



RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

LIBERTÉ - ÉGALITÉ - FRATERNITÉ

Monsieur Laurent FABIUS
Président
Conseil Constitutionnel
2, rue Montpensier
75 001 PARIS

Paris, le 22 décembre 2023

Monsieur le Président,

Conformément au second alinéa de l'article 61 de la Constitution, nous avons l'honneur de déférer au Conseil Constitutionnel le projet de loi de finances pour 2024.

A cet effet, vous trouverez 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'assurance de notre haute considération,

Mathilde Panot

Présidente du groupe la France insoumise - NUPES

André Chassaigne

Président du groupe Gauche démocrate et républicaine - NUPES

Cyrielle Châtelain

Présidente du groupe Écologiste – NUPES

Boris Vallaud

Président du groupe Socialistes et apparentés

**Recours devant le Conseil constitutionnel sur
le projet de loi de finances pour 2024**

Paris, le 22 décembre 2023

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 de la loi de finances pour 2024, dans sa version définitive tel qu'adoptée par l'Assemblée nationale le 21 décembre 2023. Les députées autrices et les députés auteurs de la présente saisine estiment qu'un certain nombre d'articles de cette loi sont manifestement contraires à plusieurs dispositions, principes et objectifs à valeur constitutionnelle ou organique.

En effet, certains des articles portent atteinte à la lisibilité et l'intelligibilité du droit, à la double consécration de la laïcité par les normes de valeur constitutionnelle, à l'exigence de sincérité des débats parlementaires, aux garanties légales de l'objectif à valeur constitutionnelle de la protection de la santé publique, au principe à valeur constitutionnelle d'égalité devant la loi et d'égalité devant les charges publiques, à l'objectif à valeur constitutionnelle de lutte contre la fraude fiscale et contre l'optimisation fiscale, au principe constitutionnel de la protection de l'environnement et au principe de séparation du pouvoir législatif et du pouvoir judiciaire.

Enfin, cette loi comporte plusieurs cavaliers budgétaires, en violation de la loi organique relative aux lois de finances.

Remarque liminaire : tout au long de ce recours, il est fait référence aux articles du projet de loi de finances déféré dans leur numérotation temporaire utilisée lors de la navette parlementaire, et non dans leur numérotation finale.

1. Sur la méconnaissance du principe constitutionnel de la protection de l'environnement et du principe de séparation du pouvoir législatif et du pouvoir judiciaire

L'article 49 *sexvicies* prévoit que l'État devra s'assurer de l'extraction des déchets entreposés au sein du dispositif de stockage souterrain en couches géologiques profondes des produits dangereux non radioactifs présents sur le territoire de la commune de Wittelsheim, dit « *Stocamine* », lorsque des techniques de robotisation rigoureusement éprouvées seront disponibles et dès lors que les résultats de la surveillance mettront en évidence un impact lié à la remontée de l'eau saumurée sur le stockage des déchets.

Les députées et députés requérants estiment que cet article mérite censure à plusieurs titres.

A. L'article 49 sexvicies méconnaît l'objectif de valeur constitutionnelle de la protection de l'environnement

Aux termes du préambule de la Charte de l'environnement, qui érige un ensemble de droits, devoirs et principes environnementaux au rang de normes de valeur constitutionnelle : « *l'avenir et l'existence même de l'humanité sont indissociables de son milieu naturel ; / (...) l'environnement est le patrimoine commun des êtres humains ; / (...) la préservation de l'environnement doit être recherchée au même titre que les autres intérêts fondamentaux de la Nation ; / (...) afin d'assurer un développement durable, les choix destinés à répondre aux besoins du présent ne doivent pas compromettre la capacité des générations futures et des autres peuples à satisfaire leurs propres besoins (...)* ». Il en découle que la protection de l'environnement, patrimoine commun des êtres humains, constitue un objectif de valeur constitutionnelle (décision n° 2019-823 QPC du 31 janvier 2020, paragr. 4).

Aux termes de la décision du 12 août 2022, votre Conseil avait jugé *"qu'il résulte [...] du préambule de la Charte de l'environnement que la préservation de l'environnement doit être recherchée au même titre que les autres intérêts fondamentaux de la Nation et que les choix destinés à répondre aux besoins du présent ne doivent pas compromettre la capacité des générations futures à satisfaire leurs propres besoins"* (décision n°2022-843 DC)

Cette recherche de la préservation de l'environnement avait en particulier été précisée par votre décision du 27 octobre 2023, aux termes : *"lorsqu'il adopte des mesures susceptibles de porter une atteinte grave et durable à un environnement équilibré et respectueux de la santé, le législateur doit veiller à ce que les choix destinés à répondre aux besoins du présent ne compromettent pas la capacité des générations futures et des autres peuples à satisfaire leurs propres besoins, en préservant leur liberté de choix à cet égard"* (Décision n° 2023-1066 QPC du 27 octobre 2023).

Le 7 novembre 2023, ultérieurement à votre décision et se fondant sur celle-ci, c'est notamment dans un souci de préservation de ce droit des générations futures que le tribunal administratif de Strasbourg a suspendu par ordonnance l'arrêté préfectoral prolongeant l'autorisation de la société des Mines de Potasse d'Alsace (MDPA) visant à confiner définitivement ses déchets, estimant que la décision de stockage des déchets était susceptible de méconnaître l'article 1er de la Charte de l'environnement, qui dispose que *"Chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé"*, éclairé par le septième alinéa de son préambule, selon lequel *"afin d'assurer un développement durable, les choix destinés à répondre aux besoins du présent ne doivent pas compromettre la capacité des générations futures et des autres peuples à satisfaire leurs propres besoins"*.

Or l'article déferé met en place des mesures qui portent une atteinte durable à l'environnement, et qui compromettent gravement le droit des générations futures à satisfaire leurs propres besoins, sans leur donner de liberté de choix.

Tout d'abord, l'article prévoit que l'État s'assurera de l'extraction des déchets « *dès lors que les résultats de la surveillance mettent en évidence un impact lié à la remontée de l'eau saumurée sur le stockage des déchets* ». En conséquence, les mesures d'extraction des déchets enfouis ne seraient prises que lorsque des dégâts seraient constatés, et non pas en prévention, ce qui avalise un grave préjudice sur la qualité en eau de la nappe phréatique rhénane.

Or il est à souligner le caractère certain du risque induit par ce projet : toutes les études^{1, 2, 3, 4} concordent sur le fait que la saumure polluée au contact des déchets dangereux entreposés au sein du dispositif *Stocamine* remontera inexorablement jusqu'à la nappe phréatique, et ce, quelle que soit la qualité des sarcophages réalisés pour sceller les galeries. Toute la nappe phréatique rhénane, plus importante nappe phréatique d'Europe et qui couvre aujourd'hui 75 % des besoins en eau potable de plus de 3 millions de personnes, notamment en Alsace et dans le Bade-Wurtemberg, serait alors très probablement infectée et impropre à la consommation humaine. En raison de la haute toxicité des matériaux des 42 000 tonnes de déchets enfouis, dont notamment le mercure, l'arsenic, l'amiante et le chrome, la santé des habitantes et des habitants de cette région serait alors mise en danger, au même titre que leur environnement de vie.

C'est notamment ce que pointe le rapport d'information du 18 septembre 2018 de l'Assemblée nationale, par MM. Vincent Thiébaud, Bruno Fuchs et Raphaël Schellenberger sur le site de stockage souterrain de déchets *Stocamine*, qui invite à appliquer le principe de précaution : *"les déchets doivent être extraits si cela est techniquement possible, afin de ne pas faire peser un risque grave sur l'environnement – mais également sur la population."*⁵

Ensuite, l'article déferé ne constitue pas une garantie de réversibilité du confinement. Selon les termes de l'article L. 542-10-1 du code de l'environnement, la réversibilité, pour un stockage de déchets, est définie à comme « *la capacité, pour les générations successives, soit de poursuivre la construction puis l'exploitation des tranches successives d'un stockage, soit de réévaluer les choix définis antérieurement et de faire évoluer les solutions de gestion* ». Le caractère véritablement réversible du stockage ne dépend donc pas de technologies futures, mais de la forme que prendrait le confinement s'il était mis en œuvre dès à présent.

Or il est prévu de sceller les 42 000 tonnes de déchets dans des sarcophages dont le but est de garantir l'étanchéité du stockage pour plusieurs centaines d'années. L'opération

¹ Bazargan-Sabet B., Gehl P., Sabourault Ph. (2018) - Délais de déstockage total des déchets (hors bloc incendié) *Stocamine* : analyse du délai de 15 ans et de scénarios alternatifs;

² Rapport final BRGM/RP-68334-FR. 224 p., 23 fig., 4 tab., 6 ann. Figure 3 : Vue schématique des blocs du site de stockage, page 17 ;

³ Rapport DREAL Grand-Est en vue du Coderst du 12 juillet 2023; étude réalisée en 1996 par l'Ecole des Mines de Paris pour le dossier d'autorisation de *Stocamine* ;

⁴ Rapport d'étude du 1er juin 2016, DRS-16-157108-05017A Réponse aux sollicitations de l'Autorité Environnementale et du tiers expert, INERIS

⁵

https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/micstoc/l15b1239_rapport-information#_Toc256000056
page 1

nécessitera l'utilisation de 130 000 mètres cubes de béton, qui empêcheront toute opération future de déstockage par la nature et l'ampleur du dispositif mis en place.

En ce sens, le Tribunal administratif de Strasbourg considère dans son jugement du 12 janvier 2023 n°2202043 que la réversibilité en l'état actuel n'est pas possible : « *Il résulte de l'instruction que les travaux précités, eu égard à leur nature, ont un caractère définitif. Si la société MDPA fait valoir que les barrières de confinement en béton dont l'achèvement a été autorisé pourraient être ultérieurement détruites par havage, elle ne produit aucun élément technique de nature à établir la possibilité de retirer ces barrières ou, à tout le moins, d'y forer un passage suffisant pour le transport de déchets, tout en prenant en compte la fragilité de la mine. En outre, il ressort tant des termes de l'arrêté contesté que de son dispositif que ces travaux sont nécessaires au confinement des déchets et qu'ils ont donc vocation à être entrepris en vue d'organiser le stockage des déchets pour une durée illimitée. Dès lors, ces mesures, qui anticipent sur la délivrance d'une autorisation que la société MDPA est mise en demeure de solliciter, ne présentent pas un caractère provisoire.* » Ce jugement a autorité de chose jugée puisqu'il n'a pas fait l'objet d'un appel. L'impossibilité de la réversibilité en l'état actuel des connaissances est d'ailleurs reconnue par le Gouvernement lui-même : l'exposé sommaire de son amendement n° II-3005 en première lecture à l'Assemblée nationale, qui a créé l'article déferé, mentionne que les techniques de robotique pour pouvoir aller rechercher les déchets enclavés sont « *non actuellement disponibles* ».

Aussi, cet article constitue une menace pour la santé publique et l'environnement en ce qu'il ne permet pas de garantir la réversibilité du confinement des déchets et crée un risque avéré et certain de pollution de la nappe phréatique rhénane, compromettant gravement la capacité des générations futures à satisfaire leurs propres besoins, en premier lieu en eau potable. À ce titre, l'article est contraire à l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de l'environnement tel que votre Conseil le définit.

B. L'article 49 sexvicies méconnaît l'article 4 de la Charte de l'environnement

L'article 4 de la Charte de l'environnement dispose que « *Toute personne doit contribuer à la réparation des dommages qu'elle cause à l'environnement, dans les conditions définies par la loi* ». Dans votre décision n° 2020-881 QPC du 5 février 2021, vous avez précisé qu'« *il incombe au législateur de déterminer, dans le respect des principes ainsi énoncés, les modalités de la mise en œuvre de ces dispositions* ».

Il résulte des travaux préparatoires de la loi du 8 août 2016 que, en adoptant cette loi, le législateur a entendu mettre en œuvre l'article 4 de la Charte de l'environnement. À cette fin, il a prévu que, outre les dommages à l'environnement préjudiciables aux personnes physiques ou morales, doivent également être réparés les dommages affectant exclusivement l'environnement. Selon l'article 1247 du code civil, ces dommages incluent les atteintes non seulement aux bénéfices collectifs tirés par l'homme de l'environnement, mais également aux éléments ou aux fonctions des écosystèmes.

Le code de l'environnement définit à son article L. 110-1 le principe de pollueur-payeur comme suit : « *Le principe pollueur-payeur, selon lequel les frais résultants des mesures de prévention, de réduction de la pollution et de lutte contre celle-ci doivent être supportés par le pollueur* ». Cette disposition couvre tant les pollutions effectivement réalisées que les travaux visant à prévenir ou à limiter ces pollutions.

Ainsi, l'article déferé méconnaît le « *principe pollueur-payeur* » en ce qu'il transfère à la collectivité nationale la charge d'une dépense financière qu'une personne privée ou une personne publique autre que l'État, en l'occurrence la société MDPA, devrait pourtant prendre en charge, en tant que responsable d'une pollution.

Par ailleurs, quand bien même l'État ayant engagé des dépenses futures pourrait se retourner contre le pollueur pour engager sa responsabilité, il n'a aucune garantie d'existence ni de solvabilité dudit pollueur au moment des faits, compte tenu des échéances de temps pour lesquelles s'appliquent le risque provoqué par cet enfouissement. La collectivité nationale supportera donc l'obligation de réparation aux éléments ou aux fonctions des écosystèmes ou aux bénéfices collectifs tirés par l'homme de l'environnement à la place du pollueur réel, en contradiction avec les exigences du principe « *pollueur-payeur* ».

Dès lors que l'État apporte cette garantie à la place des entreprises polluantes, il permet une exemption de fait à la Société MDPA de supporter les frais financiers de lutte contre la pollution. L'article déferé permet aux entreprises d'être exemptées de la constitution de garanties financières, qui doivent normalement affecter leur propre budget. Il méconnaît ainsi l'article 4 de la Charte de l'environnement. Ce contournement de la règle de droit prend toute son acuité lorsque l'on observe le fonds de garantie qui était alloué par application de l'arrêté initial du 3 février 1997 aux fins de garantir la réversibilité. Les montants alloués à ce fonds étaient alors disproportionnellement insuffisants pour couvrir les coûts de cette réversibilité. Les montants de ce fonds s'élevaient alors à 2,4 millions d'euros, pour un coût d'extraction des déchets estimé en 2020 à 460 millions d'euros.

En conséquence, il apparaît manifeste aux requérantes et requérants que l'article déferé prévoit des dispositions à la réversibilité altérée, contraires au droit des générations futures, soit à l'article 4 de la Charte de l'Environnement, et *a minima* contraires au principe de pollueur-payeur.

C. L'article 49 sexvicies méconnaît le principe de séparation des pouvoirs

Aux termes de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, « *Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution* ». Ce principe de séparation des pouvoirs a notamment été précisé par votre Conseil, actant une réserve de compétence au profit du juge administratif : « *conformément à la conception française de la séparation des pouvoirs, figure au nombre des « principes fondamentaux reconnus par les lois de la République » celui selon lequel, à l'exception des matières réservées par nature à l'autorité judiciaire, relève en dernier ressort de la compétence de la juridiction administrative l'annulation ou la*

réformation des décisions prises, dans l'exercice des prérogatives de puissance publique, par les autorités exerçant le pouvoir exécutif, leurs agents, les collectivités territoriales de la République ou les organismes publics placés sous leur autorité ou leur contrôle » (votre décision n° 86-224 DC du 23 janvier 1987).

Le 28 septembre 2023, un arrêté préfectoral a prolongé de manière illimitée l'autorisation donnée à la société des Mines de Potasse d'Alsace (MDPA) de stockage des déchets. Cet arrêté a été suspendu par une décision du 7 novembre 2023 du Tribunal administratif de Strasbourg saisi en référé. Dans son ordonnance de référé, le Tribunal a jugé qu'il existait un doute sérieux sur la légalité de l'arrêté du 28 septembre 2023 pour plusieurs raisons, dont le fait que l'arrêté est susceptible de méconnaître l'article 1er de la Charte de l'environnement, qui dispose que « *Chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé* », sous le prisme du septième alinéa de son préambule : « *afin d'assurer un développement durable, les choix destinés à répondre aux besoins du présent ne doivent pas compromettre la capacité des générations futures et des autres peuples à satisfaire leurs propres besoins* ». Ce dernier principe, dit de « *protection des générations futures* », a été reconnu pour la première fois récemment par votre Conseil dans votre décision n° 2023-1066 QPC du 27 octobre 2023.

Selon le Gouvernement, l'article 49 *sexvicies* a vocation à conformer à cette jurisprudence la décision de procéder au confinement de Stocamine. Le ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires l'a par exemple affirmé explicitement devant plusieurs médias locaux, lors d'un déplacement à Metz le 14 novembre, en déclarant à propos de cet article : « *en créant dès maintenant les conditions budgétaires et juridiques pour aller les chercher, nous remplissons notre obligation vis-à-vis des générations futures* ».

Ainsi, l'article déferé vient s'immiscer dans la procédure juridique en cours, alors que le recours en annulation déposé par Alsace Nature est en cours d'instruction par le Tribunal administratif de Strasbourg et que le pourvoi en cassation relatif à la suspension de l'arrêté préfectoral du 28 septembre 2023 est également en cours d'instruction par le Conseil d'État.

En effet, du point de vue de la procédure administrative contentieuse, le recours dirigé contre l'arrêté préfectoral du 28 septembre 2023 appartient au domaine du plein contentieux, dont l'une des caractéristiques est que le juge statue au regard des éléments de faits et de droits tels qu'ils existent au moment du jugement et non, comme en excès de pouvoir au moment de la décision attaquée.

Ainsi, si l'article déferé devait être promulgué, le pouvoir législatif viendrait parasiter l'intervention des juridictions administratives, dans la mesure où il apporterait un élément de droit nouveau devant être intégré à l'analyse juridictionnelle.

Par conséquent, l'article déferé enfreint le principe de séparation des pouvoirs tel qu'il découle de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 en ce qu'il constitue un empiètement du pouvoir législatif et exécutif sur les fonctions dévolues constitutionnellement au pouvoir du juge administratif, comme le rappelle la jurisprudence du

Conseil constitutionnel (Cons. Const., n°2008-562 DC du 21 février 2008 ; Cons. Const., n° 2011-192 QPC du 10 novembre 2011).

D. L'article 49 sexvicies constitue un cavalier budgétaire

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* ». Or les dispositions du premier paragraphe de l'article 49 sexvicies ne peuvent être rattachées au domaine des lois de finances tel que défini par l'article 34 de la loi organique relative aux lois de finances. Le Sénat avait d'ailleurs adopté la suppression de l'article attaqué pour cette raison, par l'amendement II-1379 de première lecture, dont l'exposé sommaire détaille que « *Cet article présente les caractéristiques d'un cavalier budgétaire* ». Une mesure analogue avait déjà été introduite par amendement dans le cadre de la loi de finances pour 2022, et avait alors fait l'objet de votre censure pour cavalier budgétaire

Il ne s'agit en effet ni d'une disposition affectant directement les dépenses budgétaires de l'année 2024, ni d'un article correspondant à une autre des dispositions prévues ou autorisées en loi de finances par l'article 34 de la Loi organique relative aux lois de finances (LOLF).

1) L'article 49 sexvicies est sans objet sur les dépenses publiques en 2024

Le premier paragraphe de l'article 49 sexvicies contrevient au 7° du titre II de l'article 34 de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2021 relative aux lois de finances. Ces dispositions conditionnent la possibilité de toucher aux dépenses des années ultérieures à l'affectation des dépenses de l'année à venir. En réaction à une suspension contentieuse par le Tribunal administratif de Strasbourg, le premier paragraphe de l'article contesté n'a que pour objet d'afficher l'intention du Gouvernement de créer une hypothétique et lointaine dépense budgétaire affectant directement des années ultérieures pour opérer un hypothétique déstockage des déchets lorsque deux conditions seront toutes deux strictement remplies :

- D'abord, les « *techniques de robotisation rigoureusement éprouvées, au regard de la sécurité des travailleurs et de la protection de l'environnement dans un contexte de mine grisouteuse seront disponibles* » doivent exister pour le Gouvernement.
- Ensuite, il est nécessaire que « *les résultats de la surveillance mettent en évidence un impact lié à la remontée de l'eau saumurée sur le stockage des déchets.* »

Or la conjonction de ces deux conditions se trouve rigoureusement impossible avant la fin de l'année 2024.

D'abord, comme précédemment indiqué, le Gouvernement indique dans l'objet de l'amendement dont est issu l'article contesté que les techniques de robotique mentionnées sont « *non actuellement disponibles* » et ne le seront vraisemblablement pas, selon lui, avant de nombreuses années. Ainsi, selon les termes du chapitre 1.3 « *Fermeture du site* » de

l'arrêté du préfet du Haut-Rhin du 28 septembre 2023, le Gouvernement projette d'achever au minimum la réalisation des travaux d'enfouissement des déchets avant le 31 décembre 2026. Ainsi, le Gouvernement n'envisage pas d'effectuer une dépense pour « l'extraction des déchets » avant cette date butoir, car il s'emploiera au contraire à les enfouir.

Ensuite, la mise en évidence d'impact liée à la remontée de l'eau saumurée sur le stockage des déchets ne peut survenir dans la seule prochaine année. En effet, le risque d'engorgement de la mine est actuellement estimé dans un délai compris entre 70 et 300 ans. Aussi, l'article déferé ne porte en réalité pas sur une dépense de l'année 2024, mais sur une dépense future qui se réalisera dans plusieurs dizaines d'années. En conséquence, la possibilité que l'article représente une dépense pour l'État en 2024 est nulle.

Enfin, il ne peut pas être soutenu que l'article contesté présente un caractère rattachable à l'article 165 de la loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 en ce que cette loi de finances porte sur l'année 2022 soit plusieurs années avant que les dispositions de l'article contesté ne soit éventuellement promulgué pour l'année 2024.

2) L'article 49 *sexvicies* ne correspond pas à une autre des dispositions prévues ou autorisées par l'article 34 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), notamment à une garantie financière

L'article 49 *sexvicies* ne correspond à aucune des autres dispositions prévues par l'article 34 de la loi organique relative aux lois de finances.

Il ne peut notamment pas être soutenu que l'article contesté présente une garantie financière. Cet article ne définit pas de risque qui pèse sur ce projet, il ne saurait par extension préciser les contours d'une quelconque garantie financière relative à ce risque.

Ensuite, l'article contesté ne prévoit pas les modalités essentielles du régime d'octroi, particulièrement en ce qu'il ne précise pas la nature totale ou non du régime de garantie ni l'existence d'un plafond de ressource à employer ou à défaut, les principales dispositions destinées à limiter l'engagement financier de l'État. Selon la jurisprudence de votre Conseil (Décision n° 2008-574 DC), un octroi de garanti est conditionné à l'existence d'un plafond ou d'un dispositif permettant la maîtrise financière de cette garantie. L'absence d'un tel dispositif ne peut également pas être contestée. Ainsi, l'article 49 *sexvicies* ne comprend pas une définition précise du régime de garantie.

En ne correspondant à aucune des dispositions prévues ou autorisées par l'article 34 de la loi organique relative aux lois de finances, l'article contesté est donc strictement étranger à l'objet d'une loi de finances. Les requérantes et requérants soutiennent donc que l'article 49 *sexvicies* présente un cavalier budgétaire dans cette loi de finances pour l'année 2024, et en demandent la censure

Les députées et les députés requérants soutiennent donc qu'au regard du principe constitutionnel de la protection de l'environnement, de l'article 4 de la Charte de

l'environnement, de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, et du dix-huitième alinéa de l'article 34 de la Constitution, l'article 49 *sexvicies* entre en contradiction avec la Constitution. Pour chacun de ces motifs, les requérantes et requérants demandent donc la censure de cet article.

2. Sur la méconnaissance de l'exigence de sincérité des débats parlementaires et l'atteinte aux garanties légales de l'objectif à valeur constitutionnelle de la protection de la santé publique

L'article 3 *septvicies* exonère de la taxe prévue à l'article 1613 bis du code général des impôts, dite « taxe prémix », certains produits déjà exonérés de l'accise sur les alcools. Les députées et députés requérants estiment que cette disposition méconnaît plusieurs principes constitutionnels.

Tout d'abord, cet article était présenté, dans l'exposé des motifs de l'amendement n° I-5439 en première lecture à l'Assemblée nationale qui l'a créé, comme ne concernant que les bouilleurs de cru particuliers :

« Le présent amendement conforte la simplification du régime fiscal des petits bouilleurs de cru particuliers prévue par le présent article en uniformisant le champ des exonérations des trois taxes sur les boissons alcools.

Ainsi, il étend l'exonération des petits bouilleurs de cru particuliers prévue par le présent article pour l'accise sur les alcools et pour la cotisation de sécurité sociale à la taxe sur les boissons dites « Premix » prévue à l'article 1613 bis du code général des impôts. »

Cette présentation est ainsi particulièrement parcellaire. En effet, l'article exonère de « taxe prémix » bien plus que les bouilleurs de cru particuliers, puisque sont exonérés tous les produits déjà exonérés de l'accise sur les alcools en application des articles suivants du code des impositions sur les biens et services :

- L.313-7 (produits dont l'alcool est dénaturé totalement),
- L. 313-8 (produits contenant de l'alcool mais non destinés à la consommation humaine),
- L. 313-9 (produits destinés à la consommation humaine contenant au plus 5 centilitres d'alcool par kilogramme, ou 8,5 centilitres s'agissant des chocolats),
- L. 313-10 (produits dans la production de vinaigres comestibles et de leurs succédanés),
- L. 313-11 (produits utilisés dans la production d'arômes alimentaires ou pour boissons lorsque le titre n'excède pas 1,2% vol.),
- L. 313-12 (produits utilisés dans la production de compléments alimentaires contenant de l'alcool éthylique),
- L. 313-13 (produits contenant de l'alcool utilisés dans la production de médicaments, produits à des fins médicales ou de recherche),

- L. 313-14 (produits contenant de l'alcool utilisés dans la production de produits n'en contenant pas),
- L. 313-32 (bières qui ne sont pas fabriquées dans le cadre d'une activité économique par un particulier pour sa consommation, celle de sa famille ou de ses invités),
- L. 313-34 (alcools produits par des bouilleurs de cru),
- L. 313-36 (produits consommés à bord de navires et d'avions de transport)
- et L. 313-36-1 (vins consommés en Corse).

Ainsi, en omettant de mentionner l'exonération créée sur onze catégories de produits sur douze dans l'exposé sommaire de l'amendement, la procédure d'adoption de cet article a méconnu l'exigence de sincérité des débats parlementaires qui découlent tant de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen que de l'article 3 de la Constitution de 1958, que vous avez déjà consacrée.

En outre, votre Conseil a déjà consacré la valeur constitutionnelle des exigences de la protection de la santé publique (par exemple, votre décision n° 90-283 DC du 8 janvier 1991, considérant 15). La taxe prémix, créée par l'article 29 de la loi n° 96-1160 du 27 décembre 1996 de financement de la sécurité sociale pour 1997 participe explicitement de cet objectif, comme l'indique par exemple le rapport des rapporteurs au Sénat lors de l'examen de la loi précitée⁶ :

« Pour des raisons de santé publique, l'Assemblée nationale a choisi d'instituer une taxe nouvelle sur les boissons dites « premix », dont la consommation se développe aujourd'hui chez les jeunes. Ces boissons sont préparées à partir de sodas et d'alcool et le plus souvent vendues dans des canettes de présentation attrayante. Ces boissons présentent un réel danger en termes de santé publique. En effet, elles sont commercialisées selon la même présentation que tous les sodas sans alcool, qui ont un grand succès chez les jeunes. Leur mise sur le marché correspond ainsi à l'expression d'une stratégie commerciale des fabricants d'alcools forts en direction des jeunes. La consommation de tels produits, qui peut apparaître comme anodine à ce public en raison de leur présentation, contribuera peut-être à créer une dépendance alcoolique chez des jeunes qui, a priori, n'auraient pas été menacés. »

Si ce n'est pas le cas pour toutes les exonérations à la « taxe prémix » créées par l'article attaqué, les requérantes et requérants estiment qu'exonérer de cette taxe les produits déjà exonérés de l'accise sur les alcools en application des articles L. 313-9, L. 313-32, L. 313-36 et L. 313-36-1 porte atteinte à la protection de la santé publique en participant à priver de garanties légales cet objectif, dans la mesure où rien ne justifie que la protection de la santé publique, en particulier des publics jeunes, soit amoindrie en Corse, à bord d'avions ou de navires, lorsque la production de l'alcool est familiale ou lorsque qu'il est question de certains produits comme les chocolats.

⁶ Rapport n° 66, tome IV (1996-1997) de MM. Charles DESCOURS, Jacques MACHET et Alain VASSELLE, déposé le 6 novembre 1996, sur l'article 24 bis, devenu l'article 29.

<https://www.senat.fr/rap/196-066-4/196-066-45.html#toc43>

Les requérants demandent donc la censure partielle de l'article, en censurant les références aux articles L. 313-9, L. 313-32, L. 313-36 et L. 313-36-1 du code des impositions sur les biens et services.

3. Sur la méconnaissance de la double consécration de la laïcité par les normes de valeur constitutionnelles

La Constitution ne prévoit aucune coopération entre État et communautés religieuses. Néanmoins, les pouvoirs publics et le législateur n'ignorent pas le fait religieux.

Selon votre jurisprudence, « *le principe de laïcité figure au nombre des droits et libertés que la Constitution garantit, il en résulte la neutralité de l'État, que la République ne reconnaît aucun culte, le respect de toutes les croyances, l'égalité de tous les citoyens devant la loi sans distinction de religion, que la République garantit le libre exercice des cultes et que la République ne salarie aucun culte* » (par exemple décision n° 2012-297 QPC du 21 février 2013, considérant 5). Au surplus, la loi de 1905 dispose en son article 2 que : « *La République ne reconnaît, ne salarie, ni ne subventionne aucun culte* ». En conséquence, il n'existe en principe en France, aucun financement direct des cultes sur fonds publics. Les subventions, même indirectes, tombent également sous le coup d'une interdiction de principe⁷.

L'article 3 *quinquies* du projet de loi de finances pour 2024 met en place une réduction d'impôt exceptionnel de 75 % pour les dons et versements au profit de la Fondation du patrimoine en vue d'assurer, la conservation et la restauration du patrimoine immobilier religieux. Les versements éligibles à ce taux majoré sont retenus dans la limite de 1 000 € par an et ne sont pas pris en compte pour l'appréciation des plafonds de versements au bénéfice d'autres organisations d'intérêt général. Par la minoration des recettes du budget de l'Etat à destination des édifices cultuels, cet article met en place une subvention de fait du budget général de l'Etat vers les activités culturelles.

En l'espèce, l'intention du législateur développée dans l'exposé sommaire de l'amendement n°I-4853 en première lecture à l'Assemblée nationale, qui a créé l'article attaqué, dispose que :

« En dépit du mouvement de déchristianisation que connaît la France depuis plusieurs décennies, ce patrimoine riche et varié – églises, chapelles, couvents, synagogues... – demeure investi d'une forte valeur symbolique pour la grande majorité des Français. »

Il est à noter que tout au long de l'exposé sommaire, la référence aux bâtiments religieux est exclusive : il n'est pas fait mention d'autres types de monuments. Il est ainsi manifeste que cet article vise à subventionner des cultes, en rupture avec l'interdiction de reconnaissance et de subvention des cultes qui découlent du principe de laïcité. Au surplus et bien que cela

⁷ « La jurisprudence constitutionnelle en matière de liberté confessionnelle et le régime juridique des cultes et de la liberté confessionnelle en France », Rapport du Conseil constitutionnel français, novembre 1998, p. 33.

soit ici accessoire, en citant les édifices religieux de certaines religions identifiées, et en omettant d'autres, l'article vise à subventionner certains cultes à l'exclusion des autres, en rupture avec l'impératif de neutralité de l'État qui découle également du principe de laïcité.

Cette même doctrine de neutralité de l'État impose à celui-ci qu'il ne se livre à aucune activité de promotion spécifique de valeurs religieuses. En mettant en place un taux de réduction d'impôts (75 %) supérieur au taux de droit commun (66 %) déjà applicable aux autres organismes d'intérêt général, assorti d'un plafond (mille euros) décompté de la limite des dons donnant lieu à des réduction d'impôt sur le revenu, cet article prévoit en outre une promotion indirecte au fait religieux.

En conséquence, les requérants demandent la censure de cet article 3 *quinvicies*, considéré comme adopté, en violation du principe de laïcité.

4. Sur la méconnaissance du principe à valeur constitutionnelle d'égalité devant la loi et d'égalité devant les charges publiques

Dans votre décision n° 2020-854 QPC du 31 juillet 2020, considérant n°4, vous avez estimé, sur le fondement des articles 13 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 et 34 de la Constitution, qu' « *il appartient au législateur de déterminer, dans le respect des principes constitutionnels et compte tenu des caractéristiques de chaque impôt, les règles selon lesquelles doivent être appréciées les facultés contributives. En particulier, pour assurer le respect du principe d'égalité, le législateur doit fonder son appréciation sur des critères objectifs et rationnels en fonction des buts qu'il se propose. Cette appréciation ne doit cependant pas entraîner de rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques.* »

Cette exigence rejoint celle en matière d'égalité devant la loi, d'après laquelle les différences de traitement instituées par le législateur, qu'elles procèdent d'une différence de situation ou repose sur une situation d'intérêt général, doivent être en rapport direct avec l'objet de la loi.

Or, en l'espèce, il apparaît que certains dispositifs d'exonération ne sont manifestement pas conformes au principe d'égalité devant la loi fiscale et au principe d'égalité devant les charges publiques. Ils se détaillent ainsi :

A. L'article 3 *sexvicies* méconnaît manifestement les principes à valeur constitutionnelle d'égalité devant la loi fiscale et d'égalité devant les charges publiques ainsi que l'objectif à valeur constitutionnelle de lutte contre l'évasion fiscale.

Cet article modifie l'article 81 du code général des impôts afin d'affranchir de l'impôt les traitements et salaires versés par les fédérations sportives internationales reconnues par le Comité international olympique et perçus au titre des années 2024 à 2029. Il crée également un article 1655 *octies* du même code qui prévoit également d'exonérer ces organismes de l'impôt sur les sociétés, de la cotisation foncière des entreprises et de la cotisation sur la

valeur ajoutée des entreprises au titre des bénéfices réalisés en France résultant de leurs activités afférentes à leurs missions de gouvernance du sport et de promotion de la pratique du sport

Ces dispositions entraînent une différence de traitement entre les contribuables qui conduit à une situation d'inégalité au regard de l'obligation de contribuer aux charges publiques. En offrant la possibilité d'affranchir certains salariés de l'impôt sur le revenu sur le seul fondement du type d'employeur, ou de l'impôt sur les sociétés, de la cotisation foncière des entreprises et de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, cet article crée une différenciation devant la loi fiscale et les charges publiques entre les redevables sans que leur capacité contributive ne soit prise en compte. Cette exception risque en conséquence de s'appliquer à des fédérations dont le résultat fiscal et la taille s'avèrent incomparables ainsi qu'à des salariés déjà domiciliés fiscalement en France et à d'autres qui résident aujourd'hui à l'étranger.

Enfin, cet article, en proposant un régime fiscal très favorable, contribue à encourager la concurrence fiscale, et donc l'évasion fiscale, alors même que la lutte contre ce type de pratique a été reconnue comme objectif à caractère constitutionnel (votre décision n° 2010-70 QPC du 26 novembre 2010, cons. 4).

B. L'article 5 *quatertricies* contrevient aux principes à valeur constitutionnelle d'égalité devant la loi fiscale et d'égalité devant les charges publiques

Cet article prévoit une modification de l'article 128 de la loi n°2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020, afin d'exempter totalement d'impôt sur les sociétés, d'impôt sur le revenu au titre des bénéfices industriels et commerciaux, et de cotisation perçue au titre de la participation des employeurs à l'effort de construction toutes les entreprises détenues, détenant majoritairement, ou détenues par la même entité que l'organisme désigné comme fournisseur officiel des services de chronométrage et de pointage pour les jeux Olympiques et Paralympiques de Paris de 2024.

Cette exemption totale d'impôt n'est conditionnée qu'à la détention directe, indirecte, ou sous le contrôle d'une même tierce entreprise l'organisme désigné comme fournisseur officiel des services de chronométrage et de pointage. Elle pourra en théorie s'appliquer à n'importe quelle société, sans conditionnalité de secteur d'activité ni de chiffre d'affaires, selon les régimes de détention.

Cette disposition entraîne une différence de traitement entre les entreprises qui répondent à leur obligation de contribuer aux charges publiques, et celles qui en sont exemptées. Or, il n'y a pas de lien entre le régime fiscal des bénéficiaires potentiels de cet article, et leur capacité contributive, pourtant préalable à la création d'une différenciation devant la loi fiscale et les charges publiques entre les redevables.

Cette exemption risque en conséquence de s'appliquer à des sociétés de différents secteurs d'activité, excluant ainsi d'autres personnes morales tout autant susceptibles d'en bénéficier. Mal délimitée, cette différence de traitement n'est pas justifiée par le législateur par la

satisfaction d'un motif d'intérêt général. Le législateur ne s'est pas fondé sur un critère objectif et rationnel, et ne propose pas de but défini à cette différence de traitement fiscal.

C. L'article 5 *tervicies* A contrevient aux principes à valeur constitutionnelle d'égalité devant la loi fiscale et d'égalité devant les charges publiques.

Prévue aux articles L. 115-6 et suivants du code du cinéma et de l'image animée, la taxe sur les services de télévision est due par les éditeurs et les distributeurs de service de télévision établis en France. La composante de la taxe due par les éditeurs de télévision est due par ceux ayant programmé, au cours de l'année civile précédente, une ou plusieurs œuvres audiovisuelles ou cinématographiques éligibles aux aides financières du Centre national du cinéma et de l'image animée.

Toutefois, les éditeurs dont la programmation est consacrée à l'information et qui diffusent exclusivement des programmes qu'ils produisent et réalisent avec leurs moyens propres de production ne sont pas redevables de la taxe.

L'article 5 *tervicies* A prévoit d'étendre provisoirement, durant 2 ans, cette exonération, en permettant aux chaînes d'information de dédier jusqu'à 5 % de temps d'antenne à la diffusion d'œuvres audiovisuelles ou cinématographiques éligibles aux aides financières du Centre national du cinéma et de l'image animée.

En l'espèce, l'intention du législateur développée dans l'exposé de l'amendement n°I-1963 en première lecture au Sénat, qui a créé l'article attaqué, dispose que son objectif vise à permettre la diffusion d'un « *premier documentaire* » non-produit en interne par les éditeurs de télévision dont la programmation est consacrée à l'information, sans rendre ces derniers redevables de la taxe sur les services de télévision.

Pourtant, en permettant de dédier jusqu'à huit heures et vingt-quatre minutes de temps d'antenne par semaine, soit une heure et douze minutes par jour, à la diffusion d'œuvres audiovisuelles ou cinématographiques éligibles aux aides financières du Centre national du cinéma et de l'image animée, c'est bien plus qu'un « *premier documentaire* » qui pourra être produit et réalisé en externe. En pratique, cela signifie que des chaînes de télévision diffusant aujourd'hui de très nombreux programmes non-produits en interne, jusqu'à un par jour, deviendraient exemptées du paiement de la taxe.

Ainsi, par l'indication d'une description notoirement incorrecte des effets de l'amendement, la procédure d'adoption de cet article a méconnu l'exigence de sincérité des débats parlementaires qui découlent tant de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen que de l'article 3 de la Constitution de 1958, que vous avez déjà consacrée.

En outre, en prévoyant une telle disproportion entre les éditeurs qui diffuseraient une heure par jour de telles œuvres et seraient ainsi exemptés de taxe, et ceux qui diffuseraient une heure et demie par jour de telles œuvres, le législateur ne s'est pas fondé sur des critères rationnels en fonction du but qu'il se propose.

Enfin, en prévoyant une exemption totale de taxe, au lieu, par exemple, d'un régime par tranches, proportionnel ou progressif, l'article génère une rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques entre éditeurs de service de télévision.

*

Ainsi, en raison d'une violation aux principes à valeur constitutionnelle d'égalité devant la loi fiscale et d'égalité devant les charges publiques, les députées et députés requérants demandent la censure de l'article 3 *sexvicies*, de l'article 5 *quatertricies* et 5 *tervicies* A.

5. Sur la méconnaissance de l'article 3 de la Charte de l'environnement

Aux termes de l'article 3 de la Charte de l'environnement : *"Toute personne doit, dans les conditions définies par la loi, prévenir les atteintes qu'elle est susceptible de porter à l'environnement ou, à défaut, en limiter les conséquences"*. Aux termes de l'article 4 de la Charte de l'environnement : *« Toute personne doit contribuer à la réparation des dommages qu'elle cause à l'environnement, dans les conditions définies par la loi. »*

Ces présentes dispositions, comme l'ensemble des droits et devoirs définis dans la Charte de l'environnement, ont valeur constitutionnelle (Cons. const. 29 déc. 2009, n° 2009-599 DC). Le Conseil constitutionnel a par ailleurs admis l'invocabilité, à l'appui d'une QPC, notamment des articles 1er à 4 de la Charte de l'environnement dans la décision n° 2011-116 QPC du 8 avril 2012. Par ailleurs, soucieux de la préservation de l'environnement, le Conseil constitutionnel a combiné des articles de la Charte dont il a tiré des normes de concrétisation différentes : il a opéré une combinaison des articles 1er (droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé) et 2 (devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement) de la Charte, dont il a déduit : *« que chacun est tenu à une obligation de vigilance à l'égard des atteintes à l'environnement qui pourraient résulter de son activité ; qu'il est loisible au législateur de définir les conditions dans lesquelles une action en responsabilité peut être engagée sur le fondement de la violation de cette obligation ; que, toutefois, il ne saurait, dans l'exercice de cette compétence, restreindre le droit d'agir en responsabilité dans des conditions qui en dénaturent la portée »* (Décision n° 2011-116 QPC du 8 avril 2011 précitée).

S'agissant des articles 3 et 4, le commentaire du Conseil constitutionnel précise que ces articles *« nécessitent l'intervention de la loi qui fait l'objet du contrôle de constitutionnalité. Il résulte de la présente décision que ce type de dispositions, qui constitue la mise en œuvre des droits et devoirs reconnus par la Charte de l'environnement, peut être contrôlé par le Conseil constitutionnel sur le fondement de la Charte »*.

Si le législateur dispose d'une marge d'appréciation pour mettre en œuvre ces exigences constitutionnelles, le Conseil constitutionnel exerce néanmoins un contrôle complet de constitutionnalité des dispositions de la loi au regard de ces articles. La loi de finances, de par son objet, ne saurait être exclue d'un tel contrôle : c'est elle qui peut, dans le domaine fiscal, venir concrétiser les obligations imposées par les articles 3 et 4 de la Charte au législateur.

Selon le Conseil constitutionnel, il incombe au législateur et, dans le cadre défini par la loi, aux autorités administratives de déterminer, dans le respect des principes ainsi énoncés, les modalités de la mise en œuvre de ces dispositions (Cons. const. 8 avr. 2011, Michel Z. et a., n° 2011-116 QPC ; Cons. const. 5 févr. 2021, Assoc. Réseau sortir du nucléaire, n° 2020-881 QPC).

Le Conseil constitutionnel a pu juger qu'en écartant de l'obligation de réparation les atteintes aux bénéfices collectifs tirés par l'homme de l'environnement mais également aux éléments ou aux fonctions des écosystèmes, uniquement lorsqu'elles présentent un caractère négligeable, le législateur n'a pas méconnu le principe selon lequel toute personne doit contribuer à la réparation des dommages qu'elle cause à l'environnement (Cons. const. 5 févr. 2021, Assoc. Réseau sortir du nucléaire, précitée). *A contrario*, le législateur ne peut pas adopter des dispositions qui viendraient porter des atteintes non négligeables aux dispositions des articles 3 et 4 de la Charte. Or ces articles imposent au législateur des obligations positives consistant notamment à mettre en œuvre les actions visant à ce que les pollueurs contribuent à la réparation des dommages qu'ils causent à l'environnement.

Dans la loi déferée, le législateur a reculé sur la hausse des redevances pollutions diffuses / eau. En effet, le Gouvernement, soucieux de respecter initialement ses obligations, avait prévu à l'article 16 du projet de loi une hausse des redevances pollutions diffuses / eau. Il présentait ainsi son projet sur ce point : "Dans le prolongement du « plan eau » annoncé par le Président de la République le 30 mars 2023, le présent article a pour objet d'adapter, à compter du 1^{er} janvier 2025, la fiscalité aux enjeux environnementaux relatifs à la pollution et à la raréfaction de la ressource en eau. Il vise ainsi à renforcer les principes de pollueur-payeur et préleveur-payeur, tout en rééquilibrant la charge fiscale sur l'eau pesant sur les différentes catégories de redevables". C'était prendre en compte les obligations constitutionnelles pesant tant sur l'administration que sur le législateur.

Or ces dispositions ont été partiellement retirées du texte de la loi déferée par le législateur au cours de l'examen ultérieur (amendement n° 715 déposé par le Gouvernement et retenu dans le texte du 49 3 en nouvelle lecture à l'Assemblée) au profit en particulier des exploitants agricoles les plus consommateurs d'eau⁸.

Par conséquent, en ne prévoyant pas un renforcement des principes de pollueur-payeur et préleveur-payeur alors même qu'il s'agissait d'une obligation, reconnue par le Gouvernement, au titre de la Charte de l'environnement, le législateur a méconnu ses obligations positives au titre des articles 3 et 4 de la Charte de l'environnement.

En conséquence, les députées et députés requérants demandent la censure de l'article 16.

⁸ "La FNSEA annonce obtenir l'abandon de la hausse de taxes sur les pesticides et l'eau", lemonde.fr avec AFP, 6 décembre 2023

6. Sur l'atteinte au droit au respect de la vie privée

L'article 49 *septdecies* permet aux agents assermentés des exploitants de services de transport et aux agents assermentés d'entreprises de transports agissant pour le compte de ces exploitants d'avoir accès, auprès des administrations publiques et des organismes de sécurité sociale, aux renseignements relatifs aux nom, prénoms, date et lieu de naissance ainsi qu'à l'adresse du domicile des auteurs des contraventions des quatre premières classes à la police des services publics de transports ferroviaires et des services de transports publics de personnes, réguliers et à la demande.

Votre Conseil a consacré à plusieurs reprises le droit au respect de la vie privée depuis votre décision n°94-352 DC du 18 janvier 1995. Vous avez pu préciser, dans votre décision n°2021-828 DC du 9 novembre 2021 (considérant 24), que « *la collecte, l'enregistrement, la conservation, la consultation et la communication de données à caractère personnel doivent être justifiés par un motif d'intérêt général et mis en œuvre de manière adéquate et proportionnée à cet objectif.* »

L'article attaqué donne la possibilité à des agents assermentés d'exploitants de services publics de transports et d'entreprises de transports d'obtenir communication de renseignements sur les auteurs de certaines contraventions, et ce « *en temps réel* », comme le précise l'exposé des motifs de l'amendement n°II-4482 en première lecture à l'Assemblée nationale qui a créé cet article. Ces contrôles ont donc vocation à se tenir dans des lieux publics et potentiellement à proximité immédiate d'autres usagers des services de transports considérés, tels que des rames ou des quais de trains, de services de chemin de fer métropolitains ou de tramways. En plus d'étendre largement le nombre d'agents susceptibles d'avoir connaissance des données à caractère personnel considéré en allant jusqu'à inclure des salariés d'entreprises privées, il apparaît que l'article ne prévoit aucun encadrement des conditions matérielles de consultation des renseignements, de manière à garantir sa mise en œuvre adéquate et, partant, l'absence d'atteinte disproportionnée au droit au respect de la vie privée des personnes.

Les requérants demandent donc la censure de l'article 49 *septdecies*.

7. Sur la méconnaissance de l'objectif à valeur constitutionnelle de lutte contre la fraude fiscale et contre l'optimisation fiscale

Le paragraphe I. de l'article 18 du projet de loi de finances pour l'année 2024 étend le transfert du recouvrement de la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI) vers la direction générale des finances publiques (DGFIP) aux taxes annexes frappant les tabacs et les alcools (la cotisation de sécurité sociale sur les boissons alcooliques, le droit de licence pour le tabac et la cotisation finançant le régime d'allocations viagères des gérants de débits de tabac).

Cette extension de périmètre devra être absorbée par la DGFIP sans que des moyens supplémentaires ne soient octroyés à cette administration. L'article ne prévoit pas de telles dispositions, et le programme 156 "Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local" au sein de la mission "Gestion des finances publiques", qui définit les moyens octroyés à cette administration, fait l'objet d'une diminution des plafonds de crédits autorisés par le Parlement, de 8 232 420 521 € en autorisations d'engagement et 7 968 886 219 € en crédits de paiement pour l'exercice 2023, à 8 080 622 306 € en autorisations d'engagement et 8 138 123 940 € en crédits de paiement pour l'exercice 2024. Compte tenu de la prévision d'inflation retenue par le Gouvernement de 2,6 % pour l'année 2024, il s'agit d'une baisse réelle de ce budget 4,33 % en autorisations d'engagement, et de 0,46 % en crédits de paiement.

L'élargissement des compétences de la DGFIP devra donc être opéré par cette administration aux dépens d'autres missions dont elle a actuellement la responsabilité, et en premier lieu aux dépens du contrôle fiscal qu'elle opère.

En l'absence de moyens supplémentaires afin de compenser cet accroissement des missions, les députées et députés requérants soutiennent donc que les dispositions de cet article contreviennent aux objectifs à valeur constitutionnelle de lutte contre la fraude et l'évasion fiscale, et demandent la censure du I de l'article 18.

8. Des cavaliers budgétaires

A) Sur l'article 49 *quindecies* : fléchage d'une partie des encours non centralisés à la Caisse des dépôts et consignations du livret A et du livret de développement durable et solidaire vers le financement des entreprises de l'industrie de défense française.

L'article 49 *quindecies* prévoit de flécher une partie des encours non centralisés à la Caisse des dépôts et consignations du livret A et du livret de développement durable et solidaire (LDDS) vers le financement des entreprises de l'industrie de défense française. Il a été introduit par voie d'amendements - initialement repoussés en commission des finances - lors de l'examen en première lecture à l'Assemblée nationale via le texte déposé en vue d'engager la responsabilité du gouvernement. Comme le pointe le rapport d'examen en première lecture du Sénat⁹, il apparaît que le présent projet de loi de finances ne constitue pas le bon véhicule législatif pour cette mesure, qui constitue un cavalier budgétaire. La commission des finances du Sénat avait par conséquent proposé de supprimer cet article pour ce motif, par l'amendement n° II-1388 en première lecture.

Les députées et députés requérants soutiennent donc que l'article 49 *quindecies* ne concerne ni les ressources, ni les charges, ni la trésorerie, ni les emprunts, ni la dette, ni les garanties ou la comptabilité de l'État. Il n'a pas trait à l'assiette, au taux et aux modalités de recouvrement des impositions de toutes natures affectées à des personnes morales autres que l'État. Il n'a pas pour objet de répartir des dotations aux collectivités territoriales ou

⁹ <https://www.senat.fr/rap/l23-128-3/l23-128-35.html#toc40>

d'approuver des conventions financières. Il n'est pas relatif au régime de la responsabilité pécuniaire des agents des services publics ou à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques. Dans le présent cas, la modification du fléchage des encours de ces livrets n'a pas non plus d'impact sur la compensation versée aux banques en contrepartie de la centralisation d'une partie des dépôts auprès de la Caisse des dépôts, puisqu'elle concerne la partie non-centralisée des fonds. Dès lors, les dispositions de cet article n'entrent pas dans le champ d'une loi de finance tel que défini à l'article 34 de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances. Il y a donc lieu de constater que, adopté selon une procédure contraire à la Constitution, il lui est donc contraire.

Subsidiairement, les requérants point également que l'intégration de nouveaux objets finançables par les fonds des livrets réglementés suscitent des inconstitutionnalités de fond

Le législateur entend en effet par ailleurs stimuler un déplacement du financement privé réglementé qui pourrait manquer à la transition écologique. Cette extension de l'objet de l'épargne réglementée s'accompagne de l'article 3 du projet de loi, qui organise le régime fiscal du plan d'épargne avenir climat de l'article 34 de la loi n° 2023-973 du 23 octobre 2023 relative à l'industrie verte. Ce faisant, le législateur pêche par incohérence, dans la mesure où il préexiste un mécanisme d'épargne réglementé, garanti par l'État, et satisfaisant l'investissement long terme, avec en particulier les livret A et livret développement durable (sur l'impératif de cohérence minimale dans la jurisprudence constitutionnelle sur le principe d'égalité, voir notamment Cécile Barrois De Sarigny, Le principe d'égalité dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel et du Conseil d'État, Les cahiers du Conseil constitutionnel N° 4 - avril 2020).

Le contexte général du recours à l'article 49 alinéa 3 accroît d'ailleurs l'inintelligibilité des dispositifs adoptés faute de débat et de réponses ministérielles à même, dans le cadre du travail parlementaire, d'alimenter les normes opposables sur le sujet car considéré comme élément de la doctrine fiscale opposable, dès la promulgation (voir en ce sens le classique Article L 80 A du Livre des procédures fiscales). Or ces précisions ont pu être initiées au Sénat mais n'ont certainement pas bénéficié de temps de débat normaux à l'Assemblée. Le caractère incomplet des articles 3 et 49 quinquies en vient à constituer un défaut d'intelligibilité et de clarté de la loi, et une forme d'incompétence négative commise par le législateur fiscal sanctionnable dans le contentieux de droit commun via une question prioritaire de constitutionnalité (Cons. const., 18 juin 2010, déc. n° 2010-5 QPC), en plus de sa sortie du domaine de la loi de finances déjà évoquée.

Pour ces raisons, il convient que le Conseil constitutionnel censure l'article 49 quinquies déféré.

B) Sur l'article 53 : substitution des pôles inclusifs d'accompagnement localisés par les pôles d'appui à la scolarité

L'article 53 ajoute un nouvel article au code de l'éducation, qui prévoit la création de pôles d'appui à la scolarité, chargés de définir les mesures d'accessibilité destinées à favoriser la scolarisation des élèves à besoins éducatifs particuliers.

Les députées et députés requérants soutiennent que la réorganisation des modalités de la gouvernance et du fonctionnement de l'école inclusive prévues par le présent article ne relève pas du domaine des lois de finances. En effet, la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) réserve l'inscription en seconde partie de la loi de finances des dispositions affectant directement les dépenses budgétaires de l'année et d'une ou de plusieurs années ultérieures. Or cet article qui prévoit une réforme structurelle d'une partie du fonctionnement de la scolarité ne constitue pas en tant que tel une dépense nouvelle. L'impact budgétaire de cet article n'est pas évaluable, dans la mesure où il dépend de la structuration générale de l'école inclusive choisie par le Gouvernement. A juste titre, le Gouvernement ne procède alors à aucune évaluation budgétaire de cet article 53 dans les dispositifs et les exposés du projet de loi de finances pour 2024. Le caractère cavalier de cet article avait déjà fait l'objet d'une suppression de cet article lors de l'examen en première lecture du Sénat, par le biais de l'amendement n°II-33.

Les députées et les députés requérants soutiennent donc que les dispositions prévues à cet article ne concernent ni les ressources, ni les charges, ni la trésorerie, ni les emprunts, ni la dette, ni les garanties de l'État, ni la comptabilité publique. Elles n'ont pas trait à l'assiette, au taux et aux modalités de recouvrement des impositions de toutes natures affectées à des personnes morales autres que l'État. Elles n'ont pas pour objet de répartir des dotations aux collectivités territoriales ou d'approuver des conventions financières. Elles ne sont pas relatives au régime de la responsabilité pécuniaire des agents des services publics ou à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques. Elles ne portent pas sur le transfert de données fiscales, lorsque celui-ci permet de limiter les charges ou d'accroître les ressources de l'État. En conséquence, elles ne trouvent pas leur place dans une loi de finances. Les requérants demandent donc la censure de cet article.

*

**

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.