

Décision n° 2022-847 DC
du 29 décembre 2022

(Loi de finances pour 2023)

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL A ÉTÉ SAISI, dans les conditions prévues au deuxième alinéa de l'article 61 de la Constitution, de la loi de finances pour 2023, sous le n° 2022-847 DC, le 19 décembre 2022, par M. Olivier MARLEIX, Mme Emmanuelle ANTHOINE, M. Thibault BAZIN, Mmes Valérie BAZIN-MALGRAS, Anne-Laure BLIN, Émilie BONNIVARD, MM. Jean-Yves BONY, Ian BOUCARD, Jean-Luc BOURGEAUX, Xavier BRETON, Hubert BRIGAND, Fabrice BRUN, Dino CINIÉRI, Éric CIOTTI, Pierre CORDIER, Mmes Josiane CORNELOUP, Marie-Christine DALLOZ, MM. Vincent DESCOEUR, Fabien DI FILIPPO, Julien DIVE, Francis DUBOIS, Mme Virginie DUBY-MULLER, MM. Pierre-Henri DUMONT, Nicolas FORISSIER, Jean-Jacques GAULTIER, Mme Annie GENEVARD, M. Philippe GOSSELIN, Mme Justine GRUET, MM. Victor HABERT-DASSAULT, Meyer HABIB, Michel HERBILLON, Patrick HETZEL, Philippe JUVIN, Mansour KAMARDINE, Marc LE FUR, Mme Véronique LOUWAGIE, M. Emmanuel MAQUET, Mmes Alexandra MARTIN, Frédérique MEUNIER, MM. Maxime MINOT, Yannick NEUDER, Jérôme NURY, Éric PAUGET, Mmes Isabelle PÉRIGAULT, Christelle PETEX-LEVET, MM. Alexandre PORTIER, Aurélien PRADIÉ, Nicolas RAY, Vincent ROLLAND, Raphaël SCHELLENBERGER, Vincent SEITLINGER, Mmes Nathalie SERRE, Michèle TABAROT, MM. Jean-Pierre TAITE, Jean-Louis THIÉRIOT, Mme Isabelle VALENTIN, MM. Pierre VATIN, Antoine VERMOREL-MARQUES, Jean-Pierre VIGIER, Stéphane VIRY, Mme Christelle D'INTORNI, M. Charles de COURSON et Mme Véronique BESSE, députés.

Il a également été saisi le même jour, par Mmes Mathilde PANOT, Nadège ABOMANGOLI, MM. Laurent ALEXANDRE, Gabriel AMARD, Mmes Ségolène AMIOT, Farida AMRANI, M. Rodrigo ARENAS, Mme Clémentine AUTAIN, MM. Ugo BERNALICIS, Christophe BEX, Carlos Martens BILONGO, Manuel BOMPARD, Idir BOUMERTIT, Louis BOYARD, Aymeric CARON, Sylvain CARRIÈRE, Florian CHAUCHE, Mme Sophia CHIKIROU, MM. Hadrien CLOUET, Éric COQUEREL, Alexis CORBIÈRE, Jean-François COULOMME, Mme Catherine COUTURIER, MM. Hendrik DAVI, Sébastien DELOGU, Mmes Alma

DUFOUR, Karen ERODI, Martine ETIENNE, M. Emmanuel FERNANDES, Mmes Sylvie FERRER, Caroline FIAT, M. Perceval GAILLARD, Mmes Raquel GARRIDO, Clémence GUETTÉ, M. David GUIRAUD, Mmes Mathilde HIGNET, Rachel KEKE, MM. Andy KERBRAT, Bastien LACHAUD, Maxime LAISNEY, Arnaud LE GALL, Antoine LÉAUMENT, Mmes Élise LÉBOUCHER, Charlotte LEDUC, M. Jérôme LEGAVRE, Mmes Sarah LEGRAIN, Murielle LEPVRAUD, Pascale MARTIN, Élisabeth MARTIN, MM. William MARTINET, Frédéric MATHIEU, Damien MAUDET, Mmes Marianne MAXIMI, Manon MEUNIER, M. Jean-Philippe NILOR, Mmes Danièle OBONO, Nathalie OZIOL, MM. François PIQUEMAL, Thomas PORTES, Loïc PRUD'HOMME, Jean-Hugues RATENON, Sébastien ROME, François RUFFIN, Aurélien SAINTOUL, Michel SALA, Mmes Danielle SIMONNET, Ersilia SOUDAIS, Anne STAMBACH-TERRENOIR, Bénédicte TAURINE, Andrée TAURINYA, M. Matthias TAVEL, Mme Aurélie TROUVÉ, MM. Paul VANNIER, Léo WALTER, Boris VALLAUD, Joël AVIRAGNET, Christian BAPTISTE, Mme Marie-Noëlle BATTISTEL, MM. Mickaël BOULOUX, Philippe BRUN, Elie CALIFER, Alain DAVID, Arthur DELAPORTE, Stéphane DELAUTRETTE, Inaki ECHANIZ, Olivier FAURE, Guillaume GAROT, Jérôme GUEDJ, Johnny HAJJAR, Mmes Chantal JOURDAN, Marietta KARAMANLI, Fatiha KELOUA-HACHI, MM. Gérard LESEUL, Philippe NAILLET, Mmes Anna PIC, Christine PIRÈS BEAUNE, M. Dominique POTIER, Mmes Valérie RABAULT, Claudia ROUAUX, Isabelle SANTIAGO, M. Hervé SAULIGNAC, Mmes Mélanie THOMIN, Cécile UNTERMAIER, MM. Roger VICOT, André CHASSAIGNE, Mme Soumya BOUROUAHA, M. Pierre DHARRÉVILLE, Mme Elsa FAUCILLON, MM. Sébastien JUMEL, Jean-Paul LECOQ, Yannick MONNET, Stéphane PEU, Fabien ROUSSEL, Nicolas SANSU, Jean-Marc TELLIER, Hubert WULFRANC, Moetai BROTHERSON, Jean-Victor CASTOR, Steve CHAILLOUX, Mmes Émeline K BIDI, Karine LEBON, MM. Tematai LE GAYIC, Frédéric MAILLOT, Marcellin NADEAU, Davy RIMANE, Giovanni WILLIAM, Mmes Cyrielle CHATELAIN, Christine ARRIGHI, Delphine BATHO, M. Julien BAYOU, Mme Lisa BELLUCO, MM. Karim BEN CHEÏKH, Charles FOURNIER, Mme Marie-Charlotte GARIN, M. Hubert JULIEN-LAFERRIÈRE, Mmes Julie LAERNOES, Marie POCHON, M. Jean-Claude RAUX, Mmes Sandra REGOL, Sandrine ROUSSEAU, Eva SAS et M. Nicolas THIERRY, députés.

Au vu des textes suivants :

– la Constitution ;

– l’ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;

– la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances ;

– le code général des collectivités territoriales ;

– le code des douanes ;

– le code général de la fonction publique ;

– le code général des impôts ;

– le code de procédure pénale ;

– la loi n° 2010-476 du 12 mai 2010 relative à l’ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d’argent et de hasard en ligne ;

– la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l’action publique locale ;

– l’avis du Haut conseil des finances publiques n° 2022-4 du 21 septembre 2022 relatif aux projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour l’année 2023 ;

– l’avis du Haut conseil des finances publiques n° 2022-5 du 21 septembre 2022 relatif au projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027 ;

– le règlement du 11 mars 2022 sur la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour les déclarations de conformité à la Constitution ;

Au vu des pièces suivantes :

– les observations présentées à la demande du Conseil constitutionnel par la présidente de l’Assemblée nationale, enregistrées le 21 décembre 2022 ;

– les observations du Gouvernement, enregistrées le 23 décembre 2022 ;

Et après avoir entendu le rapporteur ;

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL S'EST FONDÉ SUR CE QUI SUIT :

1. Les députés requérants défèrent au Conseil constitutionnel la loi de finances pour 2023 dont ils critiquent la procédure d'adoption et la sincérité.

2. Les députés auteurs de la première saisine contestent également la conformité à la Constitution de son article 109 et la place en loi de finances de son article 212. Les députés auteurs de la seconde saisine critiquent par ailleurs la procédure d'adoption des articles 6 et 55, ainsi que la conformité à la Constitution de l'article 115. Ils contestent en outre la place en loi de finances des articles 160 et 190 et font valoir que, par ses carences, cette loi méconnaîtrait plusieurs exigences constitutionnelles.

– Sur la procédure d'adoption de la loi :

. En ce qui concerne l'engagement de la responsabilité du Gouvernement :

3. Les députés requérants reprochent à la Première ministre d'avoir, en première puis en nouvelle lectures, engagé la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée nationale sur le vote de la première puis de la seconde partie du projet de loi de finances pour 2023, alors que, selon eux, le troisième alinéa de l'article 49 de la Constitution imposerait d'exercer cette prérogative sur le vote de l'ensemble du projet.

4. À titre subsidiaire, les députés auteurs de la seconde saisine soutiennent que, à supposer que ces dispositions imposent que la responsabilité du Gouvernement soit successivement engagée sur les deux parties du projet de loi de finances, la Première ministre ne pouvait, comme elle l'a fait, engager la responsabilité du Gouvernement sur l'ensemble du projet de loi en lecture définitive.

5. Les mêmes députés critiquent en outre le fait que la responsabilité du Gouvernement ait été engagée, en première puis en nouvelle lectures, sur un texte qui ne reprenait pas les articles et amendements déjà adoptés par l'Assemblée nationale avant l'exercice de cette prérogative. Ils en déduisent que le troisième alinéa de l'article 49 de la

Constitution aurait été mis en œuvre dans des conditions méconnaissant le droit d'amendement, le premier alinéa de l'article 24 de la Constitution, ainsi que le principe de « *bon fonctionnement démocratique* ».

6. Ils soutiennent également que la liste des amendements retenus par la Première ministre et le texte officiel sur le vote duquel la responsabilité du Gouvernement a été engagée en première puis en nouvelles lectures n'auraient pas été portés à la connaissance des députés en temps utile. Ils estiment par ailleurs que le délai de quarante-huit heures devant s'écouler entre le dépôt d'une motion de censure et son vote, mentionné au deuxième alinéa de l'article 49 de la Constitution, aurait été méconnu à l'occasion de l'examen de la seconde partie en première lecture. Ils critiquent enfin la modification tardive de l'ordre du jour fixant la date de l'examen de la motion de censure déposée à la suite de l'engagement de la responsabilité du Gouvernement sur le vote de la seconde partie du projet de loi en nouvelle lecture. Il en résulterait une méconnaissance des exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire.

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

8. Aux termes de l'article 42 de la loi organique du 1^{er} août 2001 mentionnée ci-dessus : « *La seconde partie du projet de loi de finances de l'année ... ne peut être mise en discussion devant une assemblée avant l'adoption de la première partie* ». Ces dispositions subordonnent la discussion de la seconde partie de la loi de finances de l'année, relative aux dépenses, à l'adoption de la première partie, relative aux ressources et aux données générales de l'équilibre budgétaire.

9. En premier lieu, en engageant successivement la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée nationale sur le vote de la première

partie puis sur le vote de la seconde partie du projet de loi de finances pour 2023, lors de son examen en première et en nouvelle lectures, la Première ministre a mis en œuvre cette prérogative dans des conditions qui ne méconnaissent ni le troisième alinéa de l'article 49 de la Constitution ni les exigences découlant de l'article 42 de la loi organique du 1^{er} août 2001.

10. En deuxième lieu, aux termes du dernier alinéa de l'article 45 de la Constitution : « *Si la commission mixte ne parvient pas à l'adoption d'un texte commun ou si ce texte n'est pas adopté dans les conditions prévues à l'alinéa précédent, le Gouvernement peut, après une nouvelle lecture par l'Assemblée nationale et par le Sénat, demander à l'Assemblée nationale de statuer définitivement. En ce cas, l'Assemblée nationale peut reprendre soit le texte élaboré par la commission mixte, soit le dernier texte voté par elle, modifié le cas échéant par un ou plusieurs des amendements adoptés par le Sénat* ». Il résulte de ces dispositions que, dans le cas où, comme en l'espèce, la commission mixte paritaire n'est pas parvenue à l'adoption d'un texte commun et où le Sénat a rejeté en nouvelle lecture le texte qui lui était soumis, l'Assemblée nationale ne peut adopter que le dernier texte voté par elle, aucun amendement n'étant plus recevable à ce stade de la procédure. Dès lors, la Première ministre pouvait, au stade de la lecture définitive, engager la responsabilité du Gouvernement sur le vote de l'ensemble du projet de loi.

11. En troisième lieu, l'engagement de la responsabilité du Gouvernement sur le vote d'un projet ou d'une proposition de loi peut intervenir à tout moment lors de l'examen du texte par l'Assemblée nationale, sans qu'il soit nécessaire que le texte sur le vote duquel est engagée sa responsabilité reprenne les articles et amendements adoptés par l'Assemblée nationale.

12. En quatrième lieu, la motion de censure déposée le 2 novembre 2022 à 17 h 45 à la suite de l'engagement de la responsabilité du Gouvernement sur le vote de la seconde partie en première lecture, ayant été mise aux voix le 4 novembre 2022 à 18 h 42 ainsi qu'en atteste le compte rendu de la séance, le grief tiré de la méconnaissance du deuxième alinéa de l'article 49 de la Constitution doit être écarté.

13. En dernier lieu, il ne résulte ni des conditions dans lesquelles ont été diffusés la liste des amendements retenus par la Première ministre et le texte sur lequel a été engagée la responsabilité du Gouvernement, ni des conditions dans lesquelles a été inscrit à l'ordre du jour l'examen de la motion de censure déposée à la suite de l'engagement de la responsabilité du Gouvernement sur le vote de la seconde partie en nouvelle lecture, une

méconnaissance des exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire.

14. Il résulte de ce qui précède qu'aucune exigence constitutionnelle n'a été méconnue lors de la mise en œuvre de la procédure prévue par le troisième alinéa de l'article 49 de la Constitution.

. En ce qui concerne le rejet du projet de loi de règlement pour l'année 2021 :

15. Les députés auteurs de la première saisine relèvent que le projet de loi de finances pour 2023 a été mis en discussion malgré le rejet du projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2021. Ils soutiennent que, dès lors, la loi déferée aurait été adoptée en méconnaissance des exigences résultant de l'article 41 de la loi organique du 1^{er} août 2001.

16. Aux termes de l'article 41 de la loi organique du 1^{er} août 2001 :
« Le projet de loi de finances de l'année ne peut être mis en discussion devant une assemblée avant le vote par celle-ci, en première lecture, sur le projet de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année afférent à l'année qui précède celle de la discussion dudit projet de loi de finances ».

17. Il résulte des termes mêmes de ces dispositions qu'elles subordonnent la mise en discussion du projet de loi de finances de l'année devant une assemblée non à l'adoption du projet de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes afférent à l'année précédente, mais à son vote en première lecture. L'Assemblée nationale s'étant prononcée par un vote, en première lecture, sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2021, avant que le projet de loi de finances pour 2023 ne soit mis en discussion devant elle, ce grief ne peut qu'être écarté.

. En ce qui concerne l'absence d'adoption du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027 :

18. Les députés requérants soutiennent que, faute d'adoption du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027, la loi déferée aurait été adoptée en méconnaissance du principe de sincérité du débat parlementaire. Les députés auteurs de la seconde saisine soutiennent, en particulier, qu'auraient été méconnues les exigences de l'article 1^{er} H de la loi organique du 1^{er} août 2001.

19. 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'État dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique* ». Le premier alinéa de son article 47 dispose : « *Le Parlement vote les projets de loi de finances dans les conditions prévues par une loi organique* ».

20. Aux termes de l'avant-dernier alinéa de l'article 34 de la Constitution : « *Les orientations pluriannuelles des finances publiques sont définies par des lois de programmation. Elles s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques* ». Le dernier alinéa du même article dispose : « *Les dispositions du présent article pourront être précisées et complétées par une loi organique* ».

21. Les orientations pluriannuelles définies par la loi de programmation des finances publiques n'ont pas pour effet de porter atteinte à la liberté d'appréciation et d'adaptation que le Gouvernement tient de l'article 20 de la Constitution dans la détermination et la conduite de la politique de la Nation. Elles n'ont pas davantage pour effet de porter atteinte aux prérogatives du Parlement lors de l'examen et du vote des projets de loi de finances.

22. L'article 1^{er} H de la loi organique du 1^{er} août 2001 dispose que les lois de finances de l'année comprennent un article liminaire présentant un tableau de synthèse qui rappelle les prévisions de la loi de programmation des finances publiques en vigueur pour l'année en question. Ces dispositions, qui ont pour objet d'améliorer l'information du Parlement, ne peuvent faire obstacle à l'examen des projets de loi de finances de l'année dans les conditions fixées par l'article 47 de la Constitution.

23. En l'espèce, le tableau de synthèse de l'article liminaire de la loi de finances pour l'année 2023 reprend les prévisions présentées dans le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027. Si ce projet de loi de programmation, qui a été déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale le même jour que le projet de loi de finances, n'a pas été adopté avant l'adoption de la loi de finances pour 2023, il ne résulte de cette circonstance aucune méconnaissance de l'article 1^{er} H de la loi organique du 1^{er} août 2001 ni du principe de clarté et de sincérité du débat parlementaire.

. En ce qui concerne le droit d'amendement :

24. Les députés auteurs de la seconde saisine soutiennent que de nombreux amendements déposés en première et en nouvelle lectures devant l'Assemblée nationale n'auraient « *pas été traités* » ni « *inscrits à l'ordre du jour* ». Ils critiquent par ailleurs les délais selon eux insuffisants impartis aux députés pour déposer leurs amendements en commission en nouvelle lecture. Il en résulterait une méconnaissance du droit d'amendement des parlementaires.

25. Selon le premier alinéa de l'article 44 de la Constitution : « *Les membres du Parlement et le Gouvernement ont le droit d'amendement. Ce droit s'exerce en séance ou en commission selon les conditions fixées par les règlements des assemblées, dans le cadre déterminé par une loi organique* ».

26. D'une part, il résulte de l'instruction que, au cours de chaque lecture, les amendements déposés avant l'engagement de la responsabilité du Gouvernement ont bien été soumis à un examen de recevabilité, publiés et distribués.

27. D'autre part, si, en nouvelle lecture, après l'échec de la commission mixte paritaire, le délai de dépôt des amendements en commission a été particulièrement bref, les dispositions du texte servant de base à ces amendements étaient connues dès l'issue de l'examen du projet de loi par le Sénat, en première lecture. Au surplus, les députés ont ensuite pu déposer des amendements en séance publique jusqu'au début de l'examen du texte.

28. Il résulte de ce qui précède qu'il n'a pas été fait obstacle à l'exercice effectif du droit d'amendement.

29. Il résulte de tout ce qui précède que la loi déférée a été adoptée selon une procédure conforme à la Constitution.

– Sur la sincérité de la loi de finances :

30. Les députés requérants soutiennent que la loi déférée reposerait sur des prévisions économiques insincères. À ce titre, ils se réfèrent aux réserves qu'aurait émises, selon eux, le Haut conseil des finances publiques dans son avis du 21 septembre 2022 mentionné ci-dessus ainsi qu'aux dernières prévisions économiques émanant d'autres institutions. Au soutien de ce grief, les députés auteurs de la seconde saisine se réfèrent,

en outre, à l'avis rendu le même jour par le Haut conseil des finances publiques sur le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027, mentionné ci-dessus, selon lequel n'auraient pas été précisés les effets attendus de certaines réformes.

31. Selon l'article 32 de la loi organique du 1^{er} août 2001 : « *Les lois de finances présentent de façon sincère l'ensemble des ressources et des charges de l'État. Leur sincérité s'apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler* ». Il en résulte que la sincérité de la loi de finances de l'année se caractérise par l'absence d'intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre qu'elle détermine.

32. Les prévisions de recettes et de dépenses doivent être initialement établies par le Gouvernement au regard des informations disponibles à la date du dépôt du projet de loi de finances. Il lui appartient d'informer le Parlement, au cours de l'examen de ce projet de loi, lorsque surviennent des circonstances de droit ou de fait de nature à les remettre en cause et, en pareille hypothèse, de procéder aux corrections nécessaires. Il incombe au législateur, lorsqu'il arrête ces prévisions, de prendre en compte l'ensemble des données dont il a connaissance et qui ont une incidence sur l'article d'équilibre.

33. En premier lieu, le projet de loi de finances a été fondé, pour l'année 2023, sur des prévisions de croissance du produit intérieur brut de 1 %, une hausse des prix à la consommation hors tabac de 4,2 % et une progression de la masse salariale privée de 5 %. Dans son avis relatif à ce projet, le Haut conseil des finances publiques a estimé que la prévision de croissance « *supérieure à celle de la majorité des prévisionnistes, est, du fait de plusieurs hypothèses fragiles, un peu élevée* ». Il a considéré que les deux prévisions tenant à l'évolution des prix et à la masse salariale étaient quant à elles « *plausibles* ». Il ne ressort ainsi ni de l'avis de ce dernier, ni des autres éléments soumis au Conseil constitutionnel, et notamment des prévisions de croissance du produit intérieur brut pour 2023 établies par différentes institutions, que les hypothèses économiques sur lesquelles est fondée la loi de finances sont entachées d'une intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre de la loi déferée. À cet égard, l'avis du Haut conseil des finances publiques relatif au projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027 est sans incidence sur l'appréciation de la sincérité de la loi de finances pour 2023.

34. En second lieu, si, ainsi que pourraient le laisser penser de récentes prévisions, il apparaissait en cours d'année que l'évolution des

charges ou des ressources était telle qu'elle modifierait les grandes lignes de l'équilibre budgétaire, il appartiendra au Gouvernement de soumettre au Parlement un projet de loi de finances rectificative.

35. Il résulte de tout ce qui précède que le grief tiré du défaut de sincérité de la loi de finances doit être écarté.

– Sur la procédure d'adoption de l'article 6 :

36. L'article 6 de la loi déferée complète l'article 39 *quinquies* G du code général des impôts afin de prévoir que certaines entreprises captives de réassurance peuvent constituer, en franchise d'impôt, une provision destinée à faire face aux charges afférentes à certaines opérations de réassurance.

37. Les députés auteurs de la seconde saisine font valoir que ces dispositions auraient été adoptées à l'issue d'une procédure méconnaissant le principe de sincérité des débats parlementaires au motif que, lors de la première lecture devant l'Assemblée nationale, le ministre chargé de l'économie se serait engagé à ne pas faire figurer ces dispositions « *dans le texte final retenu par le Gouvernement* ».

38. En retenant ces dispositions dans le projet de loi sur le vote duquel le Gouvernement a engagé sa responsabilité en nouvelle lecture puis en lecture définitive à l'Assemblée nationale, la Première ministre s'est bornée à faire usage du droit qu'elle tient des dispositions du troisième alinéa de l'article 49 de la Constitution.

39. Dès lors, le grief tiré de l'irrégularité de la procédure d'adoption de l'article 6 doit être écarté.

– Sur la procédure d'adoption de l'article 55 :

40. L'article 55 a pour objet de supprimer la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises à compter du 1^{er} janvier 2024 et d'attribuer, en compensation, de nouvelles ressources aux collectivités territoriales.

41. Les députés auteurs de la seconde saisine font valoir que la présidente de l'Assemblée nationale aurait déclaré à tort neuf amendements portant sur cet article comme irrecevables au titre de l'article 40 de la Constitution, alors que le président de la commission des finances, consulté

pour avis, aurait estimé qu'ils étaient recevables. Il en résulterait, selon eux, une méconnaissance du droit d'amendement des parlementaires « *tel que défini aux articles 40 et 45 de la Constitution* » et de l'article 89 du règlement de l'Assemblée nationale.

42. En premier lieu, aux termes de l'article 40 de la Constitution : « *Les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique* ». La question de la recevabilité financière d'un amendement d'origine parlementaire doit avoir été soulevée devant la première chambre qui en a été saisie pour que le Conseil constitutionnel puisse en examiner la conformité à l'article 40 de la Constitution.

43. En l'espèce, les députés auteurs de la seconde saisine n'établissent ni même n'allèguent que la décision statuant sur la recevabilité financière de ces amendements aurait été contestée en séance publique. La question de leur recevabilité financière ne peut ainsi être directement invoquée devant le Conseil constitutionnel.

44. En second lieu, les règlements des assemblées parlementaires n'ont pas par eux-mêmes une valeur constitutionnelle. Ainsi, la méconnaissance alléguée des dispositions de l'article 89 du règlement de l'Assemblée nationale ne saurait avoir pour effet, à elle seule, de rendre la procédure législative contraire à la Constitution.

45. Il résulte de ce qui précède que l'article 55 a été adopté selon une procédure conforme à la Constitution.

– Sur certaines dispositions de l'article 109 :

46. Le paragraphe I de l'article 109 complète l'article L. 1613-1 du code général des collectivités territoriales afin de fixer le montant de la dotation globale de fonctionnement pour 2023.

47. Si les députés auteurs de la première saisine s'interrogent sur les injustices qui résulteraient des modalités de calcul de cette dotation, ils ne formulent aucun grief à l'encontre de cette disposition.

– Sur certaines dispositions de l’article 115 :

48. Le paragraphe II de l’article 115 prévoit qu’au titre de l’année 2023, une fraction du prélèvement sur le produit brut des jeux de loterie commercialisés en réseau physique de distribution et en ligne est affectée à l’Office français de la biodiversité. Son paragraphe III prévoit que le montant de cette fraction correspond à la part de ce prélèvement assise sur le produit brut des jeux consacrés à la biodiversité organisés par la Française des jeux.

49. Les députés auteurs de la seconde saisine reprochent à ces dispositions de conférer aux jeux de loterie une image positive de nature à favoriser des pratiques addictives. Il en résulterait, selon eux, une méconnaissance du principe de la sauvegarde de la dignité de la personne humaine et de l’article 6 de la Charte de l’environnement.

50. L’affectation d’une fraction du produit des jeux de loterie à l’Office français de la biodiversité n’a ni pour objet ni pour effet de soustraire les jeux qui seront consacrés à la biodiversité à la réglementation en matière de jeux d’argent et de hasard qui, en application du chapitre I^{er} de la loi du 12 mai 2010 mentionnée ci-dessus, a pour objet de limiter et d’encadrer l’offre et la consommation des jeux et d’en contrôler l’exploitation afin, notamment, de prévenir le jeu excessif ou pathologique et de protéger les mineurs.

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

52. Par conséquent, les paragraphes II et III de l’article 115 de la loi déferée, qui ne méconnaissent aucune autre exigence constitutionnelle, sont conformes à la Constitution.

– Sur les griefs dirigés contre l’ensemble de la loi :

53. Les députés auteurs de la seconde saisine dénoncent les insuffisances de la loi dans la programmation des crédits de paiement et autorisations d’engagement en matière de transition écologique. Il en résulterait une méconnaissance des exigences constitutionnelles découlant de la Charte de l’environnement, de l’objectif de valeur constitutionnelle de bon usage des deniers publics ainsi que des exigences résultant de l’article 88-1 de la Constitution.

54. Toutefois, le grief tiré de ce que le législateur aurait méconnu ces exigences constitutionnelles ne peut être utilement présenté devant le Conseil constitutionnel, selon la procédure prévue par l'article 61 de la Constitution, qu'à l'encontre de dispositions déterminées et à la condition de contester le dispositif qu'elles instaurent.

55. En l'espèce, les députés auteurs de la seconde saisine développent une critique générale relative à l'insuffisance des crédits de paiement et des autorisations d'engagement de certains programmes et ne contestent aucune disposition précise de la loi déferée. Leurs griefs ne peuvent dès lors qu'être écartés.

– Sur les dispositions dont la place dans la loi déferée est contestée :

56. Les députés auteurs de la première saisine contestent la place en loi de finances de l'article 212, tandis que les députés auteurs de la seconde saisine contestent celle des articles 160 et 190.

57. Il appartient au Conseil constitutionnel de déclarer contraires à la Constitution les dispositions adoptées en méconnaissance de la règle de procédure relative au contenu des lois de finances, résultant des articles 34 et 47 de la Constitution et de la loi organique du 1^{er} août 2001. Dans ce cas, le Conseil constitutionnel ne préjuge pas de la conformité du contenu de ces dispositions aux autres exigences constitutionnelles.

58. Selon le b du 7^o du paragraphe II de l'article 34 de la loi organique du 1^{er} août 2001, la loi de finances de l'année peut, dans sa seconde partie : « *Comporter des dispositions affectant directement les dépenses budgétaires : - soit de l'année ; - soit de l'année et d'une ou de plusieurs années ultérieures* ».

59. L'article 160 de la loi déferée prévoit que, par dérogation à l'article L. 556-11 du code général de la fonction publique, la limite d'âge pour exercer leur fonction est fixée à soixante-treize ans pour les agents contractuels employés en qualité de médecin de prévention ou de médecin du travail, ainsi que pour les médecins contractuels engagés par l'office français de l'immigration et de l'intégration. Ces dispositions, qui affectent directement les dépenses budgétaires de l'année et d'années ultérieures, trouvent leur place dans une loi de finances et ont été adoptées selon une procédure conforme à la Constitution.

60. L'article 190 proroge, encore une fois, jusqu'au 31 décembre 2027 la dérogation à la règle du placement en cellule individuelle dans les maisons d'arrêt lorsque la distribution intérieure des locaux ou le nombre de personnes détenues présentes ne permet pas son application. Il prévoit, en outre, que le Gouvernement remet au Parlement des rapports sur l'encellulement individuel au troisième trimestre des années 2025 et 2027. Ces dispositions, qui notamment affectent directement les dépenses budgétaires de l'année et d'années ultérieures, trouvent leur place dans une loi de finances et ont été adoptées selon une procédure conforme à la Constitution.

61. L'article 212 prévoit que le titulaire de droits inscrits sur un compte personnel de formation participe, sous certaines conditions, au financement de sa formation. Ces dispositions qui affectent directement les dépenses budgétaires de l'année et d'années ultérieures, trouvent leur place dans une loi de finances et ont été adoptées selon une procédure conforme à la Constitution.

62. Le Conseil constitutionnel n'a soulevé d'office aucune question de conformité à la Constitution de ces dispositions et ne s'est donc pas prononcé sur leur conformité à d'autres exigences constitutionnelles.

– Sur la place d'autres dispositions dans la loi déferée :

63. L'article 82 introduit un nouvel article 343 *bis* au sein du code des douanes afin de prévoir que l'autorité judiciaire communique à l'administration des douanes toute information qu'elle recueille, à l'occasion de toute procédure judiciaire, de nature à faire présumer une infraction commise en matière douanière ou une manœuvre quelconque ayant eu pour objet ou pour résultat de frauder ou de compromettre le recouvrement de certains droits ou taxes.

64. L'article 83 prévoit que les agents des finances publiques sont déliés du secret professionnel à l'égard des assistants spécialisés détachés ou mis à disposition par l'administration fiscale en application de l'article 706 du code de procédure pénale.

65. L'article 98 habilite le Gouvernement à prendre, par ordonnance, toutes mesures relevant du domaine de la loi pour modifier l'article 60 du code des douanes afin de préciser le cadre applicable à la conduite des opérations de visite des marchandises, des moyens de transport et des personnes, sur l'ensemble du territoire douanier.

66. L'article 142 modifie l'expérimentation prévue pour une durée de cinq ans par l'article 34 de la loi du 21 février 2022 mentionnée ci-dessus, afin d'élargir les missions au titre desquelles un établissement public territorial de bassin peut remplacer la contribution budgétaire de ses membres par une contribution assise sur le produit de la fiscalité locale.

67. L'article 143 institue une conférence de financement des transports publics en Île-de-France afin de débattre des solutions à mettre en œuvre pour soutenir ces transports et prévoit la remise d'un rapport au Parlement pour rendre compte de ses travaux.

68. L'article 171 précise le statut des biens des organismes auxquels est délégué le contrôle de transport des denrées périssables sous température dirigée, afin de déroger au régime des biens de retour.

69. L'article 187 fixe le nombre des membres de la commission des infractions fiscales.

70. Ces dispositions ne concernent ni les ressources, ni les charges, ni la trésorerie, ni les emprunts, ni la dette, ni les garanties de l'État, ni la comptabilité publique. Elles n'ont pas trait à l'assiette, au taux et aux modalités de recouvrement des impositions de toutes natures affectées à des personnes morales autres que l'État. Elles n'ont pas pour objet de répartir des dotations aux collectivités territoriales ou d'approuver des conventions financières. Elles ne sont pas relatives au régime de la responsabilité pécuniaire des agents des services publics ou à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques. Elles ne portent pas sur le transfert de données fiscales, lorsque celui-ci permet de limiter les charges ou d'accroître les ressources de l'État. Dès lors, elles ne trouvent pas leur place dans une loi de finances. Sans que le Conseil constitutionnel ne préjuge de la conformité du contenu de ces dispositions aux autres exigences constitutionnelles, il y a lieu de constater que, adoptées selon une procédure contraire à la Constitution, elles lui sont donc contraires.

– Sur les autres dispositions :

71. Le Conseil constitutionnel n'a soulevé d'office aucune autre question de conformité à la Constitution et ne s'est donc pas prononcé sur la constitutionnalité des autres dispositions que celles examinées dans la présente décision.

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL DÉCIDE :

Article 1^{er}. – Sont contraires à la Constitution les articles 82, 83, 98, 142, 143, 171 et 187 de la loi de finances pour 2023.

Article 2. – Les paragraphes II et III de l’article 115 de la loi de finances pour 2023 sont conformes à la Constitution.

Article 3. – Cette décision sera publiée au *Journal officiel* de la République française.

Jugé par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 29 décembre 2022, où siégeaient : M. Laurent FABIOUS, Président, Mme Jacqueline GOURAULT, M. Alain JUPPÉ, Mmes Corinne LUQUIENS, Véronique MALBEC, MM. Jacques MÉZARD, François PILLET, Michel PINAULT et François SÉNERS.

Rendu public le 29 décembre 2022.