



Commentaire

Décision n° 2022-847 DC du 29 décembre 2022

Loi de finances pour 2023

La loi de finances pour 2023 avait été définitivement adoptée le 17 décembre 2022.

Le Conseil constitutionnel en avait été saisi par deux recours, enregistrés le 19 décembre 2022 :

– le premier émanait de plus de soixante députés du groupe « *Les Républicains* », du groupe « *Libertés indépendants, Outre-mer et Territoires* » (LIOT) et de députés non-inscrits, qui contestaient la procédure d'adoption et la sincérité de la loi déférée. Ils contestaient également la conformité à la Constitution de son article 109 et la place en loi de finances de son article 212.

– le second émanait de plus de soixante députés des groupes « *La France insoumise – NUPES* », « *Socialistes et apparentés (membre de l'intergroupe NUPES)* », « *Écologiste – NUPES* » et « *Gauche démocrate et républicaine – NUPES* ». Ses auteurs critiquaient, outre la procédure d'adoption et la sincérité de la loi, la procédure d'adoption de ses articles 6 et 55, ainsi que la conformité à la Constitution de son article 115. Ils contestaient également la place en loi de finances des articles 160 et 190 et faisaient valoir que, par ses carences, cette loi méconnaissait plusieurs exigences constitutionnelles.

Dans sa décision n° 2022-847 DC du 29 décembre 2022, le Conseil constitutionnel, après avoir écarté les griefs de procédure dirigés contre l'ensemble de la loi ainsi que ceux tirés de son défaut de sincérité, a déclaré conformes à la Constitution les paragraphes II et III de l'article 115.

Il a, en outre, après s'en être saisi d'office, déclaré contraires à la Constitution les articles 82, 83, 98, 142, 143, 171 et 187 de la loi déférée au motif que les dispositions qu'ils prévoyaient étaient étrangères au domaine des lois de finances et qu'ils avaient, de ce fait, été adoptés selon une procédure contraire à la Constitution.

À l'occasion de ce contrôle des « cavaliers budgétaires », le Conseil a précisé sa jurisprudence concernant la place en loi de finances de dispositions relatives aux compétences de certaines administrations et aux pouvoirs de leurs agents lorsqu'ils interviennent, notamment, en matière fiscale. Il a ainsi considéré que si

ces dispositions ont trait, directement, à la collecte de l'impôt ou la lutte contre la fraude fiscale, elles entrent bien dans le champ d'une loi de finances. Si elles portent, au contraire, sur les missions générales dévolues à certains agents publics, il s'agit alors de « cavaliers budgétaires ».

Le présent commentaire porte sur les dispositions de l'article 55 de la loi déferée.

Article 55 – Suppression de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises

A. – Présentation des dispositions contestées

L'article 55 de la loi déferée a pour objet de supprimer la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et de prévoir les coordinations nécessaires, notamment pour compenser la perte de recettes en résultant pour les collectivités territoriales.

En l'état du droit, la CVAE forme avec la cotisation foncière des entreprises (CFE), l'une des deux composantes de la contribution économique territoriale (CET), venue remplacer la taxe professionnelle supprimée en 2010¹. D'un rendement de 9,32 milliards d'euros en 2022, elle constitue l'une des ressources fiscales des collectivités territoriales².

L'article contesté prévoit sa suppression en deux temps :

- pour l'année 2023, son taux est réduit de moitié, réduisant ainsi dans la même proportion le montant de la cotisation due par les entreprises assujetties³ ;
- puis, à compter du 1^{er} janvier 2024, la CVAE est totalement supprimée⁴.

Cet article prévoit par ailleurs plusieurs dispositions tirant les conséquences de cette suppression : abrogation des articles 1586 *ter* à 1586 *nonies* du CGI à compter du 1^{er} janvier 2024, abrogation du III de l'article 1600 du CGI relatif à la taxe additionnelle sur la CVAE, *etc.* En contrepartie de la suppression progressive de cet impôt, cet article affecte aux communes et aux départements une fraction de TVA afin de compenser la perte de ressources en résultant.

¹ Article 1447-0 du CGI

² Originellement, la loi du 30 décembre 2009 de finances pour 2010 avait prévu la répartition suivante : 26,5 % pour le bloc communal, 48,5 % pour le département et 25 % pour la région. La loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021 a supprimé la part régionale de CVAE en la remplaçant par une part de TVA affectée par l'État. La CVAE est donc aujourd'hui répartie à hauteur de 53 % pour les communes (article 1379, I, 5° du CGI) et de 47 % pour les départements (article 1586, I, 6° du CGI).

³ G, H, I du paragraphe I de l'article 55. Ces modifications s'appliqueront à la CVAE due par les redevables au titre de 2023, en application du D du XXVI de cet article.

⁴ D du paragraphe I abroge l'article 1447-0 du CGI.

B. – Analyse de constitutionnalité

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

1. – Jurisprudence constitutionnelle

* Pour l'application de l'article 40 de la Constitution, qui dispose que « *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* », le Conseil constitutionnel juge que la notion de charge publique doit s'entendre largement, c'est-à-dire « *comme englobant, outre les charges de l'État, toutes celles antérieurement visées par l'article 10 du décret du 19 juin 1956 sur le mode de présentation du budget de l'État et, en particulier, celles des divers régimes d'assistance et de Sécurité sociale* »⁵.

Rappelant que « *si l'article 40 apporte, en ce qui concerne les membres du Parlement, une limitation aux principes posés aux articles 39, alinéa premier, et 44, alinéa premier, de la Constitution, c'est en vue d'éviter que des dispositions particulières ayant une incidence financière directe, puissent être votées sans qu'il soit tenu compte des conséquences qui pourraient en résulter pour la situation d'ensemble des finances publiques* », le Conseil juge que cette irrecevabilité financière n'est opposable qu'aux propositions de loi et aux amendements parlementaires dont l'incidence sur les charges publiques est « *directe* »⁶.

Saisi par les députés requérants de griefs dirigés contre la loi relative au pacte civil de solidarité au motif du surcroît de tâches de gestion que cette loi pouvait imposer aux services compétents, le Conseil constitutionnel a ainsi jugé par sa décision n° 99-419 DC du 9 novembre 1999 que l'augmentation de ces tâches « *n'était ni directe, ni certaine* »⁷.

⁵ Décision n° 60-11 DC du 20 janvier 1961, *Loi relative aux assurances maladie, invalidité et maternité des exploitants agricoles et des membres non salariés de leur famille*, cons. 2.

⁶ Décision 75-57 DC du 23 juillet 1975, *Loi supprimant la patente et instituant une taxe professionnelle*, cons. 2 à 4.

⁷ Décision n° 99-419 DC du 9 novembre 1999, *Loi relative au pacte civil de solidarité*, cons. 17.

Par ailleurs, conformément à la lettre de l'article 40 de la Constitution, l'irrecevabilité financière n'est pas invocable à l'encontre de dispositions introduites à l'initiative du Gouvernement⁸.

* Le Conseil constitutionnel fait de l'invocation de l'irrecevabilité financière de la disposition lors des débats parlementaires un préalable à son propre examen de la question (règle dite du « préalable parlementaire »). Comme le souligne la doctrine, « *Si les instances parlementaires statuent en premier ressort, le Conseil constitutionnel joue, selon la formule consacrée, le rôle de juge d'appel* »⁹.

Il juge ainsi constamment que 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 Constitution¹⁰.

En effet, le contrôle de l'irrecevabilité financière doit en pratique être pris en charge par les assemblées parlementaires elles-mêmes, conformément à la jurisprudence du Conseil constitutionnel.

- Dans sa décision n° 2006-544 DC du 14 décembre 2006, le Conseil a ainsi jugé « *que, si la question de la recevabilité financière des amendements 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, cette condition est subordonnée, pour chaque assemblée, à la mise en œuvre d'un contrôle de recevabilité effectif et systématique au moment du dépôt de tels amendements* »¹¹.

- Dans sa décision n° 2009-581 DC du 25 juin 2009, le Conseil constitutionnel a également rappelé que « *le respect de l'article 40 de la Constitution exige qu'il soit procédé à un examen systématique de la recevabilité, au regard de cet article, des propositions et amendements formulés par les députés et cela antérieurement à l'annonce de leur dépôt et par suite avant qu'ils ne puissent être publiés, distribués et mis en discussion, afin que seul soit accepté le dépôt des propositions et amendements qui, à l'issue de cet examen, n'aient pas été déclarés*

⁸ Décision n° 2016-739 DC du 17 novembre 2016, *Loi de modernisation de la justice du XXI^e siècle*, paragr. 32.

⁹ Commentaire de l'article 40 de la Constitution par M. Gariazzo, in *La Constitution de la république française*, ouvrage sous la direction de MM. Luchaire, Conac, Prétot.

¹⁰ Sur la règle du préalable parlementaire, voir notamment les décisions n° 77-82 DC du 20 juillet 1977, *Loi tendant à compléter les dispositions du code des communes relatives à la coopération intercommunale et notamment de ses articles 2, 4, 6 et 7*, cons. 4, n° 93-329 DC du 13 janvier 1994, *Loi relative aux conditions de l'aide aux investissements des établissements d'enseignement privés par les collectivités territoriales*, cons. 7, et, plus récemment, n°2012-654 DC du 9 août 2012, *Loi de finances rectificative pour 2012 (II)*, cons 66.

¹¹ Décision n° 2006-544 DC du 14 décembre 2006, *Loi de financement de la sécurité sociale pour 2007*, cons. 13. Voir également, en ce sens, la décision n° 2005-526 DC du 13 octobre 2005, *Résolution modifiant le règlement de l'Assemblée nationale*, cons. 7.

irrecevables ; qu'il impose également que l'irrecevabilité financière des amendements et des modifications apportées par les commissions aux textes dont elles ont été saisies puisse être soulevée à tout moment ». Il revient donc aux assemblées d'organiser un contrôle conforme à ces exigences.

Dans cette même décision, il a déclaré conforme à la Constitution la rédaction de l'article 89 du règlement de l'Assemblée nationale (RAN), telle qu'elle résulte de l'article 58 de la résolution qui lui était soumise¹².

2. – Application à l'espèce

Pour exercer son contrôle, le Conseil a tout d'abord rappelé les termes de l'article 40 de la Constitution et sa formulation de principe selon laquelle « *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* » (paragr. 42).

Puis, il a constaté, en premier lieu que, en l'espèce, les députés auteurs de la seconde saisine n'établissaient ni même n'alléguaient que la décision statuant sur la recevabilité financière de ces amendements avait été contestée en séance publique. Il en a conclu que la question de leur recevabilité financière ne pouvait ainsi être directement invoquée devant le Conseil constitutionnel (paragr. 43).

Ce faisant, le Conseil a fait application de la condition d'un « préalable parlementaire », déjà exigée dans le cas où est critiquée devant lui une disposition issue d'une initiative parlementaire qui aurait dû être déclarée irrecevable lors de sa discussion, au cas inverse où, comme en l'espèce, est critiqué le fait que l'irrecevabilité aurait été opposée à tort à une telle initiative¹³.

Si, en l'espèce, le Conseil n'a pas eu à exercer son contrôle sur la recevabilité de ces amendements au motif que la condition du préalable parlementaire n'était pas

¹² Décision n° 2009-581 DC du 25 juin 2009, *Résolution tendant à modifier le règlement de l'Assemblée nationale*, cons. 38. Il a ainsi admis la conformité à la Constitution de la procédure mise en œuvre à l'Assemblée nationale et prévoyant, au deuxième alinéa de cet article 89 RAN, que « *les amendements présentés en commission sont irrecevables lorsque leur adoption aurait les conséquences prévues par l'article 40 de la Constitution. L'irrecevabilité est appréciée par le président de la commission et, en cas de doute, par son bureau. Le président de la commission peut, le cas échéant, consulter le président ou le rapporteur général de la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire ou un membre de son bureau désigné à cet effet* ». Selon le troisième alinéa de ce même article, « *la recevabilité des amendements déposés sur le bureau de l'Assemblée est appréciée par le Président. Leur dépôt est refusé s'il apparaît que leur adoption aurait les conséquences prévues par l'article 40 de la Constitution. En cas de doute, le Président décide après avoir consulté le président ou le rapporteur général de la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire ou un membre de son bureau désigné à cet effet ; à défaut d'avis, le Président peut saisir le Bureau de l'Assemblée* ».

¹³ En ce sens, voir, déjà, la décision 93-329 DC précitée, cons. 19.

remplie, il peut être noté que la seule circonstance que des amendements soient déclarés à tort irrecevables par l'une des chambres ne porte pas nécessairement une atteinte substantielle au droit d'amendement et à la clarté et à la sincérité du débat parlementaire. En effet, pour apprécier une telle atteinte, le Conseil prend également en compte le contenu des amendements concernés, le stade de la procédure auquel leur a été opposée l'irrecevabilité et les conditions générales du débat¹⁴.

En second lieu, après avoir rappelé que les règlements des assemblées parlementaires n'ont pas par eux-mêmes une valeur constitutionnelle, le Conseil a jugé que la méconnaissance alléguée des dispositions de l'article 89 du règlement de l'Assemblée nationale ne pouvait avoir pour effet, à elle seule, de rendre la procédure législative contraire à la Constitution (paragr. 44).

Il a donc considéré que l'article 55 avait bien été adopté selon une procédure conforme à la Constitution (paragr. 45).

¹⁴ Décision n° 2021-823 DC du 13 août 2021, *Loi confortant le respect des principes de la République*, paragr. 5