ASSEMBLÉE NATIONALE

Paris, le 17 décembre 2022

Monsieur Laurent FABIUS
Président
Conseil Constitutionnel
2 rue Montpensier
75001 PARIS

Monsieur le Président,

Conformément au second alinéa de l'article 61 de la Constitution, nous avons l'honneur de déférer au Conseil Constitutionnel le projet de loi de finances pour 2023.

À cet effet, nous vous prions de trouver ci-joint la liste des signataires du recours ainsi qu'un mémoire développant les motifs de la saisine.

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

Mathilde PANOT,
Présidente du groupe
La France Insoumise – NUPES

Boris VALLAUD,
Président du groupe Socialistes
et apparentés (membre de l'intergroupe Nupes)

Cyrielle CHATELAIN,
Présidente du groupe
Écologiste - NUPES

André CHASSAIGNE,
Président du groupe
Gauche démocrate et républicaine - NUPES

Paris, le 17 décembre 2022

Recours au Conseil constitutionnel sur le projet de loi de finances pour l'année 2023

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les membres du Conseil constitutionnel,

Nous avons l'honneur de vous déférer, en application du second alinéa de l'article 61 de la Constitution, l'ensemble du projet de loi de finances pour 2023 tel que considéré comme adopté le 17 décembre 2022 par l'Assemblée nationale. Les députées et députés, autrices et auteurs de la présente saisine, estiment que ce projet de loi est manifestement contraire à plusieurs dispositions et principes à valeur constitutionnelle ou organique. En effet, la procédure d'examen et d'adoption suivie a méconnu l'article 49 de la Constitution, la loi organique relative aux lois de finances, l'exigence de clarté et de sincérité du débat parlementaire et le droit d'amendement. En outre, l'ensemble du texte et certains de ses articles portent atteinte aux articles 40 et 45 de la Constitution, à l'article 6 de la Charte de l'environnement de 2004 et aux principes à valeur constitutionnelle de sincérité budgétaire et de sauvegarde de la dignité de la personne humaine. Enfin, il comporte plusieurs cavaliers budgétaires, en violation de la loi organique relative aux lois de finances.

Remarque liminaire : tout au long de ce recours, il est fait référence aux articles du projet de loi de finances déféré dans leur numérotation temporaire utilisée lors de la navette parlementaire, et non dans leur numérotation finale.

I. Sur la méconnaissances des règles constitutionnelles qui régissent la procédure parlementaire

A. Sur l'engagement de la responsabilité du Gouvernement sur une partie du projet de loi de finances, en violation de l'article 49 de la Constitution

En première et en nouvelle lectures, la Première ministre a engagé à plusieurs reprises la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée nationale sur le vote des parties du projet de loi de finances, en application de l'alinéa 3 de l'article 49 de la Constitution. À chacune de ces lectures, la responsabilité du Gouvernement a d'abord été engagée sur la première partie du texte, puis sur la seconde partie et l'ensemble du texte.

Les députées et députés requérants estiment qu'en procédant ainsi, la Première ministre a violé l'article 49 de la Constitution. En effet, son alinéa 3 permet d'engager la responsabilité du Gouvernement sur l'ensemble d'un projet de loi de finances et non sur une partie du texte.

La Première ministre a procédé ainsi afin de satisfaire aux exigences de l'article 42 de la loi organique relative aux lois de finances, qui prévoit l'adoption de la première partie du projet

de loi de finances avant la mise en discussion de la seconde partie. Cette disposition, prévue pour l'examen usuel (entendu ici comme un examen sans engagement de la responsabilité du Gouvernement) du projet de loi de finances, ne peut trouver à s'appliquer lorsqu'il est fait recours à l'alinéa 3 de l'article 49, puisqu'elle lui est contraire, comme il sera démontré.

La Première ministre s'est appuyée sur les précédents que constituent les engagements de responsabilité sur des parties de projets de loi de finances des 7 et 9 janvier 1980, des 21 octobre et 17 novembre 1989, des 15 et 16 décembre 1989, des 19 octobre et 16 novembre 1991, et de l'engagement de responsabilité du 16 novembre 1990 qui portait sur les articles 92 à 99 du projet de loi de finances pour 1991.

Les députées et députés requérants ne contestent pas la constitutionnalité de ces précédents. En effet, l'alinéa 3 de l'article 49 en vigueur lors de ces précédents disposait que « *Le Premier ministre peut, après délibération du Conseil des ministres, engager la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée nationale sur le vote d'un* ***texte****. Dans ce cas, ce* ***texte*** *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 mot « *texte* » pouvant s'entendre comme un sous-ensemble d'un projet de loi.

Cependant, la rédaction de l'article 49 de la Constitution a évolué depuis.

Depuis la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République, la rédaction de l'alinéa 3 de l'article 49 est différente, et ne fait plus référence à un « *texte* », mais à un « *projet de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale* » ou à « *un autre projet ou une proposition de loi par session* » : « *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.* »

Cette substitution du constituant de 2008 a été opérée non seulement pour limiter le nombre d'engagements de responsabilité sur les projets et propositions de loi non financiers, mais aussi pour limiter l'engagement de responsabilité à l'intégralité des projets ou propositions de loi, et, s'agissant du cas d'espèce, à l'intégralité du projet de loi de finances.

En effet, le projet de loi constitutionnelle initial de 2008 tel que déposé devant l'Assemblée nationale prévoyait de conserver plusieurs occurrences du mot « *texte* ». Le rapporteur du texte à l'Assemblée nationale, M. Jean-Luc Warsmann, estimait alors, dans son rapport de première lecture, qu'aux termes de cette rédaction « *devrait demeurer possible la faculté ouverte aujourd'hui de n'engager la responsabilité du Gouvernement que sur une partie seulement du projet ou de la proposition* » (rapport n° 892 fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet

de loi constitutionnelle n° 820 de modernisation des institutions de la Ve République par M. Jean-Luc Warsmann). Ce sont deux amendements (respectivement n°83 et 84) du rapporteur qui ont effectué la substitution des occurrences du mot « *texte* » afin d'obtenir la rédaction aujourd'hui en vigueur.

Dans son rapport de seconde lecture, le rapporteur clarifiait plus encore l'intention que le constituant entendait donner à ces changements : « *Au cours de sa première séance du 29 mai 2008, l'Assemblée nationale, à l'initiative de la commission des Lois et avec un avis favorable du Gouvernement, a adopté deux amendements substituant l'expression « projet ou proposition de loi » à celle de « texte », **le Premier ministre devant ainsi engager sa responsabilité sur la totalité du texte**, ainsi qu'il est déjà procédé dans la très grande majorité des cas.* » (rapport n° 1009 fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi constitutionnelle modifié par le Sénat n° 993 de modernisation des institutions de la Ve République par M. Jean-Luc Warsmann)

Le rapporteur du texte au Sénat, M. Jean-Jacques Hyest, estimait de même dans son rapport de première lecture : « *Les députés, à l'initiative de leur commission des lois, ont substitué l'expression « projet ou proposition de loi » à celle de « texte » : **le Premier ministre devrait ainsi désormais engager sa responsabilité sur la totalité du texte** comme tel est d'ailleurs le plus souvent le cas aujourd'hui en pratique.* » (rapport n° 387 (2007-2008) fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale sur le projet de loi constitutionnelle, adopté par l'Assemblée nationale, de modernisation des institutions de la Ve République par M. Jean-Jacques Hyest).

En conséquence, il apparaît clairement que l'intention du constituant de 2008 a été de limiter l'usage de l'engagement de responsabilité à un texte entier, et non à une partie de texte.

Par ailleurs, cette volonté d'encadrer ainsi l'usage de l'alinéa 3 de l'article 49 trouve nécessairement à s'appliquer dans le cadre d'un projet de loi de finances, en plus des projets de loi classiques. En effet, à la date de la réforme constitutionnelle de 2008 (et encore aujourd'hui), les seuls textes à avoir fait l'objet de l'engagement de la responsabilité gouvernementale sur des parties du texte étaient des projets de loi de finances. Il n'aurait pas été logique pour le constituant de vouloir limiter l'usage de l'alinéa 3 de l'article 49 à l'ensemble d'un texte pour tous les projets de loi sauf pour les projets de loi de finances, dans la mesure où ce n'est que sur ces derniers qu'il avait été confronté par le passé à des engagements de responsabilité sur des parties de texte. Il était donc bien question de mettre fin à cette pratique sur tous les textes, y compris les projets de loi de finances.

Il résulte de ce qui précède que l'article 42 de la loi organique relative aux lois de finances ne peut trouver à s'appliquer lorsqu'est activé l'alinéa 3 de l'article 49 de la Constitution, ses dispositions étant matériellement incompatibles avec celles de cette procédure, qui prévoit l'engagement de la responsabilité sur l'ensemble du texte. Dès lors, en engageant la responsabilité de son Gouvernement sur les parties du projet de loi de finances et non sur le

projet de loi entier, la Première ministre a violé l'alinéa 3 de l'article 49 de la Constitution, entraînant l'inconstitutionnalité de la procédure d'adoption et appelant donc à la censure de l'intégralité de la loi déférée.

B. Sur l'engagement de la responsabilité du Gouvernement sur l'ensemble du projet de loi de finances en lecture définitive, en violation de l'article 42 de la Constitution

Subsidiairement, si votre Conseil déclare conforme à la Constitution l'engagement de la responsabilité du Gouvernement sur des parties du projet de loi de finances, les requérants estiment qu'apparaît alors un motif d'inconstitutionnalité dans le fait d'engager la responsabilité du Gouvernement sur l'intégralité du projet de loi de finances lors de l'une des lectures, en l'occurrence la lecture définitive.

En effet, si le Conseil constitutionnel juge que l'engagement de la responsabilité du Gouvernement peut se faire sur tout ou partie d'un texte, les requérantes et requérants estiment alors que l'article 42 de la loi organique relative aux lois de finances n'est alors plus matériellement contraire à l'alinéa 3 de l'article 49 de la Constitution et doit donc trouver à s'appliquer, dans la logique de votre décision n°79-110 DC du 24 décembre 1979, en particulier son considérant n°4. Dès lors, la Première ministre ne pouvait engager la responsabilité du Gouvernement sur l'intégralité du texte et devait le faire successivement sur les première et seconde parties.

Si cela a été fait à bon droit en première lecture et en nouvelle lecture, cela n'a pas été le cas en lecture définitive, pendant laquelle la Première ministre a engagé la responsabilité du Gouvernement sur l'intégralité du texte.

Bien que cela déroge à l'article 42 de la loi organique relative aux lois de finances, le fait - lorsqu'un projet de loi de finances est examiné sans qu'intervienne l'engagement de la responsabilité du Gouvernement - de procéder à un vote unique sur l'ensemble du texte en lecture définitive lorsqu'aucun amendement du Sénat n'est déposé de nouveau, au lieu de votes sur les première et seconde parties, est un usage constant et établi. En revanche, il n'existe pas d'usage s'agissant du fait de recourir à un engagement de la responsabilité du Gouvernement sur l'intégralité du texte, à quelque lecture que ce soit, la situation n'ayant jamais eu lieu depuis la création en janvier 2002 de la règle édictée à l'article 42 de la loi organique relative aux lois de finances.

À défaut de texte le prévoyant, et à défaut de l'existence d'un usage établi, rien ne distingue donc la lecture définitive des autres lectures au regard de l'application de l'article 42 de la loi organique relative aux lois de finances. Dès lors, rien ne dispense la Première ministre, lorsqu'elle engage la responsabilité du Gouvernement en lecture définitive, de se conformer à l'alinéa 3 de cet article, qui prévoit l'adoption de la première partie du texte avant la discussion de la seconde partie.

La situation apparaîtrait encore plus limpide si, dans le cas où le Sénat n'aurait pas rejeté le texte en nouvelle lecture, des amendements adoptés au Sénat avaient été déposés par des députés en lecture définitive, comme le permet l'article 114 du Règlement de l'Assemblée nationale : la situation en lecture définitive serait alors parfaitement analogue à celles de la première ou de la nouvelle lecture, exigeant alors de se conformer à l'article 42 de la loi organique relative aux lois de finances.

Ainsi, en engageant la responsabilité du Gouvernement sur l'intégralité du texte, et donc en ne garantissant pas que la première partie ait été adoptée (ou a minima ait été considérée comme adoptée), avant de mettre en discussion la seconde partie, la Première ministre a violé l'article 42 de la loi organique relative aux lois de finances, et, partant, l'article 47 de la Constitution, entraînant l'inconstitutionnalité de la procédure d'adoption et appelant donc à la censure de l'intégralité de la loi déférée.

C. Sur les atteintes au droit d'amendement, à la sincérité du débat parlementaire et au bon déroulement du débat démocratique par la négation des votes de la représentation nationale dans le texte sur lequel la responsabilité du Gouvernement a été engagée

Aux termes 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* ».

Le droit d'amendement est le corollaire de l'initiative législative ; en tant que tel, il est fondamental et ne peut voir sa portée méconnue par le Gouvernement en dehors des dispositions explicites du texte constitutionnel, comme celles de l'article 44 alinéa 3. Ce droit doit pouvoir être exercé par les parlementaires le plus largement possible dans les conditions prévues par la Constitution, en particulier lors de la première lecture (votre décision n° 2006-535 DC du 30 mars 2006 considérant n°6). Il assure le bon déroulement du débat démocratique et le bon fonctionnement des pouvoirs publics (votre décision n° 2003-468 DC du 3 avril 2003 considérant n°4) et les règlements des Assemblées doivent respecter ces prérogatives en permettant un exercice réel de ce droit et du droit de sous-amendement qui en est indissociable.

Lors de l'examen du texte qui vous est déféré, le texte sur lequel a été engagée la responsabilité du Gouvernement n'était pas le texte tel qu'il avait été amendé par les députés, en particulier en première lecture : le Gouvernement a opéré, sans solliciter de seconde délibération, un tri parmi les différents amendements discutés au cours des débats parlementaires. Par exemple, l'amendement n°I-1106 adopté au cours des débats de la séance publique ne figurait pas dans le texte sur lequel la responsabilité du Gouvernement était engagée. À l'inverse, le texte contenait des amendements rejetés, comme l'amendement n°I-3286, des amendements non soutenus comme l'amendement n°I-3436 et même des amendements tombés comme l'amendement n°I-3514. S'il ne semble pas que ces cas se soient présentés ici, se poserait également la question du fait de retenir des amendements retirés, voire même des amendements

dont l'irrecevabilité aurait été constatée s'ils avaient été soumis aux épreuves de recevabilité, mais qui n'auraient pas eu le temps de les subir.

La Première ministre s'en expliquait ainsi devant les parlementaires : « *Le texte que je présente aujourd'hui n'est pas le décalque du projet qui vous a été initialement soumis. Il a été nourri, complété, amendé – corrigé, même - suite aux débats de ces derniers jours, en commission et dans l'hémicycle. Une centaine d'amendements ont été retenus, y compris des amendements des oppositions.* »

En annonçant l'engagement de la responsabilité du Gouvernement, la Première ministre indique, par courrier à la Présidence de l'Assemblée nationale, la liste des amendements et sous-amendements qu'elle accepte d'incorporer au texte. Les députées requérantes et requérants soutiennent qu'à cette occasion, la Première ministre ne peut pas revenir sur les dispositions déjà adoptées, à moins qu'elle n'attende, pour engager la responsabilité du Gouvernement, l'étape de la seconde délibération.

Ainsi, lors de la séance du 28 mai 1986, le Premier ministre a engagé la responsabilité du Gouvernement sur le vote du projet de loi de finances rectificative pour 1986 après plusieurs heures de débats au cours desquelles avaient été adoptés et amendés par les parlementaires les douze premiers articles du projet de loi. Dans le respect de l'article 24 de la Constitution, le Premier ministre a retenu dans le texte sur lequel il a engagé la responsabilité du Gouvernement l'ensemble des modifications déjà apportées par l'Assemblée nationale. Il y était contraint, faute de solliciter une seconde délibération du texte (pièce jointe : JOAN 1986, p. 1413-1428).

Les députées et députés requérants soutiennent qu'en ne reprenant pas à l'identique l'ensemble des modifications votées par l'Assemblée nationale dans le texte sur lequel il a été engagé la responsabilité du Gouvernement, la Première ministre a méconnu la portée des dispositions de l'article 49 alinéa 3, a porté atteinte au droit fondamental d'amendement des parlementaires garanti par l'article 44 de la Constitution et au principe résultant du premier alinéa de l'article 24 de la Constitution selon lequel les votes de l'Assemblée nationale sont définitifs.

D. Sur les atteintes aux exigences de clarté et de sincérité des débats parlementaires

Vous avez consacré à plusieurs reprises l'importance des exigences de clarté et de sincérité des débats parlementaires qui découlent tant de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen que de l'article 3 de la Constitution de 1958 (votre décision n°2009-581 DC du 25 juin 2009). Or ces exigences sont notamment destinées à garantir aux parlementaires l'exercice de leurs compétences dans le cadre de la discussion des textes examinés par le Parlement.

Les députées et députés requérants souhaitent ainsi porter à la connaissance du Conseil constitutionnel de nombreuses pratiques d'ordre procédural qui ont entravé la possibilité pour les députés d'exercer leurs droits dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances :

a. L'article 1 H de la loi organique relative aux lois de finances dispose que « *La loi de finances de l'année [et les autres lois financières] comprennent un article liminaire présentant un tableau de synthèse [...] rappelant les prévisions de la loi de programmation des finances publiques en vigueur pour l'année en question [...]* ». Or, pour l'instant, aucune loi de programmation des finances publiques n'est en vigueur pour l'année 2023. Ainsi, le projet de loi de finances initialement déposé et le texte final de loi de finances qui vous est déféré font l'un comme l'autre référence, en leurs articles liminaires, à une loi de programmation des finances publiques qui n'existe pas. S'il n'est pas exclu qu'une loi de programmation des finances publiques pour 2023-2027 soit finalement adoptée et promulguée, rien n'assure que celle-ci sera conforme aux données présentées à l'alinéa 2 de l'article liminaire du texte déféré. Cet article liminaire serait alors faux. Les députées et députés requérants estiment ainsi que l'article liminaire du texte déféré viole l'article 1 H de la loi organique relative aux lois de finances, ce qui justifie sa censure. Ils estiment en outre qu'en présentant un projet de loi de finances initial faisant référence à une loi de programmation des finances publiques inexistante, et en fondant les débats sur des hypothèses macroéconomiques que ne partageait pas l'Assemblée nationale (au vu de son rejet du projet de loi n°272 de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027), le Gouvernement a porté atteinte à la sincérité du débat parlementaire.

b. Suite à l'engagement de la responsabilité du Gouvernement sur le vote de la seconde partie et l'ensemble du projet de loi de finances en première lecture, le document du texte sur lequel la responsabilité du Gouvernement a été engagée n'a été publié au Journal Officiel[1] que treize jours après le vote de la motion de censure afférente, ne permettant pas la bonne information des députés sur le texte sur lequel la responsabilité du Gouvernement était engagée. Au demeurant, ni ce document, ni le document provisoire de ce texte[2] publié sur le site de l'Assemblée nationale, ne font figurer la liste des amendements retenus par la Première ministre sur les articles 27 et 29, ni sur les États B et D. Ainsi, si les députés avaient connaissance du montant des autorisations d'engagement et des crédits de paiement dont l'ouverture était demandée sur chacun des programmes du budget, ils n'avaient pas connaissance des amendements retenus par la Première ministre permettant d'aboutir à ces montants, de telle sorte qu'ils n'avaient, au moment du vote de la motion de censure, ni connaissance de l'objet auquel étaient destinés les crédits supplémentaires ouverts par ces amendements, ni connaissance de l'objet des éventuelles minorations de crédits.

c. Il en est allé de même s'agissant de l'engagement de la responsabilité du Gouvernement sur le vote de la seconde partie et l'ensemble du projet de loi de finances **en nouvelle lecture**. Les annexes au compte rendu des débats de l'Assemblée nationale du 11 décembre 2022, date de l'engagement de responsabilité, qui comprennent le texte sur

[1] https://www.legifrance.gouv.fr/download/pdf/debat?id=AN_2022-075_Bis.pdf&size=2,8%20Mo&pathToFile=/debats/AN_BIS/20221103/AN_2022-075_Bis.pdf
[2] https://www2.assemblee-nationale.fr/static/16/pdf/273_texte_49-3_2e_partie_et_ensemble.pdf

lequel la responsabilité a été engagée, ne sont toujours pas publiés au moment où vous est transmis le présent recours[3]. Quant au document provisoire de ce texte publié sur le site de l'Assemblée nationale, il était bien disponible avant le vote de la motion de censure, mais là encore, aucun de ces deux documents ne fait figurer la liste des amendements retenus par la Première ministre sur les articles 27 et 29 ou sur les États B et D[4].

d. Il peut même être soutenu que les députés n'ont été informés dans les temps d'aucun des amendements repris, de crédits ou non, à chacun des engagements de responsabilité, toutes parties et toutes lectures confondues. En effet, les documents provisoires susdits publiés sur le site de l'Assemblée nationale n'ayant de toute façon pas valeur de textes authentiques (comme le rappellent leurs en-têtes), ils ne peuvent pas faire foi[5]. À l'inverse, lors d'engagements de responsabilité passés, la liste des amendements retenus était publiquement annoncée aux députés, par la lecture de la lettre reçue du Premier ministre par le Président de l'Assemblée nationale (voir par exemple JOAN 2ème séance du 28 mai 1986, p. 1416), ce qui assurait l'information des membres de l'Assemblée nationale. En ne faisant pas lecture ni publication de cette lettre, il a là encore été porté atteinte à la sincérité du débat parlementaire.

e. Suite à l'engagement de la responsabilité du Gouvernement sur le vote de la seconde partie et l'ensemble du projet de loi de finances en première lecture, le délai entre le dépôt de la motion de censure, le 2 novembre à 17 heures 45 minutes[6], et le début de sa discussion, le 4 novembre à 16 heures 40 minutes[7], n'a été que de quarante-sept heures. S'il n'a pas échappé aux députées et députés requérants que l'alinéa 2 de l'article 49 de la Constitution prévoit un délai de quarante-huit heures entre le dépôt et le vote de la motion, et non entre le dépôt et le début de sa discussion, il leur semble que ce délai doit s'entendre comme permettant aux députés de prendre connaissance de la motion et de ses griefs, de pondérer les conséquences politiques de son adoption ou de son rejet et de pouvoir en discuter sereinement avec leurs conseils, leurs homologues et leurs groupes, ce que ne permettait pas une telle compression non justifiée des délais.

f. Suite à l'engagement de la responsabilité du Gouvernement sur le vote de la seconde partie et l'ensemble du projet de loi de finances en nouvelle lecture, une conférence des présidents de l'Assemblée nationale a été convoquée le 11 décembre à 16 heures 45

---

[3] https://www.legifrance.gouv.fr/liste/debatsParlementaires

[4] https://www2.assemblee-nationale.fr/static/16/pdf/598_49.3%20texte_2eme_partie_et_ensemble_v2.pdf

[5] Ils contiennent au demeurant des erreurs, comme par exemple la troisième modification de l'article 12 en nouvelle lecture (https://www2.assemblee-nationale.fr/static/16/pdf/598_49.3%20texte_2eme_partie_et_ensemble_v2.pdf commentaire "TL195" page 75), qui est indiquée comme résultant de l'amendement n°467, qui est sans lien, puisqu'il vise à supprimer l'article 5 D.

[6] https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/comptes-rendus/seance/session-ordinaire-de-2022-2023/seance-du-vendredi-04-novembre-2022#2899044

[7] https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/comptes-rendus/seance/session-ordinaire-de-2022-2023/premiere-seance-du-lundi-24-octobre-2022#2878918

minutes[8]. Celle-ci a décidé de l'examen et du vote en séance sur la motion de censure le même jour à 17 heures, soit moins de 15 minutes après le début de sa réunion. Ainsi, ni le Journal Officiel n°287 du 11 décembre, ni celui n°288 du 13 décembre ne font mention de cette séance. De la même manière, aucune « feuille verte » n'a été publiée, de telle sorte qu'au moment du vote sur la motion de censure, à 18 heures 40 minutes, la « feuille verte » en diffusion était encore celle résultant de la conférence des présidents du 6 décembre 2022[9], qui ne faisait bien sûr pas figurer la séance de 17 heures du 11 décembre. En conséquence, aucun document officiel n'a été diffusé afin d'informer les membres de l'Assemblée nationale de cette séance et de ce vote, compromettant leur présence. Au demeurant, même la présence d'une information, officielle ou officieuse, sur l'inscription à l'ordre du jour de cette séance ne saurait être satisfaisante : prévoir un délai de moins de 15 minutes pour convoquer une séance un jour où aucune séance n'était prévue a gravement compromis la présence des députés pour l'examen et le vote sur la motion de censure.

Si, pris isolément, aucun de ces moyens n'apparaît susceptible de justifier une censure, leur accumulation tend à former un faisceau d'indices concordants caractérisant la méconnaissance des exigences de clarté et de sincérité des débats, susceptible de fonder une censure du texte déféré, ou au moins des articles liminaires, 27, 29 et des États B et D.

II. Sur la méconnaissance du principe de sincérité budgétaire

A. Concernant l'usage de chiffrages macroéconomiques insincères

L'article 32 de la loi n°2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances dispose que « *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* ». Le principe de sincérité budgétaire ainsi consacré a été reconnu à plusieurs reprises par le Conseil constitutionnel (par exemple vos décisions n° 83-164 DC du 29 décembre 1983, n° 93-320 DC du 21 juin 1993, n° 94-351 DC du 29 décembre 1994, ou encore n° 2004-511 DC du 29 décembre 2004), lui conférant une valeur constitutionnelle.

Les députées et députés requérants estiment, au regard des avis rendus par le Haut Conseil des Finances publiques, que le Gouvernement a enfreint le principe de sincérité budgétaire en asseyant la loi de finances pour 2023 sur des estimations manifestement éloignées des prévisions contemporaines à la rédaction du projet de loi, et ne s'appuyant que de manière imparfaite sur les informations disponibles.

---

[8] https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000046720077

[9] Comme le démontre cette captation de la page "feuille verte" du site de l'Assemblée nationale faite à 19 heures, 35 minutes et 50 secondes, le 11 décembre 2022 : https://web.archive.org/web/20221211193550/www.assemblee-nationale.fr/agendas/conference.pdf

Depuis la loi organique du 28 décembre 2021 relative à la modernisation des finances publiques et la gestion des finances publiques, le mandat du Haut Conseil des Finances publiques a été élargi. Le Haut Conseil des Finances publiques est chargé d'apprécier le réalisme des prévisions macroéconomiques et de finances publiques du Gouvernement et se prononce sur la cohérence des objectifs annuels présentés dans les textes financiers avec les objectifs pluriannuels de finances publiques.

Dans son avis n°HCFP-2022-4 relatif aux projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour l'année 2023, le Haut Conseil estime que la prévision de croissance du Gouvernement pour 2023 (+1,0 %) est « *supérieure à celle de la majorité des prévisionnistes, est, du fait de plusieurs hypothèses fragiles, un peu élevée* ». En effet, à la même période, la Banque de France prévoyait dans sa projection macroéconomique une croissance comprise entre -0,5 % et 0,8 %. Dans sa déclaration de fin de mission, les services du Fonds Monétaire International (FMI) estiment que la croissance française sera de 0,66 %. Dans son *Interim report* de septembre 2022, l'OCDE prévoyait une croissance de 0,6%, tout comme l'OFCE dans son *Policy brief* d'octobre 2022. De surcroît, le Président de la République lui-même a affirmé dans un entretien au Parisien en date du 4 décembre 2022 que la croissance serait comprise entre *« 0,5% ou 0,7% »*.

Or, dans sa décision n°2001-448 DC, le Conseil Constitutionnel estime que *« dans le cas de la loi de finances de l'année, des lois de finances rectificatives et des lois particulières prises selon les procédures d'urgence prévues à l'article 45, la sincérité se caractérise par l'absence d'intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre déterminé par la loi de finances »*.

Les députées et députés requérants considèrent que l'écart entre l'hypothèse de croissance du projet de loi de finances 2023 et les chiffres publiés par la Banque de France, le FMI, l'OCDE, l'OFCE et leur utilisation par le Président de la République révèlent une intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre déterminé par la loi de finances en présentant une prévision de croissance surévaluée, en infraction des principes constitutionnels reconnus par votre jurisprudence constante, justifiant ainsi la censure du texte déféré.

B. Concernant l'usage de mesures non réalisées et non détaillées afin de moduler les prévisions

De surcroît, dans son avis n°HCFP-2022-5 relatif au projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027, le Haut Conseil des Finances publiques estime que ce texte s'appuie sur des prévisions « *optimistes notamment parce que cette dernière* [la prévision de croissance] *suppose des effets importants et immédiats de réformes (du revenu de solidarité active, des retraites, de l'assurance-chômage, de l'apprentissage...) dont ni les modalités, ni les impacts, ni le calendrier ne sont documentés* ». Considérant que le contrôle des prévisions macroéconomiques des lois de finances par le Haut Conseil des Finances publiques se fait également au regard des engagements pris dans les lois de programmation des finances publiques et que le projet de loi de programmation des finances publiques 2023-2027 inclut l'année 2023 sur laquelle porte le projet de loi de finances, il est nécessaire de prendre

cet avis en compte quant à la sincérité de la loi de finances pour 2023 sur laquelle les *« effets importants et immédiats »* des réformes portent.

Or ces réformes sont non seulement encore au stade de projet, mais de plus ces projets n'ont pas été portés à la connaissance des députés. Que ces documents existent et n'ont pas été portés à la connaissance des députés pour pouvoir prendre une décision éclairée sur cette loi de finances ou qu'il n'existent pas et que les estimations produites sont fondées de manière peu fiables, cela marque une intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre déterminé par la loi de finances. La sincérité - entendue comme absence d'intention de fausser ces grandes lignes - aurait amené à soit, communiquer, *a minima* au Haut Conseil des Finances publiques, les documents permettant de soutenir ces prévisions, soit à se fonder sur le principe de précaution d'usage en sciences économiques et se fonder uniquement sur les éléments connus.

Les députées et députés requérants soutiennent donc que la prise en compte d'effets importants et immédiats de réformes dont ni les modalités, ni les impacts, ni le calendrier ne sont documentés pour asseoir les prévisions macroéconomiques et notamment celle de croissance révèle une intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre déterminé par la loi de finances en présentant une prévision de croissance surévaluée et de porter atteinte à la clarté et à la sincérité du débat parlementaire, en infraction des principes constitutionnels reconnus par votre jurisprudence constante, justifiant ainsi la censure du texte déféré.

C. Concernant l'absence de prise en compte de données et informations connues dans les hypothèses de prévisions

Que ce soit dans le domaine universitaire ou des statistiques publiques, le principe de prudence qui régit le travail des spécialistes de la prévision économique les pousse à se fonder sur les informations connues au moment des prévisions et à prendre en compte les hypothèses réalistes les plus pessimistes.

Or l'avis du Haut Conseil des Finances publiques n°HCFP-2022-4 relatif aux projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour l'année 2023 souligne que *« La prévision de croissance du Gouvernement est par ailleurs entourée d'aléas baissiers importants. Le principal est lié à l'évolution du conflit en Ukraine et à ses conséquences. Le scénario du Gouvernement n'intègre pas de difficulté majeure en matière énergétique, et notamment de rupture d'approvisionnement de gaz en France ou chez nos partenaires européens. Il repose également sur l'hypothèse d'une décélération modérée de l'économie mondiale et n'intègre pas la perspective d'une récession qui pourrait résulter de tensions énergétiques ou d'un durcissement brutal des conditions financières. Enfin, des conditions sanitaires défavorables liées à un rebond épidémique ou la persistance de difficultés dans les chaînes de production et d'approvisionnement ne peuvent être exclues »*. Les hypothèses retenues par le Gouvernement dans la construction du projet de loi de finances marquent une volonté manifeste d'ignorer, au mépris de toute prudence, de nombreux éléments de conjoncture économique tels que les difficultés majeures et persistantes en matière énergétique - notamment en matière d'approvisionnement gaziers chez plusieurs partenaires européens et de risque de délestage sur le réseau électrique -, la décélération conséquente de l'économie mondiale, la possibilité de

plus en plus forte de récession, le rebond de la crise épidémique, les difficultés persistantes dans les chaînes de production et d'approvisionnement, les politiques monétaires plus restrictives de l'ensemble des banques centrales ou le maintien d'un cours élevé du baril de pétrole.

Dans l'avis suscité, le Haut Conseil des Finances publiques confirme que *« la prévision du Gouvernement (+1,0%)* [est] *supérieure à celle de la majorité des prévisionnistes du fait de plusieurs hypothèses fragiles »*. Ces hypothèses fragiles, énumérées plus haut, se sont avérées fausses. L'origine du choix de ces hypothèses ne relève ni d'une méconnaissance de la situation contemporaine, car les risques réels étaient connus, ni de la réalisation d'événement exceptionnels qu'il aurait convenu de minimiser, car étaient considérées comme probables par la majorité des prévisionnistes. En conséquence, la définition des hypothèses *« fragiles »* du Gouvernement ayant amené à des prévisions manifestement fausses ne relève pas d'une erreur, d'une imprécision ou d'une approximation, mais bien d'une intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre déterminé par la loi de finances en écartant des hypothèses réalistes mais plus pessimistes afin d'accroître artificiellement la prévision de croissance et les équilibres en résultant.

Les députées et députés requérants considèrent que le choix d'hypothèses fragiles, écartées par les experts indépendants dès moment de la production des estimations et s'étant révélées *a posteriori* erronée, révèle une intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre déterminé par la loi de finances en présentant une prévision de croissance surévaluée. Cette insincérité enfreint les principes constitutionnels reconnus par la jurisprudence constante du Conseil constitutionnel et obère la capacité des parlementaires à s'exprimer en connaissance des informations disponibles.

III. Moyens portant sur des articles individuels

A. Sur l'article 3 quater A : niche fiscale sur les captives de réassurance

L'article 3 quater A crée une franchise d'impôt en permettant de déduire des bénéfices les provisions faites pour les captives de réassurance.

À l'occasion de l'examen du projet de loi de finances en première lecture à l'Assemblée nationale, un amendement en ce sens, n° I-3519, avait été déposé par le Gouvernement, puis retiré. Lors de la première séance du lundi 17 octobre 2022, madame Valérie Rabault a interpellé monsieur Bruno Le Maire, ministre de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique à propos de cet amendement : « *Le Gouvernement a déposé hors délai plusieurs amendements puis les a retirés. Ils sont donc enregistrés sur le site de l'Assemblée nationale, chacune et chacun d'entre nous peut les y consulter. Le Gouvernement compte-t-il les intégrer dans le texte sur lequel il aura recours au 49.3, sachant qu'ils n'ont pas été discutés ? L'amendement n° 3519 relatif aux sociétés captives de réassurance appelle particulièrement notre attention. Ce sont des sociétés implantées dans les paradis fiscaux, que vous souhaitez*

développer, en instaurant une provision spécifique, déductible du résultat. Il s'agit, au fond, d'une forme d'évasion fiscale. »

En réponse, monsieur Le Maire a déclaré « *Je souhaite également répondre à Mme Rabault sur les captives d'assurance. Il est vrai que nous avions déposé un amendement sur ce sujet, car j'estime nécessaire d'évoluer dans ce domaine. Finalement, il a été retiré, et* ***je puis vous assurer, en toute transparence, qu'il ne figurera pas dans le texte final retenu par le Gouvernement.*** »

Lors des engagements de la responsabilité du Gouvernement des 19 octobre et 2 novembre, l'amendement ne figurait effectivement pas parmi ceux retenus. En revanche, lors de la première lecture au Sénat, le groupe de la majorité présidentielle RDPI a redéposé cet amendement (n° I-1292, sous-amendé par l'amendement n° I-1722). De son adoption a résulté l'apparition de l'article 3 quater A.

Cet article a ensuite été retenu par la Première ministre dans les textes sur lesquels a été engagée la responsabilité du Gouvernement en nouvelle lecture les 8 et 11 décembre et en lecture définitive le 15 décembre, de telle sorte que les dispositions dénoncées par Madame Rabault figurent bien dans le texte final, en violation flagrante des engagements pris par le Gouvernement le 17 octobre.

Les députées et députés requérants estiment qu'en procédant ainsi, la Première ministre et le Gouvernement ont méconnu l'exigence de sincérité dans les débats parlementaires, justifiant ainsi la censure de l'article 3 quater A, adopté en violation de ce principe.

B. Sur l'article 5 : suppression de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises

Si l'article 45 de la Constitution dispose que *« tout amendement est recevable »*, la Présidente de l'Assemblée nationale et les Présidents de Commission sont chargés de contrôler leur recevabilité au regard des limitations au droit d'amendement prévues par les articles 40, 41 et 45 de la Constitution. Plus précisément, le contrôle de la recevabilité financière des amendements prévue à l'article 40 de la constitution est délégué par la Présidente de l'Assemblée nationale au président de la Commission des finances. L'alinéa 3 de l'article 89 du règlement de l'assemblée nationale définit ainsi les modalités du contrôle de recevabilité financière : « *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.* »

Si d'une part, la tradition républicaine veut que la Présidente de l'Assemblée nationale suive l'avis du président de la Commission des finances, le règlement de l'Assemblée nationale précise d'autre part que cet avis pris auprès du président de la Commission des finances a lieu

« en cas de doute ». Le fait pour la Présidente de l'Assemblée nationale de ne pas suivre l'avis du président de la Commission des finances représente donc à la fois une méconnaissance de la tradition républicaine constante durant la Vème république, mais de surcroît une méconnaissance des dispositions du Règlement de l'Assemblée nationale censé garantir le contrôle constitutionnel de recevabilité au titre de l'article 40. En effet, si le président de la Commission est consulté par le Président de l'Assemblée nationale, cela signifie que ce dernier est confronté à un doute. Les avis demandés auprès du président de la Commission des finances ou de la personne désignée à cet effet doivent permettre à la Présidente de l'Assemblée nationale de pouvoir apprécier la recevabilité des amendements concernés.

Or le président de la Commission des finances a été saisi dans le cadre de la procédure inscrite à l'alinéa 3 de l'article 89 du Règlement de l'Assemblée nationale de la question de la recevabilité financière définie à l'article 40 de la Constitution pour les amendements n°1948, 1964, 2195, 2415, 2449, 2450, 2649, 2715 et 2860 au projet de loi de finances pour 2023.

Sur la forme, ces amendements ont été considérés comme recevables par le président de la Commission des finances. Pourtant, ceux-ci n'ont pas été inscrits dans la liasse des amendements à étudier en séance, ayant été déclarés irrecevables par la Présidente de l'Assemblée nationale. Ayant sollicité l'avis du président de la Commission des Finances quant à l'appréciation de la recevabilité financière de ces amendements, en vertu de l'alinéa 3 de l'article 89 du Règlement de l'Assemblée nationale, cela signifie que la Présidente de l'Assemblée nationale était en proie au doute. Or la décision de ne pas suivre l'avis du président de la Commission des finances dans son jugement, alors même qu'il s'agit du seul avis demandé, révèle que la Présidente de l'Assemblée nationale n'était pas en proie au doute au moment de la sollicitation du président de la Commission des finances, ou que son avis n'est pas motivé par des considérations relatives à la recevabilité financières des amendements concernées et ayant fait l'objet d'un argumentaire juridique transmis à la Présidence. En censurant de la sorte des amendements respectant les critères de recevabilités définies à l'article 41 et à l'article 45 de la Constitution, en arguant de l'irrecevabilité financière définie à l'article 40 de la Constitution malgré l'avis contraire du président de la Commission des finances, la Présidente de l'Assemblée nationale a enfreint l'article 45 de la Constitution en limitant de manière excessive et injustifiée le droit d'amendement des parlementaires.

Sur le fond, ces amendements prévoyaient la suppression du fonds de péréquation de la cotisation de la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), et donc des dépenses afférentes. Cette suppression n'entraînait ni diminution des recettes ni création ou aggravation d'une charge publique. D'autre part, le solde du fonds de péréquation de la CVAE étant nul, le total des fractions de TVA de l'ensemble des départements est identique, que le fonds soit intégré ou non. Seule la répartition entre les départements change. Un tel mécanisme avait été mis en place lors de la compensation versée aux régions lors de la suppression, à l'occasion de la loi de finances pour 2021, de la part de CVAE leur étant attribuée. Là encore, la suppression du fonds de péréquation de la CVAE n'entraînait ni diminution des recettes ni création ou aggravation d'une charge publique. En conséquence, la censure de ces amendements par la

Présidente de l'Assemblée nationale paraît comme une infraction manifestement injustifiée au droit d'amendement des parlementaires tel que défini aux articles 40 et 45 de la Constitution.

Les députées et députés requérants soutiennent qu'au regard des articles 40, 41 et 45 de la Constitution et du Règlement de l'Assemblée nationale dont le Conseil constitutionnel contrôle la rédaction, la censure des amendements n° 1948, 1964, 2195, 2415, 2449, 2450, 2649, 2715 et 2860 au projet de loi de finances pour 2023 par la Présidente de l'Assemblée nationale constitue une infraction à la fois aux garanties procédurales et constitutionnelles du contrôle de recevabilité des amendements inscrites dans le Règlement de l'Assemblée nationale et d'autre part une infraction manifestement disproportionnée au droit d'amendement des députés tel que garantie par les articles 40 et 45 de la Constitution, justifiant la censure de l'article 5.

C. Sur l'article 15 B : création d'un nouveau jeu de loterie devant concourir au financement de l'Office français de la biodiversité

L'article 15 B de la loi de finances pour 2023 propose d'affecter une part de prélèvement assise sur le produit brut des jeux consacrés à la biodiversité organisés par La Française des jeux à l'Office français de la biodiversité (OFB). Cet article prévoit donc la création d'un nouveau jeu de loterie devant concourir au financement de l'OFB. Les députées et députés requérants estiment que cette disposition méconnaît plusieurs principes constitutionnels.

1. De la violation du principe à valeur constitutionnelle de sauvegarde de la dignité humaine

Dans sa décision n°94-343/344 DC du 27 juillet 1994, le Conseil constitutionnel a dégagé le principe à valeur constitutionnelle de sauvegarde de la dignité humaine. La décision n°2013-674 DC du 1er août 2013 précise que *« la sauvegarde de la dignité de la personne humaine contre toute forme d'asservissement et de dégradation est un principe à valeur constitutionnelle »*.

Par ailleurs, les addictions constituent des formes d'asservissement et de dégradation des personnes. La lutte contre celles-ci constitue donc une forme de sauvegarde de la dignité de la personne humaine.

De surcroît, les jeux d'argent constituent un risque d'addiction comportementale, reconnu par l'Etat, et contre lesquelles les centres de soins d'accompagnement et de prévention en addictologie (CSAPA) proposent des accompagnements.

Or, en instaurant un « *loto de la biodiversité* » dont les recettes financent une mission d'intérêt général - celle de la protection de l'environnement et de la biodiversité - , l'article 15 B de la loi de finances pour 2023 crée un nouveau jeu qui nourrit une politique commerciale expansionniste dont l'objectif est de cibler un nouveau public particulièrement jeune et alerte sur les questions environnementales, à rebours des objectifs que s'est fixé l'Etat par la réglementation en matière de jeux d'argent et de hasard dans la loi du 12 mai 2010 et rappelés

par le Conseil constitutionnel dans sa décision n°2019-781 DC du 16 mai 2019 *« 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 »*. L'établissement d'un lien direct entre le jeu et l'usage des sommes récoltés à des fins d'intérêt général constitue non seulement une banalisation des jeux d'argent mais aussi une opération dont la finalité est d'élargir le nombre de joueurs. Ces objectifs sont contraires à la lutte contre l'addiction aux jeux d'argent, révélant une infraction manifeste au principe de valeur constitutionnel de sauvegarde de la dignité humaine.

Dans sa décision n°2022-187 du 7 juillet 2022 portant approbation du programme annuel des jeux et paris de la société la Française des jeux pour l'année 2023, l'Autorité nationale des jeux (ANJ) estime d'ailleurs que *« la création d'un jeu ne peut être autorisée dès lors que, d'une part, elle s'avèrerait, par le lien direct établi entre le jeu lui-même et le financement d'une cause d'intérêt général, de nature à banaliser le jeu et à entraîner le recrutement de nouveaux joueurs et donc à accroître le marché global des activités en jeu »*.

Or, en affectant une partie des bénéfices d'un nouveau jeu de hasard à l'OFB - un établissement public administratif ayant une mission d'intérêt général - et en le nommant « *loto de la biodiviersité* », le nouveau jeu de hasard institué par l'article 15 B de la loi de finances pour 2023 banalise le jeu et donne une image positive liée au fait que les recettes récoltées seront affectées à des activités d'intérêt général en faveur de la protection de la biodiversité.

Les députées et députés requérants soutiennent qu'au regard du principe de valeur constitutionnelle de sauvegarde de la dignité de la personne humaine, l'introduction d'un article créant un nouveau jeu d'argent manifestement susceptible d'accroître le nombre de joueurs et donc de personnes addictes aux jeux d'argent par la mise en valeur de l'usage des sommes récoltées est contraire à la Constitution et l'article 15 B censuré.

2. <u>De la violation de l'article 6 de la charte de l'environnement</u>

L'article 6 de la charte de l'environnement dispose que *« les politiques publiques voient promouvoir un développement durable. A cet effet, elles concilient la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social »*.

Or la promotion de jeux d'argent entraîne une régression sociale au regard des risques addictifs que ceux-ci entraînent. Ainsi, la création d'un jeu d'argent dont la promotion est assurée par l'utilisation des recettes engendrées à des fins protectrices de l'environnement est constitutif d'une politique publique irrespectueuse du progrès social inscrit à l'article 6 de la charte de l'environnement.

Les députées et députés requérants soutiennent qu'au regard de la régression sociale que constitue la promotion d'un jeu d'argent, l'article 15 B créant un « *loto de la biodiversité* » méconnaît les principes constitutionnels inscrits dans la charte de l'environnement et doit en conséquence être censuré.

D. Sur l'atteinte manifeste à nos principes constitutionnels environnementaux par la planification insuffisante des moyens de nos politiques de transition écologique au sein du PLF2023

Les députées et députés requérants rappellent ici plusieurs principes et jurisprudences du Conseil constitutionnel : il a été reconnu l'objectif de valeur constitutionnelle de « protection de l'environnement, patrimoine commun des êtres humains » (décision n° 2019-823 QPC du 31 janvier 2020) ou encore le principe de promotion du développement durable à valeur constitutionnelle de l'article 6 de la Charte de l'environnement (décision n° 2012-283 QPC du 23 novembre 2012). Les requérants ajoutent que, voilà quelques mois, le Conseil constitutionnel a émis une réserve d'interprétation sur la loi pouvoir d'achat, selon laquelle «*il résulte du préambule de la Charte de l'environnement que la préservation de l'environnement doit être recherchée au même titre que les autres intérêts fondamentaux de la Nation et que les choix destinés à répondre aux besoins du présent ne doivent pas compromettre la capacité des générations futures à satisfaire leurs propres besoins* » (voir la décision n° 2022-843 DC du 12 août 2022 Loi portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat).

Les carences répétées du présent projet de loi de finances 2023 dans la programmation de ses crédits et autorisations d'engagements insuffisants atteignent une accumulation telle, notamment sur les sujets du soutien aux transports collectifs décarbonés comme ceux de la rénovation thermique des bâtiments, qu'au final elles compromettent manifestement la substance même de ces principes constitutionnels environnementaux. Les mauvaises économies de 2023 qui en résultent constituent, par ailleurs, un acte de mauvaise gestion pour le futur et les risques autrement plus élevés pour nos comptes publics, ce qui contrevient à nos règles constitutionnelles financières, dont l'objectif à valeur constitutionnel de «bon usage des deniers publics » (Conseil constitutionnel, déc. n° 2016-736 DC du 4 août 2016, § 17).

Pour prendre l'exemple de la rénovation énergétique impérative de nos bâtiments publics et privés, les retards pris sur le plan Ma Prime Renov' et la rénovation du bâti public sont largement relatés et constatés. Ces insuffisances touchent à un tel point que les requérants soulèvent ici plus subsidiairement un nouveau manquement aux obligations constitutionnelles de participation concrète à l'Union européenne (article 88-1 déjà cité). Ainsi les programmes de rénovation thermique procèdent très majoritairement de fonds européens notamment engagés et mis à disposition sur le fondement du Plan de relance et de résilience[10], et y manquer va bien au-delà dans ses effets que la simple non adoption du projet de loi n° 272 de programmation des finances publiques 2023 2027.

---

[10] Plan national de relance et de résilience, page 49 : « L'ensemble des mesures d'investissement relatives à la rénovation énergétique des bâtiments présentées infra représente un total de 6,7 Md€. Elles donnent lieu à une demande de financement au titre de la FRR pour 5,8 Md€. » https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/plan-de-relance/PNRR%20Francais.pdf?v=1638203849

Les députées et députés requérants soutiennent qu'au regard de la régression environnementale que représente l'insuffisance des budgets environnementaux, notamment la Mission Ecologie, méconnaît les principes environnementaux inscrits dans notre Constitution et également garantis par l'article 88-1 ; l'inconstitutionnalité doit en conséquence être relevée.

E. Des cavaliers budgétaires

1. Sur l'article 40 septies : prorogation d'un dispositif dérogatoire permettant aux employeurs publics de recruter des médecins du travail contractuels dont l'âge dépasse la limite prévue au droit commun

L'article 40 septies proroge un dispositif dérogatoire permettant aux employeurs publics de recruter des médecins du travail contractuels dont l'âge dépasse la limite de 67 ans prévue au droit commun, celle-ci étant repoussée pour ces derniers à 73 ans.

Les députées et députés requérants soutiennent donc que l'article 40 septies ne concerne ni les ressources, ni les charges, ni la trésorerie, ni les emprunts, ni la dette, ni les garanties ou la comptabilité de l'État. Il n'a 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. Il n'a pas pour objet de répartir des dotations aux collectivités territoriales ou d'approuver des conventions financières. Il n'est pas relatif 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. Dès lors, il ne trouve pas sa place dans une loi de finances. Il y a donc lieu de constater que, adopté selon une procédure contraire à la Constitution, il lui est donc contraire.

2. Sur l'article 44 ter : prorogation d'un dispositif dérogatoire au principe de placement en cellule individuelle dans les maisons d'arrêt

L'article 44 ter proroge la date jusqu'à laquelle il peut être dérogé au principe de 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.

Dans votre décision n° 2014-708 DC du 29 septembre 2014, vous avez jugé que le 1° de l'article 106 du projet de loi de finances rectificatives pour 2014 est recevable « *eu égard aux dépenses pour le budget de l'État qu'entraînerait l'application des dispositions de la loi du 24 novembre 2009 relatives à l'encellulement individuel, dont le 1 ° de l'article 106 prévoit le report* ». Votre décision précise que « *la remise de rapports d'information au Parlement relatifs à l'encellulement individuel et comprenant en particulier une information financière et budgétaire est une disposition relative à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques* ». La remise du rapport constituait ainsi un élément décisif de la recevabilité de l'amendement créant l'article 106. A la différence de cet article, l'article 44 ter du projet de loi déféré ne prévoit pas la remise d'un rapport, qui est pourtant un élément essentiel de l'appréciation des dépenses pour le budget de l'Etat.

Les députées et députés requérants soutiennent donc que l'article 44 ter ne concerne ni les ressources, ni les charges, ni la trésorerie, ni les emprunts, ni la dette, ni les garanties ou la comptabilité de l'État. Il n'a 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. Il n'a pas pour objet de répartir des dotations aux collectivités territoriales ou d'approuver des conventions financières. Il n'est pas relatif 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. Dès lors, il ne trouve pas sa place dans une loi de finances. Il y a donc lieu de constater que, adopté selon une procédure contraire à la Constitution, il lui est donc contraire.

—

Par ces motifs et tous autres à déduire ou suppléer même d'office, les autrices et auteurs de la saisine vous demandent de bien vouloir invalider les dispositions ainsi entachées d'inconstitutionnalité.

Nous vous prions de croire, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les membres du Conseil constitutionnel, en l'expression de notre haute considération.