

À Paris, le 15 décembre 2021

<p style="text-align: center;"><b>RECOURS AU CONSEIL CONSTITUTIONNEL</b> <b>SUR LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2022</b></p>
--

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les membres du Conseil constitutionnel, nous avons l'honneur de vous déférer, en application du second alinéa de l'article 61 de la Constitution, l'ensemble du projet de loi de finances pour 2022.

Les députées et députés, autrices et auteurs de la présente saisine, estiment que ce projet de loi de finances contrevient à plusieurs principes constitutionnels. Sa procédure d'adoption méconnaît le droit d'amendement parlementaire et le principe à valeur constitutionnelle de clarté et de sincérité des débats parlementaires. En outre, le texte adopté définitivement méconnaît le principe à valeur constitutionnelle de sincérité budgétaire.

Nous demandons, par voie de conséquence, à titre principal, au Conseil constitutionnel de déclarer inconstitutionnelle l'intégralité du présent projet de loi et, à titre subsidiaire, de déclarer inconstitutionnels les articles et dispositions qui méconnaissent la Constitution.

**I. Sur la méconnaissance des principes de clarté et de sincérité des débats parlementaires**

**A. Sur l'incomplétude du projet de loi initialement déposé et l'intention manifeste de fausser les grandes lignes de l'équilibre qu'il détermine**

Depuis 1975, vous considérez qu'il appartient au Conseil constitutionnel « *non seulement de se prononcer sur la conformité des dispositions de cette loi à la Constitution, mais encore d'examiner si elle a été adoptée dans le respect des règles de valeur constitutionnelle relatives à la procédure législative* » (votre décision n° 75-57 DC du 23 juillet 1975, cons. 1).

Presque trente ans plus tard, suivant cette même logique, vous avez pu estimer que « *le bon déroulement du débat démocratique et, partant, le bon fonctionnement des pouvoirs publics constitutionnels supposent que soient pleinement respecté le droit d'amendement... et que parlementaires comme Gouvernement puissent utiliser sans entrave les procédures mises à leur disposition à ces fins ; que cette double exigence implique toutefois qu'il ne soit pas fait un usage manifestement excessif de ces droits* » (votre décision n° 2003-468 DC du 3 avril 2003, cons. 3.)

Le principe de clarté et de sincérité du débat parlementaire irrigue ainsi votre jurisprudence face aux méconnaissances des règles de la procédure d'élaboration des lois, clarté et sincérité « *sans lesquelles ne seraient garanties ni la règle énoncée par l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, aux termes duquel "La loi est l'expression de la volonté générale..." , ni celle résultant du premier alinéa de l'article 3 de la Constitution, en vertu duquel "La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants..."* ».

En dépit de la gravité des enjeux du respect de ce principe, il est devenu habituel que le Gouvernement dépose des amendements aux conséquences fondamentales tardivement et sans

permettre aux représentants du peuple d'en mesurer les impacts potentiels. Concernant la loi de finances, une telle pratique rend impossible la tenue d'un débat sérieux, c'est-à-dire éclairé sur le sens et les conséquences prévisibles des dispositions soumises au vote.

À titre d'illustration, il faut tout d'abord relever les modalités générales de présentation du texte, largement fragmentaire lors de sa présentation le 22 septembre 2021.

Ainsi, appelé à se prononcer en application de l'article 14 de la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques sur la cohérence des équilibres déterminé par le projet de loi de finances, le Haut Conseil des Finances Publiques fustigeait, dans son avis n° HCFP-2021-4 en date du 17 septembre 2021<sup>1</sup>, le caractère incomplet du texte présenté, au point qu'il déclarait ne pouvoir exécuter la mission qui lui est dévolue par la loi organique.

Pour cause, le texte soumis au Haut Conseil, comme celui déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale, ne contenait ni les nombreuses mesures pourtant annoncées publiquement en amont par le Président de la République, le Premier ministre et les membres du Gouvernement, ni d'autres mesures annoncées par ces mêmes autorités après la présentation du texte au Haut Conseil. Ainsi, par exemple, de :

- L'annonce télévisée, en date du 12 juillet 2021, du Plan d'investissement « France 2030 », d'un montant estimé à l'époque à 30 milliards d'euros, par le Président de la République Emmanuel Macron ;
- L'annonce télévisée, en date du 12 juillet 2021, du revenu d'engagement pour les jeunes, d'un montant estimé à l'époque entre 1 et 3 milliards d'euros, par le Président de la République ;
- L'annonce, en date du 27 août 2021, de 130 millions d'euros pour la structuration des tiers-lieux sur le territoire, par le Premier ministre Jean Castex ;
- L'annonce, en date du 2 septembre 2021, au palais du Pharo à Marseille, dans le cadre du plan « Marseille en grand », de 1,5 milliard d'euros dédiés à la culture, les transports et la sécurité, et de 169 millions d'euros dédiés à la rénovation des hôpitaux, par le Président de la République ;
- L'annonce, en date du 10 septembre 2021, à l'occasion du rassemblement annuel des Jeunes agriculteurs à Corbières-en-Provence, de 600 millions d'euros par an dans le cadre d'une assurance récolte pour l'indemnisation d'agriculteurs victimes de catastrophes climatiques, par le Président de la République ;
- L'annonce, en date du 10 septembre 2021, à Nantes lors des journées de l'association France urbaine, de 400 millions d'euros supplémentaires pour le développement des transports en commun des collectivités de province, par le Premier ministre ;
- L'annonce, en date du 13 septembre 2021, de 370 millions d'euros supplémentaires pour une stratégie française ambitieuse du recyclage et de l'économie circulaire, par la ministre de la Transition écologique Barbara Pompili et la ministre déléguée chargée de l'Industrie Agnès Pannier-Runacher ;
- L'annonce, en date du 14 septembre 2021, aux Assises de l'économie de la mer à Nice, de 50 millions d'euros supplémentaires attribués à la pêche dans le cadre du plan de relance et

---

<sup>1</sup> <https://www.hcfp.fr/liste-avis/avis-ndeg2021-4-lois-de-finances-2022>

d'investissement, et de 5 millions d'euros pour la remise en état des sentiers littoraux, par le Président de la République ;

- L'annonce, en date du 20 septembre 2021, à la cérémonie d'hommage aux harkis, d'un projet visant à inscrire dans la loi la reconnaissance et la réparation à l'égard des harkis, d'un montant estimé à l'époque à 300 millions d'euros, par le Président de la République ;
- Annonce télévisée en date du 30 septembre, de mesures de maîtrise de l'évolution des prix du gaz naturel et de l'énergie, par le Premier ministre.

L'agacement du Haut Conseil des Finances Publiques face à ces nombreux manquements a été largement partagé par les membres de l'Assemblée nationale :

- *« Ce projet de loi de finances est toujours incomplet à l'heure de son examen en séance publique. En effet, nous sommes suspendus aux décisions du Président de la République sur le revenu d'engagement pour les jeunes et sur un potentiel plan d'investissement de 30 milliards d'euros. Il s'agit effectivement d'une organisation inédite, comme cela a été dit, mais qui méprise une fois de plus la représentation nationale. »* - Monsieur Alain Bruneel, pour le groupe Gauche Démocrate et Républicaine ;
- *« Pire encore, si le soutien aux secteurs en difficulté demeure important, nous regrettons que le présent budget ne contienne pas les crédits affectés au plan d'investissement France 2030. À l'heure où je vous parle, le Parlement ne dispose d'aucune visibilité sur les mesures qu'il doit discuter ; le Haut Conseil des finances publiques ne s'y est pas trompé, en refusant d'évaluer la crédibilité du volet « dépenses », une première dans son histoire. Ce budget à trous conduira nécessairement à ajouter au compte-gouttes, par voie d'amendement, de nombreux milliards d'euros ; en effet, en plus du plan France 2030, sont également absentes les dépenses afférentes par exemple au plan pour la ville de Marseille ou au revenu d'engagement pour les jeunes, si toutefois celui-ci voit le jour. »* - Madame Christine Pirès Beaune, pour le groupe Socialistes et apparentés ;
- *« Dans ce projet de loi ici présenté, il y a une série de mesures avancées par le président Macron qui n'apparaissent pas, ou d'autres, dont on ne sait même pas comment elles seront financées ni en quoi elles consistent. De l'autre côté de la balance, pour mettre tout cela en équilibre, les recettes sont sous-estimées au regard des prévisions de croissance, qui pourtant font consensus. »* - Madame Sabine Rubin, pour le groupe La France insoumise ;
- *« Même le Haut Conseil des finances publiques, qui a pourtant coutume d'être très prudent, dénonce des impasses dans la présentation des comptes et regrette que le niveau des dépenses soit « vraisemblablement sous-estimé ». Fait exceptionnel en cinq ans, il estime ne pas pouvoir prononcer un avis éclairé et appelle à « la plus grande vigilance » quant à la situation de nos finances publiques. »* - Madame Véronique Louwagie, pour le groupe Les Républicains ;
- *« Pour la première fois pendant cette législature, le Haut Conseil a regretté « des conditions de saisine qui ne lui permettent pas de rendre un avis pleinement éclairé sur les prévisions de finances publiques pour 2022 à l'intention du Parlement et des citoyens, en application de son mandat. » Il s'est donc déclaré incapable d'évaluer la plausibilité du déficit public annoncé pour 2022 »* - Monsieur Michel Zumkeller, pour le groupe UDI et indépendants ;

- « Première caractéristique : c'est un texte incomplet, voire insincère. [...] Il y a deux semaines, lors de notre débat sur La Chaîne parlementaire (LCP), le rapporteur général a reconnu lui-même que les dépenses non budgétées se situaient entre 5 et 6 milliards d'euros. Pour la première fois, le Haut Conseil des finances publiques s'est déclaré incapable de se prononcer sur la plausibilité de la prévision de déficit pour 2022, du fait de l'absence de budgétisation de dépenses liées à des décisions présidentielles ou gouvernementales. » - Monsieur Charles de Courson, pour le groupe Libertés et territoires ;
- « Ce budget, monsieur le rapporteur général, est inédit par ce qu'il ne contient pas. On a coutume de parler de « trous dans la raquette » [...] mais il faudrait parler là, non plus de trous mais de cratères ! » - Monsieur Éric Woerth, président de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire.
- « Incomplet, c'est une certitude. Le rapporteur général évalue à 6 milliards d'euros les dépenses manquantes, mais il ne tient pas compte de tout, malgré son souci de vérité, parce qu'il n'arrive pas à suivre la cadence infernale des promesses présidentielles. Quant au Haut Conseil des finances publiques, il s'estime, et c'est une première, incapable « de se prononcer sur la plausibilité de la prévision de déficit pour 2022 ». Insincère, le budget l'est aussi au sens de l'article 32 de la loi organique de 2001, ainsi que de la jurisprudence du Conseil constitutionnel. » - Monsieur Gilles Carrez, ancien rapporteur général du budget et ancien président de la commission des finances ;
- « Par ailleurs, je vous confirme avoir déjà demandé au Gouvernement – je le referai devant vous – de produire une étude d'impact afin que nous disposions des détails les plus précis et puissions ainsi voter en toute connaissance de cause. Sur le fond, je suis donc d'accord avec vous. » - Monsieur Laurent Saint-Martin, rapporteur général du budget, en réponse à Monsieur Gilles Carrez.

En effet, sans les conclusions du Haut Conseil, les parlementaires n'ont pas pu être correctement éclairés sur le projet de loi de finances. En particulier, les requérantes et requérants appellent l'attention de votre Conseil sur le fait qu'en ne permettant pas au Haut Conseil des Finances Publiques de s'exprimer faute d'éléments suffisants, le Gouvernement a violé la loi organique citée précédemment, ce qui n'aurait pas été le cas si le Haut Conseil des Finances Publiques avait *a minima* été en mesure de déclarer insincère le projet de loi de finances. Dans une telle hypothèse, les parlementaires auraient au moins été avertis des malfaçons du projet de loi de finances qui leur était présenté.

Vous avez considéré à plusieurs reprises que « la sincérité de la loi de finances de l'année se caractérise par l'absence d'intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre qu'elle détermine » (votre décision n° 2015-725 DC du 29 décembre 2015, cons. 4.). Par analogie, en présentant un projet de loi de finances incomplet ne permettant pas de déterminer les grandes lignes de son équilibre, et ne permettant ainsi pas aux parlementaires d'estimer correctement les conséquences de leurs votes faute de connaître des pans fondamentaux amenés à être examinés ultérieurement par amendements, le présent texte a méconnu, dans sa procédure d'adoption, le principe à valeur constitutionnelle de clarté et de sincérité des débats parlementaires, ainsi que les articles 32 et 55 de la loi organique n° 2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances.

Au surplus, en conséquence - logique - du dépôt d'un projet de loi finances incomplet, la procédure législative a été viciée par des conditions d'examen ne permettant pas aux parlementaires d'exercer

correctement leur rôle, tant au regard du volet « recettes » que du volet « dépenses » du projet de loi de finances.

### B. Sur l'insincérité du volet « recettes »

Le texte initialement déposé retenait pour hypothèse macroéconomique une prévision de croissance de l'activité de 6 % pour 2021, alors que le consensus s'établissait à un niveau supérieur : 6,3 % selon la Banque de France (prévision du 13 septembre 2021) et 6,25 % selon l'Institut national de la statistique et des études économiques (prévision du 7 septembre 2021).

Conséquences de cette mésestimation, une surévaluation des dépenses automatiques, et une sous-évaluation du dynamisme des recettes. Cette mésestimation a permis une révision - évidemment favorable - des hypothèses par amendement (amendements n° DII-1<sup>2</sup> et DII-2<sup>3</sup> de seconde délibération) en fin de première lecture à l'Assemblée nationale, le 12 novembre (conséquence d'un amendement similaire de révision des hypothèses macroéconomiques déposé et adopté deux jours plus tôt au projet de loi de finances rectificatives<sup>4</sup>). Une autre révision intervenue en nouvelle lecture le 10 décembre (amendement n° 951<sup>5</sup>) a en outre augmenté encore davantage les recettes. Cette technique a permis au Gouvernement d'accroître artificiellement les prévisions de recettes, et donc d'opérer une révision du solde, de -4,8 % du PIB à -5 %, bien moins dégradée que sans cette manipulation budgétaire, puisque le solde aurait alors été dégradé de -5,2 %.

Ces révisions successives des prévisions macroéconomiques à des niveaux conformes au consensus ont ainsi concouru à la dissimulation du nombre important des mesures introduites par amendement, au mépris du débat parlementaire. On dénombre ainsi un total de plus de 220 amendements gouvernementaux déposés et adoptés sur le projet de loi de finances, un record dans l'histoire parlementaire récente. Parmi eux, on pourra relever en particulier l'amendement n° 2389 qui inscrit<sup>6</sup> 34 milliards d'euros de dépenses en autorisations d'engagement et 3,5 milliards d'euros de dépenses en crédits de paiement, ainsi qu'une série de 22 amendements relatifs au « plan Achats », inscrivant environ 58,7 millions d'euros d'économies, déposés jusqu'à 3 heures du matin le matin de l'examen en nouvelle lecture du texte par l'Assemblée nationale.

En procédant ainsi, le Gouvernement a faussé la sincérité des débats budgétaires, puisque l'intégralité des votes des membres de l'Assemblée nationale sur les première et seconde parties du projet de loi de finances ont ensuite eu lieu sur le fondement de mauvaises estimations des hypothèses macroéconomiques.

### C. Sur l'insincérité du volet « dépenses »

S'il est bien entendu naturel que le montant des dépenses budgétaires inscrites évolue au cours de la discussion parlementaire, il est particulièrement notable cette année que ce montant, qui s'élevait à 677 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 515,6 milliards en crédits de paiement

---

<sup>2</sup> <http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/amendements/4482D/AN/1>

<sup>3</sup> <http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/amendements/4482D/AN/2>

<sup>4</sup> <http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/amendements/4629/AN/123>

<sup>5</sup> <http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/amendements/4709/AN/951>

<sup>6</sup> <https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/amendements/4482C/AN/2389>

dans la version initiale du texte déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale, a été relevé à 717 milliards et 522,2 milliards respectivement au terme de l'examen parlementaire. Cette évolution de 40 milliards (6 %) en autorisations d'engagement et 6,56 milliards (1,3 %) en crédits de paiement respectivement est presque intégralement de la responsabilité du gouvernement. En effet, sur ces milliards supplémentaires, 39,75 milliards (99,4 %) et 6,4 milliards (97,6 %) sont respectivement du fait d'amendements gouvernementaux, contre 251,8 millions et 151,8 millions d'euros qui sont du fait d'amendements parlementaires.

Les autrices et auteurs de la présente saisine entendent que le Gouvernement dispose du droit d'amendement et qu'aucune norme constitutionnelle ne lui interdit d'en faire usage afin d'ajouter de nouvelles mesures en cours de discussion parlementaire. Néanmoins, ils estiment que seul un usage raisonnable de ce droit permet de conserver la lisibilité et le sérieux des débats parlementaires.

En faisant un usage manifestement excessif de cette faculté d'amender en cours de discussion plutôt que de présenter un texte complet, le Gouvernement y contrevient. Poussée à l'extrême, cette logique pourrait permettre à un Gouvernement de déposer un projet de loi de finances ne contenant qu'une poignée d'articles, ainsi que des hypothèses macroéconomiques s'écartant de tout consensus, pour le compléter ensuite par amendements déposés quelques minutes avant leur examen, ce qui permettrait à la fois de s'affranchir des obligations liées (évaluation préalable, avis du Conseil d'État, avis du Haut Conseil des Finances Publiques) et d'empêcher les membres du Parlement de procéder à leurs missions de contrôle de l'action du Gouvernement et d'examen de la loi.

#### D. Sur la violation du droit d'amendement des membres de l'Assemblée nationale

Les requérantes et requérants souhaitent en outre relever que ces conditions dégradées d'examen ont amené à la violation de la première phrase de l'article 44 de la Constitution. En effet, l'amendement n° 2389 précité du Gouvernement lors de première lecture étant un amendement de crédits, les parlementaires n'ont pas pu procéder au dépôt de sous-amendements, les amendements de crédit n'étant matériellement pas sous-amendables.

En outre, puisque l'amendement en question a été déposé après l'expiration du délai de dépôt opposable aux parlementaires, les parlementaires n'ont pas non plus pu procéder au dépôt d'amendements venant en concurrence de l'amendement n° 2389. Dès lors, parce qu'ils ont été empêchés d'amender le texte sur ce sujet, le droit d'amendement des membres de l'Assemblée nationale, garanti par l'article 44 de la Constitution, a été violé.

## II. Sur la méconnaissance du principe de sincérité budgétaire

Les requérantes et requérants estiment ensuite que le texte définitivement adopté contrevient au principe à valeur constitutionnelle de sincérité budgétaire expressément consacré par les textes organiques, notamment par les articles 27, 31 et 32 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances, et ce à plusieurs titres.

A. Sur la sous-évaluation chronique et manifeste des prévisions de recettes, perpétuée par le présent projet de loi de finances

Tout d'abord, il convient d'évoquer que la sous-évaluation des recettes évoquée au I relève d'une stratégie chronique de sous-évaluation des recettes qui n'est pas contenue au présent projet de loi de finances, mais s'étend également aux lois de finances précédemment promulguées. Ainsi :

- L'article 57 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018 prévoyait un montant net de recettes fiscales de 286,605 milliards d'euros, finalement sous-estimé de 8,787 milliards (cf. article 1 de la loi n° 2019-811 du 1er août 2019 de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2018) ;
- L'article 98 de loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019 prévoyait un montant net de recettes fiscales de 273,532 milliards d'euros, finalement sous-estimé de 7,757 milliards d'euros (cf. article 1 de la loi n° 2020-937 du 30 juillet 2020 de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2019) ;
- L'article 96 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 prévoyait un montant net de recettes fiscales de 293,001 milliards d'euros, finalement surestimé de 37,047 milliards (cf. article 1 de la loi n° 2021-1039 du 5 août 2021 de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2020) - surestimation qui se comprend aisément du fait de la survenance de la crise sanitaire ;
- L'article 93 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021 prévoyait un montant net de recettes fiscales de 257,870 milliards d'euros, finalement sous-estimé de 20,7 milliards (cf. page 8 du tome I de l'Évaluation des voies et moyens annexée au projet de loi de finances pour 2022, faute de loi de règlement pour l'exercice 2021).

Pour l'exercice 2022, eu égard à la prévision de recettes fiscales nettes de 255,953 milliards d'euros inscrite dans le texte déferé, prévision inférieure à la prévision pour 2021 (257,870 milliards d'euros), et bien inférieure au montant effectif des recettes fiscales nettes pour 2021 (278,6 milliards d'euros), malgré des taux de croissance attendus bien supérieurs, de +6,25 % en 2021 et +4 % en 2022, les requérantes et requérants estiment que cette tendance à la sous-évaluation manifeste est répétée une fois encore.

Cette sous-évaluation chronique permet au Gouvernement, à chaque exercice budgétaire, d'afficher en fin d'exercice un résultat bien meilleur que celui prévu dans les projets de lois de finances examinées par les chambres parlementaires, qui sont donc examinés sur des fondements trompeurs, caractérisant une « *intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre que [la loi de finances] détermine* ».

B. Sur la disproportion entre autorisations d'engagement et crédits de paiement ouverts

Ensuite, il convient de noter l'importante disproportion entre les autorisations d'engagement et les crédits de paiement ouverts par le texte déferé. Ainsi, il ouvre 717,66 milliards d'euros d'autorisations d'engagement, contre 522,51 milliards d'euros seulement en crédits de paiement, soit une différence de presque 200 milliards d'euros.

Cet écart conséquent entre autorisations d'engagement et crédits de paiement témoigne d'une volonté du Gouvernement d'annoncer des dépenses élevées, sans pour autant engager de manière précise les finances publiques. En effet, les autorisations d'engagement, par définition, ne contraignent à aucune dépense, et surtout, à aucun bornage temporel, et peuvent ainsi n'avoir qu'une valeur d'annonce, de déclaration générale d'intention.

En n'ouvrant en crédits de paiement qu'une partie résiduelle des crédits ouverts en autorisations d'engagement, et en n'indiquant aucun élément quant au calendrier des ouvertures de crédits de paiement ultérieurement à 2022, le projet de loi de finances méconnaît le principe à valeur constitutionnelle de sincérité budgétaire.

L'analyse développée au deux paragraphes précédents s'applique tout particulièrement aux crédits ouverts sur la mission « Investir pour la France de 2030 » par l'amendement n° 2389 relatif au plan d'investissement « France 2030 ». En effet, par cet amendement, il est ouvert sur cette mission 34 milliards d'euros en autorisations d'engagements, mais seulement 3,5 milliards d'euros en crédits de paiement, sans qu'il n'ait été indiqué, dans l'amendement ou dans les prises de parole des membres du Gouvernement, d'éléments quant à l'échéancier, sur les exercices postérieurs à 2022, des 27 milliards d'euros de crédits de paiement restants à ouvrir suite à cet amendement. Ainsi, plus encore que le reste du projet de loi de finances, les crédits ouverts par cet amendement sur la mission « Investir pour la France de 2030 » méconnaissent le principe rappelé ci-dessus.

—

Par ces motifs et tous autres à déduire ou suppléer même d'office, les députés auteurs et députées autrices de la présente saisine, vous demandent de bien vouloir invalider les dispositions ainsi entachées d'inconstitutionnalité.