

**OBSERVATIONS DU GOUVERNEMENT  
sur la loi de finances rectificative pour 2022**

Le Conseil constitutionnel a été saisi d'un recours de plus de soixante députés et d'un recours de plus de soixante sénateurs contre la loi de finances rectificative pour 2022. Ces recours, qui critiquent la procédure d'adoption de la loi, l'absence de sincérité de cette loi ainsi que ses articles 5 et 6, appellent, de la part du Gouvernement, les observations suivantes.

\*\*\*

**1. Sur la sincérité de la loi de finances**

Les députés requérants soutiennent qu'en raison d'une sous-évaluation manifeste et au demeurant chronique des prévisions de recettes fiscales, perpétuée par la loi déferée, celle-ci a été adoptée à l'issue d'une procédure ayant méconnu le principe de sincérité budgétaire.

Le Gouvernement ne partage nullement cette analyse.

Aux termes de l'article 32 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances : « *Les lois de finances présentent de façon sincère l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat. 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 (décision n° 2014-699 DC du 6 août 2014, cons. 3).

Une telle intention doit être appréciée en prenant en compte, notamment, l'avis des institutions indépendantes préalablement mises en place (décision n° 2012-653 DC du 9 août 2012, cons. 27), notamment l'avis du Haut Conseil des finances publiques (décision n° 2014-707 DC du 29 décembre 2013, cons. 6).

En premier lieu, la circonstance que le montant des recettes fiscales résultant de l'exécution des lois de finances pour 2018, 2019 et 2021 aurait été supérieur au montant anticipé par ces textes ne saurait, par elle-même, faire la preuve de l'intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre budgétaire au titre de l'année 2022. En outre et en tout état de cause, le principe de sincérité budgétaire ne trouve d'application qu'au regard des ressources et des charges de l'année, conformément au principe d'annualité des lois de finances que rappelle l'article 1<sup>er</sup> de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001.

En deuxième lieu, les prévisions de recettes fiscales établies par le Gouvernement à partir des informations disponibles à la date du dépôt du projet de loi de finances rectificative pour 2022 reposaient sur des hypothèses macroéconomiques qui ne révèlent aucune intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre budgétaire.

La loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022 avait retenu une évaluation des recettes fiscales d'environ 287 milliards d'euros.

Le projet de loi de finances rectificative pour 2022 enregistré le 7 juillet 2022 à la présidence de l'Assemblée nationale a révisé cette évaluation en la majorant d'un montant d'environ 30 milliards d'euros, nonobstant la révision concomitante de la prévision de croissance du PIB, en baisse d'1,5 point par rapport à la prévision de croissance sur laquelle la loi de finances pour 2022 était assise (2,5% à la place de 4%).

La révision à la hausse du montant des recettes fiscales avait principalement pour objet de tenir compte du dynamisme de l'impôt sur les sociétés (environ 16 milliards d'euros), de la TVA (environ 5 milliards d'euros) et de l'impôt sur le revenu (2,78 milliards d'euros).

Dans l'avis qu'il a émis le 7 juillet 2022 sur le projet de loi de finances rectificative, le Haut Conseil des finances publiques, saisi par le Gouvernement en application de l'article 15 de la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, a tout d'abord estimé que la nouvelle prévision de croissance retenue pour 2022 par le Gouvernement n'était pas hors atteinte, quoiqu'un peu élevée.

S'agissant de la prévision de recettes publiques, le Haut Conseil des finances publiques a observé qu'elle reposait sur une hypothèse de croissance spontanée des différents prélèvements obligatoires (+7,4%) nettement supérieure à l'hypothèse de croissance du PIB en valeur (+4,9%), soit une élasticité de l'ordre de 1,5. Il a estimé que si cette prévision pouvait en partie se justifier par le dynamisme de la masse salariale et des prix à la consommation, le produit de certains prélèvements obligatoires, notamment les droits de mutation, l'impôt sur les sociétés et la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques, risquait toutefois de pâtir davantage que prévu de la dégradation amorcée du marché immobilier et des résultats des entreprises ainsi que d'une baisse accrue de la consommation de carburant.

Il en résulte que la prévision des recettes fiscales retenue dans le projet de loi de finances rectificative ne saurait être regardée comme étant, à la date du dépôt de ce projet de loi, manifestement sous-évaluée.

Aucune surestimation du montant attendu des recettes fiscales ne peut davantage être mise en évidence, étant observé que, depuis la publication de l'avis du Haut Conseil des finances publiques, l'Insee a rendu publics les chiffres de la croissance du 2<sup>ème</sup> trimestre, dont le niveau élevé conforte la prévision du Gouvernement.

En troisième lieu, l'impératif de sincérité qui s'attache à l'examen d'une loi de finances rectificative s'apprécie pendant toute la durée de celui-ci (décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2011, cons. 75 ; décision n° 2011-638 DC du 28 juillet 2011, cons. 8). Ainsi tenez-vous compte de ce que des amendements du Gouvernement à l'article liminaire et à l'article d'équilibre ont tiré les conséquences, sur les évaluations des recettes, de la révision de la prévision de croissance (décision n° 2016-744 DC du 29 décembre 2016, paragr. 5).

En l'espèce, le Gouvernement rappelle qu'il a veillé, en déposant le 25 juillet 2022 un amendement n° 1105 lors de l'examen du projet de loi en première lecture par l'Assemblée nationale, à traduire, dans le tableau relatif à l'équilibre du budget de l'Etat, l'incidence des votes intervenus au cours de la discussion de la première partie du projet de loi, actant une baisse des recettes fiscales de 3,6 milliards d'euros, liée principalement à une minoration des recettes brutes de TVA.

Ainsi, l'évaluation révisée, résultant de la loi déferée, du surcroît attendu de recettes fiscales s'établit en définitive à environ 27 milliards d'euros.

Enfin, si les députés requérants dénoncent la sous-évaluation « manifeste » de cette prévision révisée, ils s'abstiennent toutefois de fournir aucune estimation alternative du montant des recettes fiscales qui devrait être escompté en 2022.

En dernier lieu et en tout état de cause, si l'évolution des charges ou des ressources était telle qu'elle devait modifier les grandes lignes de l'équilibre budgétaire pour l'année 2022, il appartiendrait au Gouvernement de soumettre au Parlement un nouveau projet de loi de finances rectificative (décision n° 2001-456 DC du 27 décembre 2001, cons. 4 ; décision n° 2018-777 DC du 28 décembre 2018, paragr. 15).

## 2. Sur l'article 5

L'article 5 de la loi déferée crée un dispositif permettant aux salariés de bénéficier de la conversion de leurs jours de « réduction du temps de travail » (RTT) en majoration de salaire, dans le cadre d'un régime fiscal et social favorable.

Son paragraphe I prévoit que, par dérogation aux dispositions du titre II du livre I<sup>er</sup> de la troisième partie du code du travail et aux stipulations conventionnelles applicables dans l'entreprise, l'établissement ou la branche, un salarié peut, quelle que soit la taille de l'entreprise, sur sa demande et en accord avec l'employeur, renoncer à tout ou partie des journées ou demi-journées de repos acquises au titre de la période du 1<sup>er</sup> janvier 2022 au 31 décembre 2025 en application d'un accord ou d'une convention collective instituant un dispositif de RTT ou en application d'un dispositif de jours de repos conventionnels. Les journées ou demi-journées travaillées à la suite de l'acceptation de cette demande donnent lieu à une majoration de salaire au moins égale au taux de majoration de la première heure supplémentaire applicable dans l'entreprise. Par ailleurs, les heures correspondantes ne s'imputent pas sur le contingent légal ou conventionnel d'heures supplémentaires.

Le paragraphe II prévoit que les rémunérations versées ouvrent droit au bénéfice de la réduction des cotisations salariales et à la déduction forfaitaire des cotisations patronales prévues par les articles L. 214-17 et L. 214-18 du code de la sécurité sociale, ainsi qu'à l'exonération d'impôt sur le revenu que prévoit l'article 81 *quater* du code général des impôts.

Le paragraphe III dispose que le montant des rémunérations ainsi exonérées d'impôt sur le revenu est pris en compte pour l'appréciation du plafond annuel de 5000 € prévue au I de l'article 81 *quater* pour l'exonération des heures supplémentaires et que ce montant est, par ailleurs, inclus dans le montant du revenu fiscal de référence défini au 1<sup>o</sup> du IV de l'article 1417 du code général des impôts, pris en compte pour l'application des dispositions exonérant les contribuables de taxe d'habitation ou de taxes foncières en fonction du revenu.

Enfin, les paragraphes IV et V prévoient que les pertes de recettes résultant respectivement pour l'État et pour les organismes de sécurité sociale du prolongement, du 31 décembre 2023 au 31 décembre 2025, de la possibilité pour les salariés de convertir certains jours de repos en majoration de salaire, sont compensées, à due concurrence, par la création d'une taxe additionnelle à l'accise sur les tabacs prévue au chapitre IV du titre I<sup>er</sup> du livre III du code des impositions sur les biens et services et par la majoration de cette accise.

Les députés requérants soutiennent que ces dispositions ne trouvent pas leur place en loi de finances.

Ce grief n'est pas fondé.

Aux termes du dix-huitième alinéa de l'article 34 de la Constitution : « *Les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'Etat 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 n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 détermine le contenu des lois de finances. Dans sa version applicable, son article 34 dispose : « (...) I. *Dans la première partie, la loi de finances de l'année : / (...) 2° Comporte les dispositions relatives aux ressources de l'Etat qui affectent l'équilibre budgétaire (...)* / II.- *Dans la seconde partie, la loi de finances de l'année : / (...) 7° Peut : / a) 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 (...)* ». En vertu de l'article 3 de la même loi organique, les ressources budgétaires de l'Etat comprennent, notamment, les impositions de toute nature.

En l'espèce, en tant qu'ils prévoient que les compléments de rémunération résultant de la conversion des jours de RTT en majoration de salaire sont exonérés d'impôt sur le revenu sur le fondement de l'article 81 *quater* du code général des impôts, qu'ils sont pris en compte pour l'appréciation de la limite annuelle de 5 000 € mentionnée par ces dispositions et pour le calcul du revenu fiscal de référence et que les pertes de recettes pour l'Etat et les organismes de sécurité sociale à raison de l'exonération d'impôt sur le revenu et de la réduction ou de la déduction des cotisations de sécurité sociale sont compensées par la création de la taxe additionnelle à l'accise sur les tabacs et la majoration de cette imposition, les paragraphes II, III, IV et V doivent être regardés comme ayant trait à l'assiette, au taux et aux modalités de recouvrement des impositions de toute nature qui n'affectent pas l'équilibre budgétaire au sens des dispositions du a) du 7<sup>o</sup> du paragraphe II de l'article 34 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001.

Le surplus des dispositions du paragraphe II, relatives à la réduction et la déduction des cotisations de sécurité sociale, ainsi que le paragraphe I, qui crée la possibilité, à titre temporaire, de convertir des jours de RTT en majoration de salaire, constituent, au sens de votre jurisprudence (décision n° 2001-456 DC du 27 décembre 2001, cons. 55), les éléments indissociables du dispositif d'ensemble adopté par le législateur, dont le but est, ainsi que le montrent notamment les amendements à l'origine de ces dispositions<sup>1</sup>, d'assurer aux salariés disposant de jours de RTT non pris le versement d'un complément de rémunération dans des conditions fiscales et sociales avantageuses.

---

<sup>1</sup> Amendements parlementaires n° 636, 726, 914 et 948, sous-amendés par le Gouvernement (sous-amendement n° 983).

Le Gouvernement observe enfin que si les dispositions de l'article 5 ont été insérées en première partie de la loi de finances rectificative, au bénéfice d'un raisonnement appuyé sur l'idée que des dispositions fiscales applicables au titre de l'année 2022 ont, du fait du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu, une incidence immédiate sur les recettes budgétaires, alors qu'il n'est pas certain que les dispositions de l'article 5 doivent être regardées comme des dispositions relatives aux ressources de l'Etat qui affectent l'équilibre budgétaire au sens du 2° du I de l'article 34 de la loi organique relative aux lois de finances, vous jugez, en tout état de cause, que l'insertion à tort, en première partie de la loi de finances, de dispositions relevant de la seconde partie, n'appelle aucune conséquence lorsqu'aucune atteinte inconstitutionnelle n'a été portée à la clarté et à la sincérité des débats relatifs à l'adoption de l'article en cause et que les conditions d'adoption des données générales de l'équilibre budgétaire n'ont pas été altérées (décision n° 2010-622 DC du 28 décembre 2010, cons. 5). Tel est bien le cas en l'espèce. D'une part, les députés requérants n'invoquent aucune atteinte au principe de clarté et de sincérité des débats parlementaires. D'autre part, les données générales de l'équilibre budgétaire ne sauraient avoir été modifiées par une disposition de monétisation de jours de RTT en franchise d'impôt.

### **3. Sur certaines dispositions de l'article 6**

L'article 6 de la loi déferée a pour objet de supprimer, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2022, la contribution à l'audiovisuel public (CAP). Il abroge à cette fin l'article 1605 du code général des impôts, qui instituait cette imposition de toute nature au profit des sociétés nationales de programme France Télévisions, Radio France et France Médias Monde et au profit d'ARTE-France, de l'Institut national de l'audiovisuel et de la société TV5 Monde, les articles 1605 *bis* et 1605 *ter* du même code, relatifs aux redevables de la contribution, ainsi que son article 1605 *quater* qui imposait aux commerçants, aux constructeurs et aux importateurs d'appareils récepteurs de télévision de faire souscrire par leurs clients une déclaration à l'occasion de toute vente de ces matériels. Il procède, en outre, aux adaptations nécessaires de la législation fiscale, en ce qui concerne les modalités de paiement, les motifs de dégrèvement, les sanctions et règles de contrôle applicables et les dispositions prévoyant que la contribution était soumise à la TVA. Il prévoit, à titre de dispositions transitoires, que le montant des mensualités de CAP déjà versées pour les impositions émises au titre de 2022 est, le cas échéant, imputé sur le montant de la taxe d'habitation mis en recouvrement et, s'il y a lieu, restitué aux contribuables intéressés.

L'article 6 apporte également des modifications au paragraphe VI de l'article 46 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006 qui a créé le compte de concours financiers intitulé « Avances à l'audiovisuel public » en vue de prévoir, notamment, que les recettes du compte proviennent, jusqu'au 31 décembre 2024, d'une fraction du produit de la TVA déterminée chaque année par la loi de finances. Par dérogation à ces dispositions, au titre de l'année 2022, les recettes du compte de concours financiers sont constituées, d'une part, des remboursements d'avances correspondant au produit de la CAP à hauteur de 100 000 000 € et, d'autre part, d'une fraction du produit de la TVA à hauteur de 3 585 003 724 €.

L'article 6 modifie parallèlement les dispositions financières relatives aux sociétés et établissements publics affectataires du produit de la contribution à l'audiovisuel public.

Les députés requérants soutiennent que les dispositions qu'ils contestent ont été adoptées à l'issue d'une procédure qui a méconnu les principes de clarté et de sincérité des débats parlementaires. Ils déplorent l'impréparation et la précipitation de la réforme du financement de l'audiovisuel public qui aurait conduit le Gouvernement à abandonner l'option initialement retenue d'un financement par le budget de l'Etat et à faire le choix, au cours de l'examen par le Parlement, d'une affectation d'une fraction du produit de la TVA au compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public ». Ils critiquent également les conditions dans lesquelles le Gouvernement et les parlementaires de la majorité ont exercé leur droit d'amendement, en faisant notamment valoir qu'en l'absence d'étude d'impact, ils ont été dans l'impossibilité de mesurer les conséquences de la modalité de financement qui a en définitive été retenue. De surcroît, les amendements à l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi de finances rectificative auraient été présentés hors délai.

Les mêmes parlementaires font en outre valoir que le dispositif d'affectation d'une fraction de la TVA est marqué par une complexité telle que l'article 6 de la loi déferée méconnaît le principe d'intelligibilité de la loi.

Sur le fond, ils soutiennent que l'article 6 méconnaît le principe fondamental reconnu par les lois de la République de financement de l'audiovisuel public par une redevance affectée, dont ils appellent la reconnaissance de leurs vœux. A titre subsidiaire, ils considèrent qu'en supprimant la contribution à l'audiovisuel public, le législateur a privé de garanties légales l'objectif de valeur constitutionnelle d'indépendance des médias, dès lors que le dispositif reposant sur une affectation d'une fraction du produit de la TVA est limité dans le temps et que le montant de la TVA affecté au financement de l'audiovisuel public n'est pas garanti et pourrait être réduit lors de l'adoption d'une prochaine loi de finances.

Les sénateurs, auteurs de la seconde saisine, soutiennent également que l'article 6 de la loi déferée prive de garanties légales les exigences constitutionnellement garanties de liberté de communication, de pluralisme et d'indépendance des médias, faute que les sociétés et établissements de l'audiovisuel public soient assurés de disposer, de manière pérenne et prévisible, de ressources suffisantes. Ils constatent que la loi ne fixe de montant chiffré qu'au titre de la seule année 2022 et qu'aucun dispositif de financement n'est prévu au-delà du 31 décembre 2024, ce dont ils déduisent que les entités de l'audiovisuel public seront, dès l'année 2023, « soumises au bon vouloir annuel du législateur et du Gouvernement ».

Pour les mêmes raisons, ils considèrent que ces dispositions ont été adoptées en méconnaissance par le législateur de l'étendue de sa compétence, dès lors que l'article 34 de la Constitution place dans le domaine de la loi les règles concernant la liberté, le pluralisme et l'indépendance des médias.

Ces griefs ne pourront qu'être écartés.

En premier lieu, l'article 6 n'a pas été adopté à l'issue d'une procédure ayant méconnu la Constitution.

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 (décisions n° 2005-512 DC du 21 avril 2005, cons. 4 et n° 2005-526 DC du 13 octobre 2005, cons. 5). Ces exigences trouvent à s'appliquer au débat parlementaire relatif à la loi de finances de l'année et à une loi de finances rectificative (décision n° 2018-777 DC du 28 décembre 2018, paragr. 7 ; décision n° 2017-755 DC du 29 novembre 2017, paragr. 19), sans préjudice de l'impératif de sincérité budgétaire qui « *s'attache à l'examen de la loi de finances pendant toute la durée de celui-ci* » (décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001, cons. 75).

Il résulte, par ailleurs, de la combinaison de l'article 6 de la Déclaration de 1789, du premier alinéa des articles 34 et 39 de la Constitution, ainsi que de ses articles 40, 41, 44, 45, 47 et 47-1, que le droit d'amendement qui appartient aux membres du Parlement et au Gouvernement doit pouvoir s'exercer pleinement au cours de la première lecture des projets et des propositions de loi par chacune des deux assemblées. Il ne saurait être limité, à ce stade de la procédure et sous réserve du respect des exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire, que par les règles de recevabilité (décision n° 2016-739 DC du 17 novembre 2016, paragr. 4 ; décision n° 2018-777 DC du 28 décembre 2018, paragr. 6).

Le Gouvernement observe tout d'abord que les dispositions introduites par voie d'amendement dans l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi de finances rectificative, devenu l'article 6 de la loi adoptée, lors de l'examen du texte en première lecture par l'Assemblée nationale, n'ont, ni en raison de leur nombre, ni en raison de leur objet, porté atteinte au respect des exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire.

L'article 8 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution n'impose ensuite la présentation d'une étude d'impact que pour les projets de loi avant leur dépôt sur le bureau de la première assemblée saisie, et non pour les amendements. Est par conséquent inopérant le grief selon lequel le Gouvernement ou les députés auraient contourné cette exigence procédurale en exerçant le droit d'amendement qu'ils tiennent du premier alinéa de l'article 44 de la Constitution (décision n° 2016-739 DC du 17 novembre 2016, paragr. 6).

Contrairement à ce que les députés requérants allèguent, et alors qu'une telle critique est au demeurant inopérante, les dispositions de l'article 6 prévoyant l'alimentation du compte de concours financiers « *Avances à l'audiovisuel public* » par une fraction du produit de la TVA ne sont pas issues d'amendements dont l'irrecevabilité n'aurait pas, à tort, été constatée.

Il résulte en effet des dispositions du deuxième alinéa de l'article 99 du règlement de l'Assemblée nationale, adoptées sur le fondement du deuxième alinéa de l'article 13 de la loi organique du 15 avril 2009, qu'après l'expiration du délai prévu au premier alinéa de l'article 99 du règlement, les amendements déposés par le Gouvernement demeurent recevables et que, dans le cas où le Gouvernement fait usage de cette faculté, le délai prévu au premier alinéa n'est plus opposable aux amendements des députés portant sur l'article que le Gouvernement propose d'amender. Or, en l'espèce, si les amendements de députés n° 974, 975, 976 et 977, dont sont issues les dispositions litigieuses, ont été enregistrés le 20 juillet 2022, après l'expiration du délai résultant de l'application du premier alinéa de l'article 99 du règlement de l'Assemblée nationale, aucune irrecevabilité ne pouvait leur être opposée dès lors que le Gouvernement avait lui-même déposé en dehors de ce délai, le 19 juillet 2022 à 18h59, un amendement portant sur le même article du projet de loi de finances rectificative.

Enfin, il est constant que les dispositions prévoyant l'affectation d'une fraction de la TVA à un compte de concours financiers trouvent leur place en loi de finances.

En deuxième lieu, l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi, qui découle des articles 4, 5, 6 et 16 de la Déclaration de 1789, impose au législateur d'adopter des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoques afin de prémunir les sujets de droit contre une interprétation contraire à la Constitution ou contre le risque d'arbitraire, sans reporter sur des autorités administratives ou juridictionnelles le soin de fixer des règles dont la détermination n'a été confiée par la Constitution qu'à la loi (décision n° 2005-514 DC, 28 avril 2005, cons. 14 ; décision n° 2020-813 DC du 28 décembre 2020, paragr. 3).

Les dispositions contestées par les députés requérants sont, s'agissant du financement de l'audiovisuel public, parfaitement claires et compréhensibles.

Elles prévoient, pour les années 2023 et 2024, que 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* » et, pour l'année 2022, que « *les recettes du compte de concours financiers (...) sont constituées, d'une part, des remboursements d'avances correspondant au produit de la contribution à l'audiovisuel public à hauteur de 100 000 000 € et, d'autre part, d'une fraction du produit de la taxe sur la valeur ajoutée à hauteur de 3 585 003 724 €* ».

La critique tirée de la méconnaissance de l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi manque par conséquent en fait.

En troisième lieu, il n'existe aucun principe fondamental reconnu par les lois de la République de « financement de l'audiovisuel public par une redevance affectée » qui serait en l'espèce méconnu.

Il résulte de votre jurisprudence ancienne et constante que trois conditions sont mises à la reconnaissance d'un principe fondamental reconnu par les lois de la République.

Il doit s'agir, premièrement, d'un principe « fondamental », ce qui implique qu'il soit énoncé avec un degré de généralité suffisant et qu'il intéresse des domaines essentiels pour la vie de la Nation, comme les droits et libertés fondamentaux, la souveraineté nationale et l'organisation des pouvoirs publics (décision n° 98-407 DC du 14 janvier 1999, cons. 9 ; décision n° 2013-669 DC du 17 mai 2013, cons. 21). Ce principe doit, deuxièmement, trouver un ancrage dans une ou plusieurs lois intervenues sous un régime républicain avant l'entrée en vigueur du Préambule de la Constitution de 1946 (décision n° 86-224 DC du 23 janvier 1987, cons. 15). Enfin, il doit avoir été constamment affirmé par les différentes lois l'organisant, une seule exception faisant obstacle à sa reconnaissance (Décision° 88-244 DC du 20 juillet 1988, cons. 12).

Au cas présent, si une loi intervenue sous la Troisième République, en l'occurrence l'article 109 de la loi du 31 mai 1933 portant fixation du budget général de l'exercice 1933, a établi une redevance pour droit d'usage assise sur les postes radio « *en vue d'en consacrer le produit aux dépenses de la radiodiffusion* », ce texte n'énonce lui-même aucun principe de financement de la radiodiffusion publique par une redevance.



Vous ne pourrez donc que constater que le principe d'un financement de l'audiovisuel public par l'affectation d'une redevance n'a jamais été énoncé en tant que tel, alors au demeurant que, depuis de nombreuses années, les recettes du compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public » comprennent une subvention d'équilibre versée en fin d'exercice depuis le budget général de l'Etat, en complément de l'affectation du produit de la contribution à l'audiovisuel public.

L'élévation au rang de principe fondamental reconnu par les lois de la République du financement de l'audiovisuel public par une « redevance » affectée est d'autant moins justifiée que, pour les raisons qui seront développées ci-après, cette modalité particulière de financement ne saurait être regardée comme une « garantie légale possible »<sup>2</sup> du principe constitutionnel d'indépendance des médias.

En quatrième lieu, d'une part, 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. Il lui appartient seulement, dans ce cadre, de veiller à ce que l'exercice de ce pouvoir n'aboutisse pas à priver de garanties légales des exigences de caractère constitutionnel.

Aux termes, d'autre part, de l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen 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. En définitive, l'objectif à réaliser est que les auditeurs et les téléspectateurs, qui sont au nombre des destinataires essentiels de la liberté proclamée par l'article 11, soient à même d'exercer leur libre choix sans que ni les intérêts privés ni les pouvoirs publics puissent y substituer leurs propres décisions (décision n° 2009-577 DC du 3 mars 2009, cons. 2).

Aux termes, enfin, de l'article 34 de la Constitution, dans sa rédaction résultant de la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 : « *La loi fixe les règles concernant (...) la liberté, le pluralisme et l'indépendance des médias* ». Il appartient au législateur, dans le cadre de la compétence que lui a ainsi reconnue le constituant, de fixer les règles relatives tant à la liberté de communication, qui découle de l'article 11 de la Déclaration de 1789, qu'au pluralisme et à l'indépendance des médias, qui constituent des objectifs de valeur constitutionnelle (décision n° 2009-577 DC du 3 mars 2009, cons. 3).

En l'espèce, en abrogeant les dispositions instituant une contribution à l'audiovisuel public et affectant le produit de cette imposition au compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public », le législateur n'a porté atteinte ni à la liberté de communication des pensées et des opinions ni au pluralisme et à l'indépendance des médias.

Par la décision n° 2009-577 DC du 3 mars 2009, vous avez considéré que, s'agissant des sociétés de l'audiovisuel public, « *la garantie de [leurs] ressources (...) constitue un élément de [leur] indépendance* ».

---

<sup>2</sup> Pour reprendre les termes de votre décision n° 2020-810 DC du 21 décembre 2020, paragr. 8.

Saisis de dispositions législatives interdisant la diffusion de messages publicitaires dans les programmes nationaux de communication audiovisuelle diffusés par la société nationale France Télévisions, ayant pour effet de priver cette dernière d'une part significative de ses ressources, vous avez déclaré ces dispositions conformes à la Constitution sous la réserve que la compensation financière de l'Etat, dont le montant devait être inscrit chaque année en loi de finances, soit fixée à un montant garantissant que cette société soit à même d'exercer les missions de service public qui lui sont confiées.

Il n'en va pas différemment en l'espèce, dès lors que c'est à la loi de finances pour 2023 et à la loi de finances pour 2024 qu'il reviendra de fixer le montant de ressources propre à garantir l'exécution des missions de service public confiées aux sociétés et établissements de l'audiovisuel public et à assurer, par suite, leur indépendance.

Par ailleurs, s'il résulte de votre décision du 3 mars 2009 que la garantie d'un niveau de ressources permettant l'exercice des missions de service public constitue une garantie légale du principe d'indépendance des médias, vous n'avez pas en revanche érigé au rang de garantie légale de ce même principe les modalités particulières de financement retenues par le législateur, ni davantage le caractère pluriannuel de ce financement.

Autrement dit, si le législateur est tenu à une obligation de résultat, qui est d'assurer à l'audiovisuel public les ressources garantissant son indépendance, il n'est pas contraint, constitutionnellement, quant aux moyens permettant d'atteindre ce résultat, c'est-à-dire quant à la technique de financement choisie, laquelle pourrait aussi bien prendre la forme de l'affectation de tout ou partie du produit d'une imposition que d'une dotation du budget général.

Il est observé, à cet égard, que nombre d'autorités indépendantes sont financées par des subventions budgétaires annuelles, sans que ce mode de financement ne mette en cause leur indépendance.

Par conséquent, en décidant que le compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public » serait alimenté, en recettes, par une fraction du produit de la TVA, imposition dynamique dont le montant sera défini par les lois de finances pour les années 2023 et 2024, plutôt que par le produit de la contribution à l'audiovisuel public, imposition dont la base s'est érodée compte tenu des nouveaux usages de la radio et de la télévision, complété par une subvention d'équilibre versée depuis le budget général de l'Etat, le législateur ne peut en tout état de cause être regardé comme ayant privé les sociétés et établissements de l'audiovisuel public de la garantie des ressources qui constitue un élément de leur indépendance.

Enfin, il n'appartenait pas à la loi de finances rectificative, compte tenu du principe d'annualité, de fixer dès à présent le montant de la fraction de TVA devant alimenter le compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public » en 2023 et 2024, ni davantage les modalités de l'alimentation de ce compte en recettes pour la période postérieure au 31 décembre 2024. Il est observé, sur ce dernier point, qu'il reviendra au législateur de définir la nature des recettes affectées au financement de l'audiovisuel après cette date. Il pourra s'agir d'une ressource fiscale affectée au compte de concours financiers ou du versement d'une dotation budgétaire. Ainsi, les dispositions contestées de l'article 6 ne sauraient, en aucune manière, être regardées comme mettant en cause la pérennité du financement des entités de l'audiovisuel public.

En cinquième lieu et par voie de conséquence, n'est pas non plus fondé le grief tiré de ce que les dispositions de l'article 6 seraient entachées d'incompétence négative.

#### 4. Sur la place d'autres dispositions dans la loi déferée

Aux termes du dix-huitième alinéa de l'article 34 de la Constitution : « *Les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'Etat dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique* ». Le premier alinéa de son article 47 dispose : « *Le Parlement vote les projets de loi de finances dans les conditions prévues par une loi organique* ». La loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 détermine le contenu des lois de finances.

Le Conseil constitutionnel a souhaité recueillir l'avis du Gouvernement sur la place, en loi de finances rectificative, des articles 9, 27, 28, 29, 32 et 33 de la loi adoptée.

##### 4.1. Sur l'article 9

L'article 9 de la loi déferée, introduit par un amendement du rapporteur du projet de loi lors de l'examen du texte en première lecture par l'Assemblée nationale<sup>3</sup>, a pour objet de compléter les dispositions issues de la recodification de la fiscalité des biens et services, prévue par l'article 184 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 et mise en œuvre par l'ordonnance n° 2021-1843 du 22 décembre 2021 portant partie législative du code des impositions sur les biens et services (CIBS). L'article 9 corrige également certaines erreurs matérielles, comporte des dispositions transitoires et des dispositions relatives à l'application de la fiscalité des biens et services outre-mer.

Ces dispositions ont été insérées dans la première partie de la loi de finances au motif qu'elles ont le caractère de « *dispositions relatives aux ressources de l'Etat qui affectent l'équilibre budgétaire* » au sens du 2° du I de l'article 34 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001, dans la mesure où certaines d'entre elles auront un impact sur le montant des impositions perçues en 2022, étant souligné que les accises sont recouvrées selon un rythme au maximum trimestriel. Tel est le cas des règles relatives aux arrondis pour la liquidation de l'accise sur les énergies, prévues aux 4°, 5° et 6° du paragraphe VI de l'article, et de la modification du tarif de l'accise sur les éthanolés diesel prévue par le 18° du même paragraphe.

Pour le surplus, les dispositions de l'article 9 trouvent leur place dans la loi de finances sur le fondement du a) du 7° du paragraphe II de l'article 34 de la loi organique, s'agissant de dispositions relatives à l'assiette, au taux et aux modalités de recouvrement des impositions de toute nature qui n'affectent pas l'équilibre budgétaire.

##### 4.2. Sur l'article 27

L'article 27 de la loi déferée, introduit par un amendement du Gouvernement lors de l'examen du texte en première lecture par l'Assemblée nationale<sup>4</sup>, a pour objet d'insérer dans le code général de la fonction publique, à droit constant, des dispositions issues de l'article 122 de la loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022, qui n'avaient pu être introduites en temps utile dans ce code, issu de l'ordonnance n° 2021-1574 du 24 novembre 2021, publiée au Journal Officiel le 5 décembre 2021.

---

<sup>3</sup> Amendement n° 911 rectifié, déposé le 18 juillet 2022 par M. Jean-René Cazeneuve.

<sup>4</sup> Amendement n° 973, déposé le 19 juillet 2022.

Ces dispositions, qui avaient été insérées dans la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, sont relatives au financement de l'apprentissage, plus précisément aux modalités de financement des frais de formation des apprentis employés par les collectivités et établissements publics relevant du Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT).

Ce financement repose sur une cotisation complémentaire à la charge des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, perçue par le CNFPT, et sur le versement d'une contribution annuelle de l'opérateur France Compétences et d'une contribution de l'Etat. Les dispositions insérées dans le code général de la fonction publique s'appliquent à compter du 1<sup>er</sup> mars 2022.

Le Gouvernement observe à titre liminaire que le Conseil constitutionnel n'avait pas souhaité recueillir ses observations sur la place en loi de finances de l'article 122 de la loi de finances pour 2022, ni relevé d'office cette question.

Il estime, quoi qu'il en soit, que l'article 27 trouve sa place en loi de finances sur le fondement des dispositions des a) et b) du 7° du paragraphe II de l'article 34 de la loi organique relative aux lois de finances. En effet, le financement des frais de formation des apprentis employés par les collectivités et établissements publics relevant du CNFPT est assuré par une majoration de la cotisation obligatoire mentionnée au 1° de l'article L. 451-17 du code général de la fonction publique, qui a le caractère d'une imposition de toute nature, ainsi que par une contribution de l'Etat.

#### 4.3. Sur l'article 28

L'article L. 512-10 du code général de la fonction publique prévoit qu'un fonctionnaire de l'Etat peut être mis à disposition auprès d'un ou de plusieurs organismes mentionnés à l'article L. 512-8 pour y accomplir tout ou partie de son service. Ce dernier article dispose : « *La mise à disposition du fonctionnaire est possible auprès : / 1° Des administrations de l'Etat, des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, y compris ceux mentionnés à l'article L. 5 et des groupements dont ils sont membres ; / 2° Des collectivités territoriales et de leurs établissements publics ; / 3° Des groupements d'intérêt public ; / 4° Des organismes contribuant à la mise en œuvre d'une politique de l'Etat, des collectivités territoriales ou de leurs établissements publics administratifs, pour l'exercice des seules missions de service public confiées à ces organismes ; / 5° Des organisations internationales intergouvernementales ; / 6° D'une institution ou d'un organe de l'Union européenne ; / 7° Des Etats étrangers, de l'administration d'une collectivité publique ou d'un organisme public relevant de ces Etats ou des Etats fédérés, à la condition que l'intéressé conserve, par ses missions, un lien fonctionnel avec son administration d'origine* ».

L'article L. 512-11 du même code prévoit, à son premier alinéa, que la mise à disposition donne lieu à remboursement. Il prévoit également, à ses deuxième à avant-dernier alinéas, qu'il peut être dérogé à cette obligation de remboursement à l'Etat lorsque le fonctionnaire est mis à disposition auprès d'une administration ou d'un établissement public administratif de l'Etat, d'un groupement d'intérêt public, d'une organisation internationale intergouvernementale, d'une institution ou d'un organe de l'Union européenne, d'un Etat étranger, de l'administration d'une collectivité publique ou d'un organisme public relevant de cet Etat ou d'un Etat fédéré. Enfin, le dernier alinéa de l'article dispose qu'aucun remboursement n'est effectué lorsque le fonctionnaire est mis à disposition auprès d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public.

L'article 28 de la loi déferée, issu d'un amendement du Gouvernement<sup>5</sup>, donne une nouvelle rédaction de ce dernier alinéa, en rétablissant la rédaction d'origine d'une disposition dont la codification avait modifié le contenu, en méconnaissance de l'obligation de codifier à droit constant. Il a pour objet de prévoir qu'il est également dérogé à la règle selon laquelle la mise à disposition donne lieu à remboursement, dans des conditions fixées par décret, dans le cas où le fonctionnaire est mis à disposition auprès d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public. Ces dispositions sont rendues applicables à compter du 1<sup>er</sup> mars 2022.

Eu égard à la date de son entrée en vigueur et à la circonstance qu'il affecte les conditions dans lesquelles l'Etat est remboursé par les collectivités territoriales et leurs établissements publics auprès desquels des fonctionnaires de l'Etat sont mis à disposition, l'article 28 affecte directement les dépenses budgétaires de l'année et se rattache pour ce motif au domaine de la loi de finances au titre du b) du 7<sup>o</sup> du paragraphe II de l'article 34 de la loi organique relative aux lois de finances.

#### *4.4. Sur l'article 29*

L'article 29 de la loi déferée insère dans le code général de la fonction publique des articles L. 715-1 et L. 715-2 qui reprennent des dispositions du code des communes et de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, dont la codification avait été omise et qui sont abrogées par voie de conséquence.

L'article L. 715-1 est relatif à la compensation par un fonds national de compensation, géré par la Caisse des dépôts et consignations, de la charge que constitue, pour les communes et les établissements publics communaux et intercommunaux, le versement à leur personnel du supplément familial de traitement ainsi que de l'allocation spécifique de cessation anticipée d'activité et des cotisations et contributions sociales y afférentes. Le fonds est chargé de répartir ces charges entre les communes et établissements concernés.

L'article L. 715-2 est relatif au fonds particulier de compensation qui assure la répartition des charges résultant, pour les collectivités territoriales et établissements publics en relevant n'employant que des fonctionnaires à temps non complet, du versement du supplément familial de traitement à ces fonctionnaires ainsi que du paiement de l'allocation spécifique de cessation d'activité et des cotisations et contributions sociales y afférentes.

Les rémunérations des agents des collectivités territoriales, en ce compris le supplément familial de traitement et l'allocation spécifique de cessation d'activité, constituent une charge de fonctionnement pour les communes et établissements publics communaux et intercommunaux dont le financement est assuré, pour partie<sup>6</sup>, par des dotations de l'Etat.

En obligeant les communes et les établissements publics communaux et intercommunaux à s'affilier à un fonds de compensation et à participer ainsi à un schéma de péréquation, les dispositions de l'article 29 auront une incidence sur les charges effectivement supportées par les communes et intercommunalités concernées et, par conséquent, sur le calcul des dotations de l'Etat versées à ces collectivités et établissements.

---

<sup>5</sup> Amendement n° 971 déposé le 19 juillet 2022.

<sup>6</sup> A hauteur de 21%.

Par suite, l'article 29 se rattache au domaine des lois de finances au titre, d'une part, des dispositions du b) du 7° du paragraphe II de l'article 34 de la loi organique relative aux lois de finances, en tant qu'elles « affectent directement les dépenses budgétaires de l'année » et, d'autre part, des dispositions du c) du même 7° qui concerne « les modalités de répartition des concours de l'Etat aux collectivités territoriales ».

#### 4.5. Sur l'article 32

L'article 32 de la loi déferée prévoit qu'avant le 31 décembre 2022, le Gouvernement remet au Parlement un rapport évaluant les possibilités d'évolution du financement des établissements d'hébergement pour les personnes âgées dépendantes (EHPAD), en vue de réduire le coût de la prise en charge pour les résidents.

Dans la mesure où le financement des EHPAD est assuré pour partie par l'Etat et les collectivités territoriales, la disposition doit être regardée comme relative à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques, au sens du e) du 7° du paragraphe II de l'article 34 de la loi organique relative aux lois de finances.

#### 4.6. Sur l'article 33

L'article 33 de la loi déferée prévoit que, pour la période s'ouvrant le 1<sup>er</sup> septembre 2022 et s'achevant à une date fixée par décret et au plus tard le 31 janvier 2023, peuvent être placés en position d'activité partielle les salariés de droit privé se trouvant dans l'impossibilité de continuer à travailler en raison de la reconnaissance, selon des critères précisés par décret, de leur qualité de personnes vulnérables présentant un risque avéré de développer une forme grave d'infection au virus SARS-CoV-2. Les intéressés perçoivent, à titre dérogatoire, l'indemnité d'activité partielle.

Il s'agit de la reconduction d'un dispositif mis en place par l'article 20 de la loi n° 2020-473 du 25 avril 2020 de finances rectificative pour 2020, prolongé à plusieurs reprises et qui a pris fin au 31 juillet 2022.

Ces dispositions, issues d'un amendement n° 500 présenté le 1<sup>er</sup> août 2022 par le Gouvernement, lors de l'examen du texte par le Sénat, se rattachent au domaine des lois de finances au titre du b) du 7° du paragraphe II de l'article 34 de la loi organique relative aux lois de finances, dès lors que le financement de l'allocation d'activité partielle est assuré à hauteur de 67% par le budget de l'Etat et que la reconduction de ce dispositif aura, en 2022, un impact direct sur les crédits consacrés à leur financement au sein du budget de l'Etat. Ces crédits sont portés par le programme 364 « Cohésion » de la mission « Plan de Relance » et par le programme 356 « Prise en charge du chômage partiel et du financement des aides d'urgence aux employeurs et aux actifs précaires à la suite de la crise sanitaire » de la mission « Plan d'urgence face à la crise sanitaire ».

Ce sont, au demeurant, ces mêmes raisons qui vous avaient conduit à ne pas déclarer non conformes à la Constitution les dispositions de l'article 151 de la loi de finances pour 2022, sur la place en loi de finances desquelles vous aviez estimé utile de solliciter les observations du Gouvernement.

\*\*\*

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, dans son ensemble, de la loi de finances rectificative pour 2022, ni de ses articles 5 et 6. Aussi estime-t-il que le Conseil constitutionnel devra rejeter les recours dont il est saisi.