

Paris, le 6 décembre 2018

**Observations du Gouvernement
sur la loi de finances rectificative pour 2018**

Le Conseil constitutionnel a été saisi de deux recours de plus de soixante députés chacun contre la loi de finances rectificative pour 2018. Ces recours appellent, de la part du Gouvernement, les observations suivantes.

I/ Les auteurs des deux saisines soutiennent en premier lieu que les délais d'examen de la loi déferée n'ont pas permis de satisfaire aux exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire découlant de l'article 6 de la Déclaration de 1789 et de l'article 3 de la Constitution (décisions n° 2005-512 DC du 21 avril 2005, cons. 4 et n° 2005-526 DC du 13 octobre 2005, cons. 5) ni de garantir l'exercice effectif du droit d'amendement résultant de l'article 44 de la Constitution ; ils affirment également que le contrôle, exigé par l'article 40 de la Constitution, de la recevabilité financière des amendements n'a pu être exercé.

Le Gouvernement ne partage aucune de ces analyses.

Il ne conteste certes pas que le délai d'adoption de la loi de finances rectificative déferée a été plus court que celui usuellement observé au cours des dernières années pour des textes de cette nature, encore d'ailleurs que le délai d'examen de la première loi de finances rectificative pour 2017 ait été inférieur, sans que le Conseil constitutionnel y ait vu une atteinte aux exigences de clarté et sincérité du débat parlementaire ni au droit d'amendement (décision n° 2017-755 DC du 29 novembre 2017, paragraphes 14 à 20).

Mais il convient de souligner d'abord que la loi déferée comporte un nombre d'articles particulièrement limité avec, outre l'article liminaire et l'article relatif à l'équilibre général du budget, trois articles de crédits, un article relatif aux plafonds des autorisations d'emplois de l'État et un article portant ratification d'un décret relatif à la rémunération de services rendus ; à cela s'ajoutent deux articles portant ajustement des recettes des comptes d'affectation spéciale « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers » et « Transition énergétique ».

Cette caractéristique procède de la volonté du Gouvernement de renforcer la portée de l'autorisation parlementaire de la dépense en inscrivant au sein de la loi de finances rectificative l'intégralité du schéma de fin de gestion de l'exercice budgétaire 2018, sans qu'il soit recouru à un décret d'avance. Ceci impliquait que le texte puisse être examiné dans des délais courts, afin notamment de permettre les ouvertures de crédits dès le début du mois de décembre eu égard, en particulier, aux délais de liquidation de la paye des agents publics.

Il sera relevé en deuxième lieu qu'aucune règle constitutionnelle ou organique relative au délai d'examen des projets de lois de finances ou aux délais de dépôt des amendements, ni aucune disposition des règlements de l'Assemblée nationale et du Sénat, n'ont été méconnues.

Le projet de loi de finances rectificative pour 2018, dont le Haut Conseil des finances publiques avait été saisi le 25 octobre 2018 et sur lequel il avait rendu son avis le 31 octobre, soit plusieurs jours avant la consultation du Conseil d'État le 5 novembre, a ainsi été déposé à l'Assemblée nationale le mercredi 7 novembre. Il a été examiné en première lecture en commission le vendredi 9 novembre et en séance publique le lundi 12 novembre. Après le rejet du texte par le Sénat et l'échec de la commission mixte paritaire, le projet de loi a été transmis à l'Assemblée nationale le mardi 20 novembre pour un examen, en nouvelle lecture, le jeudi 22 novembre en commission des finances et le lundi 26 novembre en séance publique.

En outre les délais retenus, en première lecture à l'Assemblée nationale, pour le dépôt des amendements au projet de loi examiné en séance publique, n'ont pas fait obstacle à l'exercice effectif par les députés de leur droit d'amendement. À cet égard, en fixant le terme du délai de dépôt au samedi 10 novembre à 17 heures, soit un jour franc avant le début de la séance publique, la Conférence des présidents a dérogé, dans un sens plus favorable au droit d'amendement et comme le lui permettait l'article 99 du règlement de l'Assemblée nationale, au délai de droit commun, lequel est fixé au troisième jour ouvrable précédant la date de la discussion du texte à 17 heures. Ainsi, la Conférence des présidents s'est attachée à concilier, conformément aux prescriptions du Conseil constitutionnel, l'exercice effectif du droit d'amendement avec les exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire (décision n° 2014-705 DC du 11 décembre 2014, cons. 45), étant rappelé que ces délais ne sont applicables ni aux sous-amendements ni aux amendements du Gouvernement ou de la commission saisie au fond et qu'ils ne sont pas davantage applicables, lorsque ces derniers ont déposé des amendements au-delà du délai de dépôt, aux amendements des députés déposés sur les mêmes articles (même décision).

Au cas d'espèce, les délais de dépôt fixés n'ont pas fait obstacle au dépôt de 40 amendements en vue de l'examen en commission des finances et de 378 amendements en séance publique.

De même au Sénat, auquel le texte a été transmis le mardi 13 novembre et où il a été examiné en commission le mercredi 14 novembre puis en séance publique le lundi 19 novembre, la Conférence des présidents a, en application de l'article 50 du règlement, fixé le terme du délai de dépôt des amendements au vendredi 16 novembre à midi, étant observé que le Sénat a pu prendre connaissance du projet de loi de finances rectificative déposé par le Gouvernement dès le mercredi 7 novembre.

Enfin, s'agissant de l'examen en nouvelle lecture par l'Assemblée nationale et par le Sénat du projet de loi, le Conseil constitutionnel a jugé que la fixation de délais restreints ne faisait obstacle ni à l'exercice effectif du droit d'amendement des parlementaires ni aux exigences de clarté et de sincérité des débats, dès lors que les dispositions du texte servant de base à ces amendements étaient connues, à l'issue de l'examen en première lecture du projet de loi (voir notamment la décision déjà mentionnée du 29 novembre 2017, paragraphe 18).

En ce qui concerne, en troisième lieu, le contrôle de la recevabilité financière des amendements, dont la jurisprudence du Conseil constitutionnel exige qu'il soit effectif et systématique au moment de leur dépôt (décision n° 2009-582 DC du 25 juin 2009, cons. 20), il sera relevé qu'en première lecture, près d'une centaine d'amendements ont été déclarés irrecevables à l'Assemblée nationale, de même qu'un des treize amendements déposés au Sénat ; il en est allé ainsi également pour un amendement déposé en nouvelle lecture à l'Assemblée nationale sur les 30 déposés. En outre à aucune étape de l'examen de la loi déferée par les assemblées, le Gouvernement ou un membre du Parlement n'a jugé utile de soulever une exception d'irrecevabilité fondée sur l'article 40 à l'encontre d'un amendement qui aurait, à tort, été déclaré recevable par les organes compétents de l'assemblée concernée. Il apparaît donc que l'effectivité de ce contrôle n'a nullement été affectée par les délais d'examen du texte.

Il ressort enfin de l'ensemble de ces éléments que les exigences de clarté et sincérité du débat parlementaire ont été pleinement respectées, de même que les droits de l'opposition.

Cette première série de griefs ne saurait donc justifier la censure de la loi déferée.

II/ Les députés auteurs de la première saisine soutiennent encore qu'ont été méconnues les dispositions du 3° de l'article 53 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances imposant que soient joints à tout projet de loi de finances rectificative des tableaux récapitulant les mouvements intervenus par voie réglementaire et relatifs aux crédits de l'année en cours, motif pris de ce que n'a pas été pris en compte, dans le projet déposé le 7 novembre 2018, un projet de décret de virement de crédits (devenu décret n° 2018-982 du 12 novembre 2018) dont la commission des finances de l'Assemblée nationale a été saisie cinq jours plus tard.

Il y a lieu d'observer, à cet égard, que le projet de loi de finances rectificative comportait, au sein d'un document unique, l'ensemble des éléments d'information propres à éclairer le Parlement et exigés par l'article 53 de la loi organique du 1^{er} août 2001 avec un rapport présentant les évolutions de la situation économique et budgétaire, l'analyse par programme des modifications de crédits intervenues et de celles qui étaient proposées, ainsi enfin que les évaluations préalables prévues au 4° de cet article.

Il sera en outre rappelé que les exigences d'information s'apprécient à la date du dépôt du projet et que les documents qui y sont joints à des fins d'information ne sont pas susceptibles de faire l'objet d'amendements au cours de l'examen du texte par l'Assemblée nationale et le Sénat.

En ce qui concerne par ailleurs un arrêté du 6 novembre 2018 d'ouverture de crédits sur le compte d'affectation spéciale « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs », dont les commissions des finances ont été informées le jour de sa signature, il ne pouvait matériellement pas, en raison du délai de confection du projet de loi de finances rectificative déposé le lendemain, être pris en compte dans ses annexes.

Enfin et contrairement à ce qui est soutenu, la présentation de l'évolution de la situation économique et budgétaire n'appelait, compte tenu des éléments fournis à l'appui du projet de loi de finances pour 2019 déposé quelques semaines plus tôt et en l'absence de modification substantielle, depuis lors, des perspectives économiques et financières, pas de développements autres que ceux qui ont été produits dans le rapport joint au projet.

Le grief ne saurait, dès lors, prospérer.

III/ L'article 4 de la loi n° 2018-607 du 13 juillet 2018 relative à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense prévoit que les surcoûts nets, par rapport aux provisions annuelles, des opérations extérieures et des missions intérieures font l'objet, en gestion, d'un financement interministériel, la participation de la mission « Défense » ne pouvant, hors circonstances exceptionnelles, excéder la proportion qu'elle représente dans le budget général de l'État. Les députés auteurs du premier recours soutiennent qu'il y a lieu pour le Conseil constitutionnel de déclarer ces dispositions contraires à la Constitution, motif pris de ce que l'article 5 de la loi déferée révélerait qu'elles étaient dépourvues de la portée normative qu'exigent, selon la jurisprudence du Conseil constitutionnel sous réserve de dispositions particulières prévues par la Constitution, l'article 6 de la Déclaration de 1789 et l'ensemble des autres normes de valeur constitutionnelle relatives à l'objet de la loi (décision n° 2005-512 DC du 21 avril 2005, cons. 8 ; décision n° 2010-605 DC du 12 mai 2010, cons. 28 ; décision n° 2012-647 DC du 28 février 2012, cons. 4 ; décision n° 2018-766 DC du 21 juin 2018, cons. 4).

Ce raisonnement ne saurait en aucun cas être suivi.

En premier lieu, en effet, le Conseil constitutionnel ne peut être saisi d'une disposition législative déjà promulguée que dans le cadre de la procédure de question prioritaire de constitutionnalité définie à l'article 61-1 de la Constitution ; un contrôle n'est possible, au titre de l'article 61 de la Constitution, que pour autant qu'une loi non encore promulguée et déferée au Conseil constitutionnel modifie cette disposition législative, la complète ou affecte son domaine (décision n° 85-187 DC du 25 janvier 1985, cons. 10). Tel n'est nullement le cas en l'espèce.

D'une part, la simple mise en application d'une loi déjà promulguée ne permet pas de contester utilement cette dernière (même décision).

D'autre part, la répartition, par mission et programme, des crédits pour 2018 ouverts et annulés au titre du budget général, donnée à l'état B annexé à l'article 5 de la loi de finances rectificative pour 2018, ne traduit, en ce qui concerne les opérations extérieures, aucune dérogation au principe posé à l'article 4 de la loi du 13 juillet 2018. Celui-ci ne saurait en effet s'entendre que comme faisant relever du financement interministériel l'annulation, même dans des programmes déterminés, de crédits qui avaient été mis en réserve dès lors qu'ainsi que le précise le 4° bis de l'article 51 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, la mise en réserve a pour objet d'assurer, en exécution, le respect du plafond global des dépenses du budget général voté par le Parlement.

En second lieu, les dispositions de l'article 4 de la loi du 13 juillet 2018, qui s'insère dans son titre Ier, relatif aux objectifs de la politique de défense et à la programmation financière, présentent un caractère programmatique au sens de l'avant-dernier alinéa de l'article 34 de la Constitution, de sorte que le grief tiré d'un défaut de portée normative ne peut utilement être soulevé à leur encontre (décision n° 2015-718 DC du 13 août 2015, cons. 12).

Le grief ne pourra donc qu'être écarté.

Pour ces raisons, le Gouvernement est d'avis que les griefs articulés par les auteurs des saisines ne sont pas de nature à conduire à la censure des dispositions de la loi de finances rectificative pour 2018. Aussi estime-t-il que le Conseil constitutionnel devra rejeter ces recours.