



Groupe les Républicains

Paris, le

17 décembre 2022

Le Président

Monsieur le Président,

Conformément au second alinéa de l'article 61 de la Constitution, nous avons l'honneur de déférer au Conseil constitutionnel la loi de finances pour 2023.

A cet effet, vous voudrez trouver, ci-joint, la liste des signataires de ce recours ainsi qu'un mémoire développant les motifs de la saisine.

Nous vous prions de croire, Monsieur le Président, à l'expression de notre haute considération.

*Olivier Marleix*

Olivier MARLEIX.

Monsieur Laurent FABIUS  
Président du Conseil constitutionnel  
2, rue Montpensier  
75001 PARIS

# Saisine du Conseil constitutionnel

---

**PAR DES DEPUTES DU GROUPE LES REPUBLICAINS (LR), DU GROUPE LIBERTES,  
INDEPENDANTS, OUTRE-MER ET TERRITOIRES ET DE DEPUTES NON-INSCRITS  
DE L'ASSEMBLEE NATIONALE**

**SUR LA LOI DE FINANCES POUR 2023.**

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 2023, telle qu'elle a été adoptée par le Parlement le 17 décembre 2022.

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 les griefs suivants.

\*\*\*

### **Sur la non-conformité de la loi de finances pour 2023 en violation de l'article 41 de la loi organique du 1er août 2001**

L'Assemblée nationale a adopté le 13 juillet 2022 le projet de loi de règlement du budget et l'approbation des comptes de l'année 2021. Mais le Sénat a rejeté ce texte le 19 juillet. Saisie à nouveau en lecture définitive, l'Assemblée a finalement rejeté le texte le 3 août 2022.

Le 26 septembre 2022, le Gouvernement a déposé à l'Assemblée nationale le projet de loi de finances pour 2023.

Or, aux termes de l'article 41 de la loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001, *le projet de loi de finances de l'année ne peut être mis en discussion devant une assemblée avant le vote par celle-ci, en première lecture, sur le projet de loi de règlement afférent à l'année qui précède celle de la discussion dudit projet de loi de finances.*

**Dit autrement, il faut voter la loi de règlement de l'année N-1 avant d'examiner la loi de finances relative à l'année N+1.**

Dans sa décision n° 79-110 DC du 24 décembre 1979, le Conseil constitutionnel interprétant l'article 40 de l'Ordonnance organique du 2 janvier 1959 a estimé que **le mot vote devait être interprété non comme une mise aux voix mais comme une adoption.**

Cette jurisprudence transposable à la loi de finances pour 2023, conduit à considérer que la procédure d'adoption de la loi de finances pour 2022 est non conforme au bloc de constitutionnalité, la loi de finances pour 2023 ayant été présentée alors que la loi de règlement 2021 a été rejetée par le Sénat en première lecture et par l'Assemblée nationale en lecture définitive. De la même manière la loi de finances pour 2023 a été adoptée, sans que la loi de programmation des finances publiques n'ait été votée, alors que cette loi de programmation inclut pourtant l'année 2023.

De ce chef, la loi de finances pour 2023 est non conforme à la Constitution.

**L'examen du projet de loi de finances pour 2023 méconnaît les exigences de clarté et de sincérité en raison de l'insincérité des prévisions économiques insincères qui sous-tendent ce Projet de loi.**

Les auteurs de la présente saisine soutiennent que la loi de finances pour 2023 contrevient au principe de sincérité budgétaire.

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 2023, s'est basé sur une croissance de PIB de 1%, une inflation hors tabac de 4,3% et une progression de la masse salariale de 5%. Dans un contexte de crise internationale, de crise de l'énergie, d'une forte inflation bien supérieure aux 4,3% prévus, et d'une possible récession de la zone euro, 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* ».

La Banque de France a publié une fourchette de croissance entre moins 0,5 % et 0,8 %, jugée d'ailleurs par le HCFP plus réaliste

Même le Président de la République précise, dans une interview au Parisien datée du 3 décembre 2023, que « *le taux de croissance pour 2023 devrait se situer entre 0,5 et 0,7 %* ».

Le Gouvernement surévalue donc la croissance française sur l'année 2023 alors que la conjoncture ne cesse de se dégrader (chaîne d'approvisionnement perturbée par la guerre en Ukraine, inflation très élevée, tensions sur les marchés, crise de l'énergie, conséquence de la politique du zéro covid en Chine...). Or une croissance moins élevée que celle anticipée par le Gouvernement aggraverait encore davantage la situation de notre déficit et de notre dette.

Les députés auteurs de la présente saisine, demandent à votre Conseil de se prononcer sur l'insincérité du projet de loi de finances pour 2023.

## **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 le projet de loi de finances pour 2023, en première lecture, 2722 amendements ont été déposés sur la 2<sup>ème</sup> partie du PLF, dont 36 déclarés irrecevables. Les requérants dénoncent toutefois que 986 amendements, émanant de tous les groupes confondus, n'ont pas été traités par les services de l'Assemblée nationale. Ces amendements n'apparaissent pas sur le site internet, et les Députés dépositaires ne connaissent pas le sort qui leur a été réservé. Ils n'ont ainsi été déclarés ni irrecevable, ni recevable, et n'ont pas été inscrits à l'ordre du jour.

Ainsi, non seulement ce non-traitement d'amendements porte atteinte au droit d'amendement des Députés, il porte également atteinte au droit d'information des citoyens, qui n'ont donc pas accès à ces amendements, mais qui plus est, ces amendements n'ont pas pu être retenus par le Gouvernement lors de l'engagement de sa responsabilité fondé sur l'article 4 alinéa 3 de la Constitution.

La seconde lecture fait l'objet du même non-traitement des amendements. Ainsi, sur les 690 amendements déposés, 493 amendements non pas été traités, et donc non publiés. C'est plus de 70% des amendements déposés.

Par ailleurs, les députés ont eu à peine 10 heures pour amender le Projet de loi de finances en Nouvelle lecture, en commission, soit une fenêtre de tir entre 23h37 le mardi 6 décembre, et 10h le mercredi 7 décembre. Pire le texte issu de la CMP a été mis en ligne sur le site de l'Assemblée nationale ce même jour, 7 décembre, à 10 heures 28, c'est-à-dire 28 minutes après le moment limite pour déposer les amendements. De telles conditions d'examen et d'amendements nuisent considérablement au travail parlementaire et ont manifestement empêché les députés de jouer leur rôle de législateur.

Pour ces raisons, les Députés auteurs de la présente saisine considèrent que leur droit d'amendement a été méconnu.

## **Sur l'engagement de la responsabilité du Gouvernement sur la loi de finances pour 2023 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 2023 :

- En première lecture, sur la première partie, le 19 octobre 2022 ;
- En première lecture, sur deuxième partie et l'ensemble du projet de loi, le 2 novembre 2022 ;
- En nouvelle lecture, sur la première partie, le 8 décembre 2022 ;
- En nouvelle lecture, sur la deuxième partie et l'ensemble du projet de loi, le 11 décembre 2022
- En lecture définitive, sur l'ensemble du projet de loi, le 15 décembre 2022.

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 les injustices dans le calcul de la dotation globale de fonctionnement votée dans l'article 12**

Les requérants s'interrogent sur les modalités de calcul de la dotation globale de fonctionnement qui créent un certain nombre d'injustices puisque la DGF peut-être extrêmement variable entre des communes qui ont pourtant le même nombre d'habitants.

Par exemple, la DGF attribuée à la ville de Coubron ne cesse de diminuer depuis 2011. Elle était de 743 219 € en 2012, de 340 871 € en 2017 puis de 307 120 € en 2021 et enfin de 302 646 € en 2022, ce qui représente pour la commune une perte cumulée de 2,6 millions d'euros.

Mais plus surprenant encore la dotation moyenne attribuée à cette commune (61€ par habitant) est quatre fois plus faible que la moyenne de la DGF par habitant attribuée en Seine-Saint-Denis (245€) et plus de trois fois plus faible que la moyenne de la DGF par habitant attribuée dans les communes du Grand Paris Est (202€ par habitant). Rien ne semble justifier un tel différentiel

pas même la nécessité d'une certaine péréquation pour les communes en difficulté quand on voit l'ampleur des écarts observés. En effet, la commune de Seine-Saint-Denis percevant le plus perçoit une DGF presque 13 fois plus importante que Coubron.

Les auteurs de la saisine ne comprennent pas ce qui pourrait justifier un tel écart entre la dotation perçue par la commune de Coubron et ce que perçoivent les communes du département de Seine-Saint-Denis, ou même par ailleurs les communes de la même strate (152€ par habitant donnée DGCL 2017), et souhaiteraient dès lors que votre Conseil tranche en droit cette question.

### **Sur les cavaliers législatifs inclus dans ce Projet de loi de finances**

Et en particulier l'article 212 réformant le compte personnel formation, qui a été incorporé au dernier moment dans le texte du Projet de loi de finances après l'ultime recours à l'article 49 alinéa 3 de notre constitution.

Non seulement cet article n'a jamais été discuté et débattu mais il ne rentre manifestement pas dans le champ d'une loi de finances.

\*\*\*

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.