

Saisine du Conseil constitutionnel

**PAR DES DEPUTES DU GROUPE LES REPUBLICAINS DE L'ASSEMBLEE NATIONALE ET
D'UNE DEPUTEE NON-INSCRITE**

SUR LA LOI DE FINANCE POUR 2024

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs les Conseillers,

Les députés soussignés ont l'honneur, en application des dispositions de l'article 61, alinéa 2, de la Constitution, de déférer au Conseil constitutionnel l'ensemble de la loi de finances pour 2024, telle qu'elle a été adoptée par le Parlement le 21 décembre 2023.

Les députés auteurs de la présente saisine estiment que la loi déferée porte atteinte à plusieurs principes et libertés constitutionnels.

A l'appui de cette saisine, sont développés notamment les griefs suivants.

L'examen du projet de loi de finances pour 2024 méconnaît les exigences de clarté et de sincérité

- 1) Les auteurs de la présente saisine soutiennent que la loi de finances pour 2024 contrevient au principe de sincérité budgétaire, en raison des prévisions économiques insincères qui sous-tendent ce Projet de loi.

Le Conseil constitutionnel contrôle le respect du principe de sincérité budgétaire sur le fondement des articles 14 et 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et des articles 27 et 32 de la loi organique relative aux lois de finances (voir par ex. Décision n°2016-744 DC du 29 décembre 2016).

Le Conseil constitutionnel a régulièrement indiqué que le principe de sincérité s'analysait comme l'absence d'intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre de la loi de finances.

De plus l'article 32 de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances susvisée dispose que : "*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*".

Le Gouvernement, pour la préparation de son projet de loi de finances pour 2024, s'est basé sur une croissance de PIB de 1,4 % qui est manifestement surestimée puisque la Banque de France prévoit 0,9% tandis que le consensus des économistes est à 0,8%. Dès lors, ces prévisions doivent être qualifiées d'insincères.

Le Haut Conseil des finances publiques a lui-même émis de fortes réserves quant à ces prévisions jugeant la prévision de croissance du Gouvernement « *optimiste* » et « *élevées* ».

Le Gouvernement a également sous-estimé l'inflation. Il a ainsi prévu pour 2024 une inflation de 2,5%, alors que la Banque centrale européenne avait prévu 3,2%.

Cette situation est d'autant plus grave que le projet de loi de finance pour 2024 présente des comptes déjà fortement dégradés, avec un déficit (4,4 % du PIB) très élevé et qui l'aurait été encore davantage si le Gouvernement s'était aligné sur le consensus des économistes pour son hypothèse de croissance.

- 2) Les auteurs de la présente saisine soutiennent que la loi de finances pour 2024 contrevient au principe de sincérité budgétaire, en raison de l'abondance d'articles additionnels, non examinés en séance publique, qui ont faussé sa compréhension d'ensemble.

En effet, suite à l'utilisation par cinq fois de l'article 49 alinéa 3, 175 nouveaux articles ont été ajoutés dans la loi de finances, portant le nombre d'articles de 60 à 235, entre sa présentation initiale le 25 septembre et son adoption définitive le 21 décembre 2023, sans que l'immense majorité de ces articles additionnels n'ait été présentée, discutée et débattue par amendement en séance publique.

De ce fait, près des 3/4 du texte n'a fait l'objet d'aucun avis du Conseil d'Etat, d'aucune étude d'impact et d'aucun débat en séance à l'Assemblée nationale, ce qui, au regard de cette proportion, porte une atteinte grave et majeure à la sincérité budgétaire et à la portée de l'autorisation parlementaire, en ce que ces articles auraient pu et dû être inscrits dès le texte initial et non par voie d'amendement gouvernemental.

En conséquence, les députés auteurs de la présente saisine, demandent à votre Conseil de se prononcer sur l'insincérité du projet de loi de finances pour 2024.

Sur un non-respect du droit d'amendement des parlementaires

L'article 44 de notre Constitution dispose que « *Les membres du Parlement et le Gouvernement ont le droit d'amendement. Ce droit s'exerce en séance ou en commission selon les conditions fixées par les règlements des assemblées, dans le cadre déterminé par une loi organique* », et l'article 45 « *Sans préjudice de l'application des articles 40 et 41, tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis.* »

Il ressort par ailleurs de la jurisprudence de votre Conseil (Cons. const. n° 95-370 DC du 30 décembre 1995) que : « *le bon déroulement du débat démocratique et, partant, le bon fonctionnement des pouvoirs publics constitutionnels, supposent que soit pleinement respecté le droit d'amendement conféré aux parlementaires par l'article 44 de la Constitution, et que, parlementaires comme Gouvernement puissent utiliser sans entrave les procédures mises à leur disposition à ces fins* ».

En ce qui concerne la première partie du projet de loi de finances pour 2024, 5 238 amendements ont été déposés en première lecture, et 786 en nouvelle lecture. **Or en raison du déclenchement de l'article 49 alinéa 3 de manière extrêmement précoce, soit avant même le début des débats, en première lecture, tout comme en nouvelle lecture et en lecture définitive, pas un seul amendement de la première partie du PLF pour 2024 n'aura été discuté en séance à l'Assemblée nationale.**

Les requérants estiment qu'un tel traitement porte atteinte au droit d'amendement des députés, il porte également atteinte au droit d'information des citoyens, qui n'ont donc pas eu accès à ces amendements, puisqu'ils n'avaient pas été traités par les services de l'Assemblée nationale et qu'ils apparaissaient, pour la plupart, toujours « en traitement » sur la plateforme interne (Eloi) de l'assemblée lorsque l'article 49 alinéa 3 a été déclenché par la Première ministre. Cela signifie que les députés dépositaires ne connaissent pas le sort qui leur a été réservé. Ils n'ont ainsi été déclarés ni irrecevables, ni recevables, et n'ont pas été inscrits à l'ordre du jour.

En seconde partie de PLF, seule 7 des 23 missions budgétaires ont été examinées en séance en première lecture, et aucune en nouvelle lecture et en lecture définitive.

Par ailleurs, les députés ont eu à peine 6 heures et 30 minutes pour examiner l'ensemble du texte, en nouvelle lecture, en commission, alors qu'il avait été considérablement réécrit par les sénateurs qui ont disposé de près de 150 heures de débat en première lecture.

Pour ces raisons, les Députés auteurs de la présente saisine considèrent que leur droit d'amendement garanti par l'article 44 de la Constitution et 47 de la LOLF, et la mise en œuvre du contrôle de la recevabilité financière a été méconnu.

Sur l'engagement de la responsabilité du Gouvernement sur la loi de finances pour 2024 en application de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution.

Le Gouvernement a engagé cinq fois sa responsabilité sur le projet de loi de finances pour 2024 :

- En première lecture, sur la première partie, le 18 octobre 2023 ;
- En première lecture, sur deuxième partie et l'ensemble du projet de loi, le 7 novembre 2023 ;
- En nouvelle lecture, sur la première partie, le 13 décembre 2022 ;
- En nouvelle lecture, sur la deuxième partie et l'ensemble du projet de loi, le 16 décembre 2023 ;
- En lecture définitive, sur l'ensemble du projet de loi, le 19 décembre 2023.

Le Gouvernement a ainsi considéré qu'il n'était pas possible pour lui d'engager sa responsabilité sur l'ensemble projet de loi dès le début de la discussion, mais qu'il était dans l'obligation de l'engager séparément sur chacune des parties.

Pourtant, l'article 49 alinéa 3 de la Constitution dispose que « *le Premier ministre peut, après délibération du conseil des ministres, engager la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée nationale sur le vote d'un projet de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale* ». Les députés auteurs souhaitent que votre Conseil tranche en droit la question de l'application de l'article 49 alinéa 3 de la constitution en matière de projet de loi de finances. Le gouvernement peut-il engager sa responsabilité sur l'ensemble du projet de loi, ou doit-il engager sa responsabilité séparément sur chacune des parties.

Sur la remise en cause de l'autonomie financière des collectivités

Les requérants alertent le Conseil sur la constitutionnalité de l'article 27 sexies au regard des principes de l'autonomie financière des collectivités territoriales, et de celui d'égalité devant les charges publiques tel que défini à l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

Composante essentielle du principe de libre administration des collectivités territoriales définie par l'article 72 de la Constitution, l'autonomie financière des collectivités territoriales fait l'objet d'une garantie constitutionnelle depuis la réforme du 28 mars 2003

Or, l'article 27 sexies vient porter atteinte à la dernière ressource fiscale des communes, la Taxe foncière sur les propriétés bâties, qu'elles peuvent moduler en vertu de leur pouvoir d'en fixer le taux. En effet, il crée une exonération de 3 ans de cette taxe pour les logements de plus de 10 ans qui auront fait l'objet de dépenses de rénovation énergétique, ainsi qu'une exonération de 5 ans pour les logements neufs satisfaisant aux critères de performance énergétique environnementale. Conjointement, l'article en question laisse la possibilité aux municipalités de supprimer cette exonération par délibération du conseil municipal avant le 29 février 2024.

S'il faut évidemment encourager la réhabilitation énergétique des logements, cet article vient, une nouvelle fois, porter atteinte aux finances communales pour conduire une politique qu'il revient à l'Etat d'assumer. La compétence énergie est une compétence de l'Etat, qui dans le même temps baisse les aides qu'il consent via le dispositif MaPrimRenov.

L'Etat ne peut annoncer des aides financières aux citoyens, en demandant à un tiers, en l'occurrence les communes, d'en supporter la charge sauf à méconnaître le principe de l'autonomie financière des collectivités.

Malgré cette compétence fiscale locale, votre Conseil fait prévaloir l'autonomie financière sur l'autonomie fiscale dans un processus marqué depuis plus de 10 ans par le recul de la fiscalité locale et donc du pouvoir fiscal des collectivités avec la suppression ou l'atténuation du poids de différents impôts locaux. La fiscalité locale reste encore l'une des variables fiscales réformatrices de la politique fiscale de l'Etat.

Ces exonérations qui affaiblissent les budgets des collectivités doivent être remplacés par des dégrèvements à la charge de l'Etat, sans quoi le principe de l'autonomie financière des collectivités est manifestement méconnue.

Sur l'article 3 sexvicies, qui constitue une rupture caractérisée au principe d'égalité devant les charges publiques

Cet article prévoit des exonérations fiscales en faveur des fédérations sportives internationales, reconnues par le comité olympique international. Il a par ailleurs été incorporé au dernier moment dans le texte du Projet de loi de finances. Surtout, suite à la succession de 49.3, cet amendement devenu un article de la loi de finances n'a jamais été examiné en commission ou en séance, ni lors de la première lecture, ni lors de la nouvelle lecture, ni lors de la lecture définitive.

Or quand il détermine l'assiette d'une imposition, le législateur doit fonder son application sur des critères objectifs et rationnels et une raison d'intérêt général. Et dans le cas présent, le caractère olympique d'une structure sportive internationale ne justifie pas que ses salariés soient totalement exonérés d'impôt sur le revenu, a contrario des salariés d'une autre structure sportive internationale, non reconnue par le CIO.

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

Les requérants demandent dès lors au Conseil de censurer cet article.

Sur la fragilité juridique qui entoure article 15

Si les auteurs de présente saisine soutiennent le principe de cet article, et défendent une taxe applicable aux sociétés autoroutières, ils considèrent que la définition de cette taxe présente des fragilités juridiques, qui pourraient entraîner un futur contentieux préjudiciable aux finances de l'Etat.

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

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

Les notions d'infrastructure et de longue distance étant susceptibles de multiples interprétations, cette disposition comporte un risque juridique. Les contours de cette taxe devraient donc être précisés pour qu'elle ne frappe pas l'ensemble des infrastructures de transports longue distance, mais qu'elle soit ciblée sur les seules sociétés autoroutières, qui ont délibérément cherché à maximiser leurs profits au détriment de l'accord passé avec l'Etat au moment des contrats de concession, et au détriment des usagers des péages.

Les requérants sollicitent également le Conseil pour expurger de celle loi de finances les cavaliers budgétaires tels que définis par l'article 34 de la LOLF

Souhaitant que ces questions soient tranchées en droit, les députés auteurs de la présente saisine demandent donc au Conseil constitutionnel de se prononcer sur ces points et tous ceux qu'il estimera pertinents eu égard à la fonction de contrôle de constitutionnalité de la loi que lui confère la Constitution.