par un amendement n° II-3508 déposé le 6 novembre 2021 par le Gouvernement, lors de l'examen du texte en première lecture par l'Assemblée nationale.

Cet amendement a été déposé en vue de tirer les conséquences d'un arrêt exécutoire de la cour administrative d'appel de Nancy du 15 octobre 2021<sup>3</sup> ayant annulé l'arrêté du 23 mars 2017 par lequel le préfet du Haut-Rhin avait prolongé pour une durée illimitée l'autorisation de stockage souterrain délivrée à la société MDPA sur le territoire de la commune de Wittelsheim.

---

<sup>3</sup> Arrêt n° 19NC02483, 19NC02516, 19NC02517, frappé d'un pourvoi en cassation.

La cour administrative d'appel a annulé cet arrêté pour des raisons tenant à l'insuffisance, d'une part, des capacités financières, d'autre part, des garanties financières présentées par l'exploitant.

Il convient au préalable de rappeler qu'en vertu de l'article L. 516-1 du code de l'environnement, la mise en activité de certaines installations classées pour la protection de l'environnement, notamment les installations de stockage de déchets, tant après l'autorisation initiale qu'après une autorisation de changement d'exploitant, est subordonnée à la constitution de « *garanties financières* » destinées notamment à assurer la surveillance du site et le maintien en sécurité de l'installation. L'article L. 541-26 prévoit par ailleurs que, lorsqu'elle constate que les garanties financières exigées en application de l'article L. 516-1 ne sont plus constituées, l'autorité administrative compétente met en demeure l'exploitant de les reconstituer. Parallèlement, l'article L. 515-7 du même code, qui concerne spécialement les installations de stockage souterrain en couches géologiques profondes de produits dangereux, prévoit à son deuxième alinéa qu'à l'issue d'une période de fonctionnement autorisé de vingt-cinq ans au moins, ou si l'apport de déchets a cessé depuis au moins un an, l'autorisation peut être prolongée « *pour une durée illimitée* », sur la base d'un bilan écologique comprenant une étude d'impact et l'exposé des solutions alternatives au maintien du stockage et de leurs conséquences, le renouvellement s'accompagnant d'une nouvelle évaluation des « *garanties financières* ». Enfin, l'article R. 515-11 du même code prévoit que toute demande de prolongation d'une autorisation de stockage souterrain en couches géologiques profondes de produits dangereux non radioactifs, lorsque tout apport de déchets a cessé définitivement depuis au moins un an, doit décrire les « *capacités techniques et financières du pétitionnaire* ».

En l'espèce, pour juger, au point 8 de son arrêt, que la société MDPA ne justifiait pas des « *capacités financières* » permettant au préfet d'autoriser la prolongation de l'autorisation de stockage pour une durée illimitée, la cour administrative d'appel de Nancy s'est fondée sur deux circonstances. Elle a relevé, d'une part, que la société MDPA, bien que son capital soit intégralement détenu par l'Etat, constituait une personne morale juridiquement distincte de celui-ci. Or elle n'a identifié aucune garantie du maintien par l'Etat des subventions allouées annuellement à la société. D'autre part, la cour a observé qu'étant en liquidation depuis 2009 et cette procédure de liquidation étant nécessairement bornée dans le temps, la société ne pouvait être regardée comme disposant des capacités financières suffisantes pour assurer une exploitation dont la particularité est d'être illimitée dans le temps.

Aux points 11 et 12 de son arrêt, la cour a en outre jugé que le préfet avait manqué à l'obligation de procéder à une nouvelle évaluation des « *garanties financières* » dans le cadre de l'instruction de la demande de prolongation de l'autorisation de stockage souterrain pour une durée illimitée. Là encore, les juges d'appel ont observé que la société était juridiquement distincte de l'Etat et que ce dernier ne lui avait pas apporté sa garantie de manière certaine et permanente.

Il ne fait tout d'abord aucun doute que le paragraphe I de l'article 165 a pour objet d'autoriser l'octroi d'une garantie de l'Etat, en l'occurrence à une société commerciale en liquidation dont il est l'actionnaire unique, et d'en fixer le régime. Ces dispositions trouvent par suite leur place en loi de finances sur le fondement du 5° du II de l'article 34 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001.

Le paragraphe II de l'article 165 prévoit que le coût des travaux et de la surveillance nécessaires à la sécurité du stockage souterrain des déchets assuré par la société MDPA est pris en charge par l'Etat. Il est précisé, sur ce point, d'une part, que ces dépenses sont imputées sur le programme 174 « *Energie climat et après-mines* » de la mission « *Ecologie, développement et mobilité durables* » et, d'autre part, que des dépenses seront engagées dès l'année 2022 à ce titre.

Il importe en effet de rappeler que les opérations de confinement des déchets industriels stockés dans l'ancienne mine de potasse de Wittelsheim, à environ 600 mètres sous terre, doivent être réalisées « *dans les meilleurs délais* », ainsi que le souligne l'exposé des motifs de l'amendement n° 3508, c'est-à-dire avant que n'intervienne, dans les mois ou années qui viennent, l'affaissement naturel des galeries souterraines sous l'effet de la pression de sols. Ces travaux consistent, au moyen notamment du coulage d'une enveloppe de béton, à assurer le confinement des déchets stockés, afin d'éviter que l'eau ne s'y infiltre, au risque de contaminer des nappes phréatiques. Dans un second temps, les puits de la mine donnant accès aux galeries dans lesquelles les déchets auront été confinés seront bouchés.

C'est une somme de 29,2 millions d'euros qu'il est ainsi prévu de consacrer, en 2022, aux premiers travaux de confinement des déchets.

En prévoyant que « *L'Etat est garant de la mise et du maintien en sécurité du stockage (...)* », le paragraphe III, ainsi que le montrent les travaux préparatoires à l'adoption de l'article 165, vise la situation postérieure à la clôture de la liquidation de la société MDPA. Ces dispositions destinées, selon les termes de l'exposé des motifs de l'amendement, à « *renforcer la sécurité juridique du dispositif* », imposent ainsi à l'Etat de garantir la sécurité du stockage à titre permanent, y compris postérieurement à la disparition de la société MDPA. Elles formalisent donc son engagement sur ce point, tout en précisant qu'il pourra, le cas échéant, faire intervenir à ce titre l'ADEME ou le BRGM.

Enfin, le paragraphe IV complète le dispositif en décidant directement la prolongation pour une durée illimitée du stockage souterrain des déchets présents dans l'ancienne mine de Wittelsheim. Ce faisant, il déroge à l'article L. 515-7 du code de l'environnement qui soumet à une autorisation administrative, en l'occurrence à un arrêté préfectoral, une telle prolongation. L'autorisation législative permet de gagner du temps, alors que la délivrance de l'autorisation de prolongation implique une instruction préalable, que la probabilité qu'une nouvelle autorisation préfectorale soit contestée devant le juge est élevée et que le temps manquerait alors pour assurer dans des conditions de sécurité satisfaisantes le confinement sécurisé des déchets qui, en tout état de cause, resteront enfouis à Wittelsheim. Le paragraphe IV précise en outre que les garanties financières qui sont habituellement exigées de l'exploitant sont « *réputées apportées par l'Etat* ».

Si les paragraphes III et IV ne trouvent pas directement leur place en loi de finances sur le fondement des dispositions des 5° et 7° du II de l'article 34 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001, ces paragraphes forment de toute évidence, avec les paragraphes I et II qui entrent dans le champ de ces dispositions, des éléments indissociables d'un dispositif d'ensemble au sens de votre jurisprudence (décision n° 2001-456 DC du 27 décembre 2001, cons. 55).

En effet, toutes ces dispositions ont été adoptées pour régler dans les délais les plus courts possibles une unique question, qui est celle de la capacité et des garanties financières de l'exploitant, qui se trouve être une société commerciale distincte de l'Etat, en apportant,

dans le cadre du stockage pour une durée illimitée des déchets présents sur le site de Wittelsheim, la garantie financière de l'Etat pendant et après l'exploitation de la société MDPA et en prévoyant que l'Etat prend à sa charge, pour l'année 2022 et les années suivantes, les coûts liés aux travaux de sécurité et de surveillance du site.

En second lieu, aux termes du préambule de la Charte de l'environnement : « (...) *l'avenir et l'existence même de l'humanité sont indissociables de son milieu naturel ; / (...) l'environnement est le patrimoine commun des êtres humains ; / (...) la préservation de l'environnement doit être recherchée au même titre que les autres intérêts fondamentaux de la Nation ; / (...) afin d'assurer un développement durable, les choix destinés à répondre aux besoins du présent ne doivent pas compromettre la capacité des générations futures et des autres peuples à satisfaire leurs propres besoins (...)* ». Il en découle que la protection de l'environnement, patrimoine commun des êtres humains, constitue un objectif de valeur constitutionnelle (décision n° 2019-823 QPC du 31 janvier 2020, paragr. 4).

En l'espèce, le grief des députés du groupe Les Républicains, qui figure à l'intérieur d'un développement intitulé « *L'article 39 octies présente le caractère de 'cavalier législatif' ou de 'cavalier budgétaire'* » et qui se borne à indiquer que « *l'atteinte aux droits et besoins des générations futures apparaît comme une évidence* », n'est pas assorti de précisions permettant d'en apprécier le bien-fondé.

En tout état de cause, loin de porter atteinte à l'environnement, les dispositions contestées poursuivent au contraire l'objectif de conduire, tant qu'il est encore temps, c'est-à-dire, selon les études géologiques réalisées, avant 2027, la réalisation et l'achèvement des travaux de confinement sécurisé des 42 000 tonnes de déchets industriels stockés dans les galeries souterraines de l'ancienne mine de potasse. La durée prévisionnelle de ces travaux, incluant le bouchage des puits, étant estimée à six ans, dont trois ans pour le confinement lui-même, un motif d'intérêt général particulièrement fort s'attache à ce qu'ils ne puissent être plus longtemps différés, pour ne pas s'exposer au risque d'un confinement « de fait » de ces déchets, dans des conditions non sécurisées.

Le Gouvernement entend rappeler que ce dossier a donné lieu à de très nombreuses études de risques, géologiques et hydrologiques, aux termes desquelles il a fait le choix de procéder à un confinement définitif dans des conditions permettant d'éviter l'infiltration d'eau dans les déchets et le risque corrélatif de passage de substances toxiques dans la nappe phréatique d'Alsace, tout en prévoyant au paragraphe IV de l'article que, pendant le temps de l'exploitation par la société MDPA, l'autorité administrative réglemente l'installation dans les conditions prévues au dernier alinéa de l'article L.181-14 du code de l'environnement, ce qui implique que l'autorisation accordée par le législateur soit assortie, par arrêté préfectoral, des prescriptions nécessaires pour assurer la protection, notamment, de la nappe phréatique

Il résulte de ce qui précède que c'est, en réalité, l'absence d'intervention législative qui serait préjudiciable au respect des objectifs de valeur constitutionnelle de protection de l'environnement et de préservation de la santé, étant souligné qu'une déclaration d'inconstitutionnalité, fût-elle limitée aux paragraphes III et IV, n'aurait pas, par elle-même, pour effet de modifier le stockage souterrain des déchets sur le site de Wittelsheim et d'assurer la protection de l'environnement.

## 2. Sur les dispositions du B du VIII de l'article 194

L'article L. 2334-5 du code général des collectivités territoriales définit l'effort fiscal des communes. Dans sa rédaction en vigueur, cet article prévoit que l'effort fiscal de chaque commune est égal au rapport entre :

- au numérateur, le produit des impôts, taxes et redevances mentionnés à l'article L. 2334-6, à savoir la taxe foncière sur les propriétés bâties, la taxe foncière sur les propriétés non bâties, la taxe additionnelle à cette taxe, la taxe d'habitation, diverses compensations d'exonérations de fiscalité locale ainsi que la taxe d'enlèvement des ordures ménagères ou la redevance pour enlèvement des ordures ménagères, perçus l'année précédente par la commune et par les établissements publics de coopération intercommunale sur le territoire de celle-ci ;
- au dénominateur, le potentiel fiscal limité à trois taxes pesant sur les ménages, en l'occurrence la somme du produit déterminé par l'application aux bases communales de taxe d'habitation, de taxe foncière sur les propriétés bâties et de taxe foncière sur les propriétés non bâties du taux moyen national d'imposition de chacune de ces taxes ainsi que du produit de la taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties perçu par la commune et les établissements publics de coopération intercommunale sur le territoire de cette dernière.

L'effort fiscal d'une commune, qui mesure ainsi la pression fiscale exercée sur les ménages situés sur son territoire, est pris en compte pour l'attribution de diverses dotations de péréquation qui peuvent lui être versées. Ainsi, l'article L. 2334-14-1 du code général des collectivités territoriales prévoit que bénéficient de la part principale de la dotation nationale de péréquation les communes de métropole lorsque, notamment, leur effort fiscal est supérieur à l'effort fiscal moyen des communes appartenant au même groupe démographique. De même, la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale revenant à chaque commune est égale au produit de sa population par la valeur de l'indice qui lui est attribué, ce produit étant pondéré par l'effort fiscal. L'effort fiscal intervient enfin dans le calcul de la dotation de solidarité rurale.

Ainsi, plus l'effort fiscal d'une commune est grand, plus celle-ci a vocation à bénéficier de dotations de péréquation communales, la modification des taux des impôts qu'elle perçoit ne constituant plus un levier de financement utile.

L'effort fiscal agrégé, prévu par l'article L. 2336-2 du code général des collectivités territoriales, est une notion distincte de l'effort fiscal. Cet indicateur ne connaît aucune évolution de nature à remettre en cause son caractère objectif et rationnel. Cet indicateur n'est utilisé que pour la répartition du fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC). Ce fonds se distingue des autres dotations et fonds de péréquation destinés au bloc communal, car il est calculé à l'échelle de l'ensemble composé de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et de ses communes membres. L'effort fiscal agrégé est donc calculé à l'échelle d'un ensemble intercommunal, quand l'effort fiscal est calculé pour une seule commune.

L'article 194, qui a fait l'objet d'une évaluation préalable conformément aux dispositions du 8° de l'article 51 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 et met en œuvre une délibération n° 2021-12 du 20 juillet 2021 du Comité des finances locales, adoptée à l'unanimité de ses membres, modifie la définition de l'effort fiscal des communes, en vue d'en faire un indicateur centré sur les produits perçus par la commune, plutôt qu'un indicateur centré sur les ménages. Ainsi que l'indique l'exposé des motifs de l'article, « *L'objectif poursuivi (...) serait désormais de comparer les impôts effectivement levés par une commune aux impôts qu'elle pourrait lever si elle appliquait les taux moyens d'imposition, en cohérence avec l'utilisation faite de cet indicateur dans le calcul des dotations* ».

Le B du paragraphe VIII de l'article donne à cette fin une nouvelle rédaction de l'article L. 2334-5 du code général des collectivités territoriales, afin de définir désormais l'effort fiscal de chaque commune par le rapport entre :

- au numérateur, le produit perçu par la commune l'année précédente au titre de la taxe foncière sur les propriétés non bâties, de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires et autres locaux meublés non affectés à l'habitation principale et de la taxe foncière sur les propriétés bâties, hors certaines compensations ;
- au dénominateur, schématiquement, la somme du produit déterminé par l'application aux bases communales de taxe d'habitation sur les résidences secondaires, de taxe foncière sur les propriétés bâties et de taxe foncière sur les propriétés non bâties d'un taux moyen national.

Les sénateurs membres du groupe Les Républicains soutiennent que ces dispositions méconnaissent le principe d'égalité entre les collectivités territoriales. Ils rappellent que la répartition des produits fiscaux entre les communes et l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre à laquelle elles appartiennent résulte de choix locaux relevant de la libre administration des collectivités concernées. En excluant le produit d'impositions perçues par les EPCI à fiscalité propre, le nouvel indicateur aurait mécaniquement pour effet de diminuer l'effort fiscal des communes appartenant à des établissements publics de coopération intercommunale ayant fortement mobilisé le levier de la fiscalité pesant sur les ménages et de pénaliser ces dernières au regard de l'attribution des dotations prenant en compte l'effort fiscal des communes.

Le Gouvernement ne partage pas cette analyse.

Aux termes du cinquième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution : « *La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales* ». Cet alinéa, qui a pour but de concilier le principe de liberté avec celui d'égalité par l'instauration de mécanismes de péréquation financière, n'impose pas que chaque type de ressources fasse l'objet d'une péréquation (décision n° 2003-474 DC du 17 juillet 2003, cons. 18).

Vous vérifiez par ailleurs que les critères retenus par le législateur pour la définition des mécanismes de péréquation sont objectifs et rationnels au regard de l'objectif poursuivi (décision n° 2013-685 DC du 29 décembre 2013, cons. 66). Notamment, s'il est loisible au législateur de mettre en œuvre la péréquation financière entre collectivités territoriales en les regroupant par catégories, la définition de ces catégories doit reposer sur des critères objectifs

et rationnels. La péréquation peut corriger non seulement les inégalités affectant les ressources, mais aussi les inégalités relatives aux charges. Elle peut être mise en œuvre par une dotation de l'Etat, dans le cadre d'une péréquation verticale, ou grâce à un fonds alimenté par des ressources des collectivités territoriales, dans le cadre d'une péréquation horizontale (décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009, cons. 67).

Enfin, les règles fixées par la loi sur le fondement du cinquième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution ne doivent pas restreindre les ressources des collectivités territoriales au point de dénaturer le principe de libre administration de ces collectivités, tel qu'il est défini par l'article 72 de la Constitution (décision n° 2012-255/265 QPC, 29 juin 2012, cons. 7). Elles ne sauraient non plus être à l'origine d'une rupture caractérisée de l'égalité des communes devant les charges publiques qui résulterait de ce que ces règles feraient peser sur certaines communes des charges en matière de péréquation supérieures à celles dues par les autres communes ayant les mêmes caractéristiques (décision n° 2013-685 DC du 29 décembre 2013, cons. 137).

En premier lieu, en adoptant les dispositions du B du VIII de l'article 194, le législateur a entendu recentrer la définition de l'effort fiscal, dont dépend l'attribution de dotations de péréquation aux communes, sur la mesure des ressources fiscales que ces dernières peuvent mobiliser, c'est-à-dire celles dont elles peuvent compétemment modifier le taux, en les comparant aux ressources fiscales qu'elles percevraient si elles appliquaient le taux moyen national. Il a également entendu tenir compte de la réforme de la fiscalité locale, résultant notamment de la suppression progressive de la taxe d'habitation sur les résidences principales qui était prise en compte au numérateur et au dénominateur du rapport définissant l'effort fiscal. Il a ainsi adapté le périmètre du calcul de l'effort fiscal au nouveau panier de ressources perçu par les communes et les EPCI à fiscalité propre.

A cet égard, la principale recette fiscale intercommunale prise en compte dans le calcul de l'effort fiscal était la taxe d'habitation sur les résidences principales. Son remplacement par une fraction nationale de taxe sur la valeur ajoutée privait de toute justification le maintien des produits intercommunaux dans le calcul de l'effort fiscal des communes. Le remplacement de l'impôt local que constituait la taxe d'habitation par une fraction d'un impôt national et non territorialisé, sur lequel les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre n'ont évidemment aucun pouvoir de taux, imposait, en toute logique, de ne plus tenir compte de cette ressource de remplacement dans le calcul de l'effort fiscal, sauf à en dénaturer l'objet.

En deuxième lieu, le nouvel indicateur est rationnel et objectif, au regard de l'objectif de péréquation.

Tout d'abord, la loi ne retient, pour le calcul de l'effort fiscal, que des impositions ayant une assiette locale, dont le produit est mesuré par l'application d'un taux aux bases communales.

Elle prescrit ensuite de comparer un produit effectivement perçu, compte tenu des taux votés, à un produit susceptible d'être perçu, par référence à un taux moyen national.

Elle écarte dorénavant du calcul diverses ressources obéissant à un régime réel, telles que la redevance d'enlèvement des ordures ménagères, qui a la nature d'une redevance pour service rendu et dont le montant est nécessairement proportionné aux dépenses de ce

service public industriel et commercial, ou la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, qui a le caractère d'une imposition de toutes natures mais dont le produit, compte tenu du taux voté, ne peut être disproportionné par rapport aux dépenses du service de collecte et de traitement des ordures ménagères.

Enfin, elle exclut les produits intercommunaux, dont le produit de la TVA affecté aux établissements publics de coopération intercommunale, qui ne constitue pas une ressource fiscale locale sur laquelle la commune détiendrait un pouvoir de taux.

Ces paramètres sont en relation directe avec l'objectif de cette législation qui est d'apporter une aide, prenant la forme de diverses dotations de péréquation, versée aux communes.

En troisième lieu, le législateur n'a pas introduit une différence de traitement injustifiée entre les communes, selon qu'elles appartiennent à des EPCI plus ou moins intégrés, en retenant cette nouvelle définition de l'effort fiscal des communes.

D'une part, il a prévu de ne calculer l'effort fiscal que sur les seules ressources fiscales pour lesquelles les communes détiennent un pouvoir de taux. Ainsi, la loi place l'ensemble des communes sur un pied d'égalité en mesurant des ressources dont elles disposent librement, indépendamment des choix d'intégration ou de fiscalité relatifs à leur intercommunalité d'appartenance.

Les produits intercommunaux de fiscalité ne sont pas pour autant exclus de la répartition des dotations de l'État. Ainsi, ces choix d'intégration continueront d'être pris en compte dans le calcul de la dotation globale de fonctionnement attribuée aux EPCI à fiscalité propre. Les produits intercommunaux sont en effet valorisés par le biais du coefficient d'intégration fiscale (CIF), prévu par l'article L. 5211-29. Le CIF mesure le niveau d'intégration au sein d'un EPCI à fiscalité propre en comparant les produits perçus par cet EPCI à l'ensemble des produits fiscaux perçus sur son territoire par lui-même, ses communes membres et les autres groupements. Un CIF élevé majore l'attribution de DGF revenant à cet EPCI.

D'autre part, la réforme, que le Comité des finances locales a appelée de ses vœux, au moins à titre transitoire, ne devrait pas conduire à des distorsions entre les communes selon la catégorie et le type de fiscalité de leur établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre d'appartenance. En effet, la comparaison des taux de fiscalité des ménages pratiqués par les communes ne montre pas de différence significative selon le type de fiscalité de l'EPCI dont elles sont membres. Par exemple, les taux moyens nationaux de taxe foncière sur les propriétés bâties et de taxe d'habitation adoptés par les EPCI à fiscalité additionnelle (32,2 %) et par les EPCI à fiscalité professionnelle unique (33,1 %) sont similaires.

### **3. Sur l'article 211**

La taxe d'aéroport et la taxe sur les nuisances sonores aériennes, instituées respectivement par les articles 1609 *quatervicies* et 1609 *quatervicies* A du code général des impôts, sont des impositions de toutes natures perçues au profit des personnes publiques ou privées exploitant des aéroports dépassant certains seuils en termes de trafic aérien ou de mouvements d'aéronefs.

Ces impositions ont en commun de devoir recevoir, par leur affectataire, un emploi déterminé. Il résulte ainsi du paragraphe IV de l'article 1609 *quatervicies* que le produit de la taxe d'aéroport « *est affecté sur chaque aérodrome ou groupement d'aérodromes au financement des services de sécurité-incendie-sauvetage, de lutte contre le péril animalier, de sûreté et des mesures effectuées dans le cadre des contrôles environnementaux* ». Le paragraphe IV de l'article 1609 *quatervicies* A prévoit que le produit de la taxe sur les nuisances sonores aériennes « *est affecté, pour l'aérodrome où se situe le fait générateur, au financement des aides versées à des riverains* » pour la mise en œuvre des dispositions nécessaires à l'atténuation des nuisances sonores et, le cas échéant, dans la limite des deux tiers du produit annuel de la taxe, au remboursement à des personnes publiques des annuités des emprunts qu'elles ont contractés ou des avances qu'elles ont consenties pour financer des travaux de réduction des nuisances sonores prévus par des conventions passées avec l'exploitant de l'aérodrome.

L'article 211 de la loi déferée a pour objet de prévoir, à son paragraphe I, que le solde de ces deux taxes qui n'a pas encore reçu l'emploi auquel elles sont destinées est transféré, au terme de l'exploitation, par l'ancien exploitant au nouvel exploitant. Lorsque le solde est négatif, le montant correspondant est reversé à l'ancien exploitant par l'Etat ou par le nouvel exploitant. L'exploitant appelé à verser ce solde positif ou négatif peut en contester tout ou partie du montant dans les conditions prévues par l'article L. 6325-8 du code des transports, que crée le paragraphe II de l'article 211.

L'article L. 6325-8 dispose qu'au terme normal ou anticipé de l'exploitation d'un aérodrome appartenant à l'Etat, les ressources financières issues de son exploitation et devant être retournées à l'Etat lui sont versées ou, si l'Etat en fait la demande, sont versées au nouvel exploitant, en vertu d'un état exécutoire émis par l'Etat. L'exploitant débiteur peut former opposition à cet état exécutoire devant le juge administratif dans un délai de quinze jours, la recevabilité de son opposition étant subordonnée à la consignation auprès de la Caisse des dépôts et consignations du montant des sommes à payer. Le juge statue dans un délai de six mois, par une décision rendue en dernier ressort.

Enfin, le paragraphe III de l'article 211 prévoit l'application de cette règle de procédure aux contrats en vigueur à la date de promulgation de la loi déferée.

Les sénateurs membres du groupe Les Républicains critiquent l'application rétroactive de ces dispositions et soutiennent qu'elles méconnaissent l'article 16 de la Déclaration de 1789, notamment le droit au recours effectif, les droits de la défense et le droit au maintien des conventions légalement conclues. Ils estiment également que l'article 211, en tant qu'il crée des règles de procédure contentieuse spécifiques au recours prévu à l'article L. 6325-8 du code des transports, déroge aux garanties fixées par le décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique et prive les requérants d'un double degré de juridiction.

Ces griefs ne pourront qu'être écartés.

Il est en premier lieu observé qu'en adoptant ces dispositions, le législateur a entendu préciser les règles applicables aux exploitants d'aérodromes au terme de leur gestion, en ce qui concerne les sommes qu'ils détiennent et qui n'ont pas reçu l'emploi auquel elles sont destinées, qu'il s'agisse des impositions prévues aux articles 1609 *quatervicies* et 1609 *quatervicies* A du code général des impôts, qui ne peuvent servir à financer d'autres dépenses

que celles que ces articles énumèrent limitativement ou des autres ressources d'exploitation en lien avec le service public aéroportuaire que l'ancien exploitant doit transférer au nouvel exploitant<sup>4</sup>.

En deuxième lieu, aux termes de l'article 16 de la Déclaration de 1789 : « *Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution* ». Est garanti par cette disposition le droit des personnes intéressées à exercer un recours juridictionnel effectif (décision n° 2011-138 QPC du 17 juin 2011, cons. 4). Il ne saurait être porté d'atteinte substantielle à ce droit (décision n° 2020-855 QPC du 9 septembre 2020, paragr. 3).

D'une part, le fait de subordonner la recevabilité du recours à la consignation préalable des sommes figurant sur l'avis exécutoire émis par l'Etat ne méconnaît pas cette exigence constitutionnelle.

Il est loisible au législateur de subordonner la recevabilité d'une action en justice à l'obligation pour le requérant de verser une consignation, par exemple pour garantir le paiement des sommes que l'intéressé serait appelé à verser en cas de recours abusif (décision n° 2013-679 DC du 4 décembre 2013, cons. 5) ou, de manière générale, pour prévenir les recours dilatoires, dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice.

En l'espèce, dans le cadre du contrôle concret que vous exercez pour apprécier l'importance d'une atteinte au droit au recours, il convient de relever que la restriction financière litigieuse ne concerne, par définition, que des personnes morales ayant la qualité d'exploitant ou d'ancien exploitant d'aérodromes, qui sont ou ont été liés à l'Etat par un contrat de concession aéroportuaire.

A l'égard des intéressés, l'obligation de consignation n'est pas d'une nature différente de celle d'un recours non suspensif. Or vous jugez que le caractère non suspensif d'une voie de recours ne méconnaît pas, en lui-même, le droit à un recours juridictionnel effectif (décision n° 2019-787 QPC du 7 juin 2019, paragr. 9 ; décision n° 2016-745 DC du 27 janvier 2017, paragr. 83).

La durée de la consignation est par ailleurs limitée, le juge étant appelé à statuer dans le délai de six mois, par une décision rendue en premier et dernier ressort.

En outre et en tout état de cause, les dispositions contestées ne sauraient faire obstacle à ce que l'exploitant constitué débiteur par l'Etat saisisse le juge administratif des référés, statuant en urgence, d'une demande de suspension de la décision administrative révélée par l'état exécutoire qui lui a été notifié, sur le fondement des dispositions de l'article L. 521-1 du code de justice administrative.

D'autre part, les règles procédurales dérogatoires au droit commun des recours administratifs contentieux ne portent pas davantage une atteinte substantielle au droit à un recours juridictionnel effectif.

Le principe du double degré de juridiction n'ayant pas, en lui-même, valeur constitutionnelle (décision n° 2004-491 DC du 12 février 2004, cons. 4 ; décision n° 2012-

---

<sup>4</sup> Il peut s'agir du préfinancement de redevances, de provisions pour gros entretien et renouvellement et de provisions pour indemnité de départ à la retraite de certains personnels.

243/244/245/246 QPC du 14 mai 2012, cons. 13), les sénateurs requérants ne peuvent utilement critiquer le fait que le tribunal administratif soit appelé à statuer en premier et dernier ressort. En outre, son jugement pourra être déféré devant le Conseil d'Etat, juge de cassation, conformément aux principes généraux du droit public (CE, Assemblée, 7 février 1947, *d'Aillières*, n° 79128, rec. p. 50) et dès lors que le recours en cassation « *constitue pour les justiciables une garantie fondamentale dont, en vertu de l'article 34 de la Constitution, il appartient seulement à la loi de fixer les règles* » (décision n° 80-113 L du 14 mai 1980, cons. 7 ; décision n° 88-157 L du 10 mai 1988, cons. 14).

Par ailleurs, le délai de recours de quinze jours suivant la notification de l'avis exécutoire est adapté au caractère urgent que le législateur a souhaité conférer à ce contentieux. Il est identique au délai de recours applicable devant le juge des référés.

Enfin, les requérants ne peuvent utilement se prévaloir, dans le cadre de l'article 61 de la Constitution, de ce que la loi méconnaîtrait un décret, en l'occurrence le décret du 7 novembre 2012.

En troisième lieu, vous jugez qu'il est à tout moment loisible au législateur, statuant dans le domaine de sa compétence, de modifier des textes antérieurs ou d'abroger ceux-ci en leur substituant, le cas échéant, d'autres dispositions. Ce faisant, il ne saurait toutefois priver les exigences constitutionnelles de garanties légales. En particulier, il méconnaîtrait la garantie des droits proclamée par l'article 16 de la Déclaration de 1789 s'il portait aux situations légalement acquises une atteinte qui ne soit justifiée par un motif d'intérêt général suffisant (décision n° 2005-530 DC du 29 décembre 2005, cons. 45).

En l'espèce toutefois, et contrairement à ce que soutiennent les sénateurs requérants, l'ancien exploitant tenu de reverser la fraction non utilisée des impositions qui lui étaient affectées ne saurait invoquer aucune situation légalement acquise ni aucune remise en cause des effets qu'il aurait pu légitimement attendre du contrat de concession conclu avec l'Etat, dans la mesure où les sommes en cause, dont le régime est entièrement déterminé par les dispositions législatives du code général des impôts et du code de l'environnement, ne constituaient pas pour lui un supplément de ressources qu'il aurait été libre de conserver ou d'affecter à d'autres usages, mais la contrepartie de son obligation légale de contribuer au financement d'actions déterminées en matière de sécurité aéroportuaire ou de réduction des nuisances sonores causées par le trafic aérien.

A cet égard, il est observé qu'examinant la loi de finances pour 2015, vous avez relevé, à propos de dispositions opérant un prélèvement sur la trésorerie des chambres de commerce et d'industrie, qu'aucune exigence constitutionnelle ne leur garantissait le droit de conserver leur trésorerie ou de se voir affecter un niveau constant de recettes fiscales (décision n° 2014-707 DC du 29 décembre 2014, cons. 35).

Il n'en va pas différemment pour les ressources perçues par l'ancien exploitant pour le financement du service public aéroportuaire, telles que le produit des redevances aéroportuaires, qui sont directement liées à l'exploitation de l'aérodrome et ne sauraient être conservées, passé le terme de l'exploitation.

En quatrième lieu, le législateur ne saurait porter aux contrats légalement conclus une atteinte qui ne soit justifiée par un motif d'intérêt général suffisant sans méconnaître les

exigences résultant des articles 4 et 16 de la Déclaration de 1789 (décision n° 98-401 DC du 10 juin 1998, cons. 28 ; décision n° 2009-578 DC du 18 mars 2009, cons. 13).

Au cas présent, les sénateurs requérants ne peuvent se prévaloir d'une atteinte portée au droit au maintien des conventions légalement conclues.

D'une part, le versement à l'exploitant d'un aérodrome du produit de la taxe d'aéroport et du produit de la taxe sur les nuisances sonores aériennes ne procède pas du contrat de concession conclu avec l'Etat, dont il ne constitue pas une clause, mais procède des dispositions de la loi fiscale (décision n° 2005-530 DC du 29 décembre 2005, cons. 44).

D'autre part et en tout état de cause, les dispositions contestées, en ce qu'elles concernent l'ensemble des impositions affectées et ressources d'exploitation, ne trouvent par définition à s'appliquer, en ce qui concerne l'ancien exploitant, qu'au terme du contrat de concession.

A ce double titre, le grief manque en fait.

### **III. Sur la place en loi de finances d'autres dispositions**

#### **1. Sur les 1° et 2° du paragraphe I de l'article 95**

Le paragraphe I de l'article 95 de la loi adoptée modifie l'article 266 *quindecies* du code des douanes, dans sa rédaction issue des 9° et 10° du I de l'article 58 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021, qui est relatif à la taxe incitative relative à l'utilisation d'énergie renouvelable dans les transports.

Le I l'article 266 *quindecies* dispose que « (...). / *Pour l'application du présent article : / (...)* 5° *Les cultures destinées à l'alimentation humaine ou animale et résidus assimilés s'entendent des cultures définies au 40 de l'article 2 de la directive ENR ainsi que des résidus définis au 43 du même article 2, lorsqu'ils sont issus des plantes mentionnées au 40 dudit article 2 et ne sont pas des matières premières avancées* ».

L'article 95 complète ce 5° par une phrase prévoyant qu'un décret détermine les conditions dans lesquelles les cultures intermédiaires doivent être regardées comme n'entrant pas dans le champ du 40 de l'article 2 de la directive (UE) 2018/2001 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables, dite « directive ENR », qui définit les « *cultures destinées à l'alimentation humaine ou animale* » comme « *les plantes riches en amidon, les plantes sucrières ou les plantes oléagineuses, produites sur des terres agricoles à titre de culture principale, à l'exclusion des résidus, des déchets ou des matières ligno-cellulosiques et les cultures intermédiaires telles que les cultures dérochées et les cultures de couverture, pour autant que l'utilisation de ces cultures intermédiaires ne crée pas une demande de terres supplémentaires* ».

L'article 95 ajoute par ailleurs un 8° et un 9° qui définissent respectivement l'hydrogène renouvelable et la biomasse pour les besoins de cette taxe.

Il s'agit, clairement, de dispositions affectant le champ, et par suite l'assiette de la taxe incitative relative à l'utilisation d'énergie renouvelable dans les transports, qui est au

nombre des impositions de toutes natures. Elles trouvent par suite leur place en loi de finances sur le fondement des dispositions du a) du 7° du II de l'article 34 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances.

## **2. Sur l'article 96**

L'article 96 de la loi adoptée autorise le Gouvernement à prendre par voie d'ordonnance, dans un délai de neuf mois à compter de la promulgation de la présente loi, toute mesure relevant du domaine de la loi pour permettre une prise en charge partielle par l'État, dans les zones non interconnectées au réseau métropolitain continental, pour une durée maximale de vingt ans, des coûts résultant des investissements nécessaires et des déficits d'exploitation associés à la conversion des usages des réseaux de gaz de pétrole liquéfié (GPL) à l'électricité ou aux énergies renouvelables.

Cet article intéresse les territoires français insulaires que sont, notamment, la Corse et les départements et collectivités d'outre-mer, et qui ne sont pas reliés au réseau électrique métropolitain continental. Il a pour objectif l'accompagnement par l'Etat du renouvellement des concessions des réseaux de distribution de GPL et leur conversion à l'électricité et aux énergies renouvelables.

L'article 96 précise que pour l'année 2022, cette prise en charge partielle ne peut excéder un montant de 25 millions d'euros car des dépenses seront consacrées par l'Etat à cette prise en charge dès l'exercice 2022, au titre du financement d'études et d'actions locales de changements d'usages. Elles seront prises sur le programme 174 « *Énergie, climat et après-mines* » de la mission « *Ecologie, développement et mobilité durables* ».

A ce titre, il s'agit de dispositions affectant les dépenses budgétaires de l'année au sens du b) du 7° du II de l'article 34 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances.

## **3. Sur l'article 97**

L'article 97 de la loi adoptée prévoit qu'à titre expérimental, pour une durée de cinq ans à compter de la promulgation de la présente loi, l'État et ses établissements publics ainsi que les collectivités territoriales, leurs établissements publics et leurs groupements peuvent déroger aux articles L. 2191-2 à L. 2191-8 du code de la commande publique pour les contrats de performance énergétique conclus sous la forme d'un marché global de performance, pour la rénovation énergétique d'un ou de plusieurs de leurs bâtiments.

Il s'agit ainsi de déroger aux règles de la commande publique pour faciliter le recours au paiement différé pour les contrats publics de performance énergétique conclus sous la forme d'un marché global de performance.

Ces dispositions auront une incidence sur les dépenses budgétaires de l'année 2022 au sens du b) du 7° du II de l'article 34 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances, à un double titre. Elles pourront, d'une part, réduire le montant des dépenses de l'année, compte tenu du mécanisme de différé de paiement. En sens inverse, d'autre part, l'expérimentation devrait déboucher sur la conclusion de nouveaux contrats de performance énergétique par les services de l'Etat et engendrer des dépenses supplémentaires du fait de la signature de ces contrats.

#### **4. Sur l'article 118**

L'article L. 5212-1 du code du travail est relatif au champ d'application de l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés, qui concerne les employeurs occupant au moins vingt salariés et dont les intéressés peuvent s'acquitter, conformément à l'article L. 5212-9 du code du travail, en versant une contribution qui a le caractère d'une imposition de toute nature au sens de l'article 34 de la Constitution.

L'article 118 de la loi adoptée modifie le troisième alinéa de l'article L. 5212-1 du code du travail qui prévoit la manière dont l'effectif salarié est comptabilisé, dans le cas particulier des associations intermédiaires mentionnées à l'article L. 5132-7 du code du travail, lesquelles ont pour objet l'embauche des personnes sans emploi, rencontrant des difficultés sociales et professionnelles particulières, en vue de faciliter leur insertion professionnelle ainsi que dans le cas des agences de mannequins.

Ces dispositions, en tant qu'elles ont une incidence sur la détermination des redevables de la contribution, doivent être regardées comme des dispositions d'assiette au sens du a) du 7° du II de l'article 34 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances.

#### **5. Sur l'article 120**

L'article 120 de la loi adoptée modifie l'article L. 5212-5-1 du code du travail, qui est relatif aux rescrits relatifs à la contribution annuelle prévue à l'article L. 5212-9 du code du travail et dont il a été rappelé ci-dessus qu'elle a le caractère d'une imposition de toute nature. L'article a pour objet de désigner les URSSAF et la Mutualité sociale agricole en tant qu'organismes chargés de la délivrance des rescrits.

Pour ce motif, ces dispositions sont relatives à l'établissement de l'impôt ainsi qu'à son contrôle. Elles ont donc leur place en loi de finances en vertu du a) du 7° du II de l'article 34 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances.

#### **6. Sur l'article 137**

L'article 137 de la loi adoptée modifie l'article 1649 *quater* K *ter* du code général des impôts qui est relatif aux organismes mixtes de gestion agréés (OMGA).

Cette catégorie d'organismes de gestion agréés (OGA) peut proposer ses services à l'ensemble des contribuables, quelle que soit leur catégorie d'imposition à l'impôt sur le revenu (industriels, commerçants, artisans, agriculteurs, membres des professions libérales et titulaires de charges et offices), notamment l'examen de conformité fiscale.

Ces organismes contribuent à améliorer le civisme fiscal et à sécuriser l'assiette de l'impôt. Ils adressent en effet un compte rendu de mission à l'administration fiscale.

Les dispositions de l'article 137 sont par suite au nombre des dispositions relatives à l'assiette et aux modalités de recouvrement des impositions de toute nature qui n'affectent pas l'équilibre budgétaire, au sens du a) du 7° du II de l'article 34 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances.

## 7. Sur l'article 148

L'article 148 de la loi adoptée a pour objet de prolonger de deux ans l'expérimentation des clubs de jeux à Paris qu'a prévue l'article 34 de la loi n° 2017-257 du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain, dans la mesure où le Gouvernement n'est pas en mesure de procéder à une évaluation satisfaisante de ce dispositif d'ici avril 2022 du fait de l'épidémie de covid-19 et de son impact sur l'activité des clubs de jeux. Par mesure de cohérence, l'article 148 prolonge également jusqu'au 31 décembre 2024 le prélèvement progressif dû par ces mêmes clubs de jeux, institué par le II de l'article 34 de la loi n° 2017-1775 du 28 décembre 2017 de finances rectificative pour 2017 et qui a le caractère d'une imposition de toute nature.

Par suite, les dispositions du paragraphe II de l'article 148 trouvent leur place en loi de finances sur le fondement du a) du 7° du II de l'article 34 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances. Il en va de même des dispositions du paragraphe I de l'article 148 qui est un élément indissociable d'un dispositif d'ensemble.

## 8. Sur l'article 151

L'article 151 de la loi adoptée autorise le Gouvernement à prendre par voie d'ordonnance toute mesure relevant du domaine de la loi permettant, afin de tenir compte de la situation sanitaire et de ses conséquences, de limiter les fins et les ruptures de contrats de travail, d'atténuer les effets de la baisse d'activité et de favoriser et d'accompagner la reprise d'activité, l'adaptation des dispositions relatives à l'activité réduite pour le maintien en emploi mentionnée à l'article 53 de la loi n° 2020-734 du 17 juin 2020 relative à diverses dispositions liées à la crise sanitaire, à d'autres mesures urgentes ainsi qu'au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne.

Par votre décision n° 2021-828 DC du 9 novembre 2021 (paragr. 46 à 49), vous avez censuré des dispositions identiques au motif qu'elles avaient été réintroduites dans le projet de loi de vigilance sanitaire sur un amendement parlementaire et qu'elles n'avaient pas, par suite, été adoptées à la demande du Gouvernement, en méconnaissance de l'article 38 de la Constitution.

Le financement de l'activité partielle étant assuré à hauteur de 67% par le budget de l'Etat, les dispositions de l'article 151 auront, dès 2022, un impact direct sur les crédits consacrés à leur financement au sein du budget de l'Etat. Ces crédits sont portés par le programme 364 « *Cohésion* » de la mission « *Plan de Relance* » et par le programme 356 « *Prise en charge du chômage partiel et du financement des aides d'urgence aux employeurs et aux actifs précaires à la suite de la crise sanitaire* » de la mission « *Plan d'urgence face à la crise sanitaire* ».

La disposition se rattache par conséquent au domaine des lois de finances au titre du b) du 7° du II de l'article 34 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances.

## **9. Sur le paragraphe II de l'article 158**

Le paragraphe II de l'article 158 de la loi adoptée a pour objet de permettre au Comité d'organisation des jeux olympiques (COJO) d'exercer, à la place du Comité national olympique et sportif français, les droits et actions découlant de la propriété des emblèmes olympiques et paralympiques nationaux, par dérogation aux articles L. 141-5 et L. 141-7 du code du sport. L'objectif poursuivi est de renforcer la capacité du COJO à sécuriser les recettes commerciales qu'il tire des partenariats noués avec les entreprises : le COJO pourrait ainsi bénéficier directement du régime de protection étendu des emblèmes olympiques et paralympiques nationaux, lequel permet de faire sanctionner par les tribunaux des usages indus, visant à tirer un profit injustifié des expressions « *JO* », « *Jeux Olympiques* », « *Jeux Paralympiques* » ou « *Paris 2024* ».

Cette disposition est directement en lien avec les dispositions de l'alinéa 9 du paragraphe I de l'article 158, dont l'objet est d'autoriser l'Etat à garantir les emprunts bancaires contractés avant le 30 juin 2025 par le COJO, en vue de couvrir un éventuel déficit budgétaire à l'issue de l'organisation des jeux. En effet, elle permet à l'association de sécuriser ses recettes commerciales et, partant, son résultat d'exploitation. Elle vient donc réduire le risque d'appel en garantie et concourt directement à la détermination du plafond de la garantie, fixé à 3 milliards d'euros par le paragraphe I de l'article 158, sur la base des projections budgétaires pluriannuelles du COJO.

Elle forme donc, avec celles des dispositions de l'article 158 autorisant l'octroi des garanties de l'Etat et fixant leur régime au sens du 5° du II de l'article 34 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances, un dispositif financier d'ensemble.

## **10. Sur l'article 159**

Pour assurer le financement de ses missions, le Fonds de garantie des assurances obligatoires de dommages (FGAO) dispose de ressources provenant d'impositions de toutes natures qui ont le caractère de taxes affectées au sens de l'article 2 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances. Plus précisément, aux termes de l'article L. 421-4 du code des assurances, le FGAO est alimenté par des contributions des entreprises d'assurance, des automobilistes assurés et des responsables d'accidents automobiles non assurés. L'article 421-6-1 du code des assurances prévoit en outre qu'une contribution spécifique à la charge des assurés est affectée au FGAO pour le financement de sa mission « majoration légale de rente », celle-ci faisant dès lors l'objet d'une comptabilité distincte au sein des comptes du fonds.

Compte tenu de la situation comptable positive de la mission « majoration légale de rente » et du déficit important des missions « défaillances » du FGAO, ainsi que de l'élargissement des missions « défaillances » prévues aux paragraphes I et II du même article, le paragraphe III de l'article 159 de la loi adoptée a pour objet de permettre le transfert des ressources excédentaires issues de la taxe affectée prévue à l'article 421-6-1 du code des assurances au bénéfice des missions « défaillances ».

Le paragraphe III de l'article 159 se rattache ainsi au a) du 7° du II de l'article 34 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances.

Par ailleurs, les paragraphes I et II de l'article 159 élargissent le champ des missions « défaillances » du FGAO en prévoyant la couverture des contrats dommages-ouvrage en cours de validité souscrits par des particuliers avant le 1<sup>er</sup> juillet 2018 et en supprimant le délai de 5 ans fixé pour leur réclamation des sinistres. Ces dispositions forment un dispositif d'ensemble avec le paragraphe III, puisque l'élargissement des missions « défaillances » du FGAO rend indispensable l'adaptation des circuits de financement prévue à ce paragraphe.

### **11. Sur l'article 166**

La participation de la France au projet important d'intérêt européen commun (PIIEC) sur l'hydrogène est un axe majeur de la stratégie nationale hydrogène. Son objectif est de constituer une rampe de lancement pour la filière industrielle de l'hydrogène décarboné.

L'article 166 de la loi adoptée confie à Bpifrance la gestion et le versement de la participation de la France au PIIEC sur l'hydrogène, pour favoriser la relance de l'économie française dans le contexte de la crise sanitaire et accélérer la transition écologique de l'économie française, compte tenu de l'émergence d'une filière de l'hydrogène décarboné.

La mission confiée à Bpifrance fera l'objet d'un financement direct par l'Etat qui affectera les dépenses budgétaires de l'exercice 2022.

L'article 166 trouve par suite sa place en loi de finances sur le fondement des dispositions du b) du 7<sup>o</sup> du II de l'article 34 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances.

### **12. Sur l'article 190**

Le rapport prévu par l'article 190 de la loi adoptée a pour objet l'évaluation de l'activité d'accompagnement et d'insertion des étudiants ultramarins de l'Agence de l'outre-mer pour la mobilité. Cette agence est un établissement public administratif placé sous la tutelle du ministère chargé de l'outre-mer et intervient sur le champ des politiques publiques menées par ce ministère sur les programmes 123 et 138, relatifs à l'emploi et aux conditions de vie en outre-mer. L'agence est en partie financée sur crédits budgétaires de ces deux programmes, pour un total de 60 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 55 millions d'euros de crédits de paiement inscrits dans la loi adoptée.

L'article 190 se rattache par conséquent au e) du 7<sup>o</sup> du II de l'article 34 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances, qui permet à la loi de finances de « *comporter toutes dispositions relatives à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques* ».

### **13. Sur l'article 206**

Le rapport prévu par l'article 206 de la loi adoptée a pour objet d'évaluer les dépenses de partenariat des entreprises privées et les moyens d'encourager ces dépenses dans la perspective des Jeux olympiques de 2024.

Les moyens envisagés par le rapport pourront notamment prendre la forme d'outils budgétaires ou fiscaux : c'est ce que suggère l'exposé sommaire de l'amendement à l'origine de cette disposition, qui propose la mise en place d'un crédit d'impôt temporaire.

L'article 206 se rattache par conséquent au e) du 7° du II de l'article 34 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances, qui permet à la loi de finances de « *comporter toutes dispositions relatives à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques* ».

#### **14. Sur l'article 209**

L'expérimentation relative à l'élargissement des formes d'insertion par l'activité économique au travail indépendant a été mise en place par la loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel, pour une durée de trois années.

Au terme de cette période, dix-huit entreprises d'insertion par le travail indépendant ont été créées. Cohérente avec la stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté, cette expérimentation participe, dans le contexte de crise sanitaire et économique que traverse la France, de l'effort des pouvoirs publics pour multiplier les solutions d'accompagnement à la création d'activité.

En prolongeant l'expérimentation, l'article 209 affecte directement les dépenses budgétaires de l'année 2022 au sens du b) du 7° du II de l'article 34 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances, dans la mesure où l'accompagnement financier de l'Etat sera, par cette disposition, prolongé de trois ans.

#### **IV. Sur le respect de la « règle de l'entonnoir »**

La règle « *de l'entonnoir* », qui découle de l'économie de l'article 45 de la Constitution, notamment de la première phrase de son alinéa, aux termes de laquelle : « *Tout projet ou proposition de loi est examiné successivement dans les deux assemblées du Parlement en vue de l'adoption d'un texte identique* », interdit en principe l'ajout d'articles additionnels ou l'adoption d'amendements après la première lecture qui ne soient pas en relation directe avec une disposition du texte restant en discussion, c'est-à-dire qui n'a pas été adoptée dans les mêmes termes par l'une et l'autre des assemblées. Ne sont en revanche pas soumis à cette obligation les amendements destinés à assurer le respect de la Constitution, à opérer une coordination avec des textes en cours d'examen ou à corriger une erreur matérielle.

Par ailleurs, lorsqu'un article d'un projet de loi n'a pas été adopté dans les mêmes termes par les deux assemblées à l'issue de la première lecture, la totalité de ses dispositions doit être regardée comme restant en discussion, y compris celles adoptées en termes identiques ; dès lors, des adjonctions ou modifications peuvent y être apportées en nouvelle lecture, sous réserve qu'elles présentent un lien direct avec au moins l'une des dispositions de cet article (cf. notamment la décision n° 2018-771 DC du 25 octobre 2018, paragr. 4).

## 1. Sur les 1° et 2° du paragraphe I de l'article 21

Afin d'assurer sa mise en conformité avec le droit européen, l'article 77 de la loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises (loi « Pacte ») a modifié la procédure de cantonnement des actifs devenus illiquides des organismes de placement collectifs.

En particulier, les articles L. 214-7-4 et suivants du code monétaire et financier ont été modifiés afin de rendre le mécanisme de cantonnement conforme à la directive « OPCVM » interdisant la transformation d'un OPCVM conforme à ses dispositions en un organisme qui ne l'est pas et ne peut être agréé. La procédure consistant en la scission de l'OPC en deux nouveaux organismes, l'un accueillant les actifs sains (« OPC réplique »), l'autre les actifs litigieux (« OPC side-pocket »), a été remplacée par une procédure dans laquelle l'OPC initial survit et conserve les actifs litigieux tandis que les actifs sains sont transférés à une nouvelle structure (« OPC réplique ») qui a la même nature juridique que l'ancienne.

Il résulte de cette modification que la neutralité fiscale de la nouvelle procédure de cantonnement n'était plus assurée.

Un amendement n° 1388 a donc été adopté en première lecture à l'Assemblée nationale, créant un article 5 *quater*, en vue de rétablir la neutralité fiscale, pour les porteurs de parts personnes physiques, des opérations de cantonnement d'actifs illiquides réalisées en application de la nouvelle réglementation financière.

Cependant, les dispositions de l'amendement n'assuraient pas la neutralité fiscale pour l'ensemble des porteurs de parts d'OPC, notamment pour les personnes morales, ce dont il résultait une rupture d'égalité entre catégories de porteurs de parts.

En conséquence, afin d'assurer le respect de la Constitution, un amendement n° 874 adopté lors de l'examen du texte en nouvelle lecture par l'Assemblée nationale a introduit une disposition supplémentaire prévoyant que ne sera pas compris dans le résultat imposable le profit résultant de la remise de parts de « l'OPC réplique » à une personne morale.

Pour le reste, compte tenu du rejet du texte par le Sénat en première lecture, l'Assemblée nationale pouvait amender les dispositions de l'article 5 *quater* lors de l'examen de ce texte en nouvelle lecture et prévoir les mesures de coordination nécessaires.

## 2. Sur l'article 38

L'article 38 de la loi adoptée fait évoluer la taxation des plus-values de cession sur les titres de sociétés foncières solidaires disposant d'un mandat SIEG (service d'intérêt économique général).

Il découle d'un amendement déposé en nouvelle lecture, destiné à transférer en première partie de la loi de finances les dispositions, qui avaient été insérées dans la seconde partie de la loi de finances par l'article 29 G, adopté en première lecture, et dont l'entrée en vigueur avait été fixée initialement au 1<sup>er</sup> janvier 2023.

Le Sénat ayant rejeté le projet de loi de finances pour 2022 lors de l'examen du texte en première lecture, l'ensemble des dispositions de la loi de finances restaient en discussion.

Dans ces conditions, la règle de l'entonnoir ne saurait avoir été méconnue par ce simple transfert de dispositions encore en discussion de la seconde à la première partie de la loi de finances.

\*\*\*

Pour ces raisons, le Gouvernement est d'avis que les griefs articulés par les auteurs des recours ne sont pas de nature à conduire à la censure de la loi de finances pour 2022 dans son ensemble, ni à la censure de ses articles 165, 194 et 211. Aussi estime-t-il que le Conseil constitutionnel devra rejeter les recours dont il est saisi.