

Paris, le 23 décembre 2022

OBSERVATIONS DU GOUVERNEMENT
sur la loi de finances pour 2023

Le Conseil constitutionnel a été saisi de deux recours d'au moins soixante députés contre la loi de finances pour 2023. Ces recours, qui critiquent la procédure d'adoption de la loi, son absence de sincérité et ses articles 6, 55, 109, 115, 160, 190 et 212, appellent, de la part du Gouvernement, les observations suivantes.

I. Sur la procédure d'adoption de la loi

1. Sur le respect du droit d'amendement des parlementaires

Les députés auteurs de la première saisine affirment que 986 amendements déposés en première lecture et 496 amendements déposés en nouvelle lecture devant l'Assemblée nationale n'auraient pas été traités ni inscrits à l'ordre du jour.

Les mêmes parlementaires observent que les députés n'ont disposé que d'un délai très bref pour amender le projet de loi de finances lors de son examen en nouvelle lecture par la commission des finances et que le « *texte issu de la commission mixte paritaire* » n'aurait été mis en ligne sur le site de l'Assemblée nationale que le 7 décembre 2022 à 10 h 28, soit vingt-huit minutes après l'heure limite fixée pour le dépôt des amendements.

Il en résulterait une méconnaissance du droit d'amendement que les membres du Parlement tiennent de l'article 44 de la Constitution.

Cette critique n'est fondée dans aucune de ses branches.

En premier lieu, le grief tiré de ce que des amendements n'auraient pas été traités n'est pas assorti des précisions permettant d'en apprécier le bien-fondé, faute que les parlementaires requérants aient fourni, à l'appui de leur recours, les références des amendements qui, selon eux, n'auraient pas été traités.

En tout état de cause, il résulte de l'instruction, notamment de la lettre adressée le 21 décembre 2022 par la présidente de l'Assemblée nationale en réponse à la mesure d'instruction ordonnée par le Conseil constitutionnel en application de son règlement intérieur de procédure que, au cours de chaque lecture, les amendements déposés avant l'engagement de la responsabilité du Gouvernement ont bien été soumis à un examen de recevabilité, publiés et distribués, alors même que le site internet de l'Assemblée nationale assortirait certains de ces amendements de la mention « en traitement » (décision n° 2022-845 DC du 20 décembre 2022, paragr. 17).

Par suite, la première branche du grief tiré de la méconnaissance du droit d'amendement doit être écartée comme manquant en fait.

En second lieu, s'il n'est pas contestable que, en nouvelle lecture, après l'échec de la commission mixte paritaire, constaté le 6 décembre 2022 à vingt-et-une heures vingt-huit, le délai de dépôt des amendements en commission a été particulièrement bref, puisqu'il est constant que la date limite de dépôt a été fixée au 7 décembre 2022 à dix heures, les dispositions du texte servant de base à ces amendements, qui n'était pas, par définition, le texte issu de la commission mixte paritaire, mais le projet de loi adopté par le Sénat en première lecture, étaient connues dès l'issue de l'examen du texte par le Sénat.

D'ailleurs, en dépit de ce calendrier contraint, pas moins de 357 amendements ont pu être déposés et ceux de ces amendements qui n'ont pas été déclarés irrecevables et n'ont pas été retirés ont été examinés par la commission des finances, au cours de la réunion qu'elle a tenue le 7 décembre 2022 à dix-neuf heures trente.

Au surplus, les députés ont ensuite pu déposer des amendements en séance publique jusqu'au 8 décembre 2022 à douze heures, ce délai ayant été fixé par la conférence des présidents de l'Assemblée nationale dans sa réunion du 6 décembre 2022 à dix heures. Ce sont ainsi 690 amendements qui ont été déposés à ce stade.

Pour l'ensemble de ces motifs, analogues à ceux qui figurent au paragraphe 18 de votre décision n° 2017-755 DC du 29 novembre 2017 relative à la loi de finances rectificative pour 2017, les délais d'examen du projet de loi de finances en nouvelle lecture n'ont pas fait obstacle à l'exercice effectif par les députés de leur droit d'amendement et ils n'ont par ailleurs porté aucune atteinte aux exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire.

2. Sur le rejet de la loi de règlement

Aux termes de l'article 41 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, dans sa rédaction applicable en l'espèce : « *Le projet de loi de finances de l'année ne peut être mis en discussion devant une assemblée avant le vote par celle-ci, en première lecture, sur le projet de loi de règlement afférent à l'année qui précède celle de la discussion dudit projet de loi de finances* ».

Les députés auteurs de la première saisine soutiennent qu'ainsi que l'aurait jugé la décision n° 79-110 DC du 24 décembre 1979 relative à la loi de finances pour 1980, cet article doit être interprété comme imposant que le projet de loi de finances de l'année N ne puisse être mis en discussion avant l'adoption de la loi de règlement afférente à l'année N-2. Or, ils observent que le projet de loi de finances pour 2023 a été mis en discussion après le rejet définitif du projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2021, intervenu le 3 août 2022.

De toute évidence, ce grief ne peut qu'être écarté.

Il résulte des termes mêmes de l'article 41 de la loi organique relative aux lois de finances que le projet de loi de finances de l'année ne peut être mis en discussion devant une assemblée avant le « *vote* » par celle-ci sur le projet de loi de règlement afférent à l'année qui précède celle de la discussion dudit projet de loi de finances, et non avant « *l'adoption* » de ce projet de loi de règlement.

Cette interprétation est au demeurant commandée par le constat que l'article 41 n'exige qu'un vote du projet de loi de règlement « *en première lecture* ».

Par ailleurs, les députés requérants ne peuvent utilement se prévaloir de votre décision n° 79-110 DC du 24 décembre 1979.

Si, par cette décision, vous avez jugé que les dispositions de l'article 40 de l'ordonnance organique n° 59-2 du 19 janvier 1959 relative aux lois de finances, nonobstant l'utilisation du mot « *vote* », devaient s'interpréter comme imposant que la discussion de la seconde partie de la loi de finances de l'année ne puisse intervenir qu'après l'adoption de la première partie de cette loi, c'est en considération du principe fondamental qui tend à garantir qu'il ne soit pas porté atteinte, lors de l'examen des dépenses, aux grandes lignes de l'équilibre préalablement défini. Or, il n'existe pas de principe équivalent en ce qui concerne la loi de règlement qui, par construction, porte sur une année distincte de celle sur laquelle porte la loi de finances de l'année et qui n'a d'autre objet que de renforcer l'information et le contrôle du Parlement sur les finances publiques.

C'est pourquoi vous jugez, par des motifs identiques à ceux qui vous conduisent à écarter des griefs tirés de retards ou de déficiences dans les documents devant être mis en distribution en application de la loi organique relative aux lois de finances en vue de renforcer l'information du Parlement (décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001, cons. 75 ; décision n° 2005-517 DC du 7 juillet 2005, cons. 6), qu'une éventuelle méconnaissance de la procédure définie par l'article 41 de la loi organique relative aux lois de finances n'est pas de nature à faire obstacle à la mise en discussion d'un projet de loi de finances, la conformité de la loi de finances à la Constitution devant alors être appréciée au regard tant des exigences de la continuité de la vie nationale que de l'impératif de sincérité qui s'attache à l'examen des lois de finances pendant toute la durée de celui-ci (décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001, cons. 89).

Il importe donc seulement que le projet de loi de règlement ait été examiné par l'Assemblée nationale et que ce projet ait été mis aux voix, ce qui a bien été le cas en l'espèce, sans qu'ait d'incidence le rejet du texte.

3. Sur l'absence d'adoption de la loi de programmation des finances publiques

Les députés auteurs de la première saisine soutiennent que la loi déferée a été adoptée selon une procédure qui n'est pas conforme à la Constitution, faute que son adoption ait été précédée de l'adoption de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027, laquelle a pourtant vocation à inclure l'année 2023.

Les députés auteurs de la seconde saisine les rejoignent dans cette critique. Ils ajoutent que l'article liminaire de la loi de finances pour 2023 méconnaît l'article 1^{er} H de la loi organique relative aux lois de finances en tant qu'il mentionne les prévisions de solde structurel et de solde effectif de l'ensemble des administrations publiques, les prévisions de solde par sous-secteur, la prévision, déclinée par sous-secteur d'administration publique, de l'objectif d'évolution en volume et la prévision en milliards d'euros courants des dépenses des administrations publiques ainsi que les prévisions de prélèvements obligatoires, de dépenses et d'endettement de l'ensemble des administrations pour l'année 2023 retenues par la « *loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027* », alors que cette loi n'a pas encore été adoptée et n'a par suite aucune existence juridique.

Aucun de ces griefs n'est fondé.

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

Les dispositions relatives aux lois de programmation des finances publiques, initialement définies par la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, ont été transférées, avec quelques modifications, dans un titre préliminaire de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, par la loi n° 2021-1836 du 28 décembre 2021 de modernisation de la gestion des finances publiques.

Vous jugez que les orientations pluriannuelles définies par une loi de programmation des finances publiques n'ont pas pour effet de porter atteinte à la liberté d'appréciation et d'adaptation que le Gouvernement tient de l'article 20 de la Constitution dans la détermination et la conduite de la politique de la Nation et qu'elles n'ont pas davantage pour effet de porter atteinte aux prérogatives du Parlement lors de l'examen et du vote des projets de loi de finances (décision n° 2012-658 DC du 13 décembre 2012, cons. 12 ; décision n° 2021-831 DC du 23 décembre 2021, paragr. 11).

Vous avez ainsi admis que le législateur fonde une loi de finances de l'année sur une prévision de croissance du produit intérieur brut différente de celle retenue dans la loi de programmation des finances publiques se rapportant à une période incluant l'année considérée (décision n° 2015-725 DC du 29 décembre 2015, cons. 6).

Vous avez de même jugé sans influence sur la conformité à la Constitution de la loi de finances pour 2017 la circonstance que certaines dépenses fiscales prévues par cette loi auraient rendu plus difficile le respect des orientations pluriannuelles des finances publiques contenues dans la loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 (décision n° 2016-744 DC du 29 décembre 2016, cons. 8).

Ces solutions s'inscrivent dans le sillage de la décision n° 2012-653 DC du 9 août 2012 par laquelle vous avez répondu à la question de savoir si l'autorisation de ratifier le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, signé à Bruxelles le 2 mars 2012, devait être précédée d'une révision de la Constitution. S'agissant de la prise d'effet dans le droit national des règles d'équilibre des finances publiques mentionnées au paragraphe 2 de l'article 3 du traité, vous avez considéré que, des deux branches de l'alternative ouverte par ces stipulations, selon laquelle les États contractants s'engagent à ce que les règles d'équilibre prennent effet dans leur droit national, soit « *au moyen de dispositions contraignantes et permanentes, de préférence constitutionnelles* », soit au moyen de dispositions « *dont le plein respect et la stricte observance tout au long des processus budgétaires nationaux sont garantis de quelque autre façon* », seule la seconde n'impliquait pas une révision de la Constitution. Vous avez souligné que, si cette seconde branche était retenue, ce qui a été le cas en l'espèce, le respect des règles d'équilibre des finances publiques dans le droit national ne serait pas garanti par les dispositions contraignantes d'une norme ayant une autorité supérieure à celle des lois (cons. 22).

Les orientations pluriannuelles des finances publiques étant ainsi dépourvues de caractère contraignant et n'ayant pas une autorité supérieure à celle de la loi de finances, soumise au principe d'annualité, le rejet ou, comme en l'espèce, l'absence d'adoption définitive

de la loi de programmation des finances publiques se rapportant à l'exercice couvert par la loi de finances soumise à l'examen du Conseil constitutionnel ne saurait avoir d'incidence sur la conformité à la Constitution de cette loi de finances.

En second lieu, il résulte de l'article 1^{er} H de la loi organique relative aux lois de finances, issu de la loi n° 2021-1836 du 28 décembre 2021 de modernisation de la gestion des finances publiques, que la loi de finances de l'année comprend un article liminaire présentant un tableau de synthèse retraçant divers agrégats pour l'année sur laquelle elle porte et « *rappelant les prévisions de la loi de programmation des finances publiques en vigueur pour l'année en question* ».

D'une part, cet article « *liminaire* », qui – comme son nom l'indique – ne s'insère dans aucune des parties définies par l'article 34 de la loi organique relative aux lois de finances, n'est pas un article normatif, mais un article informatif, ainsi que le juge votre décision n° 2012-658 DC du 13 décembre 2012. Par cette décision, en effet, vous avez observé que les dispositions de l'article 8 de la loi organique du 17 décembre 2012, transférées à l'article 1^{er} H de la loi organique relative aux lois de finances, « *ont pour objet d'assurer l'information du Parlement* » (cons. 22), ce que souligne encore le commentaire aux cahiers qui indique que vous avez « *confirmé que cet article liminaire n'aura qu'une valeur informative* » (p. 9). De fait, alors que les dispositions des première et seconde parties de la loi de finances de l'année se rapportent, dans un cadre annuel, au budget de l'Etat, l'article liminaire comporte, dans un cadre pluriannuel, des informations qui concernent l'ensemble des administrations publiques.

Il en résulte que le « *rappel* » à titre d'information, dans l'article liminaire, des prévisions retenues dans un projet de loi de programmation des finances publiques n'ayant pas encore été définitivement adopté ne saurait avoir d'influence sur la conformité à la Constitution des autres dispositions, revêtant un caractère normatif, de la loi de finances.

Enfin, aucune atteinte n'a été portée au principe de sincérité de la loi de finances. Le Gouvernement, qui a déposé le même jour, sur le bureau de l'Assemblée nationale, le projet de loi de finances pour 2023 et le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027, ne pouvait faire figurer, à l'article liminaire du projet de loi de finances pour 2023, d'autres prévisions que celles figurant dans le projet de loi de programmation déposé conjointement et couvrant cette même année. Le législateur ne pouvait quant à lui, faute d'adoption définitive de la loi de programmation à la date à laquelle il a adopté définitivement la loi de finances pour 2023, retenir d'autres prévisions que celles figurant dans le projet de loi de programmation dont il avait été saisi.

Il appartiendra seulement au Gouvernement, ou aux membres du Parlement, dans le cadre de la poursuite de l'examen du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027, d'amender les prévisions relatives à l'année 2023 pour les mettre en cohérence avec la loi de finances pour 2023.

4. Sur la mise en œuvre des dispositions du troisième alinéa de l'article 49 de la Constitution

La Première ministre a engagé la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée nationale sur le projet de loi de finances pour 2023 à cinq reprises :

- le 19 octobre 2022, sur la première partie du projet de loi, en première lecture ;
- le 2 novembre 2022, sur la seconde partie et l'ensemble du projet de loi, en première lecture ;
- le 9 décembre 2022, sur la première partie du projet de loi, en nouvelle lecture ;
- le 11 décembre 2022, sur la seconde partie et l'ensemble du projet de loi, en nouvelle lecture ;
- le 15 décembre 2022, sur l'ensemble du projet de loi, lors de la lecture définitive.

Des motions de censure ont été déposées les 19 et 20 octobre, le 2 novembre ainsi que les 9, 11 et 15 décembre 2022. Ces motions de censure ont été rejetées les 24 octobre, 4 novembre ainsi que les 11, 13 et 17 décembre 2022.

Les députés auteurs de la première saisine vous demandent de vous prononcer sur le point de savoir si le Premier ministre est tenu d'engager la responsabilité du Gouvernement sur l'ensemble du projet de loi de finances ou séparément sur chacune de ses parties.

Les députés auteurs de la seconde saisine soutiennent quant à eux, à titre principal que le troisième alinéa de l'article 49 de la Constitution, dans sa rédaction issue de l'article 24 de la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^e République, ne permet au Premier ministre d'engager la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée nationale que sur le vote « *d'un projet de loi* », c'est-à-dire sur tous les articles de ce projet, et non sur une partie seulement de celui-ci, sans qu'y fassent obstacle les dispositions de l'article 42 de la loi organique relative aux lois de finances relatives à la procédure d'adoption de la loi de finances de l'année.

A titre subsidiaire, les mêmes députés soutiennent qu'à supposer que le Premier ministre soit tenu d'engager la responsabilité du Gouvernement successivement sur chaque partie du projet de loi finances, la Première ministre ne pouvait alors, sans méconnaître l'article 42 de la loi organique relative aux lois de finances, engager la responsabilité du Gouvernement sur l'ensemble du projet de loi lors de la lecture définitive du texte.

Ces parlementaires soutiennent encore que la Première ministre ne pouvait, sans méconnaître l'article 24 de la Constitution, engager la responsabilité du Gouvernement sur un texte ne reprenant pas chacun des amendements adoptés par l'Assemblée nationale.

Ils déplorent également le fait qu'en première lecture comme en nouvelle lecture, ils n'aient pas été mis à même d'avoir connaissance en temps utile du texte de la seconde partie et de l'ensemble du projet de loi de finances sur le vote duquel la Première ministre a engagé la responsabilité du Gouvernement. Ils invoquent une publication tardive de ce texte au Journal Officiel et font valoir qu'ils n'auraient pas eu connaissance de la liste des amendements retenus en ce qui concerne les articles 27 et 29 du projet de loi et les états B et D annexés à ce projet.

Les mêmes parlementaires soutiennent que les députés n'ont pas disposé d'un temps suffisant pour leur permettre de prendre connaissance de la motion de censure et d'arrêter en conscience le sens de leur vote.

Ils se plaignent en outre de la brièveté du délai dans lequel la conférence des présidents de l'Assemblée nationale, réunie le dimanche 11 décembre 2022 à seize heures quarante-cinq, a inscrit à l'ordre du jour de la séance du 11 décembre 2022 à dix-sept heures la discussion de la motion de censure dont le dépôt a fait suite à la décision de la Première ministre, prise le 9 décembre 2022, d'engager la responsabilité du Gouvernement sur l'adoption en nouvelle lecture de la première partie du projet de loi de finances.

Enfin, ils invoquent un usage manifestement excessif des dispositions du troisième alinéa de l'article 49 de la Constitution, dont il résulterait une méconnaissance du droit d'amendement, une atteinte portée aux exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire ainsi que la méconnaissance du principe de consentement à l'impôt garanti par l'article 14 de la Déclaration de 1789.

Aucun de ces griefs n'est fondé.

En premier lieu, d'une part, l'exercice de la prérogative conférée au Premier ministre par les dispositions du troisième alinéa de l'article 49 de la Constitution n'est soumis à aucune autre condition que celles posées par ces dispositions. Par ailleurs, la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 n'a pas modifié les conditions dans lesquelles la responsabilité du Gouvernement peut être engagée sur le vote d'une loi de finances ou d'une loi de financement de la sécurité sociale (décision n° 2022-845 DC du 20 décembre 2022, paragr. 6).

D'autre part, aux termes de l'article 42 de la loi organique relative aux lois de finances : « *La seconde partie du projet de loi de finances de l'année (...) ne peut être mise en discussion devant une assemblée avant l'adoption de la première partie* ». Ces dispositions, qui reprennent l'exigence posée par votre décision n° 79-110 DC du 24 décembre 1979, subordonnent la discussion de la seconde partie de la loi de finances de l'année, relative aux dépenses, à l'adoption de la première partie, relative aux recettes et aux données générales de l'équilibre budgétaire.

En engageant successivement la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée nationale sur le vote de la première partie puis sur le vote de la seconde partie du projet de loi de finances pour 2023, lors de son examen en première et en nouvelle lectures, la Première ministre a mis en œuvre cette prérogative dans des conditions qui ne méconnaissent ni le troisième alinéa de l'article 49 de la Constitution ni les exigences découlant de l'article 42 de la loi organique relative aux lois de finances (cf. *mutadis mutandis*, décision n° 2022-845 DC du 20 décembre 2022, paragr. 8).

En deuxième lieu, aux termes du dernier alinéa de l'article 45 de la Constitution : « *Si la commission mixte ne parvient pas à l'adoption d'un texte commun ou si ce texte n'est pas adopté dans les conditions prévues à l'alinéa précédent, le Gouvernement peut, après une nouvelle lecture par l'Assemblée nationale et par le Sénat, demander à l'Assemblée nationale de statuer définitivement. En ce cas, l'Assemblée nationale peut reprendre soit le texte élaboré par la commission mixte, soit le dernier texte voté par elle, modifié le cas échéant par un ou plusieurs des amendements adoptés par le Sénat* ». Il résulte de ces dispositions que, dans le cas où, comme en l'espèce, la commission mixte paritaire n'est pas parvenue à l'adoption d'un texte commun et où le Sénat a rejeté en nouvelle lecture le texte qui lui était soumis, l'Assemblée nationale ne peut adopter que le dernier texte voté par elle, aucun amendement n'étant plus recevable à ce stade de la procédure (décision n° 91-290 DC du 9 mai 1991, cons. 5). Dès lors, la Première ministre pouvait, au stade de la lecture définitive, engager la responsabilité du Gouvernement sur le vote de l'ensemble du projet de loi (décision n° 2022-845 DC du 20 décembre 2022, paragr. 9).

En troisième lieu, l'engagement de la responsabilité du Gouvernement sur le vote d'un projet ou d'une proposition de loi peut intervenir à tout moment lors de l'examen du texte par l'Assemblée nationale, sans qu'il soit nécessaire que les amendements retenus par le Gouvernement aient été débattus en commission ou en séance publique, ni que le texte sur le vote duquel sa responsabilité est engagée reprenne les articles et amendements adoptés par l'Assemblée nationale (décision n° 2022-845 DC du 20 décembre 2022, paragr. 10).

En quatrième lieu, les dispositions de l'article 14 de la Déclaration de 1789 sont mises en œuvre par l'article 34 de la Constitution (décision n° 2010-5 QPC du 18 juin 2010, cons. 4). Elles ne sauraient être méconnues dans le cas où un projet de loi de finances comportant des dispositions relatives à des impositions de toutes natures au sens de l'article 34 est considéré comme adopté par l'Assemblée nationale, après que les dispositions du troisième alinéa de l'article 49 de la Constitution ont été mises en œuvre.

En cinquième lieu, vous pourrez constater qu'il résulte de l'instruction, y compris du texte même des motions de censure qui ont été déposées, que les députés ont été informés en temps utile du texte sur le vote duquel la Première ministre a engagé la responsabilité du Gouvernement, ainsi que de la liste des amendements qui avaient été retenus, cette liste ayant systématiquement été publiée en annexe au compte rendu de séance établi par les services de l'Assemblée nationale.

En sixième lieu, et ainsi que les députés auteurs de la seconde saisine le reconnaissent d'ailleurs eux-mêmes, le délai de quarante-huit heures prévu par les dispositions du deuxième alinéa de l'article 49 de la Constitution, auquel renvoie le troisième alinéa de ce même article, entre le dépôt de la motion de censure et le « vote » de cette motion, n'a pas été méconnu lors de l'examen en première lecture de la seconde partie du projet de loi de finances. Si, faisant suite à la décision de la Première ministre d'engager la responsabilité du Gouvernement sur la seconde partie et l'ensemble du projet de loi, une motion de censure a été déposée le 2 novembre 2022 à dix-sept heures quarante-cinq, cette motion n'a été mise aux voix que le 4 novembre 2022 à dix-huit heures quarante-deux, ainsi qu'en témoigne le compte rendu de la séance publié au Journal officiel, sans qu'ait d'incidence la circonstance que la discussion relative à cette motion de censure aurait débuté le même jour à seize heures trente-cinq, avant qu'un délai de quarante-huit heures ne se soit écoulé depuis le dépôt de la motion.

En septième lieu, s'il est constant que la conférence des présidents de l'Assemblée nationale a décidé, lors de sa réunion du 11 décembre 2022 à seize heures quarante-cinq, d'inscrire à l'ordre du jour de la séance devant se tenir le même jour à dix-sept heures le vote de la motion de censure qui avait été déposée le 9 décembre à douze heures trente à la suite de la décision de la Première ministre, prise le 8 décembre à quinze heures cinq, d'engager la responsabilité du Gouvernement sur le vote de la première partie du projet de loi de finances lors de l'examen en nouvelle lecture, et alors que les députés requérants n'invoquent la méconnaissance d'aucune disposition de la Constitution ni d'aucun principe constitutionnel, il ne résulte pas de l'instruction que les députés, qui ont été soixante-dix-huit à voter la motion de censure, n'auraient pas été informés de la tenue de cette séance ou n'auraient pas disposé d'un délai suffisant pour y prendre part. Il est observé, en particulier, à la lumière du compte rendu de la première séance du 11 décembre 2022, qu'aucun des députés s'étant exprimés au cours de cette séance n'a exprimé de doléance quant aux modalités de leur convocation ou de l'organisation de la discussion.

En dernier lieu, les parlementaires requérants n'établissent pas que la Première ministre aurait fait, en l'espèce, un usage manifestement abusif de la prérogative que lui confère

le troisième alinéa de l'article 49 de la Constitution, ni qu'auraient été méconnues les exigences de sincérité et de clarté du débat parlementaire ou, en tout état de cause, celles de « bon fonctionnement démocratique ».

II. Sur la sincérité de la loi

Selon l'article 32 de la loi organique du 1^{er} août 2001 : « *Les lois de finances présentent de façon sincère l'ensemble des ressources et des charges de l'État. Leur sincérité s'apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler* ». Il en résulte que la sincérité de la loi de finances de l'année se caractérise par l'absence d'intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre qu'elle détermine (décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001, cons. 60)

La loi déferée est fondée sur les prévisions macroéconomiques suivantes au titre de l'année 2023 :

- une croissance du produit intérieur brut de 1% ;
- une hausse des prix à la consommation hors tabac 4,2% ;
- une progression de la masse salariale privée des branches marchandes non agricoles de 5%.

Les députés auteurs de la première saisine, rejoints par les députés auteurs de la seconde saisine, soutiennent, en se prévalant des termes de l'avis du Haut Conseil des finances publiques sur la loi de finances pour 2023 et la loi de financement de la sécurité sociale pour 2023, que la prévision de croissance du produit intérieur brut est excessive et imprudente. Il en résulterait que la loi déferée serait insincère.

Les députés auteurs de la seconde saisine ajoutent, en se prévalant des termes de l'avis du Haut Conseil des finances publiques sur la loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027, que l'absence de prise en compte des effets attendus de réformes dont les modalités, l'impact et le calendrier n'ont pas été précisés révélerait l'intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre déterminé par la loi de finances.

Les deux branches de la critique ne pourront qu'être écartées.

En premier lieu, la loi de finances pour 2023 et la loi de financement de la sécurité sociale pour 2023 ont été construites à partir des mêmes hypothèses économiques.

Or, vous avez considéré, au paragraphe 24 de votre décision n° 2022-845 DC du 20 décembre 2022 relative à la loi de financement de la sécurité sociale pour l'année 2023, qu'il ne ressort ni de l'avis n° 2022-4 du Haut Conseil des finances publiques, ni des autres éléments portés à votre connaissance, et notamment des prévisions de croissance du produit intérieur brut pour 2023 établies par différentes institutions, que les hypothèses économiques sur lesquelles est fondée la loi de financement de la sécurité sociale sont entachées d'une intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre de la loi déferée. Par suite, aucune intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre défini par la loi de finances pour 2023 ne saurait davantage être identifiée.

En tout état de cause, si l'évolution des charges ou des ressources était telle qu'elle modifierait les grandes lignes de l'équilibre budgétaire, il appartiendrait au Gouvernement de soumettre au Parlement un projet de loi de finances rectificative (décision n° 2011-638 DC du 28 juillet 2011, cons. 10 ; décision n° 2012-661 DC du 29 décembre 2012, cons. 36).

En second lieu, saisi d'un grief tiré de l'absence de sincérité de la loi de finances de l'année, il ne vous appartient pas, dès lors qu'une telle loi est soumise au principe d'annualité, de faire porter votre appréciation sur les hypothèses macroéconomiques qui fondent les orientations pluriannuelles des finances publiques intéressant des années ultérieures. Les députés auteurs de la seconde saisine ne peuvent donc utilement se prévaloir des termes de l'avis n° 2022-5 du Haut Conseil des finances publiques sur la loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027.

III. Sur la contestation de l'ensemble de la loi au regard, notamment, des exigences constitutionnelles découlant de la Charte de l'environnement

Les députés auteurs de la seconde saisine soutiennent qu'en raison de l'insuffisance des moyens accordés à la politique de transition énergétique, notamment en matière de rénovation énergétique des bâtiments et de développement de moyens de transport collectif de voyageurs décarbonés, la loi déférée méconnaît les exigences constitutionnelles découlant de la Charte de l'environnement, l'objectif de valeur constitutionnelle de bon usage des deniers publics ainsi que les exigences constitutionnelles découlant de la participation de la France à l'Union européenne.

A titre principal, le Gouvernement invite le Conseil constitutionnel à constater que, dans cette mesure, le recours est irrecevable, faute d'être dirigé contre l'une quelconque des dispositions de la loi déférée.

Les éléments qui suivent ne sont présentés qu'à titre subsidiaire.

En premier lieu, si les requérants invoquent la méconnaissance des exigences constitutionnelles découlant de la participation de la France à l'Union européenne, ils n'établissent ni même n'allèguent que la loi déférée aurait pour objet d'assurer la transposition en droit interne d'une directive de l'Union européenne ou d'adapter le droit interne à un règlement de l'Union européenne, alors qu'il s'agit d'une condition mise au contrôle que vous exercez, lorsque vous êtes saisis dans les conditions prévues par l'article 61 de la Constitution, du respect de l'exigence constitutionnelle qui découle de l'article 88-1 de la Constitution (décision n° 2006-540 DC du 27 juillet 2006, cons. 72 ; décision n° 2015-718 DC du 13 août 2015, cons. 27).

En deuxième lieu, le grief tiré de la méconnaissance de l'objectif de valeur constitutionnelle de bon usage des deniers publics n'est pas assorti des précisions permettant d'en apprécier le bien-fondé.

En dernier lieu, le grief tiré de la méconnaissance des exigences constitutionnelles découlant de la Charte de l'environnement n'est pas fondé dès lors que, à l'inverse de ce qui est soutenu, la loi de finances pour 2023 consacre des moyens budgétaires significatifs à la protection de l'environnement et à la transition énergétique.

Il est tout d'abord observé qu'afin d'atteindre l'objectif de la neutralité carbone d'ici 2050, ce qui implique de définir une trajectoire de long terme et d'allouer des moyens financiers importants dans un cadre pluriannuel, l'ensemble des crédits alloués à la transition énergétique est désormais retracé dans un nouvel outil de pilotage, le « budget vert », qui permet de définir une cotation de l'ensemble des dépenses budgétaires et fiscales en fonction de leur impact environnemental et de suivre leur évolution dans le temps.

La loi de finances initiale pour 2023 s'inscrit dans cette trajectoire.

Elle mobilise des moyens budgétaires significatifs : 40 milliards d'euros sont ainsi prévus au titre de la transition écologique, 19 milliards d'euros au titre de la transition énergétique et 53 milliards d'euros en soutien aux collectivités territoriales.

Ces crédits permettront de financer des mesures concrètes, concourant au respect des principes constitutionnels de protection de l'environnement et de promotion du développement durable : création d'un fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires, poursuite des dispositifs d'aide à l'acquisition de véhicules moins polluants notamment.

Plus particulièrement, le fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires, créé par la loi déferée et doté de 2 milliards d'euros en 2023, est un nouvel outil mobilisant des moyens exceptionnels pour renforcer la lutte contre le changement climatique et s'adapter aux dérèglements environnementaux. Exclusivement destiné aux collectivités territoriales et géré à un niveau déconcentré, ce fonds permettra d'encourager les actions de performance environnementale, comme la rénovation énergétique des bâtiments ou la modernisation de l'éclairage public, d'adapter les territoires au changement climatique, de prévenir les risques naturels et d'améliorer le cadre de vie en soutenant des projets de sobriété en matière foncière ou de mobilité. Le fonds a également vocation à financer la stratégie nationale biodiversité, à hauteur de 150 millions d'euros, pour tenter d'inverser la trajectoire de déclin de la biodiversité.

En ce qui concerne le dispositif « MaPrimeRénov' » (ci-après « MPR »), mentionné dans la saisine, il convient de rappeler que si l'instruction et la distribution sont assurées par l'Agence nationale de l'habitat (ANAH), le financement est assuré par des crédits budgétaires portés par les programmes 174 de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » et 362 de la mission « Plan de relance ». Au titre de 2023, sur le programme 174, 2,45 milliards d'euros d'autorisations d'engagement et 2,3 milliards d'euros de crédits de paiement ont été autorisés par le Parlement au titre du dispositif MPR, soit une hausse de respectivement 44,1% et 65,5% par rapport aux crédits autorisés en loi de finances pour 2022. Cette hausse est de respectivement 3,7% et 62,1% par rapport aux autorisations d'engagement et aux crédits de paiement du programme 174 pour le dispositif MPR à l'issue des deux lois de finances rectificatives pour 2022.

Il est encore indiqué que le dispositif MPR s'adresse à un public large, sur trois segments (MPR propriétaires occupants et bailleurs, MPR Sérénité et MPR Copropriété), dont les deux derniers sont financés par des crédits budgétaires issus du programme 135 de la mission « Cohésion des territoires », qui finance la subvention pour charge de service public reçue par l'ANAH. Cette subvention, dont le montant au titre de l'année 2023 s'établit à 403,9 millions d'euros, a été plus que doublée par rapport au montant de 170 millions d'euros qui avait été retenu par la loi de finances pour 2022. Cette hausse des crédits s'accompagne en outre d'un changement de paradigme de la rénovation thermique, désormais orientée vers la rénovation globale du logement, qui s'avère la plus efficace.

S'agissant du développement des transports décarbonés, la loi déferée comporte plusieurs mesures destinées à soutenir le « verdissement » des transports du quotidien. En 2023, les dispositifs de bonus écologique et de prime à la conversion seront ainsi bonifiés et modulés, pour qu'ils bénéficient aux ménages aux revenus modestes et aux véhicules les plus vertueux, comme les voitures et vélos électriques, l'État continuant par ailleurs d'investir dans le déploiement de bornes de recharges électriques.

La priorité a également été donnée au soutien au fret ferroviaire, avec une enveloppe budgétaire en progression, puisqu'elle atteindra 328 millions d'euros en 2023 contre 249 millions d'euros en 2017, soit une hausse de 31,7 % et un taux de croissance annuel moyen de 4,7 % sur la période. Cette dynamique doit permettre la mise en œuvre de l'objectif, fixé par l'article 131 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, et repris dans la stratégie nationale pour le développement du fret ferroviaire, d'un doublement de la part modale du fret ferroviaire dans le transport intérieur de marchandises, qui constitue un levier majeur en vue de la décarbonation des transports.

Par ailleurs, la loi de finances pour 2023 prévoit d'aider les autorités organisatrices de mobilités à hauteur de 300 millions d'euros, dont 200 millions d'euros pour Île-de-France Mobilités. Cette nouvelle aide permettra, eu égard à la hausse des coûts de l'énergie, d'encourager les autorités organisatrices de mobilités à limiter la hausse de leurs tarifs et ainsi favoriser le recours aux transports en commun.

IV. Sur les dispositions contestées

1. Sur l'article 6

L'article 39 *quinquies* G du code général des impôts autorise les entreprises d'assurances et de réassurances à constituer, en franchise d'impôt, des provisions – dites « provisions pour égalisation » – destinées à faire face aux charges exceptionnelles afférentes aux opérations qui garantissent certains risques.

L'article 6 de la loi déferée complète cet article en vue d'autoriser les entreprises captives de réassurance, définies par les dispositions du 3° de l'article L. 350-2 du code des assurances comme des entreprises ayant pour objet la fourniture d'une couverture de réassurance portant exclusivement sur les risques de l'entreprise à laquelle elles appartiennent ou d'une ou plusieurs entreprises du groupe dont elles font partie, à constituer à compter du 1^{er} janvier 2023, en franchise d'impôt et dans certaines limites, une provision destinée à faire face aux charges afférentes aux opérations de réassurance acceptée dont les risques d'assurance relèvent des catégories des dommages aux biens professionnels et agricoles, des catastrophes naturelles, de la responsabilité civile générale, des pertes pécuniaires ainsi que des dommages et des pertes pécuniaires consécutifs aux atteintes aux systèmes d'information et des transports.

Les députés auteurs de la seconde saisine indiquent que ces dispositions sont issues d'amendements parlementaires déposés lors de l'examen du texte en première lecture par le Sénat, reprenant la substance d'un amendement du Gouvernement n° 3519 déposé à l'Assemblée nationale en première lecture le 12 octobre 2022 puis retiré avant discussion. Ils constatent que, bien que le ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique ait déclaré en séance publique, le 17 octobre 2022, que l'amendement n° 3519 ne serait pas repris dans le texte sur lequel la Première ministre engagerait la responsabilité du Gouvernement en application du troisième alinéa de l'article 49 de la Constitution, l'article 3 *quater* A du projet de loi, devenu l'article 6 de la loi adoptée, a été repris dans le texte sur lequel la Première ministre a engagé la responsabilité du Gouvernement en nouvelle lecture puis en lecture définitive les 9, 11 et 15 décembre 2022. Ils en déduisent que l'article 6 aurait été adopté à l'issue d'une procédure ayant méconnu le principe de sincérité des débats parlementaires.

Ce grief de procédure ne pourra qu'être écarté.

En premier lieu, en engageant la responsabilité du Gouvernement en nouvelle lecture puis en lecture définitive sur un texte incluant l'article 3 *quater* A du projet de loi, la Première ministre a fait usage de la prérogative qu'elle tient des dispositions du troisième alinéa de l'article 49 de la Constitution et qui constitue, en vertu de ce texte, une prérogative propre du Premier ministre (décision n° 89-268 DC du 29 décembre 1989, cons. 8).

En second lieu, il ne ressort pas de l'examen des travaux parlementaires que la procédure d'adoption de l'article 6 de la loi déferée aurait eu pour effet d'altérer la clarté et à la sincérité des débats ou de porter atteinte à une autre exigence constitutionnelle.

Certes, le ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique a donné l'assurance aux députés qui l'interrogeaient sur ce point, au cours de la première séance du 17 octobre 2022, que l'amendement n° 3519 qui avait été déposé puis retiré par le Gouvernement ne figurerait pas dans le texte final retenu par le Gouvernement.

Toutefois, d'une part, cette assurance donnée, au demeurant déjà matérialisée par la décision de retirer l'amendement, a été suivie d'effet, dès lors que cet amendement ou aucun amendement de contenu identique n'a figuré au nombre des amendements retenus dans le texte sur lequel la Première ministre a engagé la responsabilité du Gouvernement en première lecture.

D'autre part, si la Première ministre a engagé la responsabilité du Gouvernement en nouvelle lecture et en lecture définitive sur le vote d'un texte comportant l'article 3 *quater* A, introduit par voie d'amendements parlementaires déposés au Sénat en première lecture, les députés en ont été dûment informés, lors de l'examen du projet de loi en nouvelle lecture, compte tenu de ce qui a été rappelé précédemment et ainsi que le montre le compte rendu de la séance du 11 décembre 2022 où l'article 3 *quater* A a été expressément mentionné par le président de la commission des finances, au cours de la discussion de la motion de censure déposée après la mise en œuvre des dispositions du troisième alinéa de l'article 49 de la Constitution sur la première partie du projet de loi de finances.

2. Sur l'article 55

L'article 55 de la loi déferée supprime la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et organise la compensation aux collectivités territoriales de la perte de recettes induite par cette réforme.

Les députés auteurs de la seconde saisine se plaignent de ce que neuf amendements présentés par des députés les 6 et 7 octobre 2022 en vue de l'examen en séance publique du projet de loi de finances en première lecture, prévoyant la suppression du fonds de péréquation de la CVAE¹, ont été déclarés irrecevables par la présidente de l'Assemblée nationale, en application du cinquième alinéa de l'article 98 du règlement de l'Assemblée nationale, au motif qu'ils auraient les conséquences prévues par l'article 40 de la Constitution, alors que le président de la commission des finances de cette assemblée, consulté pour avis, avait quant à lui estimé que ces amendements étaient recevables. Il en résulterait, selon eux, une atteinte au droit d'amendement et aux règles posées par le règlement de l'Assemblée nationale.

Ce grief ne peut qu'être écarté.

A titre principal, le Gouvernement rappelle que les règlements des assemblées parlementaires n'ayant pas par eux-mêmes une valeur constitutionnelle, la méconnaissance

¹ Amendements nos 1948, 1964, 2195, 2415, 2449, 2450, 2649, 2715 et 2860.

alléguée des seules dispositions du règlement de l'Assemblée nationale ou, *a fortiori*, des usages ou de la tradition, à la supposer avérée, ne saurait en tout état de cause avoir pour effet de rendre la procédure contraire à la Constitution, dès lors qu'elle n'a pas méconnu les dispositions de celle-ci en empêchant une contestation des décisions d'irrecevabilité d'amendements (décision n° 93-329 DC du 13 janvier 1994, cons. 15 ; décision n° 93-334 DC du 20 janvier 1994, cons. 3). Or, les parlementaires qui vous saisissent n'établissent ni même n'allèguent qu'ils auraient contesté les décisions d'irrecevabilité qui leur ont été opposées sur le fondement de l'article 40 de la Constitution. Le Gouvernement invite donc le Conseil constitutionnel à écarter le grief comme inopérant.

A titre subsidiaire, le Gouvernement indique que le droit d'amendement a pu s'exercer effectivement sur l'article 55 de la loi de finances pour 2023 au cours des différentes lectures du projet de loi à l'Assemblée nationale.

En effet, d'une part, 178 amendements ont été déposés sur cet article.

D'autre part, il est permis d'observer que les dispositions relatives au fonds national de péréquation de la CVAE des départements qui figuraient dans les amendements n^{os} 1948, 1964, 2195, 2415, 2449, 2450, 2649, 2715 et 2860 qui ont été déclarés irrecevables figuraient également dans deux amendements n° I-2262 et n° I-1822, déposés le 6 octobre 2022 sur l'article 55, qui n'ont pour leur part pas été déclarés irrecevables dès lorsqu'ils avaient été complétés par une disposition ayant pour objet de compenser la perte de recettes pour l'Etat par la création d'une taxe additionnelle à l'accise sur les tabacs, afin d'assurer la neutralité budgétaire du dispositif et éviter ainsi de méconnaître l'article 40 de la Constitution.

Or si ces amendements n° I-2262 et n° I-1822 n'ont pas été retenus dans la liste des amendements repris par le Gouvernement sur l'article 55 dans le texte de la première partie du projet de loi de finances sur le vote duquel la Première ministre a engagé la responsabilité du Gouvernement en première lecture, ils ont néanmoins été repris, pour l'essentiel, dans le cadre de l'amendement n° 463 présenté par le rapporteur général du projet de loi au nom de la commission des finances lors de l'examen du texte en nouvelle lecture par l'Assemblée nationale.

Ainsi et en tout état de cause, la substance des amendements dont les requérants déplorent l'irrecevabilité a donc été reprise par la voie d'un amendement qui ne présentait pas les mêmes difficultés au regard de l'article 40 de la Constitution.

3. Sur le paragraphe I de l'article 109

L'article L. 1613-1 du code général des collectivités territoriales prévoit que le montant de la dotation globale de fonctionnement est fixé chaque année par la loi de finances.

Le paragraphe I de l'article 109 de la loi déferée complète cet article afin de prévoir qu'en 2023, ce montant est égal à 26 931 362 549 euros.

Les paragraphes II et III du même article ne concernent pas la dotation globale de fonctionnement. Ils sont relatifs aux variables d'ajustement, qui correspondent à un ensemble de dotations aux collectivités territoriales, telles que la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) ou la dotation pour transferts de compensations d'exonérations de fiscalité directe locale (DTCE), minorées chaque année en loi de finances pour neutraliser en tout ou partie le dynamisme de certains concours financiers de l'Etat.

Le paragraphe IV, introduit par voie d'amendements parlementaires déposés au Sénat en première lecture, constituait le gage de la revalorisation de la dotation globale de fonctionnement d'un montant de 798 326 240 euros, pour la porter à 27 729 688 789 euros, destinée à tenir compte de l'inflation prévisionnelle en 2023. Cette disposition est cependant privée d'objet, l'Assemblée nationale ayant rétabli le montant de la dotation globale de fonctionnement à la somme de 26 931 362 549 euros lors de l'examen du texte en nouvelle lecture².

Les députés auteurs de la première saisine déclarent « *s'interroger* » sur les modalités de calcul de la dotation globale de fonctionnement. Ils invoquent des « *injustices* » entre communes et mentionnent le cas de la commune de Coubron, située dans le département de Seine-et-Marne et limitrophe de communes situées dans le département de la Seine-Saint-Denis, dont la dotation globale de fonctionnement par habitant serait, sans justification selon eux, nettement plus faible que celle des communes voisines de Seine-Saint-Denis.

Ce grief doit être regardé, d'une part, comme étant exclusivement dirigé contre le paragraphe I de l'article 109 de la loi déferée et, d'autre part, comme étant tiré d'une méconnaissance du principe d'égalité entre collectivités territoriales.

Certes, les parlementaires peuvent utilement invoquer, à l'appui d'un recours présenté en application de l'article 61 de la Constitution contre les dispositions d'une loi, le grief tiré de la méconnaissance du principe d'égalité entre collectivités territoriales ou entre catégories de collectivités territoriales (décision n° 2009-588 DC du 6 août 2009, cons. 21 à 24 ; décision n° 2013-305/306/307 QPC du 19 avril 2013, cons. 4 à 7 ; décision n° 2015-725 DC du 29 décembre 2015, cons. 20 et 22 ; décision n° 2017-758 DC du 28 décembre 2017, paragr. 102).

Toutefois, la discrimination alléguée entre communes, à la supposer établie, ne résulte nullement des dispositions contestées, qui se bornent à fixer le montant de l'enveloppe totale de la dotation globale de fonctionnement, à répartir ensuite entre les bénéficiaires selon les règles prévues par les articles L. 2334-1 à L. 2334-23-2 du code général des collectivités territoriales, lesquelles ne sont pas modifiées par la loi déferée.

Alors même que les députés requérants ne se prévalent pas de votre jurisprudence *Etat d'urgence en Nouvelle-Calédonie* (décision n° 85-187 DC du 25 janvier 1985, cons. 10), vous ne pourrez que constater que les dispositions du paragraphe I de l'article 109 de la loi déferée ne modifient pas les dispositions du code général des collectivités territoriales relatives au calcul et aux règles de répartition de la dotation globale de fonctionnement, qu'elles ne les complètent pas davantage ni n'en affectent le domaine.

4. Sur l'article 115

L'article 138 de la loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et à la transformation des entreprises a institué un prélèvement sur le produit brut des jeux de loterie commercialisés en réseau physique de distribution et en ligne, dont est redevable la personne morale unique, faisant l'objet d'un contrôle étroit de l'Etat, à laquelle l'exploitation de ces jeux est confiée pour une durée limitée.

² Amendement n° CF348 déposé le 7 décembre 2022 par M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur général.

Les droits exclusifs d'exploitation de ces jeux ont été confiés pour une durée de vingt-cinq ans à la société La Française des jeux par l'article 15 de l'ordonnance n° 2019-1015 du 2 octobre 2019 réformant la régulation des jeux d'argent et de hasard.

Le paragraphe II de l'article 115 de la loi déferée prévoit qu'au titre de l'année 2023, une fraction du prélèvement dû par La Française des jeux en application de l'article 138 de la loi du 22 mai 2019 est affectée à l'Office français de la biodiversité.

Son paragraphe III précise que le montant de cette fraction, fixé par arrêté des ministres chargés du budget et de l'environnement, correspond à la part de ce prélèvement assise sur le produit brut des jeux consacrés à la biodiversité qui pourront être organisés par La Française des jeux, sous réserve de la délivrance par l'Autorité nationale des jeux d'une autorisation préalable d'exploiter ces jeux.

Les députés auteurs de la seconde saisine soutiennent que ces dispositions, en tant qu'elles institueraient un nouveau jeu d'argent présenté sous un jour favorable, risquant par là-même d'accroître le nombre de joueurs et l'addiction aux jeux de hasard, méconnaissent le principe à valeur constitutionnelle de sauvegarde de la dignité de la personne humaine.

Les mêmes parlementaires soutiennent que les dispositions contestées méconnaissent l'obligation de promotion du développement durable qui résulte de l'article 6 de la Charte de l'environnement.

Aucune de ces critiques n'est sérieuse.

En premier lieu, le premier alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 a réaffirmé que tout être humain, sans distinction de race, de religion ni de croyance, possède des droits inaliénables et sacrés. La sauvegarde de la dignité de la personne contre toute forme d'asservissement et de dégradation est au nombre de ces droits et constitue un principe à valeur constitutionnelle (décision n° 2009-593 DC du 19 novembre 2009, cons. 3 ; décision n° 2013-320/321 QPC, 14 juin 2013, cons. 5).

Mais à supposer même qu'un comportement de jeu excessif ou pathologique puisse être regardé comme la cause d'une forme d'asservissement ou de dégradation, est en tout état de cause inopérant le grief tiré de l'atteinte au principe de sauvegarde de la dignité de la personne humaine à l'encontre des dispositions contestées qui, sans créer aucun jeu de hasard, se bornent à prévoir l'affectation d'une fraction du prélèvement sur le produit de jeux de loterie à un établissement public et les règles applicables à la détermination du montant de cette fraction, tout en rappelant que l'exploitation de jeux de loterie consacrés à la biodiversité est subordonnée à l'obtention par La Française des jeux d'une autorisation préalable délivrée par l'autorité administrative indépendante compétente en la matière.

Il est observé, à cet égard, que les dispositions contestées ne suppriment ni ne modifient les dispositions législatives applicables en matière de police administrative des jeux, en ce compris celles instituées en vue de lutter contre le jeu excessif ou pathologique ou de protéger les mineurs.

En deuxième lieu, et pour les mêmes motifs, n'est pas opérant le grief tiré de ce que les dispositions contestées porteraient atteinte aux dispositions du onzième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 qui garantit à tous la protection de la santé.

En troisième lieu, aux termes de l'article 6 de la Charte de l'environnement : « *Les politiques publiques doivent 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* ». Il appartient au législateur de déterminer, dans le respect du principe de conciliation posé par ces dispositions, les modalités de sa mise en œuvre (décision n° 2005-514 DC du 28 avril 2005, cons. 37 ; décision n° 2013-666 DC du 11 avril 2013, cons. 39).

En adoptant les dispositions contestées, le législateur a entendu sensibiliser le grand public aux enjeux liés à la protection de l'environnement et accroître les ressources de l'Office français de la biodiversité, établissement public de l'Etat qui a pour mission, en vertu de l'article L. 131-9 du code de l'environnement, s'agissant des milieux terrestres, aquatiques et marins, de contribuer à la surveillance, la préservation, la gestion et la restauration de la biodiversité ainsi qu'à la gestion équilibrée et durable de l'eau en coordination avec la politique nationale de lutte contre le réchauffement climatique.

Ce faisant, et à l'inverse de ce qui est soutenu, il a adopté des mesures de nature à promouvoir un développement durable et à assurer la protection et la mise en valeur de l'environnement. Dès lors, il ne saurait avoir méconnu les exigences de l'article 6 de la Charte de l'environnement (décision n° 2005-514 DC du 28 avril 2005, cons. 38).

5. Sur l'article 160

L'article L. 556-11 du code général de la fonction publique dispose que, sous réserve des exceptions légalement prévues par des dispositions spéciales, la limite d'âge des agents contractuels est fixée à soixante-sept ans.

Le paragraphe I de l'article 160 de la loi déferée insère dans ce code un article L. 556-11-1 qui prévoit que, par dérogation aux dispositions de l'article L. 556-11, la limite d'âge est fixée à soixante-treize ans pour les agents contractuels employés en qualité de médecin de prévention ou de médecin du travail.

Le paragraphe II de l'article 160 complète l'article L. 121-4 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile afin de prévoir que l'article L. 556-11-1 du code général de la fonction publique est applicable aux médecins contractuels engagés par l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) pour exercer les missions consistant, d'une part, à procéder à la visite médicale des étrangers admis à séjourner en France pour une durée supérieure à trois mois, qui permet notamment un repérage des troubles psychiques et, d'autre part, à participer à l'instruction des demandes de titre de séjour en qualité d'étranger dont l'état de santé nécessite une prise en charge médicale.

En adoptant ces dispositions, le législateur a entendu pérenniser des dérogations trouvant à s'appliquer jusqu'au 31 décembre 2022, prévues respectivement à l'article 75 de la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires et au paragraphe II de l'article 47 de la loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie.

Les députés auteurs de la seconde saisine soutiennent que de telles dispositions ne trouvent pas leur place en loi de finances.

Le Gouvernement ne partage pas cette analyse.

Il convient en effet de rappeler que les médecins de prévention et les médecins du travail contractuels concernés par la mesure sont des agents publics, dont la rémunération donne lieu à ouverture de crédits de titre II (« dépenses de personnels ») sur les missions budgétaires des différents ministères employeurs. Ainsi, en 2020, les ministères ont employé directement 655 médecins du travail, soit 15% environ de l'effectif total de médecins du travail en France, dont une partie, qui peut être substantielle (20 % des effectifs du ministère de la transition écologique), sont en effet âgés de plus de soixante-sept ans. Parmi ces derniers, plusieurs exercent comme médecins chef ou coordonnateurs (ministère de l'intérieur et des outre-mer et ministère de l'Europe et des affaires étrangères) ou dans des départements où les recrutements sont très difficiles (ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique). Il n'en va pas différemment pour l'OFII, établissement public administratif placé sous la tutelle du ministère de l'intérieur, qui bénéficie d'une subvention de l'Etat sur le programme 104 « Intégration et accès à la nationalité française » de la mission « Immigration, asile et intégration ».

Si la dérogation à la limite d'âge n'était pas maintenue, l'Etat et l'OFII ne pourraient continuer à rémunérer les médecins contractuels qu'ils emploient ayant atteint l'âge de soixante-sept ans, soit près d'une centaine de praticiens au total.

Outre qu'elle priverait immédiatement l'Etat et l'OFII du concours de ces agents, qui sont affectés à des missions essentielles et seraient difficiles à remplacer, cette situation conduirait à une baisse automatique et immédiate des dépenses budgétaires correspondant aux rémunérations versées aux intéressés.

A ce titre, les dispositions contestées trouvent leur place dans la seconde partie de la loi de finances de l'année sur le fondement des dispositions du b) du 7° du paragraphe II de l'article 34 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, s'agissant de dispositions affectant directement les dépenses budgétaires de l'année 2023.

6. Sur l'article 190

Aux termes de l'article L. 213-2 du code pénitentiaire : « *Les personnes prévenues sont placées en cellule individuelle* ».

L'article L. 213-3 du même code dispose : « *Après avoir subi éventuellement une période d'observation en cellule, les personnes condamnées sont soumises : / 1° Dans les maisons d'arrêt, à un encellulement individuel de jour et de nuit (...)* ».

Aux termes de l'article L. 213-4 de ce code : « *Il peut être dérogé au 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. / Cependant, la personne condamnée ou, sous réserve de l'accord du magistrat chargé du dossier de la procédure, la personne prévenue, peut demander son transfert dans la maison d'arrêt la plus proche permettant un placement en cellule individuelle* ».

Le premier alinéa de l'article 8 de l'ordonnance n° 2022-478 du 30 mars 2022 portant partie législative du code pénitentiaire prévoit par ailleurs que l'article L. 213-4 du code pénitentiaire, dans sa rédaction résultant de cette ordonnance, est en vigueur jusqu'au 31 décembre 2022. Son second alinéa prévoit qu'au troisième trimestre de l'année 2022, le Gouvernement présente au Parlement un rapport sur l'encellulement individuel, qui comprend, en particulier, une information financière et budgétaire relative à l'exécution des programmes

immobiliers pénitentiaires depuis la promulgation de la loi du 24 novembre 2009 susvisée et à leur impact quant au respect de l'objectif de placement en cellule individuelle.

L'article 190 de la loi déferée proroge jusqu'au 31 décembre 2027 la dérogation au principe du placement en cellule individuelle des détenus dans les maisons d'arrêt. Il prévoit également que le Gouvernement remet un rapport sur l'encellulement individuel au troisième trimestre des années 2025 et 2027.

Les députés auteurs de la seconde saisine soutiennent que ces dispositions ne trouvent pas leur place en loi de finances.

Ce grief n'est pas fondé.

En adoptant l'article 190 de la loi déferée, le législateur a entendu tenir compte de la densité carcérale qui fait obstacle à la mise en œuvre, dès le 1^{er} janvier 2023, de l'encellulement individuel, en dépit de la mise en service de nouvelles places de détention.

En mai 2022, le nombre de détenus s'établissait à 71 000 personnes, ce niveau étant légèrement supérieur à celui constaté avant la crise sanitaire, comme l'indique le tableau ci-dessous. Au cours de la période 2017-2022, la population carcérale a donc crû de 2 500 personnes environ.

	2017	2018	2019	2020	2021
Nombre de détenus	68 432	68 974	70 059	70 651	61 650
Densité carcérale	116,6%	115,0%	116,5%	115,7%	103,4%

Sur la période 2017-2021, 3 591 places de détention nouvelles ont été créées et 1 510 fermées, soit une augmentation nette du nombre de places de détention de 2 081, comme le montre le tableau ci-dessous, auxquelles il convient d'ajouter 360 places supplémentaires créées en 2022.

Etablissement	Type	Places créées	Places fermées	Solde	Date de mise en service
Baumettes 2	CP	573	1 145	-572	2017
Papéari	CD	410		410	2017
Saint-Martin-Boulogne	CSL	50		50	2017
Aix 2	CP	735		735	2018
Draguignan	MA	504		504	2018
Nanterre	QSL	92		92	2019
Paris-La-Santé	CP	707		707	2019
Lutterbach	CP	520	365	155	2021
		3 591	1 510	2 081	

Le nombre net de places créées au cours de la période 2017-2022 n'a donc pas suffi à simplement compenser l'évolution de la population carcérale au cours de la période.

En application du « plan 15 000 », dont le coût total est de 4,5 milliards d'euros, dont 651 millions d'euros en 2023, l'objectif est de disposer de 75 000 places de détention à l'horizon 2027.

EP	2017-2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
	Livré	Livraison	Livraison	Livraison	Livraison	Livraison	Livraison
Places créées	2 081	360	1 958	390	930	1 776	8 361
EP livrés	8	3	10	3	3	5	18

La mise en œuvre de ce plan a impliqué de résoudre des difficultés liées aux recherches foncières, eu égard à des contraintes en termes de faisabilité technique, de respect de l'environnement et d'acceptabilité. Elle a également été entravée par des actions contentieuses, notamment pour les opérations programmées à Muret, Tremblay-en-France et Orléans. En outre, la crise sanitaire puis, en 2022, le contexte de guerre en Ukraine ont provoqué un allongement des délais d'approvisionnement et une pénurie concernant certains matériels et matériaux. Cependant, les terrains nécessaires au lancement de l'ensemble des projets ont été identifiés et les opérations sont entrées dans leur phase active. A ce jour, dix-huit établissements sont en phase travaux dans toute la France³, six opérations sont en phase conception, trois opérations sont en phase d'appel d'offres et dix opérations sont en phase d'études préalables. Ainsi, le rythme des livraisons devrait s'accélérer, pour s'échelonner jusqu'à fin 2027.

Ceci étant rappelé, d'une part, le Gouvernement considère que les dispositions du 1° de l'article 190 trouvent leur place en loi de finances sur le fondement des dispositions du b) du 7° du paragraphe II de l'article 34 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, s'agissant de dispositions affectant directement les dépenses budgétaires de l'année 2023 et de plusieurs années ultérieures.

L'encellulement individuel en maison d'arrêt ne pouvant être mis en œuvre à compter du 1^{er} janvier 2023, pour les raisons qui ont été indiquées, l'entrée en vigueur, à cette date, des dispositions du code pénitentiaire relatives au placement en cellule individuelle exposerait l'Etat à des condamnations indemnitaires prononcées par le juge administratif, ainsi qu'à un certain nombre de dépenses associées.

Le nombre de personnes détenues dans des cellules collectives s'établissait en effet, au 1^{er} mars 2022, à 19 600 personnes environ, soit la différence entre le nombre de détenus (48 073) et le nombre de cellules individuelles en maison d'arrêt ou quartier maison d'arrêt (28 462).

Compte tenu de ce nombre de personnes détenues placées en cellules collectives et du niveau moyen d'indemnisation dans les contentieux relatifs aux conditions de détention (100 euros par mois et par détenu pour la première année, 150 euros par mois et par détenu la deuxième année, 225 euros par mois et par détenu la troisième année au titre du seul préjudice moral, le coefficient augmentant de 1,5 chaque année), ainsi que des frais de procédure (1 000 euros par contentieux), le coût global que représenterait pour l'Etat le contentieux relatif au non-respect de l'encellulement individuel peut être estimé à 131 millions d'euros sur trois ans, soit 43,5 millions d'euros par an, sans qu'il ne soit tenu compte, dans cette estimation, des dépenses liées au recrutement de personnels supplémentaires, principalement des rédacteurs juridiques et des secrétaires administratifs, nécessaires pour gérer un contentieux de masse.

³ Koné, Montpellier, Caen, Le Mans-Coulaines, Avignon, Valence, Fleury-Mérogis, Troyes-Lavau, Osny, Meaux, Gradignan, Toulon, Noisy-le-Grand, Basse-Terre, Colmar, Nîmes, Marseille-Les Baumettes 3.

Le Gouvernement observe par ailleurs que, par votre décision n° 2014-708 DC du 29 décembre 2014, vous avez jugé qu'en regard aux dépenses pour le budget de l'État qu'entraînerait l'application des dispositions de la loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire relatives à l'encellulement individuel dont le 1° de l'article 106 de la loi de finances rectificative pour 2014 prévoyait le report, les dispositions de cet article trouvaient leur place dans cette loi de finances rectificative (cons. 34).

D'autre part, les dispositions du 2° de l'article 190 trouvent leur place en loi de finances sur le fondement des dispositions du e) du 7° du II de l'article 34 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, s'agissant de « *dispositions relatives à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques* ».

Il est observé que les rapports sur l'encellulement individuel que le Gouvernement devra remettre au Parlement devront comprendre une information financière et budgétaire relative à l'exécution des programmes immobiliers pénitentiaires et à leur impact quant au respect de l'objectif de placement en cellule individuelle et, là encore, que par la décision n° 2014-708 DC du 29 décembre 2014 mentionnée ci-dessous, vous aviez admis que les dispositions du 2° de l'article 106 de la loi de finances rectificative pour 2014 devaient pour ce motif être regardées comme relatives à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques.

7. Sur l'article 212

Le chapitre III du titre II du livre III de la sixième partie du code du travail est relatif au compte personnel de formation, issu de la réforme de la formation professionnelle réalisée en 2014. Ce compte, comptabilisé en euros et qui suit la personne tout au long de sa vie professionnelle, est mobilisé par la personne au nom de laquelle il est ouvert, qu'il soit salarié, à la recherche d'un emploi, travailleur indépendant, membre d'une profession libérale ou d'une profession non salariée, afin de suivre, à son initiative, une formation.

L'article 212 de la loi déferée complète le paragraphe I de l'article L. 6323-4 du code du travail afin de prévoir que le titulaire du compte participe au financement de la formation éligible « *dans les conditions fixées à l'article L. 6323-7* ».

Il rétablit à cette occasion, dans le même code, un article L. 6323-7 qui prévoit que la participation du titulaire du compte peut être proportionnelle au coût de la formation, dans la limite d'un plafond, ou fixée à une somme forfaitaire.

Le même article exclut toute participation de la part des demandeurs d'emploi et des salariés, lorsque le compte fait l'objet d'abondements en droits complémentaires par l'employeur.

Il renvoie enfin à un décret en Conseil d'Etat les modalités d'application de l'article, notamment en ce qui concerne la prise en charge par un tiers de la participation due par le titulaire du compte.

Les députés auteurs de la première saisine soutiennent que les dispositions de l'article 212, introduit « au dernier moment » dans le projet de loi de finances pour 2023, juste avant la mise en œuvre des dispositions du troisième alinéa de l'article 49 de la Constitution, ne trouvent pas leur place en loi de finances.

Ce grief doit être écarté.

En premier lieu, l'article 212 a été adopté selon une procédure qui n'a pas méconnu la Constitution. La disposition est issue d'un amendement n° II-3266 présenté le 2 novembre 2022 par le Gouvernement lors de l'examen du projet de loi de finances en première lecture par l'Assemblée nationale, régulièrement intégré au texte de la seconde partie du projet de loi sur lequel la Première ministre a engagé la responsabilité du Gouvernement le même jour à dix-sept heures trente-cinq. Le tableau dressant la liste des amendements retenus par le Gouvernement joint au compte rendu de la séance⁴ mentionne, après l'article 47, l'amendement II-3266.

En second lieu, les dispositions contestées trouvent leur place au sein de la seconde partie de la loi de finances sur le fondement des dispositions du b) du 7° du paragraphe II de l'article 34 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, s'agissant de dispositions affectant de manière certaine, directe et importante les dépenses budgétaires de l'année 2023 et de plusieurs années ultérieures.

Il convient en effet de rappeler que France compétences est, en vertu de l'article L. 6123-5 du code du travail, un établissement public ayant notamment pour mission d'assurer le versement des fonds issus des contributions obligatoires, en particulier ceux issus de la contribution unique à la formation professionnelle et à l'alternance (CUFPA), affectés à la Caisse des dépôts et consignations pour le financement du compte personnel de formation.

Cependant, le déséquilibre structurel entre l'ensemble des recettes de France compétences et l'ensemble de ses dépenses est la cause d'un besoin de trésorerie couvert, année après année, par des subventions d'équilibre versées depuis le budget général de l'État. Ces subventions, dont le versement est prévu par les articles L. 6123-12 et R. 6123-15 du code du travail, se sont élevées à 2,8 milliards d'euros en 2021 et 4 milliards d'euros en 2022. Pour 2023, c'est un montant prévisionnel de 1,7 milliard d'euros qui a été retenu par la loi déferée.

Il résulte des travaux parlementaires qu'en instituant, sous réserve de quelques exceptions, une participation de la part du titulaire du compte personnel de formation, prenant la forme d'un « ticket modérateur », et responsabilisant ainsi les personnes désireuses de suivre une formation financée au moyen des droits inscrits sur leur compte personnel de formation, le législateur a poursuivi l'objectif de réduire le montant des subventions versées depuis le budget général de l'État à France compétences et de maîtriser ainsi les dépenses consacrées par l'État à la formation professionnelle continue.

Cette mesure fait suite à des propositions formulées, d'une part, par la Cour des comptes, dans un rapport d'observations définitives sur France compétences, et, d'autre part, dans le rapport d'information n° 741 (2021-2022) fait le 29 juin 2022 au nom de la commission des affaires sociales du Sénat sur France compétences par Mmes Puissat et Féret et M. Lévrier tendant à instaurer un « reste à charge » pour les titulaires d'un compte personnel de formation suivant, à leur initiative, une formation éligible.

Elle devrait permettre d'éviter des achats de formation insuffisamment réfléchis et de réduire le volume des dépenses à financer par France compétences.

L'impact budgétaire favorable est donc direct et certain. S'il est difficile à estimer précisément, il est escompté qu'il s'établisse à plusieurs centaines de millions d'euros par an.

⁴ Cahier bleu, 44^{ème} séance.

Enfin, il est observé que vous avez plusieurs fois admis le raisonnement selon lequel trouvent leur place en loi de finances des dispositions ayant une incidence sur la situation financière d'un fonds ou d'un opérateur de l'Etat lorsque, comme en l'espèce, c'est l'Etat qui assure l'équilibre de ce fonds ou de cet opérateur en dépenses et en recettes (décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009, cons. 99 ; décision n° 2020-813 DC du 28 décembre 2020, paragr. 36 et 37).

V. Sur les autres dispositions

Le Conseil constitutionnel a souhaité recueillir les observations du Gouvernement sur la place en loi de finances des articles 81, 82, 83, 84, 89, 98, 142, 143, 144, 155, 156, 157, 171, 187 et 205 ainsi que des articles 175, 177, 178, 182 et 191, au regard des dispositions de l'article 34 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

En préambule, le Gouvernement rappelle que les dispositions de ce dernier article ont été modifiées, sur plusieurs points, par différents articles de la loi organique n° 2021-1836 du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques, ces modifications s'appliquant pour la première fois aux lois de finances afférentes à l'année 2023 en application de l'article 33 de cette loi organique.

Aussi la décision à intervenir donnera-t-elle l'occasion au Conseil constitutionnel, en complément de sa décision n° 2021-831 DC du 23 décembre 2021 relative à cette loi organique, de préciser l'interprétation qu'il convient de retenir des dispositions de l'article 34 qui ont été modifiées.

Les observations qui suivent souligneront, pour plusieurs articles, les inflexions apportées par la loi organique du 28 décembre 2021.

1. Sur l'article 81

L'article 65 du code des douanes institue un droit de communication particulier au profit de l'administration des douanes et droits indirects.

L'article 81 de la loi déferée insère dans ce code un article 65 *bis* A qui prévoit que, « pour l'établissement de l'assiette et le contrôle des impôts, droits et taxes relevant de la compétence de l'administration des douanes et des droits indirects et en vue de la recherche de la fraude, le droit de communication prévu à l'article 65 peut porter sur des informations relatives à des personnes non identifiées, dans des conditions fixées par un décret en Conseil d'État pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés ».

Ces dispositions reprennent celles, relatives au droit de communication des agents de l'administration fiscale, qui figurent au deuxième alinéa de l'article L. 81 du livre des procédures fiscales, issu du A du paragraphe II de l'article 21 de la loi n° 2014-1655 du 29 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014.

En premier lieu, il convient d'observer que les « impôts, droits et taxes » mentionnés par ces dispositions ont le caractère d'impositions de toutes natures, au sens du cinquième alinéa de l'article 34 de la Constitution, et que ces impositions constituent, pour certaines, des ressources propres de l'Union européenne, devant pour ce motif être regardées comme des impositions dont le produit est affecté à une personne morale autre que l'Etat, pour d'autres, des recettes fiscales de l'Etat abondant le budget général.

En deuxième lieu, il résulte de votre jurisprudence constante que, lorsqu'il définit une imposition au sens de l'article 34 de la Constitution, le législateur doit déterminer ses modalités de recouvrement, lesquelles comprennent les règles régissant le contrôle, le recouvrement, le contentieux, les garanties et les sanctions applicables à cette imposition (décision n° 2012-225 QPC du 30 mars 2012, cons. 3 ; décision n° 2012-298 QPC du 28 mars 2013, cons. 5 ; décision n° 2013-351 QPC du 25 octobre 2013, cons. 14 ; décision n° 2014-419 QPC du 8 octobre 2014, cons. 9).

Au cas présent, il résulte des termes mêmes de l'article 81 de la loi déferée que l'extension du droit de communication prévu à l'article 65 du code des douanes est institué aux fins de l'établissement et du contrôle des impositions relevant de la compétence de l'administration des douanes et droits indirects.

Dans ces conditions, la mesure trouve sa place dans la première partie de la loi de finances, d'une part, sur le fondement des dispositions du 2° du paragraphe I de l'article 34 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, s'agissant de « *dispositions relatives aux ressources de l'Etat* », pour celles des impositions en cause dont le produit est versé au budget général et, d'autre part, sur le fondement des dispositions du 3° *bis* du même paragraphe I, s'agissant de dispositions relatives « *aux modalités de recouvrement des impositions de toutes natures affectées à une personne morale autre que l'Etat* », pour celles des impositions en cause qui constituent des ressources propres de l'Union européenne.

Le Gouvernement relève en outre que vous avez déjà implicitement admis que des dispositions relatives au droit de communication de l'administration fiscale, pour l'établissement des impôts et le contrôle de l'impôt, ont leur place en loi de finances (décision n° 2001-457 DC du 27 décembre 2001, cons. 6 à 9).

En particulier, il est observé qu'en examinant la loi n° 2014-1655 du 29 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014 ayant complété l'article L. 81 du livre des procédures fiscales par un alinéa analogue à l'article 65 *bis* A du code des douanes créé par l'article 81 de la loi déferée, vous n'avez pas relevé d'office le grief tiré de ce que l'article 21 de cette loi de finances rectificative n'aurait pas trouvé sa place dans une loi de finances, alors que vous aviez recueilli les observations du Gouvernement sur la place en loi de finances d'autres articles (décision n° 2014-708 DC du 29 décembre 2014).

Enfin, le Gouvernement entend souligner, à l'occasion de l'examen de l'article 81 de la loi déferée, que la loi organique du 28 décembre 2021 a, d'une part, modifié le 2° du paragraphe I de l'article 34 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances afin de supprimer l'exigence que les dispositions relatives aux ressources de l'Etat figurant dans la première partie de la loi de finances de l'année soient uniquement celles « *qui affectent l'équilibre budgétaire* » et, d'autre part, abrogé le a) du 7° du paragraphe II du même article qui prévoyait que, dans la seconde partie, la loi de finances de l'année peut « *comporter des dispositions relatives à l'assiette, au taux et aux modalités de recouvrement des impositions de toute nature qui n'affectent pas l'équilibre budgétaire* ».

Il résulte clairement des travaux préparatoires⁵ à l'adoption de ces dispositions que l'objectif poursuivi était, conformément aux recommandations de la mission d'information sur la loi organique relative aux lois de finances (MILOLF), de « *rassembler l'ensemble des*

⁵ Cf. exposé des motifs de l'article 5 de la proposition de loi organique enregistrée à la présidence de l'Assemblée nationale le 4 mai 2021 ; rapport n° 4381 déposé le 16 juillet 2021 par M. Laurent Saint-Martin au nom de la commission des finances de l'Assemblée nationale, p. 80 et suivantes ; rapport n° 831 (2020-2021) déposé le 15 septembre 2021 par MM. Husson et Raynal au nom de la commission des finances du Sénat, p. 91.

dispositions fiscales ayant un impact sur les recettes de l'Etat dans la première partie de la loi de finances », alors même que ces dispositions fiscales n'affecteraient pas l'équilibre budgétaire. Aussi le Gouvernement estime-t-il qu'il n'appartient pas au Conseil constitutionnel de vérifier que les dispositions de l'article 81 sont de nature à affecter l'équilibre budgétaire.

2. Sur l'article 82

L'article 82 de la loi déferée donne une nouvelle rédaction de l'article 343 *bis* du code des douanes. Selon ce texte : « *L'autorité judiciaire communique à l'administration des douanes toute information qu'elle recueille, à l'occasion de toute procédure judiciaire, de nature à faire présumer une infraction commise en matière douanière ou une manœuvre quelconque ayant eu pour objet ou pour résultat de frauder ou de compromettre le recouvrement de droits ou taxes prévus au présent code* ».

La mesure a pour objet de permettre l'amélioration du recouvrement d'impositions de toute nature qui constituent soit des ressources propres de l'Union soit des impositions versées au budget de l'État, ainsi que l'application de sanctions douanières.

Dans ces conditions, l'article trouve sa place dans la première partie de la loi de finances, d'une part, sur le fondement des dispositions du 2° du paragraphe I de l'article 34 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, s'agissant de « *dispositions relatives aux ressources de l'Etat* », pour celles des impositions en cause dont le produit est versé au budget général et, d'autre part, sur le fondement des dispositions du 3° bis du même paragraphe I, s'agissant de dispositions relatives « *aux modalités de recouvrement des impositions de toutes natures affectées à une personne morale autre que l'Etat* », pour celles des impositions en cause qui constituent des ressources propres de l'Union européenne.

3. Sur l'article 83

L'article L. 142 A du livre des procédures fiscales prévoit que les agents des finances publiques sont déliés du secret professionnel à l'égard du procureur de la République avec lequel ils peuvent échanger des informations couvertes par ce secret indépendamment de l'existence d'une plainte ou d'une dénonciation déposée en application de l'article L. 228 du même livre ou d'une procédure judiciaire en cours.

L'article 83 de la loi déferée complète cet article en vue de prévoir que les agents des finances publiques sont également déliés du secret professionnel à l'égard des assistants spécialisés détachés ou mis à disposition par l'administration fiscale en application de l'article 706 du code de procédure pénale.

Il trouve sa place dans la première partie de la loi de finances sur le fondement des dispositions du 2° du paragraphe I de l'article 34 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, s'agissant de « *dispositions relatives aux ressources de l'Etat* ».

En effet, en déliant du secret les agents de l'administration fiscale vis-à-vis des assistants spécialisés placés auprès des magistrats du ministère public dans les tribunaux judiciaires, l'objet de la mesure est de faciliter les échanges d'informations entre l'administration fiscale et l'autorité judiciaire et de favoriser le bon déroulement des enquêtes pénales en matière financière et fiscale, dont les développements sont directement utiles pour les opérations d'établissement et de contrôle de l'impôt, alors que ces enquêtes de police judiciaire peuvent porter aussi bien sur des infractions consommées que sur des fraudes qui sont en train de se commettre.

Il est à cet égard utile de rappeler que non seulement le droit de communication mentionné à l'article L. 81 du livre des procédures fiscales « *permet* » aux agents de l'administration fiscale de prendre connaissance des pièces d'une enquête préliminaire ou d'une information judiciaire en cours, mais aussi que l'autorité judiciaire « *doit communiquer* » à l'administration des finances, en vertu de l'article L. 101 de ce livre, toute indication qu'elle recueille, à l'occasion de toute procédure judiciaire, de nature à faire présumer une fraude commise en matière fiscale ou une manœuvre quelconque ayant eu pour objet ou pour résultat de frauder ou de compromettre un impôt.

4. Sur l'article 84

L'article 28-2 du code de procédure pénale prévoit que des agents des services fiscaux de catégories A et B, spécialement désignés par arrêté des ministres chargés de la justice et du budget, peuvent être habilités à effectuer des enquêtes judiciaires sur réquisition du procureur de la République ou sur commission rogatoire du juge d'instruction.

Le deuxième alinéa du paragraphe I de cet article précise que ces agents ont compétence pour rechercher et constater, sur l'ensemble du territoire national, les infractions de fraude fiscale, certaines infractions comptables fiscales et le blanchiment de ces infractions lorsque certaines présomptions sont caractérisées, comme l'utilisation d'une fausse identité ou une domiciliation fiscale fictive ou artificielle à l'étranger. Les mêmes agents ont compétence pour rechercher et constater les infractions connexes à ces délits.

L'article 84 donne une nouvelle rédaction de ces dispositions et prévoit que les officiers fiscaux judiciaires sont également compétents pour rechercher et constater les infractions d'escroquerie, prévues et réprimées par les articles 313-1 à 313-3 du code pénal, lorsqu'elles concernent la taxe sur la valeur ajoutée, ainsi que les infractions qui leur sont connexes.

Il est rappelé sur ce point que les escroqueries à la taxe sur la valeur ajoutée ont pour but de permettre aux auteurs de l'infraction d'obtenir, en toute connaissance de cause, le remboursement de crédits de taxe sur la valeur ajoutée ou de majorer le montant de leur taxe déductible, dans un contexte où l'assujetti ayant facturé la taxe et collecté celle-ci ne l'a pas reversée au Trésor. Cette fraude complexe, qui fait intervenir de nombreux acteurs situés dans plusieurs pays, porte sur des montants souvent considérables.

En adoptant les dispositions contestées, le législateur a poursuivi l'objectif de valeur constitutionnelle de lutte contre la fraude et l'évasion fiscale (décision n° 2010-70 QPC du 26 novembre 2010, cons. 4).

Ces dispositions trouvent par conséquent leur place dans la première partie de la loi de finances pour des motifs identiques à ceux qui ont été mentionnés en ce qui concerne l'article 83 de la loi déferée, l'accroissement de l'efficacité des enquêtes de police judiciaire en matière de délinquance fiscale présentant un intérêt et ayant des conséquences directes sur les procédures d'établissement et de contrôle de l'impôt.

5. Sur l'article 89

L'article L. 12 du livre des procédures fiscales, qui fait partie du chapitre premier, intitulé « *Le droit de contrôle de l'administration* », du titre II de ce code, intitulé « *Le contrôle de l'impôt* », est relatif à l'examen contradictoire de la situation fiscale personnelle d'un contribuable au regard de l'impôt sur le revenu.

Son troisième alinéa prévoit que, sous peine de nullité de l'imposition, un tel examen ne peut s'étendre sur une période supérieure à un an à compter de la réception de l'avis de vérification.

Son avant-dernier alinéa prévoit que cette période est prorogée des délais nécessaires à l'administration pour obtenir les relevés de compte, lorsque le contribuable n'a pas usé de sa faculté de les produire dans un délai de soixante jours à compter de la demande de l'administration.

L'article 89 de la loi déferée insère dans l'article L. 12, à la suite de son troisième alinéa, un alinéa qui dispose que l'avis de vérification mentionne la liste des comptes connus de l'administration pour lesquels elle demande aux établissements financiers de produire les relevés.

Il modifie par ailleurs l'avant-dernier alinéa pour prévoir que la période d'un an est prorogée des délais nécessaires à l'administration pour obtenir les relevés de compte lorsque le contribuable n'a pas usé de la faculté de produire la liste des comptes non mentionnés dans l'avis de vérification et les relevés de ces comptes.

Il ne fait aucun doute que de telles dispositions, qui sont relatives aux procédures de contrôle de l'impôt sur le revenu, lequel est au nombre des impositions de toutes natures au sens de l'article 34 de la Constitution, se rattachent aux modalités de recouvrement de ces impositions.

Par suite, et compte tenu de ce qui a été indiqué dans les observations relatives à l'article 81 de la loi déferée quant à la portée des modifications apportées à l'article 34 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances par la loi organique du 28 décembre 2021, l'article 89 trouve sa place dans la première partie de la loi de finances sur le fondement des dispositions du 2^o du paragraphe I de cet article, s'agissant de « *dispositions relatives aux ressources de l'Etat* ».

6. Sur l'article 98

Dans sa version en vigueur, l'article 60 du code des douanes prévoit que, pour l'application des dispositions de ce code et en vue de la recherche de la fraude, les agents des douanes peuvent procéder à la visite des marchandises et des moyens de transport et à celle des personnes.

Par une décision n° 2022-1010 QPC du 22 septembre 2022, vous avez déclaré cet article contraire à la Constitution, au motif que, faute d'encadrement suffisant, il n'assurerait pas une conciliation équilibrée entre, d'une part, la recherche des auteurs d'infractions et, d'autre part, la liberté d'aller et de venir et le droit au respect de la vie privée, tout en reportant la date de son abrogation au 1^{er} septembre 2023.

Dans ce contexte, l'article 98 de la loi déferée habilite le Gouvernement à prendre par voie d'ordonnance, dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, toutes mesures relevant du domaine de la loi pour modifier l'article 60 du code des douanes afin de préciser le cadre applicable à la conduite des opérations de visite des marchandises, des moyens de transport et des personnes, sur l'ensemble du territoire douanier.

Ces dispositions trouvent leur place dans la première partie de la loi de finances sur le fondement des dispositions du 2^o du paragraphe I de l'article 34 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, s'agissant de « *dispositions relatives aux ressources de l'Etat* ».

Il convient en effet de prendre en considération l'objet du droit de visite institué à l'article 60 du code des douanes. Celui-ci permet à l'administration des douanes et droits indirects de contrôler la bonne application des dispositions du droit interne et du droit de l'Union européenne relatives aux impositions qui frappent les marchandises à l'importation et à l'exportation. Le contrôle permis par ces dispositions conduit ainsi à déceler des manquements aux obligations prévues par la réglementation douanière.

A titre d'exemple, il peut s'agir de vérifier la situation d'un transport de produits pétroliers au regard de la fraction de l'accise sur les énergies perçue en métropole sur les produits énergétiques, autres que les gaz naturels et les charbons. Il résulte en effet de l'article L. 312-106 du code des impositions sur les biens et services que cette accise, qui correspond à l'ancienne taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE), est régie par les dispositions du code des douanes pour ce qui concerne le contrôle, le contentieux et le recouvrement.

Le droit de visite permet également aux agents des bureaux de douane de contrôler si les marchandises importées de pays tiers sont correctement déclarées, en vérifiant que l'importateur n'a pas souscrit une fausse déclaration d'origine pour bénéficier d'une exonération de droits de douane ou n'a pas minoré la valeur ou la quantité déclarée. A titre d'exemple, les agents des douanes contrôlent, dans le cadre du droit de visite des moyens de transport, les véhicules poids-lourds transportant des boissons alcoolisées, alors qu'une fraude récurrente et croissante consiste à utiliser de faux documents d'accompagnement pour faire circuler les alcools en suspension d'accises qui ne sont en réalité jamais acquittées.

L'administration des douanes et droits indirects est enfin la seule administration de l'Etat à être responsable de la correcte perception des ressources propres de l'Union au regard des obligations prévues par le code des douanes de l'Union.

C'est grâce à ces pouvoirs de visite que les services douaniers ont redressé, en 2021, 440 millions d'euros de droits et taxes.

Et, comme le souligne le commentaire aux cahiers de votre décision n° 2022-1010 QPC du 22 septembre 2022, c'est en considération de l'importance cruciale de ces dispositions pour l'accomplissement des missions de la direction générale des douanes et droits indirects que vous avez décidé de reporter la déclaration d'inconstitutionnalité de l'article 60 au 1^{er} septembre 2023, une abrogation immédiate étant de nature à entraîner des conséquences manifestement excessives puisqu'elle aurait eu pour effet d'interdire toute opération de visite des marchandises, des moyens de transport et des personnes par les agents des douanes (décision, paragr. 12 et commentaire aux cahiers, p. 22).

Enfin, vous admettez qu'une mesure d'habilitation délivrée au Gouvernement sur le fondement de l'article 38 de la Constitution figure dans une loi de finances, pour autant qu'elle ne porte pas sur une matière relevant du domaine réservé des lois de finances, et qu'elle relève bien en revanche de son domaine facultatif (décision n° 2019-796 DC du 27 décembre 2019, paragr. 106 à 108).

7. Sur l'article 142

Ainsi que le prévoit l'article L. 213-12 du code de l'environnement, les établissements publics territoriaux de bassin sont des groupements de collectivités territoriales constitués en vue de faciliter, à l'échelle d'un bassin ou d'un groupement de sous-bassins hydrographiques, la prévention des inondations et la défense contre la mer, la gestion équilibrée et durable de la ressource en eau, ainsi que la préservation, la gestion et la restauration de la biodiversité des écosystèmes aquatiques et des zones humides et de contribuer, s'il y a lieu, à l'élaboration et au suivi du schéma d'aménagement et de gestion des eaux.

L'article 142 de la loi déferée étend à l'ensemble des missions relevant de la gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations (GEMAPI) l'expérimentation d'une durée de cinq ans, prévue à l'article 34 de la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, permettant à ces établissements publics territoriaux de bassin de remplacer la contribution budgétaire que les communes et EPCI à fiscalité propre membres leur versent par une « contribution fiscalisée », laquelle était jusqu'à présent réservée à la compétence « prévention des inondations ».

L'expérimentation qu'étend l'article 142 autorise ainsi les établissements publics territoriaux de bassin à instituer une taxe à la place de leurs membres, pour subvenir à leurs besoins de financement, dans la limite du plafond défini par la loi.

Les dispositions de l'article 142 trouvent leur place dans la seconde partie de la loi de finances sur le fondement des dispositions du b) du 7° du paragraphe II de l'article 34 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, s'agissant de « *dispositions affectant directement les dépenses budgétaires (...) de l'année et d'une ou de plusieurs années ultérieures* ».

L'incidence directe de l'expérimentation sur les dépenses budgétaires de l'Etat se produit en effet à deux niveaux.

D'une part, alors que la compétence GEMAPI inclut des investissements dans le grand cycle de l'eau (entretien et aménagement de cours d'eau, canal, lac ou plan d'eau ; protection et restauration des milieux aquatiques), le programme 113 « Paysages, eau et biodiversité » de la mission « Ecologie, développement et mobilités durables » y consacre une partie de ses financements, notamment via les dotations budgétaires à l'Office français de la biodiversité (78,75 millions d'euros en 2023). Pour soutenir les agences de l'eau et faire face aux difficultés d'investissement sur les petits et grands cycles de l'eau, une subvention de 50 millions d'euros sur le programme 113 a par ailleurs été créée au profit des agences de l'eau par la loi de finances rectificative pour 2022. L'extension de l'expérimentation, qui permettra de renforcer les moyens alloués aux établissements publics territoriaux de bassin, donc leur capacité d'investissement, aura mécaniquement pour conséquence de limiter les dépenses budgétaires afférentes portées par le programme 113.

D'autre part, il y a lieu de tenir compte du montant de la dotation versée par l'Etat à la suite de la réforme de la fiscalité locale. La suppression de la taxe d'habitation et la révision de la méthode d'évaluation de la valeur locative des établissements industriels ont conduit à remplacer certaines recettes fiscales par la création de dotations budgétaires de l'État, ce qui affecte directement ses dépenses. L'expérimentation permet, à l'inverse, de reconstituer des ressources fiscales au profit des collectivités territoriales et de leurs groupements et, par conséquent, de minorer directement les dépenses de l'Etat.

8. Sur l'article 143

Le paragraphe I de l'article 143 de la loi déferée prévoit qu'une conférence de financement des transports publics en Île-de-France, associant l'État, les collectivités territoriales constituant Île-de-France Mobilités, les opérateurs publics de transports, les associations d'usagers des transports, les entreprises d'Île-de-France ainsi que les députés et sénateurs élus dans la région, est organisée avant le 31 janvier 2023, afin de débattre des solutions à mettre en œuvre pour soutenir les transports publics face à la hausse des coûts de l'énergie et dans la perspective de l'organisation des jeux olympiques de Paris en 2024.

Le paragraphe II du même article prévoit que le Gouvernement remet, avant le 31 mars 2023, un rapport au Parlement décrivant les solutions examinées par la conférence en détaillant leur impact sur les finances de l'État et des collectivités territoriales concernées et, le cas échéant, sur les prélèvements obligatoires au titre du versement destiné au financement des services de mobilité ainsi que sur les tarifs acquittés par les usagers.

En tant qu'il prévoit la remise d'un rapport consacré notamment au financement des services de mobilité par des impositions de toutes natures, l'article 143 trouve sa place dans la seconde partie de la loi de finances sur le fondement des dispositions du e) du 7^o du paragraphe II de l'article 34 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, s'agissant de « *dispositions relatives à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques* ».

Ce rapport ayant notamment pour objet de décrire les solutions examinées par la conférence de financement des transports publics en Ile-de-France dont la réunion est prévue par le paragraphe I de l'article 143, les deux paragraphes doivent être regardés comme constituant, au sens de votre jurisprudence (décision n° 2001-456 DC du 27 décembre 2001, cons. 55 ; décision n° 2022-842 DC du 12 août 2022, paragr. 11), les éléments inséparables d'un « *dispositif d'ensemble* ».

9. Sur l'article 144

L'article 110 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République a prévu que la Cour des comptes conduit, en liaison avec les chambres régionales des comptes, une expérimentation de dispositifs destinés à assurer la régularité, la sincérité et la fidélité des comptes des collectivités territoriales et de leurs groupements.

Le but de l'expérimentation est de permettre d'établir les conditions préalables et nécessaires à la certification des comptes du secteur public local, qu'il s'agisse de la nature des états financiers, des normes comptables applicables, du déploiement du contrôle interne comptable et financier ou encore des systèmes d'information utilisés.

Le premier alinéa de l'article 110 précise que l'expérimentation est ouverte, trois ans après la promulgation de la présente loi, pour une durée de cinq ans.

L'article 144 de la loi déferée complète ces dispositions afin de prévoir que l'expérimentation est prolongée d'une sixième année pour les collectivités volontaires engagées dans la certification conventionnelle de leurs comptes

Ces dispositions trouvent leur place dans la seconde partie de la loi de finances de l'année sur le fondement des dispositions du f) du 7° du paragraphe II de l'article 34 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, dès lors qu'il s'agit, eu égard à l'objet de l'expérimentation, de « *dispositions relatives à la comptabilité publique* », en l'occurrence à la comptabilité des collectivités territoriales et de leurs groupements.

A cet égard, il convient de souligner que l'article 15 de la loi organique n° 2021-1836 du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques a modifié les dispositions du f) du 7° du II de l'article 34 de la loi organique relative aux lois de finances afin de substituer les mots : « *comptabilité publique* » aux mots : « *comptabilité de l'Etat* », ce que vous avez au demeurant relevé au paragraphe 64 de la décision n° 2021-831 DC du 23 décembre 2021.

10. Sur l'article 155

Le paragraphe I de l'article L. 1611-5-1 du code général des collectivités territoriales prévoit qu'un service de paiement en ligne répondant à des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat est mis à la disposition des usagers par : « *1° Les collectivités territoriales et leurs établissements publics ; / 2° Les établissements publics de santé (...); / 3° L'Etat, les établissements publics locaux d'enseignement, les établissements publics locaux d'enseignement et de formation professionnelle agricoles, les établissements publics locaux d'enseignement maritime et aquacole, les personnes morales de droit public, dont la liste est établie par arrêté conjoint des ministres chargés de l'économie et du budget (...)* ».

L'article 155 supprime, dans ce 3° du paragraphe I de l'article L. 1611-5-1, la référence à l'arrêté conjoint des ministres chargés de l'économie et du budget dressant la liste des établissements publics mettant à la disposition de leurs usagers un service de paiement dématérialisé.

En ce qu'un tel service sécurise le maniement des fonds publics pour les établissements intéressés qui sont soumis à la comptabilité publique, les dispositions de l'article 155 trouvent leur place dans la seconde partie de la loi de finances de l'année sur le fondement des dispositions du f) du 7° du II de l'article 34 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, s'agissant de « *dispositions relatives à la comptabilité publique* », laquelle ne s'entend plus exclusivement, ainsi qu'il a été dit, de la comptabilité de l'Etat.

11. Sur l'article 156

L'article 156 de la loi déferée s'inscrit dans le cadre de la montée en puissance progressive de la métropole du Grand Paris.

Plusieurs lois, depuis la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, ont aménagé le schéma de financement de la métropole qui dispose, pendant une période transitoire, de ressources fiscales plus limitées que celles des métropoles de droit

commun, des règles spécifiques en matière d'attributions de compensation ayant par ailleurs été définies.

Dans ce contexte, l'article 156 reporte à 2025 la perception de la cotisation foncière des entreprises par la métropole du Grand Paris et suspend jusqu'en 2024 inclus le versement de la dotation de soutien à l'investissement territorial.

Ces dispositions trouvent leur place dans la seconde partie de la loi de finances de l'année sur le fondement des dispositions du c) du 7° du II de l'article 34 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, s'agissant de dispositions ayant pour objet de « *définir les modalités de répartition des concours de l'Etat aux collectivités territoriales ou des recettes fiscales affectées à ces dernières et à leurs établissements publics* ».

Il est observé à cet égard que, dans votre décision n° 2020-813 DC du 28 décembre 2020 relative à la loi de finances pour 2021, vous n'aviez pas relevé d'office la question de la place en loi de finances des dispositions de l'article 255 de cette loi modifiant l'article L. 5219-5 du code général des collectivités territoriales et procédant à des réajustements de la fiscalité transférée à la métropole du Grand Paris.

12. Sur l'article 157

L'article 157 de la loi déferée est également relatif à la métropole du Grand Paris et à ses établissements publics territoriaux.

L'article L. 5219-5 du code général des collectivités territoriales prévoit que les communes qui étaient membres d'anciens établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, ainsi que les communes isolées, versent à leur établissement public territorial un fonds de compensation des charges territoriales (FCCT), constitué principalement de cette quote-part de la fiscalité locale sur les ménages qui leur était rétrocédée.

L'article 157 de la loi déferée actualise la révision du FCCT de la revalorisation forfaitaire des bases.

Ces dispositions trouvent leur place dans la seconde partie de la loi de finances de l'année sur le fondement des dispositions du c) du 7° du paragraphe II de l'article 34 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, s'agissant de dispositions ayant pour objet de « *définir les modalités de répartition des concours de l'Etat aux collectivités territoriales ou des recettes fiscales affectées à ces dernières et à leurs établissements publics* ».

Comme observé précédemment, vous n'aviez pas relevé d'office, dans votre décision n° 2020-813 DC du 28 décembre 2020 relative à la loi de finances pour 2021, la question de la place en loi de finances des dispositions de l'article 255 de cette loi modifiant l'article L. 5219-5 du code général des collectivités territoriales.

13. Sur l'article 171

L'article 171 de la loi déferée précise le statut des biens de la délégation du contrôle de transport des denrées périssables sous température dirigée, prévue au 6° du II de l'article L. 231-1 et à l'article L. 231-4-1 du code rural et de la pêche maritime, afin de déroger au régime des biens de retour et, plus précisément, aux dispositions de l'article L. 3132-5 du code de la commande publique.

En l'absence de dérogation aux règles de la commande publique, l'État serait contraint de reprendre les biens concernés avec rachat de la part non amortie de ceux-ci, ce qui générerait dès 2023 une dépense non prévue de 8,5 millions d'euros.

La mesure permet donc à l'État de reprendre ces biens sans avoir à racheter la part non amortie de ceux-ci, évitant ainsi une dépense de ce montant.

Pour ce motif, les dispositions de l'article 171 trouvent leur place dans la seconde partie de la loi de finances sur le fondement des dispositions du b) du 7° du paragraphe II de l'article 34 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, s'agissant de « *dispositions affectant directement les dépenses budgétaires (...) de l'année* ».

14. Sur l'article 187

L'article 187 de la loi déferée a pour objet de réduire le nombre de membres de la commission des infractions fiscales (CIF) de 28 à 16.

Il est rappelé sur ce point qu'il résulte du paragraphe II de l'article L. 228 du livre des procédures fiscales que la mission de la CIF est de rendre des avis sur les plaintes pour fraude fiscale déposées par l'administration, auxquels cette dernière doit se conformer, lorsque ces plaintes tendent « *à l'application de sanctions pénales en matière d'impôts directs, de taxe sur la valeur ajoutée et autres taxes sur le chiffre d'affaires, de droits d'enregistrement, de taxe de publicité foncière et de droit de timbre* ».

Par conséquent, en modifiant la composition de la CIF, le législateur modifie les garanties des droits des contribuables à l'occasion de procédures de poursuites pénales en matière fiscale.

Or, ainsi qu'il a été rappelé ci-dessus, il résulte de votre jurisprudence constante que les modalités de recouvrement d'une imposition au sens de l'article 34 de la Constitution comprennent les règles régissant le contrôle, le recouvrement, le contentieux, les garanties et les sanctions applicables à cette imposition (décision n° 2012-225 QPC du 30 mars 2012, cons. 3 ; décision n° 2012-298 QPC du 28 mars 2013, cons. 5 ; décision n° 2013-351 QPC du 25 octobre 2013, cons. 14 ; décision n° 2014-419 QPC du 8 octobre 2014, cons. 9).

Les dispositions de l'article 187 sont dès lors relatives au recouvrement d'impositions de toutes natures au sens de l'article 34 de la Constitution.

Elles trouvent par conséquent leur place dans la première partie de la loi de finances sur le fondement des dispositions du 2° du paragraphe I de l'article 34 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, s'agissant de « *dispositions relatives aux ressources de l'Etat* ».

Accessoirement, la mesure aura un effet direct sur les dépenses budgétaires de l'État, par la réduction du nombre de membres percevant des indemnités à l'occasion des travaux d'examen des propositions de plainte pour fraude fiscale, de publication des sanctions fiscales ou d'inscription sur la liste des plateformes non coopératives. En effet, ces indemnités sont prises en charge sur les crédits du ministère chargé des finances et du budget.

A ce second titre, l'article 187 trouve sa place dans la seconde partie de la loi de finances de l'année, sur le fondement des dispositions du b) du 7° du paragraphe II de l'article 34 de la loi organique relative aux lois de finances.

15. Sur l'article 205

L'article 205 de la loi adoptée prévoit le transfert pérenne de compétences actuellement dévolues à l'Agence nationale de sécurité du médicament (ANSM) en matière de sécurité sanitaire des produits cosmétiques et de tatouage.

Ainsi, les missions d'expertise et de vigilance seront du ressort exclusif de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES), tandis que les missions de déclaration des établissements, d'inspection, de contrôle et de surveillance du marché, précédemment partagées entre l'ANSM et la direction générale de la concurrence de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), seront reprises entièrement par cette dernière.

Afin que l'ANSES puisse être mise à même de remplir ses nouvelles missions, la subvention pour charges de service public de l'ANSES, portée par le programme 204 (« Prévention sécurité sanitaire et offre de soins » de la mission « Santé », est augmentée de 450 000 euros par la loi déferée, notamment au titre des transferts de compétences en matière de cosmétiques.

Il résulte de ce qui précède que l'article 205 a un impact direct sur les dépenses budgétaires de l'État au titre de l'année 2023.

Pour ce motif, il trouve sa place dans la seconde partie de la loi de finances sur le fondement des dispositions du b) du 7° du paragraphe II de l'article 34 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, s'agissant de « *dispositions affectant directement les dépenses budgétaires (...) de l'année* ».

16. Sur l'article 175

Le rapport prévu à l'article 175 de la loi déferée concerne les conditions dans lesquelles l'État, à travers l'Office national des combattants et victimes de guerre, assure le dénombrement et le soutien des pupilles de la Nation et des orphelins de guerre. Le terme « soutien » figurant au premier alinéa de l'article revêt un caractère financier et fait directement référence au soutien matériel apporté aux pupilles de la Nation et aux orphelins de guerre.

Ainsi que le prévoit le deuxième alinéa 2 de l'article 175, le rapport comprendra un chapitre spécifique consacré aux orphelins dits « malgré-nous ». Il est précisé que les intéressés peuvent également se voir attribuer la qualité de pupilles de la Nation si leur parent a reçu la mention « Mort pour la France ». Il s'agit également, en ce qui les concerne, de dresser un bilan du soutien financier apporté aux intéressés.

La représentation nationale, régulièrement demandeuse d'informations sur le sujet, sera la principale bénéficiaire des informations qui figureront dans le rapport. Ces informations lui permettront de s'assurer du bon usage des deniers publics et renforceront l'information dont elle dispose à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances.

Aussi l'article trouve-t-il sa place dans la seconde partie de la loi de finances sur le fondement des dispositions du e) du 7° du paragraphe II de l'article 34 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, s'agissant de « *dispositions relatives à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques* ».

17. Sur l'article 177

L'article 177 de la loi déferée, qui prévoit la remise d'un rapport au Parlement tendant à améliorer le recours au « pass culture » par ses bénéficiaires potentiels en milieu rural, trouve également sa place dans la seconde partie de la loi de finances sur le fondement des dispositions du e) du 7^o du paragraphe II de l'article 34 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, s'agissant de « *dispositions relatives à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques* ».

En effet, le « pass culture » est un dispositif financé par les crédits budgétaires du programme 361 « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture » de la mission « Culture », pour un montant programmé en 2023 de 208,5 millions d'euros.

La remise du rapport, dont le législateur a prévu qu'il devrait expressément porter sur les conséquences pour le budget de l'État d'une amélioration du taux de recours au « pass culture », devrait ainsi permettre au Parlement d'apprécier l'efficacité du recours à ce dispositif et d'en tirer les conséquences sur son éventuelle adaptation.

18. Sur l'article 178

L'article 178 de la loi déferée prévoit la remise d'un rapport faisant état des moyens et des coûts de l'activité d'accompagnement de l'État sur les grands projets d'infrastructures culturelles, au regard du contexte, sur les territoires de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy.

Cet article trouve sa place dans la seconde partie de la loi de finances sur le fondement des dispositions du e) du 7^o du paragraphe II de l'article 34 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, s'agissant de « *dispositions relatives à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques* ».

Les collectivités de Saint-Martin et Saint-Barthélemy bénéficient en effet de financements de l'État en matière culturelle sur le programme 123 « Conditions de vie outre-mer » de la mission « Outre-mer », outre de crédits budgétaires de la mission « Culture », sans qu'une évaluation de ces financements n'ait à ce jour été menée.

La remise d'un tel rapport au Parlement présenterait l'intérêt, pour le contrôle de la gestion des finances publiques, de mieux documenter et évaluer les efforts budgétaires consentis par l'État vis-à-vis de ces territoires ultra-marins en matière culturelle.

19. Sur l'article 182

L'article 182 de la loi déferée prévoit la remise d'un rapport au Parlement sur les possibilités d'améliorer la progressivité de la prime à la conversion des véhicules polluants en faveur des ménages modestes ou précaires et sur les conséquences qui en résulteraient pour les finances publiques.

Cet article trouve sa place dans la seconde partie de la loi de finances sur le fondement des dispositions du e) du 7^o du paragraphe II de l'article 34 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, s'agissant de « *dispositions relatives à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques* ».

Le dispositif de prime à la conversion, financé par une ouverture de crédits à hauteur de 150 millions d'euros en autorisation d'engagement et en crédits de paiement en loi de

finances pour 2023, a pour objectif d'accélérer le renouvellement du parc automobile afin de retirer de la circulation les véhicules les plus anciens, qui sont aussi les plus polluants. Le montant de la prime varie en fonction de la catégorie du véhicule acheté, du revenu fiscal de référence par part du demandeur et du kilométrage effectué pour se rendre au travail.

La prime à la conversion a certes déjà fait l'objet d'études, notamment de la part du Commissariat général au développement durable, en ce qui concerne l'efficacité du dispositif, mais ces études n'ont abordé que de manière marginale la question de la progressivité de la prime à la conversion en faveur des ménages modestes ou précaires, qui sont pourtant la cible du dispositif.

Le rapport dont la remise est prévue par l'article 182 permettrait de renforcer l'information du Parlement sur ce dispositif et d'éclairer les débats lors de l'examen du prochain projet de loi de finances.

20. Sur l'article 191

L'article 191 de la loi déferée prévoit la remise d'un rapport au Parlement donnant lieu à un bilan annuel de l'expérimentation des contrats de redressement en outre-mer.

Cet article trouve sa place dans la seconde partie de la loi de finances sur le fondement des dispositions du e) du 7^o du paragraphe II de l'article 34 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, s'agissant de « *dispositions relatives à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques* ».

Il convient de rappeler que le dispositif expérimental des contrats de redressement outre-mer (« COROM »), créé par la loi de finances pour 2021 avec une enveloppe de 30 millions d'euros en autorisations d'engagements et 10 millions d'euros annuels en crédits de paiement sur trois ans, a pour objet d'apporter le soutien de l'État aux communes ultramarines souhaitant assainir leur situation financière et réduire les délais de paiement de leurs fournisseurs locaux.

Le rapport dont la remise est prévue par l'article 191 permettra de faire le bilan de l'expérimentation et d'informer le Parlement sur la pertinence d'une pérennisation du dispositif.

Pour ces raisons, le Gouvernement est d'avis qu'aucun des griefs articulés par les auteurs des recours n'est de nature à conduire à la censure des articles 6, 55, 109, 115, 160, 190 et 212 de la loi de finances pour 2023. Aussi estime-t-il que le Conseil constitutionnel devra rejeter les recours dont il est saisi.