



**GROUPE**  
**LES REPUBLICAINS**

*Le Président*

Monsieur Laurent FABIUS  
Président  
Conseil Constitutionnel  
2 rue de Montpensier  
75001 PARIS

Paris, le **21 DEC. 2023**

Monsieur le Président,

En application de l'article 61, alinéa 2, de la Constitution, j'ai l'honneur, avec plus de soixante de mes collègues, de demander au Conseil Constitutionnel de se prononcer sur la conformité de la loi de finances pour 2024.

A cet effet, vous voudrez bien trouver, ci-joint, la liste des signataires de cette demande, ainsi qu'un mémoire reprenant les motifs développés par les auteurs de cette saisine.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma haute considération.

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized letter 'B' with a smaller 'R' nested inside it.

Bruno RETAILLEAU

SAISINE du CONSEIL CONSTITUTIONNEL

Sur la LOI DE FINANCES POUR 2024

Monsieur le Président,

Mesdames et Messieurs les Conseillers,

Les Sénateurs soussignés ont l'honneur de soumettre à votre examen, conformément au deuxième alinéa de l'article 61 de la Constitution, la loi de finances pour 2024 considérée comme définitivement adoptée par l'Assemblée nationale en application de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution le 21 décembre 2023. A l'appui de cette saisine, ils développent les griefs suivants :

I. Sur l'insincérité de l'ensemble du projet de loi de finances pour 2024

Les auteurs de la présente saisine soutiennent que la loi de finances pour 2024 contrevient au principe de sincérité budgétaire.

Le Conseil constitutionnel a régulièrement indiqué que le principe de sincérité s'analysait comme l'absence d'intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre de la loi de finances (CC, 6 août 2009, « Loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour l'année 2008 », n° 2009-585 DC). Or, il apparaît que le Gouvernement a méconnu ce principe au cours de la procédure d'examen de la loi de finances et ce de manière parfaitement volontaire.

L'article 32 de la loi organique relative aux lois de finances précise que la sincérité des lois de finances s'apprécie « *compte tenu des informations disponibles* » ; or il y a ici une contradiction flagrante entre les informations dont a fait état publiquement le Gouvernement lors de la présentation du projet de loi de finances pour 2024 et les informations retenues dans le texte qu'il a présenté au Sénat en première lecture, après l'engagement de sa responsabilité, conformément à l'article 49, alinéa 3, de la Constitution.

175 nouveaux articles ont été insérés par le Gouvernement, portant le nombre d'articles de 60 dans le projet de loi de finances initial à 235 dans la version présentée au Sénat.

De ce fait, près de 75 % du texte n'a fait l'objet d'aucun avis du Conseil d'Etat, d'aucune étude d'impact et d'aucun débat en séance à l'Assemblée nationale, ce qui, au regard de cette proportion, porte une atteinte grave et majeure à la sincérité budgétaire et à la portée de l'autorisation parlementaire, en ce que ces articles auraient pu et dû être inscrits dès le texte initial et non par voie d'amendement gouvernemental.

Au regard de la proportion d'articles du projet de loi de finances transmis au Sénat qui n'ont été ni présentés en conseil des ministres ni examinés par le Conseil d'Etat, à savoir 175 articles, soit trois articles sur quatre, les auteurs de la présente saisine considèrent, en outre, que cela contrevient au respect de l'article 39 de la Constitution, selon lequel : « *Les projets de loi sont délibérés en conseil des ministres après avis du Conseil d'Etat* ».

De surcroît, certains articles insérés par le Gouvernement à l'Assemblée nationale traduisent des annonces gouvernementales faites plusieurs mois auparavant. Par conséquent, leur insertion à ce stade plutôt que dans le texte initial est nécessairement volontaire de la part du Gouvernement.

Pour toutes ces raisons, les Sénateurs requérants estiment qu'il appartient à votre Conseil de reconnaître le caractère insincère de la loi de finances pour 2024 et d'en censurer l'intégralité de ses dispositions.

Une telle censure est déjà survenue par le passé sans remettre en question la continuité de l'État (CC, 24 décembre 1979, Loi de finances pour 1980, n° 79-110 DC).

Il appartiendra, dès lors, au Gouvernement, sous le contrôle du Parlement de mettre en œuvre les procédures prévues par l'article 45 de la loi organique sur les lois de finances.

## II. Sur l'article [3 *sexvicies*] qui prévoit des exonérations fiscales en faveur des fédérations sportives internationales

L'article [3 *sexvicies*] prévoit d'exonérer les fédérations sportives internationales reconnues par le Comité international olympique (CIO) de l'impôt sur les sociétés, de la cotisation foncière des entreprises et de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises. Il prévoit, de surcroît, d'exonérer d'impôt sur le revenu leurs salariés pour une durée de cinq ans.

Les auteurs de la présente saisine considèrent que cette exonération d'impôt sur le revenu constitue une rupture d'égalité devant les charges publiques.

L'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen n'interdit pas de faire supporter à certaines catégories de contribuables des charges différentes, mais il s'oppose à une rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques entre les contribuables. Dès lors, quand il détermine l'assiette d'une imposition, le législateur, pour assurer le respect du principe d'égalité, doit fonder son application sur des critères objectifs et rationnels et une raison d'intérêt général.

Tel n'est pas le cas. Le caractère olympique d'une structure sportive internationale ne justifie pas que ses salariés soient totalement exonérés d'impôt sur le revenu, *a contrario* des salariés d'une autre structure sportive internationale, non reconnue par le CIO.

De surcroît, cet article prévoit que c'est une organisation non gouvernementale internationale, le CIO, qui décidera d'avantages fiscaux accordés à des salariés en France : il suffira qu'elle reconnaisse une structure pour que ses salariés soient exonérés d'impôt sur le revenu, échappant à tout contrôle du Gouvernement ou du Parlement, qui exerce le pouvoir fiscal, au titre de l'article 34 de la Constitution.

Pour toutes ces raisons, les auteurs de la présente saisine estiment que l'article [3 *sexvicies*] de la loi de finances pour 2024 encourt la censure de votre Conseil.

## III. Sur l'article [15] qui prévoit une taxe sur l'exploitation des infrastructures de transport de longue distance

Les auteurs de la présente saisine considèrent que la définition de cette taxe présente des fragilités juridiques, qui pourraient entraîner un futur contentieux préjudiciable aux finances de l'Etat.

Le champ des assujettis n'est pas défini de manière précise par l'article [15], qui retient une notion vague et générale d'« *infrastructures de transport de longue distance* ». Jusque-là, aucun texte n'a jamais défini une telle notion – pas même avoisinante.

En conséquence, il apparaît que la taxe ne repose sur aucun critère suffisamment objectif qui permettrait de fonder avec certitude la détermination de la catégorie d'opérateurs sur laquelle pèse l'imposition.

L'article [15] dispose, certes, à l'article L. 425-4 du code des impositions des biens et services (CIBS), que constitue une infrastructure de transport de longue distance toute « *infrastructure qui permet le déplacement de personnes ou de marchandises sur une longue distance au moyen d'engins de transport routier, ferroviaire ou guidé, d'aéronefs ou d'engins flottants* ». Mais il n'existe aucune définition législative générale de l'infrastructure, ni aucune disposition législative à laquelle il serait possible de se référer par analogie. En conséquence, l'identification des redevables de la taxe est particulièrement imprécise.

Les notions d'infrastructure et de longue distance étant susceptibles de multiples interprétations, cette disposition comporte un risque juridique.

#### IV. Sur l'article [44] qui prévoit une majoration des plafonds de reports de crédits de paiement

L'article 15 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances dispose que « *Sous réserve des dispositions concernant les autorisations d'engagement, les crédits ouverts et les plafonds des autorisations d'emplois fixés au titre d'une année ne créent aucun droit au titre des années suivantes* ». Le 2<sup>o</sup> de son II prévoit toutefois que « *Les crédits inscrits sur les [titres autres que les titres des dépenses de personnel] du programme bénéficiant du report peuvent être majorés dans la limite globale de 3 % de l'ensemble des crédits initiaux inscrits sur les mêmes titres du programme à partir duquel les crédits sont reportés. Ce plafond peut faire l'objet d'une majoration par une disposition dûment motivée de la loi de finances.* » Les dispositions de l'article 15, comme l'a indiqué le Conseil dans sa décision n° 2021-831 DC du 23 décembre 2021 sur la loi organique relative à la modernisation de la gestion des finances publiques, ont pour objet d'assurer une exécution budgétaire conforme aux autorisations votées en loi de finances.

Or l'article [44] de la loi de finances pour 2024 prévoit que « *Les crédits de paiement disponibles à la fin de l'année 2023 sur les programmes mentionnés dans le tableau figurant ci-dessous peuvent être reportés en 2024, au-delà de la limite globale de 3 % de l'ensemble des crédits initiaux inscrits sur les mêmes titres du programme.* »

Cette disposition ne peut être comprise comme une simple « *majoration* » du plafond de 3 % des crédits initiaux du programme.

D'une part, elle ne fixe pas un nouveau plafond mais supprime purement et simplement celui-ci. Elle ne permet donc pas au Parlement d'avoir une connaissance du montant maximal de report des crédits, alors que, comme il ressort des travaux préparatoires à la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001, le législateur organique n'avait introduit une dérogation à la limitation des reports qu'à la condition que sa mise en œuvre s'effectue « *dans des conditions maîtrisées par le*

*Parlement* » (rapport de l'Assemblée nationale en deuxième lecture), « *vraisemblablement par le vote d'un état équivalent à l'état H actuel, prévoyant, le cas échéant, pour chaque programme, le niveau du plafond proposé* » (rapport du Sénat en deuxième lecture).

D'autre part, elle s'applique à l'ensemble des crédits disponibles, y compris ceux provenant de mouvements divers tels que les reports de crédits non consommés au cours de l'année précédente, alors que le plafond de 3 % s'applique aux seuls crédits initiaux. La formulation est d'ailleurs différente de celle retenue dans les lois de finances précédentes, qui prenaient pour base les crédits ouverts dans les lois de finances de l'année et n'incluaient donc pas l'ensemble des crédits disponibles.

En outre, par son ampleur (37 programmes, dont 36 sur le périmètre du budget général, dans le texte considéré comme adopté par l'Assemblée nationale en première lecture, 43 programmes au total, dont 41 sur le budget général dans le texte final), elle dépasse de très loin le cadre d'une dérogation à la règle fixée par la loi organique, pour prendre la forme d'une pratique courante de gestion. Un montant de crédits très important serait ainsi exonéré du principe d'annualité budgétaire. À titre d'exemple, le programme 367 « Financement des opérations patrimoniales en 2024 sur le compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État » » de la mission « Économie » pourrait alors bénéficier de 2 milliards d'euros de crédits de paiement en 2024, alors même qu'aucun crédit n'a été ouvert sur ce programme dans les lois de finances initiales pour 2023 comme pour 2024.

Enfin, ces dérogations sont assorties d'explications qui, par leur caractère sommaire et stéréotypé, ne satisfont pas à l'exigence de « *due motivation* » prévue par l'article 15 de la loi organique. De nombreux reports sont ainsi expliqués uniquement par l'existence de projets immobiliers de l'administration ou par la mise en œuvre de politiques diverses, sans qu'il soit précisé en quoi ces actions nécessiteraient de reporter plus de 3 % des crédits initiaux, ni pourquoi les crédits nécessaires ne pourraient pas être ouverts dans la loi de finances elle-même.

L'article [44] ne satisfait donc pas aux exigences de l'article 15 de la loi organique relative aux lois de finances.

De ce fait, les auteurs de la présente saisine considèrent que l'article [44] est contraire à l'article 34 de la Constitution, selon lequel : « *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* », en l'occurrence la loi organique précitée, relative aux lois de finances.

Dès lors, les auteurs de la présente saisine estiment que l'article [44] de la loi de finances pour 2024 encourt la censure de votre Conseil.

V. Sur le paragraphe [IV ter] de l'article [52] qui prévoit l'exclusion des fournisseurs alternatifs dans la répartition *ex-post* des compléments de prix (« CP1 ») correspondant à la différence, si elle est positive, entre le prix SPOT et le prix régulé au titre de l'accès régulé à l'électricité nucléaire historique (ARENH) pour la quantité excédentaire

Jusqu'à aujourd'hui, l'article L. 336-5, II, alinéa 3 du code de l'énergie prévoit que le fournisseur qui a souscrit une quantité d'ARENH excédentaire au regard des droits finalement générés par la consommation réelle de ses clients est redevable d'un complément de prix (« CP1 ») correspondant à la différence, si elle est positive, entre le prix SPOT et le prix régulé au titre de l'ARENH pour la quantité excédentaire.

Les sommes payées au titre de ce CP1 par les fournisseurs ayant souscrit trop d'ARENH sont ensuite reversées aux fournisseurs ayant été privés (écrêtés) d'une partie de leur droit ARENH en raison de l'atteinte du plafond ARENH lors du guichet au prorata de leur « sur-écrêtement ». Ces derniers ont alors dû acheter cette quantité écrêtée au prix de marché et le reversement des CP1 vise dès lors à « régulariser » *a posteriori* la répartition, dans le respect du plafond prévu par la loi des droits ARENH de chaque fournisseur.

Le paragraphe [IV ter] de l'article [52] de la loi de finances pour 2024, considérée comme adoptée par l'Assemblée nationale en application de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution, modifie l'article L. 336-5 du code de l'énergie en prévoyant que les sommes résultant des CP1 soient intégralement reversées à Electricité de France (EDF) et non plus aux fournisseurs ayant été écrêtés en raison de ces commandes excédentaires d'autres fournisseurs alternatifs.

Ces CP1 reversés à EDF viendront alors en déduction du montant qu'EDF reçoit au titre de la compensation de ses charges de service public prévues aux articles L. 121-6 et suivants de code de l'énergie. En règle générale, les montants versés à EDF au titre de la compensation de ses charges de service public sont financés par la contribution au service public de l'électricité (« CSPE ») qui est une taxe appliquée sur la consommation d'électricité.

En faisant reverser les CP1 intégralement à EDF, cette disposition privera les fournisseurs alternatifs d'une partie de leur droit d'acheter, jusqu'à 100 TWh, de l'électricité d'origine nucléaire au prix ARENH et fera supporter aux seuls fournisseurs alternatifs des coûts d'approvisionnement plus élevés que ceux qu'ils auraient supportés si la totalité de la quantité ARENH à laquelle ils ont le droit en application de la loi leur avait été affecté. Cela afin de permettre à l'État de diminuer les sommes versées à EDF en compensation de ses charges de service public.

Les auteurs de la présente saisine considèrent que cette mesure est contraire à la Constitution, à plusieurs titres :

Ce dispositif constituerait, tout d'abord, une rupture d'égalité devant les charges publiques car il a pour effet de faire financer par les fournisseurs alternatifs le coût des charges de service public d'EDF et dont le financement incombe à l'Etat. En effet, il ferait peser sur les fournisseurs alternatifs ayant sous-estimé leur droit d'ARENH, triplement contrôlé par la CRE (*ex ante* à tout moment et *ex post*), une charge (taxe) sans rapport avec l'objectif annoncé de « *répercuter le CP1 sur les factures des consommateurs* »<sup>1</sup> puisque ce CP1 ne serait aucunement reversé à leurs clients mais à EDF en compensation de ses charges de service public.

Or le Conseil constitutionnel censure toute disposition qui entraîne un transfert de charges, même indirect, sur les opérateurs économiques, en leur faisant financer le coût de mesures qui pèse sur l'Etat. Il juge, de manière constante, que le principe d'égalité devant les charges publiques s'oppose à ce que le législateur reporte sur certaines catégories d'opérateurs, le coût de missions qui incombent à l'Etat<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Exposé sommaire de l'amendement n° II-4752 déposé par le Gouvernement le 7 novembre 2023.

<sup>2</sup> Décision n° 2020-882 QPC du 5 février 2021, Société Bouygues télécom et autre [Autorisation administrative préalable à l'exploitation des équipements de réseaux 5G]. Voir également CC, 5 août 2015, Loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, n°2015-715 DC. Le Conseil constitutionnel a relevé que « le législateur a entendu permettre la réparation de l'« atteinte à la valeur patrimoniale d'un office

L'inconstitutionnalité est d'autant plus évidente que, par l'effet de ce dispositif, les fournisseurs alternatifs qui ont sous-évalué leur volume ARENH se trouvent pénalisés du fait d'erreurs d'estimations imputables à des tiers et dont ils ne sont nullement responsables. En somme, les fournisseurs alternatifs supportent les conséquences d'erreurs commises par des tiers, ce qui est proscrit par les principes constitutionnels en vertu des principes de responsabilité individuelle et de personnalisation des peines<sup>3</sup>.

Ce dispositif est, également, contraire au principe d'égalité devant la loi car il introduit une différence de traitement injustifiée entre (i) les clients des fournisseurs alternatifs et (ii) ceux d'EDF car les fournisseurs alternatifs, en étant définitivement privés de la répercussion du CP1, ne sont plus en mesure de faire bénéficier leurs clients de tarifs plus bas et plus compétitifs. Or, il n'existe aucune raison objective de traiter de manière différente les clients des fournisseurs alternatifs qui ont correctement évalué leurs volumes ARENH et ceux d'EDF, les uns comme les autres n'étant pas responsables des surestimations de certains fournisseurs<sup>4</sup>.

Ce dispositif constitue, aussi, une atteinte à la liberté d'entreprendre et au droit de la concurrence puisqu'il entérine, comme on l'a vu, une situation de déséquilibre du marché alors que le Conseil constitutionnel a spécifiquement jugé que le plafond ARENH se justifiait par la nécessité d'assurer « *le fonctionnement concurrentiel du marché* » et « *d'éviter la situation où les fournisseurs, faute d'accéder au volume d'énergie nucléaire nécessaire pour fournir leurs clients, seraient contraints d'acquérir sur le marché une électricité plus chère entraînant ainsi un renchérissement des prix pour le consommateur final* »<sup>5</sup>. Le dispositif méconnaît directement ces principes.

Cela est d'autant plus vrai que le Conseil constitutionnel a pourtant considéré que les dispositifs de pénalités d'ores et déjà prévus par le code de l'énergie étaient suffisants pour protéger les droits d'EDF<sup>6</sup>. Or, le PLF plutôt que de les maintenir fait le choix d'y substituer des mécanismes gravement anticoncurrentiels.

Pour toutes ces raisons, les auteurs de la présente saisine estiment que le paragraphe [IV ter] de l'article [52] de la loi de finances pour 2024 encourt la censure de votre Conseil.

---

*antérieurement créé » qui résulte d'une décision du ministre de la justice, prise sur le fondement de la loi déferée, de créer un nouvel office que ces dispositions ne pouvaient ainsi, sans occasionner une rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques, faire supporter au titulaire du nouvel office la charge de procéder à une telle compensation de la dépréciation de la valeur patrimoniale de l'office antérieurement créé ; que, par suite, le législateur a méconnu les exigences de l'article 13 de la Déclaration de 1789 ».*

<sup>3</sup> Décision n° 87-237 du 30 décembre 1987.

<sup>4</sup> Voir par exemple CC, 11 avril 2013, Loi visant à préparer la transition vers un système énergétique sobre et portant diverses dispositions sur la tarification de l'eau et sur les éoliennes, précitée, cons. 9 ; CC, 26 juin 2015, Époux P. [Imposition des dividendes au barème de l'impôt sur le revenu - Conditions d'application de l'abattement forfaitaire]. CC, 28 décembre 2000, Loi de finances rectificative pour 2000, n° 2000-441 DC, cons. 35 à 38.

<sup>5</sup> Décision n° 2019-791 DC du 7 novembre 2019, Loi relative à l'énergie et au climat. Voir également Décision n°2022-843 DC du 12 août 2022, Loi portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat.

<sup>6</sup> Décision n° 2019-791 DC du 7 novembre 2019, Loi relative à l'énergie et au climat qui précise que « *l'article L. 336-5 du même code prévoit que, dans le cas où le volume d'électricité nucléaire alloué à un fournisseur se révèle supérieur à la consommation constatée de ses clients, le fournisseur est tenu de verser un complément de prix au moins égal à la partie positive de l'écart moyen entre les prix observés sur les marchés de gros et le prix de l'accès régulé à l'électricité nucléaire. Ce dispositif contribue à protéger Électricité de France contre des demandes excessives d'achat de l'électricité nucléaire historique* ».

Les sénateurs soussignés compléteront, le cas échéant, cette demande dans des délais raisonnables.