



Paris, le 4 décembre 2018

Monsieur Laurent FABIUS
Président
Conseil Constitutionnel
2, rue Montpensier
75001 PARIS

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 rectificative pour 2018.

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

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

Valérie RABAULT
Présidente du groupe
Socialistes et apparentés

Jean-Luc MELENCHON
Président du groupe
La France Insoumise

André CHASSAIGNE
Président du groupe de la
Gauche Démocratique et
Républicaine

RECOURS DEVANT LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL
SUR LE PROJET DE LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE POUR 2018

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 rectificative pour 2018.

Nous estimons que le projet de loi déferé contrevient à plusieurs principes constitutionnels, en particulier sa procédure d'adoption a notamment méconnu le rôle constitutionnel du Parlement, le droit d'amendement des parlementaires ainsi que l'exigence de clarté et de sincérité des débats parlementaires.

Les conditions de discussion de ce projet de loi au sein des assemblées ont manifestement méconnu le principe de clarté et de sincérité des débats parlementaires (votre décision n°2005-512 DC du 21 avril 2005).

Eu égard à la procédure dans son ensemble, les délais imposés par le Gouvernement ajoutés aux conditions matérielles du travail parlementaire ont conduit à ce que soit méconnu ce principe qui « *protège la minorité contre les abus éventuels de la majorité mais permet également aux assemblées de mettre en œuvre des procédures destinées à garantir le bon déroulement de leur travail* » (Damien Chamussy, *Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, n°38, Janvier 2013.).

En outre, par les conditions d'examen contraintes, qui ont notamment limité de manière excessive le temps de lecture et d'analyse du projet de loi, d'élaboration des amendements, de validation et de finalisation de ceux-ci, ce projet de loi a méconnu le droit d'amendement des parlementaires consacré par les articles 24 ("*Le Parlement vote la loi*") et 44 ("*Les membres du Parlement (...) ont le droit d'amendement.*") de la Constitution.

a) Des délais d'adoption excessivement restreints :

Ce projet de loi a été présenté le mercredi 7 novembre en Conseil des ministres, puis transmis par courriel (!) du Secrétariat de la Commission des finances aux députés de la Commission des finances à 11h54 ce même jour. Moins de six heures après, à 17h15, il était présenté par le Secrétaire d'État auprès du ministre de l'Action et des Comptes publics Olivier Dussopt devant la Commission des finances. Lors de cette audition, les députés des groupes d'opposition ont fait connaître leur mécontentement face à ces délais d'examen qu'ils jugeaient incompatibles avec leur travail de parlementaires d'opposition. Pour marquer leur protestation, ils ont quitté d'un commun accord la Commission des finances, laissant le Secrétaire d'Etat présenter le projet de

loi en litige devant les seuls députés de sa propre majorité¹. Dans la soirée, ils ont alors publié un communiqué de presse commun afin d'expliquer les raisons de cette protestation parlementaire inédite pour un projet de loi de finances rectificative².

Le délai de dépôt pour les amendements était initialement fixé au jeudi 8 novembre à 15h pour la Commission des finances, soit 27 heures après que les députés aient pu prendre connaissance du texte. Ce délai a finalement été repoussé à 20 heures le même jour, à la suite des protestations des députés de l'opposition, qui ont toutefois précisé que ce report ne ferait qu'atténuer très légèrement l'impossibilité temporelle et humaine d'examiner et d'amender sérieusement le texte dénoncée la veille.

Le texte a ensuite été examiné le lendemain à 9 heures le vendredi 9 novembre en Commission des finances, soit moins de 48 heures après la transmission du texte par le Gouvernement. Seuls 35 amendements ont pu être déposés par les députés, parmi lesquels seulement 11 portaient sur des dispositions du texte en examen. Dans de telles conditions, l'examen du projet de loi de finances rectificative pour 2018 en Commission des Finances à l'Assemblée nationale en première lecture a ainsi duré moins de 45 minutes.

Les amendements pour la séance devaient ensuite être déposés avant le samedi 10 novembre à 17 heures, soit 24 heures après l'examen en Commission. Si 352 amendements ont pu être déposés par les députés au total, seuls 37 portaient sur des dispositions du projet de loi de finances rectificative en litige.

Le texte a ensuite été examiné en séance publique le lundi 12 novembre à partir de 16 heures. L'examen s'est poursuivi au-delà d'une heure du matin. Dans leur grande majorité, les amendements présentés n'ont pas reçu d'arguments de la part du ministre présent, le débat se limitant dans les faits à leur seule présentation par les députés signataires. Ce projet de loi a été finalement adopté par l'Assemblée nationale en première lecture à 2 heures 48³, soit 5 jours seulement après avoir été publié, en incluant le samedi et le dimanche, jours non ouvrés, le dimanche 11 novembre étant par ailleurs obligatoirement un jour férié, selon l'article L3133-1 du code du travail.

Ce projet de loi a par la suite été discuté le vendredi 16 novembre en Commission des finances du Sénat, puis le lundi 19 novembre en séance publique. Le Sénat a rejeté ce texte et la commission mixte paritaire, qui a eu lieu le 20 novembre, a également échoué. C'est le lendemain de cette commission mixte paritaire, le 21 novembre, qu'a été fixé le délai de dépôt des amendements pour la Commission des finances de l'Assemblée nationale. Le texte a ainsi été étudié en nouvelle lecture le 22 novembre en Commission.

¹ <http://www.assemblee-nationale.fr/15/cr-cfiab/18-19/c1819030.asp> ; <http://www.assemblee-nationale.fr/15/cr-cfiab/18-19/c1819033.asp> <http://www.assemblee-nationale.fr/15/cr-cfiab/18-19/c1819034.asp>

² <http://www.christinepiresbeaune.fr/?p=4024>

³ <http://www.assemblee-nationale.fr/15/cri/2018-2019/20190059.asp>

Le délai de dépôt des amendements pour la séance a été fixé ce même 22 novembre à 17 heures, soit 5 heures après l'examen en Commission. Le texte a ensuite été étudié le 26 novembre en séance publique. Il a été examiné dès le 27 novembre au Sénat, qui a rejeté ce texte par l'adoption d'une motion de rejet préalable.

Ce texte a enfin été examiné dès le 28 novembre au matin par la Commission des finances de l'Assemblée nationale, puis à 16 heures 15 le même jour en séance publique. Il a finalement été adopté en lecture définitive ce 28 novembre, **soit seulement 21 jours après avoir été adopté en Conseil des ministres**, durée particulièrement restreinte eu égard aux précédents, et qui illustre le caractère exceptionnellement et inconstitutionnellement contraint de son examen.

Le Gouvernement a justifié ce calendrier par l'absence de dispositions fiscales dans ce texte. Il faut souligner que cette volonté politique du Gouvernement ne peut constitutionnellement avoir pour effet une entrave au droit d'amendement des parlementaires. En outre, ce projet de loi comportait plus de 139 pages et avait une incidence budgétaire importante (2,7 milliards d'euros de crédits annulés, notamment). Il aurait donc mérité un examen approfondi, qui ne pouvait se faire dans des délais et des conditions aussi contraints.

Enfin, cet exercice budgétaire de fin d'année est habituel. Le Gouvernement aurait donc pu tout à fait l'anticiper pour proposer au Parlement un calendrier compatible avec le respect du droit d'amendement des parlementaires et de la clarté et de la sincérité des débats parlementaires.

En outre, ce calendrier d'examen du projet de loi de finances rectificative pour 2018 se distingue en effet nettement du calendrier d'examen des projets de loi de finances rectificative précédents.

De fait, le deuxième projet de loi de finances rectificative pour 2017 avait été adopté en lecture définitive par l'Assemblée nationale le 21 décembre 2017, soit trente-six jours après sa présentation en conseil des ministres et en commission des finances de l'Assemblée nationale (le 15 novembre 2017).

En première lecture, la commission des finances de l'Assemblée nationale avait examiné le texte le 29 novembre 2017, avec un délai de dépôt des amendements fixé au 25 novembre 2017, soit dix jours après la présentation du texte. Ce dernier avait ensuite été examiné en séance du 4 au 8 décembre 2017, pour une adoption par vote solennel le 12 décembre 2017.

Le projet de loi de finances rectificative pour 2016 avait été adopté en lecture définitive par l'Assemblée nationale le 22 décembre 2016, **soit trente-quatre jours après sa présentation en conseil des ministres (le 18 novembre 2016)**.

En première lecture, la commission des finances de l'Assemblée nationale avait examiné le texte le 30 novembre 2016, avec un délai de dépôt des amendements fixé au 26 novembre 2016, soit huit jours après la présentation du texte. Ce dernier avait ensuite été examiné en séance du 5 au 7 décembre 2016, pour une adoption par scrutin public le 7 décembre 2017.

Le projet de loi de finances rectificative pour 2015 avait été adopté en lecture définitive par l'Assemblée nationale le 17 décembre 2015, soit ***trente-quatre jours après sa présentation en conseil des ministres et en commission des finances de l'Assemblée nationale*** (le 13 novembre 2015).

En première lecture, la commission des finances de l'Assemblée nationale avait examiné le texte le 25 novembre 2015, avec un délai de dépôt des amendements fixé au 21 novembre 2015, soit huit jours après la présentation du texte. Ce dernier avait ensuite été examiné en séance du 30 novembre au 4 décembre 2015, pour une adoption par vote solennel le 8 décembre 2015.

En détail, les délais du premier projet de loi de finances rectificative pour 2017 avaient été plus contraints que les projets de loi de finances rectificative précédents (il y a eu douze jours seulement entre sa présentation en conseil des ministres, le 2 novembre 2017, et son adoption en lecture définitive par l'Assemblée nationale, le 14 novembre 2017), mais le gouvernement avait annoncé qu'un deuxième projet de loi de finances rectificative allait être présenté mi-novembre avec un calendrier d'examen plus respectueux des droits des parlementaires, ce qui fut effectivement le cas comme cela a été rappelé précédemment.

b) L'impossibilité temporelle de mobiliser des moyens matériels et humains pour les députés :

Les délais d'examen de ce texte ont donc été inhabituels et excessivement restreints, tels que décrit ci-dessus. En outre, les députés ne pouvaient pas disposer des moyens matériels et humains suffisants pour examiner ce texte et exercer pleinement leur droit constitutionnel d'amendement, dans le peu de temps qui leur était imparti.

Le mercredi 7 et le jeudi 8 novembre, jours durant lesquels les députés devaient examiner le texte et examiner l'opportunité de déposer des amendements ainsi que de les rédiger et les déposer, la Commission des finances examinait dans le même temps les articles non rattachés du projet de loi de finances pour 2019, en première lecture. Ces articles comportent des dispositions ayant un fort impact sur l'équilibre de celle-ci, concernant par exemple la non-revalorisation de certaines prestations sociales sur l'inflation ou encore l'aménagement du régime d'imposition des plus-values sur valeurs mobilières et droits sociaux en cas de transfert du domicile fiscal hors de France ("exit tax").

Dans le même temps, en séance publique, le projet de loi de finances pour 2019 était également discuté, en première lecture. Les missions budgétaires examinées pendant ces deux jours furent les suivantes : "Economie", "Santé", "Solidarité, insertion et égalité des chances" et "Relations avec les collectivités territoriales" sur lesquels tous les députés, ainsi que leurs collaborateurs et collaboratrices étaient aussi nécessairement mobilisés.

Dès lors, les conditions d'examen du projet de loi en litige ont impliqué que les députés devaient simultanément examiner en Commission des finances le projet de loi de finances rectificative pour 2018, les articles non rattachés du projet de loi de finances pour 2019, en séance publique

les missions budgétaires précitées, ainsi qu'analyser ce projet de loi de finances rectificative pour 2018, examiner l'opportunité d'y proposer des amendements, les rédiger et les déposer.

Le vendredi 9 novembre, alors que les députés tentaient d'élaborer leurs amendements pour la séance, suite à la réunion de la Commission des finances qui s'était tenue le matin même, l'examen du projet de loi de finances pour 2019 se poursuivait en séance publique, avec l'examen des missions budgétaires "Travail et emploi" et "Cohésion des territoires". Les députés ne pouvaient donc pas matériellement être présents en séance publique et dans le même temps préparer leurs amendements pour le projet de loi de finances rectificative pour 2018.

Si chacun de ces éléments ne serait a priori pas de nature à justifier à lui seul une méconnaissance de la Constitution, c'est leur cumul et leur conjonction qui permettent de révéler que la procédure d'adoption de ce texte à l'Assemblée nationale a manifestement méconnu le principe de valeur constitutionnelle de clarté et de sincérité du débat parlementaire.

*

* *

Par ces motifs et tous autres à déduire ou suppléer même d'office, les auteurs de la saisine vous demandent de déclarer inconstitutionnel le projet de loi de finances rectificative pour 2018.