



GROUPE
LES REPUBLICAINS

Le Président

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

Paris, le 16 décembre 2021

Monsieur le Président,

En application de l'article 61, alinéa 2, de la Constitution, j'ai l'honneur, avec plus de soixante de mes collègues, de demander au Conseil Constitutionnel de se prononcer sur la conformité de la loi de finances pour 2022.

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

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

Bruno RETAILLEAU

SAISINE du CONSEIL CONSTITUTIONNEL

Sur la LOI DE FINANCES POUR 2022

Monsieur le Président,

Mesdames et Messieurs les Conseillers,

Les Sénateurs soussignés ont l'honneur de soumettre à votre examen, conformément au deuxième alinéa de l'article 61 de la Constitution, la loi de finances pour 2022 définitivement adoptée par l'Assemblée nationale le 15 décembre 2021. A l'appui de cette saisine, ils développent les griefs suivants :

I. Sur l'insincérité de l'ensemble du projet de loi de finances pour 2022

Les auteurs de la présente saisine soutiennent que la loi de finances pour 2022 contrevient au principe de sincérité budgétaire.

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

Comme l'a relevé le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) dans son premier avis sur le projet de loi de finances, rendu le 17 septembre 2021, la prévision de dépenses pour 2022 « *n'inclut pas l'intégralité des dépenses annoncées au cours de l'été, [...] que le Gouvernement prévoit de faire adopter en cours de débat parlementaire par voie d'amendement. En conséquence, le Haut Conseil n'est pas en mesure de se prononcer sur leur réalisme.* »

De nombreuses dépenses ont été en effet annoncées au cours de l'été 2021, non traduites dans le texte initial déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale. D'autres annonces de dépenses ont par ailleurs été communiquées simultanément au débat parlementaire de la loi de finances, avant d'être effectivement incluses dans le texte par voie d'amendement.

Or l'article 32 de la loi organique relative aux lois de finances précise que la sincérité des lois de finances s'apprécie « compte tenu des informations disponibles » ; or il y a ici une contradiction flagrante entre les informations dont a fait état publiquement le Gouvernement durant l'été par voie de presse ou de communication et les informations retenues et communiquées dans le cadre de l'élaboration de la loi de finances.

Des mesures politiques fortes, notamment le plan d'investissement, le plan compétences et le revenu d'engagement, ont ainsi été intégrées au projet de loi de finances pour 2022 au travers d'amendements gouvernementaux, sans la moindre étude d'impact ni même l'avis du Conseil d'État.

Les auteurs de la présente saisine estiment à ce titre que le dépôt et l'adoption d'un amendement portant une ouverture de crédits de paiement de 34 milliards d'euros porte une atteinte grave et majeure à la sincérité budgétaire et à la portée de l'autorisation parlementaire, en ce que cet amendement aurait dû être inscrit dès le texte initial et non par voie d'amendement gouvernemental. Le montant très élevé de ces dépenses n'a fait l'objet d'aucune étude d'impact, alors qu'elles entraînent des conséquences financières importantes non seulement sur le seul exercice 2022 mais également pour les prochains exercices budgétaires au regard de son importance.

Au total, les auteurs de la présente saisine évaluent à plus de 20 milliards d'euros le montant des dépenses rajoutées par le Gouvernement après le dépôt du projet de loi de finances initial et ayant un impact sur le solde pour 2022.

La sous-estimation initiale des dépenses lors du dépôt du projet de loi a ainsi conduit le HCFP à constater son incapacité de se prononcer sur les prévisions de déficit : « *A l'inverse, la prévision des dépenses est raisonnable compte tenu des éléments transmis au Haut Conseil. Cependant, ces éléments étant incomplets, le Haut Conseil n'est pas à ce stade en mesure de se prononcer sur la plausibilité de la prévision de déficit pour 2022 (- 4,8 points de PIB).* »

Pour ces différentes raisons, les Sénateurs requérants estiment qu'il appartient à votre Conseil de reconnaître le caractère insincère de la loi de finances pour 2022, tant à l'origine qu'à l'issue des débats parlementaires, et d'en censurer l'intégralité de ses dispositions.

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

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

II. Sur l'article [47] qui prévoit notamment une réforme du calcul de l'effort fiscal des communes et de l'effort fiscal agrégé des ensembles intercommunaux

L'article [47] est relatif à la répartition de la dotation globale de fonctionnement et autres dotations de péréquation et poursuit la réforme des indicateurs financiers engagée par l'article 252 de la loi de finances initiale pour 2021. Dans, ce cadre, il prévoit en particulier une réforme des modalités de calcul de l'effort fiscal des communes ainsi que de l'effort fiscal agrégé des ensembles intercommunaux utilisé pour la répartition du fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC).

Pour mémoire, l'effort fiscal est utilisé pour le calcul des principales dotations de péréquation verticale (dotation de solidarité rurale, dotation de solidarité urbaine, dotation nationale de péréquation) et horizontale (FPIC, ...). L'indicateur avait initialement pour objet de mesurer le degré de pression fiscale des communes sur leurs ménages au travers des taxes pesant sur eux (taxe d'habitation, taxe foncière sur les propriétés bâties, taxe foncière sur les propriétés non bâties, taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties, taxe ou redevance d'enlèvement des ordures ménagères). Il repose sur le principe qu'une part plus importante de la péréquation doit être dirigée vers des communes fragiles mobilisant déjà fortement leurs bases fiscales qu'en direction de communes qui disposent encore de marges fiscales importantes.

Dans la lignée des travaux du comité des finances locales, l'article [47] prévoit de redéfinir l'effort fiscal dans sa philosophie et dans son mode de calcul. L'indicateur aurait désormais pour fonction, non plus de mesurer la pression fiscale exercée sur les ménages d'une commune donnée, mais de mesurer la fiscalité effectivement levée par une commune par rapport à la fiscalité qu'elle peut effectivement mobiliser, ce qui implique de prendre pour référence non plus les ménages mais la commune et par conséquent d'exclure les produits intercommunaux du calcul de l'indicateur.

Les auteurs de la présente saisine considèrent que l'article [47] méconnaît le principe d'égalité entre les collectivités territoriales consacré au dernier alinéa de l'article 72-2 de la Constitution, qui dispose : « *La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales.* »

En effet, en excluant les produits intercommunaux, cette nouvelle formule a mécaniquement pour effet de diminuer l'effort fiscal des communes appartenant à des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) fortement intégrés – et donc de les pénaliser ce qui constitue une importante contradiction avec la volonté législative de rationaliser l'intercommunalité.

Il convient à ce titre de rappeler, d'une part, que la répartition des produits fiscaux entre les communes et les EPCI dont elles sont membres résulte de choix locaux s'inscrivant dans le cadre d'une politique fiscale pensée et conduite au niveau du territoire en cohérence avec une répartition des compétences et des charges relevant de la libre administration des collectivités territoriales et, d'autre part, que l'intérêt d'un indicateur d'effort fiscal est précisément de mesurer le caractère volontariste et « intentionnel » de la mobilisation des bases fiscales par les collectivités territoriales, en complémentarité avec l'indicateur de potentiel fiscal qui s'attache de son côté à la seule richesse potentielle qu'elles tirent de ces mêmes bases.

Toutefois, en ce qu'elle prend uniquement en compte les produits communaux de la fiscalité des ménages – ce qui ne reflète que de manière lacunaire des choix fiscaux des communes, qui ne sauraient s'abstraire de ceux menés au niveau des intercommunalités dont elles sont membres et à la définition desquels elles participent par ailleurs – la nouvelle formule de calcul de l'effort fiscal prévue à l'article [47] remet en cause le caractère objectif et rationnel de cet indicateur en induisant une différence de traitement injustifiée entre les communes appartenant à des EPCI dans lesquels, en raison des choix locaux qui y sont opérés, une part plus importante des bases fiscales est mobilisée au profit de l'intercommunalité.

Les auteurs de la saisine relèvent enfin que le Gouvernement n'a présenté aucune évaluation préalable permettant de mesurer l'impact financier de ce dispositif sur les communes.

Les auteurs de la présente saisine estiment donc que l'article [47] encoure la censure de votre Conseil.

III. Sur l'article [60] visant à créer un article nouveau au sein du code des transports

Les auteurs de la présente saisine estiment que l'article [60] de la loi de finances pour 2022 est contraire aux droits que la Constitution garantit et que sa portée rétroactive n'est pas justifiée par un motif d'intérêt général suffisant.

Introduit en première lecture à l'Assemblée nationale par un amendement du Gouvernement, l'article [60] vise à « préciser les règles applicables aux exploitants d'aérodromes au terme de leur gestion s'agissant de certaines sommes qu'ils détiennent et qui n'ont pas trouvé l'emploi auquel elles sont spécifiquement affectées avant la fin de l'exploitation », en aménageant « le recours juridictionnel ouvert à l'exploitant sortant en cas d'opposition ».

Cet article contrevient à l'article 16 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789, notamment au droit au recours effectif et aux droits de la défense. Votre Conseil a constamment jugé, depuis une décision du 9 avril 1996 (CC, 9 avril 1996, « Loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française », n° 96-373 DC), que l'article 16 précité garantissait le droit des personnes intéressées à exercer un recours juridictionnel effectif. Or, l'article [60] de la loi de finances pour 2022 prévoit de nombreuses dérogations aux garanties procédurales offertes aux débiteurs des créances ordinaires de l'Etat, notamment à celles prévues aux articles 112 et suivants du décret du 7 novembre 2012 dit « GBCP » (Décret n° 2012-1246 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique).

Les auteurs de la présente saisine estiment ainsi que l'article [60] limite la recevabilité du recours en opposition contre le titre exécutoire qu'émettrait l'Etat, en le subordonnant à la consignation des sommes en cause par l'exploitant d'aérodrome auprès de la Caisse des dépôts et consignations et en ne précisant pas s'il déroge ou non aux dispositions de l'article 118 du décret GBCP.

Votre Conseil a eu très récemment la faculté de censurer un mécanisme similaire (CC, 9 septembre 2020, Mme Samiha B. [Condition de paiement préalable pour la contestation des forfaits de post-stationnement], n° 2020-855 QPC). En particulier vous ne pourrez que constater que ce recours concerne en réalité un nombre réduit de personnes, et fait obstacle à ce mécanisme qui n'est dès lors pas justifié sur une bonne administration de la Justice, et n'offre nul mécanisme d'atténuation propre à permettre à un requérant en difficulté d'y échapper quand bien même son action est fondée.

L'article [60] prévoit par ailleurs un délai de recours de quinze jours, dérogeant au droit commun (deux mois, selon les dispositions de l'article 118 du décret GBCP), sans qu'il en soit justifié le motif. Le délai imparti au juge administratif pour statuer sur le recours de l'exploitant contre le titre exécutoire est par ailleurs de six mois, soit le même délai que celui donné, dans le droit commun, au comptable public pour statuer sur le seul recours administratif préalable. Le II de l'article [60] prive enfin les requérants d'un double degré de juridiction, en prévoyant que le juge statue en premier et dernier ressort sur l'opposition au titre exécutoire sans qu'un motif quelconque d'intérêt général ne justifie cette exception au principe procédural du double degré de juridiction.

Ces nombreuses dérogations au droit commun, sans motif d'intérêt général suffisant, constituent donc, selon les Sénateurs requérants, une violation de la Constitution.

Les auteurs de la présente saisine estiment par ailleurs que l'article [60], qui comporte une portée rétroactive en ce qu'il s'appliquerait aux contrats en vigueur par lesquels l'Etat a confié l'exploitation d'un aérodrome à un exploitant tiers, méconnaît également l'article 4 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789 en ce qu'il porte une atteinte disproportionnée à des contrats légalement conclus, et à l'article 16 de cette même Déclaration, en ce qu'il porte atteinte, sans motif d'intérêt général suffisant, aux situations légalement acquises et remet en cause les effets qui peuvent être légitimement attendus de telles situations.

Ni l'exposé des motifs de l'amendement, ni le dispositif de celui-ci, ni même la discussion en séance n'ont permis d'établir l'intérêt général suffisant qui justifierait une dérogation au principe de non-rétroactivité.

L'article [60] est donc manifestement contraire aux dispositions constitutionnelles et encourt, de ce fait, la censure de votre Conseil.

Les auteurs de la présente saisine estiment donc que les articles contraires aux articles 34, 45 et 47 de la Constitution, encourent la censure de votre Conseil.

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