

17 décembre 2021



Monsieur le Président,

Conformément au second alinéa de l'article 61 de la Constitution, nous avons l'honneur de déférer au Conseil constitutionnel la loi de finances pour 2022/

A cet effet, vous voudrez trouver, ci-joint, la liste des signataires de ce recours ainsi qu'un mémoire développant les motifs de la saisine.

Nous vous prions de croire, Monsieur le Président, à l'expression de notre haute considération.

Damien ABAD.

Monsieur Laurent FABIUS  
Président du Conseil constitutionnel  
2, rue Montpensier  
75001 PARIS

# Saisine du Conseil constitutionnel

**PAR DES DÉPUTÉS DU GROUPE LES RÉPUBLICAINS (LR) DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

**SUR LA LOI DE FINANCES POUR 2022**

Monsieur le Président,  
Mesdames et Messieurs les Conseillers,

Les députés soussignés ont l'honneur, en application des dispositions de l'article 61, alinéa 2, de la Constitution, de déférer au Conseil constitutionnel l'ensemble de la loi de finances pour 2022, telle qu'elle a été adoptée par le Parlement le 15 décembre 2021.

Les députés auteurs de la présente saisine estiment que la loi déférée porte atteinte à plusieurs principes et libertés constitutionnels.

A l'appui de cette saisine, sont développés les griefs suivants.

\*\*\*

### **La loi de finances pour 2022 méconnaît le principe de sincérité budgétaire**

Les députés auteurs de la présente saisine considèrent que la loi de finances pour 2022 contrevient au principe de sincérité budgétaire.

Or, le Conseil constitutionnel contrôle le respect du principe de sincérité budgétaire sur le fondement des articles 14 et 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et des articles 27 et 32 de la loi organique relative aux lois de finances (*voir par ex. Décision n°2016-744 DC du 29 décembre 2016*).

Le Conseil constitutionnel a régulièrement indiqué que le principe de sincérité s'analysait comme l'absence d'intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre de la loi de finances. De plus l'article 32 de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances susvisée dispose que : "*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*".

Or, en l'espèce, plusieurs éléments permettent d'établir que le Gouvernement a manifestement méconnu ce principe au cours de la procédure d'examen de la loi de finances.

Comme l'a relevé le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) dans son avis sur le projet de loi de finances, rendu le 17 septembre 2021, la prévision de dépenses pour 2022 « *n'inclut pas l'intégralité des dépenses annoncées au cours de l'été, [...] que le Gouvernement prévoit de faire adopter en cours de débat parlementaire par voie d'amendement. En conséquence, le Haut Conseil n'est pas en mesure de se prononcer sur leur réalisme.* »

En effet, de nombreuses dépenses annoncées entre août et septembre, n'ont pas été traduites dans le texte initial tel que déposé à l'Assemblée nationale.

Par ailleurs, d'autres annonces de dépenses ont par ailleurs été communiquées simultanément au débat parlementaire de la loi de finances à l'Assemblée nationale, avant d'être effectivement incluses dans le texte à la dernière minute par voie d'amendement.

Le procédé ne serait pas contestable si le nombre d'amendements restait marginal mais ce n'est absolument pas le cas lors de cette loi de finances. En effet, le Gouvernement a déposé 125 amendements en première lecture sur son propre projet de loi. Il en a déposé à nouveau 72 autres en nouvelle lecture sur un texte qui était pourtant le même que celui qui avait été voté en première lecture, les Sénateurs ayant rejeté le texte sans aller aux termes de son examen. Jamais lors des quatre précédentes lois de finances de cette législature, le Gouvernement n'avait déposé autant d'amendements sur son propre projet de loi.

Or, ces amendements de dernière minute du Gouvernement adoptés en première lecture ont engendré près de 20 milliards d'euros de dépenses nouvelles par rapport à la version initiale du projet de loi de finances. Ces amendements, dont beaucoup introduisaient des dispositifs importants dont le Gouvernement lui-même vantait l'ampleur et l'impact politique (revenu d'engagement, plan d'investissement « France 2030 »), n'ont donc fait l'objet, de fait, ni d'études d'impact, ni d'avis du Conseil d'Etat, alors qu'ils ont pourtant de conséquences financières très lourdes sur plusieurs exercices budgétaires à venir.

A ce titre, les requérants souhaitent porter à la connaissance du Conseil Constitutionnel que le dépôt et l'adoption d'un seul amendement Gouvernemental a ouvert pas moins de 34 milliards d'euros de crédit de paiement, ce qui porte manifestement atteinte à la sincérité budgétaire et à la portée de l'autorisation parlementaire, en ce que cet amendement aurait dû être inscrit dès le texte initial et non par voie d'amendement gouvernemental.

La forte sous-estimation des dépenses lors du dépôt du projet de loi a ainsi conduit le HCFP à constater son incapacité de se prononcer sur les prévisions de déficit : « *A l'inverse, la prévision des dépenses est raisonnable compte tenu des éléments transmis au Haut Conseil. Cependant, ces éléments étant incomplets, le Haut Conseil n'est pas à ce stade en mesure de se prononcer sur la plausibilité de la prévision de déficit pour 2022 (- 4,8 points de PIB).* »

Une telle profusion d'amendements de dernière minute, modifiant de manière substantielle les prévisions de dépenses, ne permet pas aux parlementaires de se prononcer en pleine connaissance de cause sur le vote de ce budget. En l'espèce l'examen de la loi de finances au Parlement a été grandement faussé et le travail parlementaire entravé.

En cela les conditions d'examen de cette loi de finances pour 2022 portent également atteinte à l'exigence de clarté et de sincérité des débats, dont le Conseil Constitutionnel contrôle le respect (voir par ex. Décision n°2015-715 DC du 5 août 2015, cons.8 à 10). D'ailleurs dans son intervention à la tribune de l'Assemblée nationale lors de la discussion générale de la première partie de la loi de finances pour 2022, Gilles Carrez, ancien président de la commission des finances, a qualifié ce projet de loi de finances pour 2022 de « *probablement insincère* ».

La Décision du Conseil constitutionnel 2005-512 DC du 21 avril 2005, qui porte sur le principe de clarté et de sincérité des débats parlementaires est à ce titre assez éclairante. Comme l'écrivait M. Chamussy dans les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel, « *le principe de*

*clarté et de sincérité s'impose au débat parlementaire dans son ensemble ; il protège la minorité contre les abus éventuels de la majorité mais permet également aux assemblées de mettre en œuvre des procédures destinées à garantir le bon déroulement de leur travail ».*

Pour ces différentes raisons, les requérants estiment qu'il appartient à votre Conseil de reconnaître le caractère insincère de la loi de finances pour 2022 et d'en censurer l'intégralité de ses dispositions.

### **L'article 39 octies présente le caractère de « cavalier législatif » ou de « cavalier budgétaire »**

En effet cet article 39 octies autorise pour une durée illimitée le stockage des produits dangereux non radioactifs en couches géologiques profondes présents sur le territoire de la commune de Wittelsheim. Il s'agit incontestablement d'un cavalier législatif dont le Conseil Constitutionnel sanctionne régulièrement l'intervention.

En effet, aucun débat n'a pu avoir lieu au Parlement sur le bien-fondé ou non de ce stockage définitif et irréversible et par voie de conséquence, voter une disposition l'autorisant va très au-delà de ce que la loi budgétaire peut autoriser ;

D'autre part, le dernier considérant de la charte de l'environnement (intégré au préambule de la constitution) est ainsi rédigé : *considérant « qu'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 ».*

Le Conseil Constitutionnel a jugé que le préambule avait bien une valeur constitutionnelle même s'il n'instituait pas un droit ou une liberté que la Constitution garantit (*Conseil Constitutionnel 10 novembre 2011 Ekaterina AB numéro 2011-192 QPC paragraphe 20 Conseil constitutionnel 7 mai 2014 société Casuca numéro 2014 – 394 Q PC paragraphe 5*). Or, l'atteinte aux droits et besoins des générations futures apparaît comme une évidence.

Pour ces différentes raisons, les requérants estiment qu'il appartient à votre Conseil de censurer l'intégralité de cet article.

\*\*\*

Souhaitant que ces questions soient tranchées en droit, les députés auteurs de la présente saisine demandent donc au Conseil constitutionnel de se prononcer sur ces points et tous ceux qu'il

estimera pertinents eu égard à la fonction de contrôle de constitutionnalité de la loi que lui confère la Constitution.