

Décision n° 2022-842 DC
du 12 août 2022

(Loi de finances rectificative pour 2022)

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL A ÉTÉ SAISI, dans les conditions prévues au deuxième alinéa de l'article 61 de la Constitution, de la loi de finances rectificative pour 2022, sous le n° 2022-842 DC, le 5 août 2022, par Mmes Mathilde PANOT, Nadège ABOMANGOLI, MM. Laurent ALEXANDRE, Gabriel AMARD, Mmes Ségolène AMIOT, Farida AMRANI, M. Rodrigo ARENAS, Mme Clémentine AUTAIN, MM. Ugo BERNALICIS, Christophe BEX, Carlos Martens BILONGO, Manuel BOMPARD, Idir BOUMERTIT, Louis BOYARD, Aymeric CARON, Sylvain CARRIÈRE, Florian CHAUCHE, Mme Sophia CHIKIROU, MM. Hadrien CLOUET, Éric COQUEREL, Alexis CORBIÈRE, Jean-François COULOMME, Mme Catherine COUTURIER, MM. Hendrik DAVI, Sébastien DELOGU, Mmes Alma DUFOUR, Karen ERODI, Martine ETIENNE, M. Emmanuel FERNANDES, Mmes Sylvie FERRER, Caroline FIAT, M. Perceval GAILLARD, Mmes Raquel GARRIDO, Clémence GUETTÉ, M. David GUIRAUD, Mmes Mathilde HIGNET, Rachel KEKE, MM. Andy KERBRAT, Bastien LACHAUD, Maxime LAISNEY, Arnaud LE GALL, Antoine LÉAUMENT, Mmes Élise LÉBOUCHER, Charlotte LEDUC, M. Jérôme LEGAVRE, Mmes Sarah LEGRAIN, Murielle LEPVRAUD, Pascale MARTIN, Élixa MARTIN, MM. William MARTINET, Frédéric MATHIEU, Damien MAUDET, Mmes Marianne MAXIMI, Manon MEUNIER, M. Jean-Philippe NILOR, Mmes Danièle OBONO, Nathalie OZIOL, MM. François PIQUEMAL, Thomas PORTES, Loïc PRUD'HOMME, Adrien QUATENNENS, Jean-Hugues RATENON, Sébastien ROME, François RUFFIN, Aurélien SAINTOUL, Michel SALA, Mmes Danielle SIMONNET, Ersilia SOUDAIS, Anne STAMBACH-TERRENOIR, Bénédicte TAURINE, Andrée TAURINYA, M. Matthias TAVEL, Mme Aurélie TROUVÉ, MM. Paul VANNIER, Léo WALTER, Boris VALLAUD, Joël AVIRAGNET, Christian BAPTISTE, Mme Marie-Noëlle BATTISTEL, MM. Mickaël BOULOUX, Philippe BRUN, Elie CALIFER, Alain DAVID, Arthur DELAPORTE, Stéphane DELAUTRETTE, Inaki ECHANIZ, Olivier FAURE, Guillaume GAROT, Jérôme GUEDJ, Johnny HAJJAR, Mmes Chantal JOURDAN, Marietta KARAMANLI, Fatiha KELOUA HACHI, MM. Gérard LESEUL, Philippe NAILLET, Bertrand PETIT, Mmes Anna PIC, Christine PIRÈS BEAUNE, M. Dominique POTIER,

Mmes Valérie RABAULT, Claudia ROUAUX, Isabelle SANTIAGO, M. Hervé SAULIGNAC, Mmes Mélanie THOMIN, Cécile UNTERMAIER, MM. Roger VICOT, André CHASSAIGNE, Mme Soumya BOUROUHA, M. Pierre DHARRÉVILLE, Mme Elsa FAUCILLON, MM. Sébastien JUMEL, Jean-Paul LECOQ, Yannick MONNET, Stéphane PEU, Fabien ROUSSEL, Nicolas SANSU, Jean-Marc TELLIER, Hubert WULFRANC, Moetai BROTHERSON, Jean-Victor CASTOR, Steve CHAILLOUX, Mmes Emeline K BIDI, Karine LEBON, MM. Tematai LE GAYIC, Frédéric MAILLOT, Marcellin NADEAU, Davy RIMANE, Giovanni WILLIAM, Julien BAYOU, Mmes Christine ARRIGHI, Lisa BELLUCO, M. Karim BEN CHEÏKH, Mme Cyrielle CHATELAIN, M. Charles FOURNIER, Mme Marie-Charlotte GARIN, MM. Jérémie IORDANOFF, Hubert JULIEN-LAFERRIÈRE, Benjamin LUCAS, Mme Francesca PASQUINI, MM. Sébastien PEYTAVIE, Jean-Claude RAUX, Mmes Sandra REGOL, Sandrine ROUSSEAU, Eva SAS et Sabrina SEBAIHI, députés.

Il a également été saisi, le 8 août 2022, par M. Patrick KANNER, Mme Viviane ARTIGALAS, MM. David ASSOULINE, Joël BIGOT, Mme Florence BLATRIX CONTAT, MM. Denis BOUAD, Hussein BOURGI, Mme Isabelle BRIQUET, M. Rémi CARDON, Mme Marie-Arlette CARLOTTI, M. Yan CHANTREL, Mmes Catherine CONCONNE, Hélène CONWAY-MOURET, M. Thierry COZIC, Mme Marie-Pierre de la GONTRIE, MM. Gilbert-Luc DEVINAZ, Jérôme DURAIN, Vincent ÉBLÉ, Mme Frédérique ESPAGNAC, M. Rémi FÉRAUD, Mme Corinne FÉRET, M. Jean-Luc FICHET, Mme Martine FILLEUL, M. Hervé GILLÉ, Mme Laurence HARRIBEY, MM. Jean-Michel HOULLEGATTE, Olivier JACQUIN, Mme Victoire JASMIN, MM. Éric JEANSANNETAS, Patrice JOLY, Bernard JOMIER, Mme Gisèle JOURDA, M. Eric KERROUCHE, Mme Annie LE HOUEROU, MM. Jean-Yves LECONTE, Jean-Jacques LOZACH, Mme Monique LUBIN, MM. Victorin LUREL, Jacques-Bernard MAGNER, Didier MARIE, Serge MÉRILLOU, Mme Michelle MEUNIER, M. Jean-Jacques MICHAU, Mme Marie-Pierre MONIER, MM. Franck MONTAUGÉ, Sébastien PLA, Mmes Émilienne POUMIROL, Angèle PRÉVILLE, MM. Claude RAYNAL, Christian REDON-SARRAZY, Mme Sylvie ROBERT, M. Gilbert ROGER, Mme Laurence ROSSIGNOL, MM. Lucien STANZIONE, Jean-Pierre SUEUR, Rachid TEMAL, Jean-Claude TISSOT, Mickaël VALLET, André VALLINI, Mme Sabine VAN HEGHE, MM. Yannick VAUGRENARD, Guy BENARROCHE, Daniel BREUILLER, Ronan DANTEC, Thomas DOSSUS, Jacques FERNIQUE, Guillaume GONTARD, Joël LABBÉ, Mme Monique de MARCO, M. Paul Toussaint PARIGI, Mme Raymonde PONCET MONGE, M. Daniel SALMON, Mmes Mélanie VOGEL, Annick BILLON, M. Laurent LAFON et Mme Catherine MORIN-DESAILLY, sénateurs.

Le 8 août 2022, la Première ministre a demandé au Conseil constitutionnel de statuer selon la procédure d'urgence prévue au troisième alinéa de l'article 61 de la Constitution.

Au vu des textes suivants :

- la Constitution ;
- l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;
- la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances ;
- le code général des impôts ;
- le code du travail ;
- la loi du 31 mai 1933 portant fixation du budget général de l'exercice 1933 ;
- la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006 ;
- l'avis du Haut conseil des finances publiques n° 2022-2 du 4 juillet 2022 relatif au premier projet de loi de finances rectificative pour 2022 ;
- le règlement du 11 mars 2022 sur la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour les déclarations de conformité à la Constitution ;

Au vu des observations du Gouvernement, enregistrées le 9 août 2022 ;

Et après avoir entendu le rapporteur ;

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL S'EST FONDÉ SUR CE QUI SUIT :

1. Les députés et sénateurs requérants défèrent au Conseil constitutionnel la loi de finances rectificative pour 2022. Les députés mettent

en cause la sincérité de la loi déferée et contestent la place en loi de finances de son article 5. Ils contestent également la procédure d'adoption de son article 6 et, rejoints par les sénateurs requérants, la conformité à la Constitution de certaines dispositions de cet article.

– Sur la sincérité de la loi de finances rectificative :

2. Les députés requérants soutiennent que la loi déferée méconnaîtrait le principe de sincérité budgétaire, au motif qu'elle reposerait sur une sous-évaluation manifeste des prévisions de recettes fiscales, dont l'objet aurait été de permettre au Gouvernement de présenter une exécution plus favorable en fin d'exercice.

3. Selon l'article 32 de la loi organique du 1^{er} août 2001 mentionnée ci-dessus : « *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 rectificative se caractérise par l'absence d'intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre qu'elle détermine.

4. Il ne ressort ni de l'avis du Haut conseil des finances publiques du 4 juillet 2022 mentionné ci-dessus ni des autres éléments soumis au Conseil constitutionnel que les hypothèses économiques et les prévisions de recettes et de charges sur lesquelles est fondée la loi de finances rectificative soient entachées d'une intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre qu'elle détermine.

5. Le grief tiré du défaut de sincérité de la loi de finances rectificative doit dès lors être écarté.

– Sur la place de l'article 5 dans la loi de finances rectificative :

6. L'article 5 crée un dispositif permettant aux salariés de renoncer à des jours de repos acquis au titre de la réduction du temps de travail en échange d'une majoration salariale bénéficiant de certaines exonérations fiscales et de cotisations sociales.

7. Les députés requérants soutiennent que ces dispositions n'entrent dans aucune des catégories relevant du domaine des lois de finances.

8. Selon l'article 34 de la Constitution : « *Les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'État dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique* ». Le premier alinéa de l'article 47 de la Constitution dispose : « *Le Parlement vote les projets de loi de finances dans les conditions prévues par une loi organique* ». La loi organique du 1^{er} août 2001 détermine le contenu de la loi de finances. Le *a* du 7^o du paragraphe II de son article 34 prévoit que la loi de finances de l'année, dans sa seconde partie, 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* ». Aux termes du dernier alinéa de son article 35 : « *Les lois de finances rectificatives sont présentées en partie ou en totalité dans les mêmes formes que la loi de finances de l'année* ».

9. En application du titre II du livre I^{er} de la troisième partie du code du travail, les jours de repos acquis par les salariés au titre de la réduction du temps de travail ne peuvent être convertis en majoration de salaire que dans certaines hypothèses limitées.

10. Par dérogation, le paragraphe I de l'article 5 de la loi déferée ouvre cette possibilité à tout salarié du secteur privé pour les journées de repos acquises au titre de la période du 1^{er} janvier 2022 au 31 décembre 2025. Les paragraphes II et III prévoient les modalités suivant lesquelles les rémunérations versées à ce titre ouvrent droit à une exonération d'impôt sur le revenu et de cotisations sociales. Les paragraphes IV et V compensent les pertes de recettes résultant respectivement pour l'État et pour les organismes de sécurité sociale de l'extension de cette mesure pour la période du 31 décembre 2023 au 31 décembre 2025 par la création d'une taxe additionnelle à l'accise sur les tabacs et par une majoration de cette dernière.

11. Cet article, dont les dispositions sont inséparables, doit être regardé comme ayant sa place en loi de finances au titre des dispositions relatives à l'assiette, au taux et aux modalités de recouvrement des impositions de toute nature.

12. Le grief tiré de l'irrégularité de la procédure d'adoption de l'article 5 doit donc être rejeté.

– Sur l'article 6 :

13. L'article 6 de la loi déferée abroge notamment l'article 1605 du code général des impôts et modifie en particulier l'article 46 de la loi du

30 décembre 2005 mentionnée ci-dessus afin de remplacer la contribution à l'audiovisuel public par l'affectation au secteur public de l'audiovisuel d'une fraction du produit de la taxe sur la valeur ajoutée.

. En ce qui concerne la procédure d'adoption de l'article 6 :

14. Les députés requérants dénoncent les conditions précipitées d'examen de ces dispositions par la voie d'amendements adoptés en première lecture à l'Assemblée nationale sans étude d'impact. Il en résulterait une méconnaissance des exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire.

15. D'une part, aux termes de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « *La loi est l'expression de la volonté générale* ». Aux termes du premier alinéa de l'article 3 de la Constitution : « *La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants* ». Ces dispositions imposent le respect des exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire.

16. Selon le premier alinéa de l'article 44 de la Constitution : « *Les membres du Parlement et le Gouvernement ont le droit d'amendement. Ce droit s'exerce en séance ou en commission selon les conditions fixées par les règlements des assemblées, dans le cadre déterminé par une loi organique* ».

17. Les dispositions contestées de l'article 6 ont été introduites à l'Assemblée nationale par voie d'amendements de députés dans l'exercice du droit qu'ils tiennent du premier alinéa de l'article 44 de la Constitution. Ni le droit d'amendement ni les exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire n'ont été méconnus.

18. D'autre part, l'article 39 de la Constitution et la loi organique du 1^{er} août 2001 n'imposent la présentation d'une évaluation préalable que pour les projets de loi de finances avant leur dépôt sur le bureau de l'Assemblée nationale et non pour les amendements. Par conséquent, est inopérant le grief selon lequel les membres du Parlement et le Gouvernement auraient méconnu cette exigence procédurale en exerçant leur droit d'amendement.

19. Il résulte de ce qui précède que l'article 6 a été adopté selon une procédure conforme à la Constitution.

. En ce qui concerne certaines dispositions de l'article 6 :

20. Les sénateurs et députés requérants reprochent à ces dispositions de priver de garanties légales la liberté de communication des pensées et des opinions ainsi que l'indépendance et le pluralisme des médias, faute d'assurer la pérennité du financement de l'audiovisuel public. Au soutien de ce grief, ils font valoir qu'elles ne prévoient l'affectation à ce secteur d'une fraction de taxe sur la valeur ajoutée que jusqu'au 31 décembre 2024. En outre, pour les années 2023 et 2024, les députés font valoir que le montant affecté ne serait pas garanti dès lors que le législateur peut le modifier et les sénateurs font valoir que les modalités de détermination de ce montant seraient insuffisamment définies. Pour les mêmes motifs, les sénateurs requérants soutiennent que ces dispositions seraient entachées d'incompétence négative.

21. Les députés requérants estiment également qu'elles méconnaîtraient un principe fondamental reconnu par les lois de la République, qui résulterait de la loi du 31 mai 1933 mentionnée ci-dessus, selon lequel le secteur de l'audiovisuel public doit être financé par une redevance.

22. Enfin, les députés allèguent que ces dispositions présenteraient une complexité excessive en méconnaissance de l'objectif d'intelligibilité de la loi.

23. L'article 1605 du code général des impôts institue, au profit des sociétés nationales de programme France Télévisions et Radio France, de la société en charge de l'audiovisuel extérieur de la France, des sociétés ARTE-France et TV5 Monde et de l'établissement Institut national de l'audiovisuel, une taxe dénommée contribution à l'audiovisuel public. Le paragraphe VI de l'article 46 de la loi du 30 décembre 2005 ouvre dans les écritures du Trésor un compte de concours financiers, intitulé « Avances à l'audiovisuel public », qui retrace en recettes les remboursements d'avances correspondant au produit de la contribution à l'audiovisuel accordées à ces sociétés et à cet établissement.

24. Les dispositions contestées de l'article 6 abrogent l'article 1605 du code général des impôts et modifient le paragraphe VI de l'article 46 de la loi du 30 décembre 2005 afin de remplacer, dans les recettes de ce compte de concours, le produit de la contribution à l'audiovisuel public par une fraction du produit de la taxe sur la valeur ajoutée.

25. En premier lieu, en se bornant à prévoir que, « *en vue d'en consacrer le produit aux dépenses de la radiodiffusion, il est institué ... sur les installations réceptrices de radiodiffusion, une redevance pour droit d'usage* », l'article 109 de la loi du 31 mai 1933 n'a eu ni pour objet ni pour effet de consacrer un principe selon lequel le secteur de l'audiovisuel public ne pourrait être financé que par une redevance. Cette loi ne saurait donc avoir donné naissance à un principe fondamental reconnu par les lois de la République. Dès lors, le grief tiré de la méconnaissance d'un tel principe ne peut qu'être écarté.

26. En second lieu, aux termes de l'article 11 de la Déclaration de 1789 : « *La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'homme : tout citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la loi* ». La libre communication des pensées et des opinions ne serait pas effective si le public auquel s'adressent les moyens de communication audiovisuels n'était pas à même de disposer, aussi bien dans le cadre du secteur privé que dans celui du secteur public, de programmes qui garantissent l'expression de tendances de caractère différent en respectant l'impératif d'honnêteté de l'information. Ainsi, les auditeurs et les téléspectateurs, qui sont au nombre des destinataires essentiels de la liberté proclamée par l'article 11, doivent être à même d'exercer leur libre choix sans que ni les intérêts privés ni les pouvoirs publics puissent y substituer leurs propres décisions.

27. S'il est à tout moment loisible au législateur, statuant dans le domaine qui lui est réservé par l'article 34 de la Constitution, de modifier des textes antérieurs ou d'abroger ceux-ci en leur substituant, le cas échéant, d'autres dispositions, c'est à la condition que l'exercice de ce pouvoir n'aboutisse pas à priver de garanties légales des exigences de caractère constitutionnel.

28. En supprimant, à compter du 1^{er} janvier 2022, la contribution à l'audiovisuel public, les dispositions contestées sont susceptibles d'affecter la garantie des ressources du secteur de l'audiovisuel public qui constitue un élément de son indépendance, laquelle concourt à la mise en œuvre de la liberté de communication.

29. Toutefois, d'une part, ces dispositions prévoient que, au titre de l'année 2022, les recettes du compte de concours financiers sont constituées d'une fraction du produit de la taxe sur la valeur ajoutée d'un montant équivalent au produit de la contribution à l'audiovisuel public au titre de cette même année.

30. D'autre part, les dispositions contestées prévoient qu'à compter du 1^{er} janvier 2023 et jusqu'au 31 décembre 2024, les recettes du compte de concours financiers proviennent d'une fraction du produit de la taxe sur la valeur ajoutée déterminée chaque année par la loi de finances de l'année. Il incombera au législateur, d'une part, dans les lois de finances pour les années 2023 et 2024 et, d'autre part, pour la période postérieure au 31 décembre 2024, de fixer le montant de ces recettes afin que les sociétés et l'établissement de l'audiovisuel public soient à même d'exercer les missions de service public qui leur sont confiées. Sous ces réserves, les dispositions contestées ne méconnaissent pas les exigences résultant de l'article 11 de la Déclaration de 1789.

31. Il résulte de ce qui précède que le 6^o du paragraphe II de l'article 6 de la loi déferée, le 3 du paragraphe VI de l'article 46 de la loi du 30 décembre 2005 et, sous les réserves énoncées au paragraphe précédent, le 2^o du 1 du même paragraphe VI, qui ne sont ni inintelligibles ni entachés d'incompétence négative et ne méconnaissent aucune autre exigence constitutionnelle, sont conformes à la Constitution.

– Sur les autres dispositions :

32. Le Conseil constitutionnel n'a soulevé d'office aucune question de conformité à la Constitution et ne s'est donc pas prononcé sur la constitutionnalité des autres dispositions que celles examinées dans la présente décision.

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL DÉCIDE :

Article 1^{er}. – Sous les réserves énoncées au paragraphe 30, le 2^o du 1 du paragraphe VI de l'article 46 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006, dans sa rédaction résultant de l'article 6 de la loi déferée, est conforme à la Constitution.

Article 2. – Le 6^o du paragraphe II de l'article 6 de la loi déferée et le 3 du paragraphe VI de l'article 46 de la loi du 30 décembre 2005 mentionnée ci-dessus, dans sa rédaction résultant de l'article 6 de la loi déferée, sont conformes à la Constitution.

Article 3. – Cette décision sera publiée au *Journal officiel* de la République française.

Jugé par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 12 août 2022, où siégeaient : M. Laurent FABIOUS, Président, Mme Jacqueline GOURAULT, M. Alain JUPPÉ, Mmes Corinne LUQUIENS, Véronique MALBEC, MM. Jacques MÉZARD, François PILLET, Michel PINAULT et François SÉNERS .

Rendu public le 12 août 2022.