

Décision n° 2018-775 DC
du 10 décembre 2018

(Loi de finances rectificative pour 2018)

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL A ÉTÉ SAISI, dans les conditions prévues au deuxième alinéa de l'article 61 de la Constitution, de la loi de finances rectificative pour 2018, sous le n° 2018-775 DC, le 3 décembre 2018, par MM. Christian JACOB, Damien ABAD, Julien AUBERT, Thibault BAZIN, Mmes Valérie BAZIN-MALGRAS, Émilie BONNIVARD, MM. Jean-Yves BONY, Ian BOUCARD, Jean-Claude BOUCHET, Mme Valérie BOYER, MM. Bernard BROCHAND, Fabrice BRUN, Gilles CARREZ, Jacques CATTIN, Dino CINIERI, Éric CIOTTI, Pierre CORDIER, Mme Josiane CORNELOUP, M. François CORNUT-GENTILLE, Mme Marie-Christine DALLOZ, MM. Bernard DEFLESSELLES, Rémi DELATTE, Vincent DESCOEUR, Fabien DI FILIPPO, Éric DIARD, Julien DIVE, Jean-Pierre DOOR, Mme Virginie DUBY-MULLER, MM. Pierre-Henri DUMONT, Daniel FASQUELLE, Jean-Jacques FERRARA, Nicolas FORISSIER, Laurent FURST, Claude de GANAY, Claude GOASGUEN, Jean-Carles GRELIER, Patrick HETZEL, Sébastien HUYGHE, Mme Valérie LACROUTE, M. Marc LE FUR, Mme Constance LE GRIP, M. Sébastien LECLERC, Mme Véronique LOUWAGIE, MM. Emmanuel MAQUET, Gérard MENUUEL, Éric PAUGET, Bernard PERRUT, Mme Bérengère POLETTI, MM. Didier QUENTIN, Alain RAMADIER, Robin REDA, Bernard REYNES, Vincent ROLLAND, Martial SADDIER, Antoine SAVIGNAT, Raphaël SCHELLENBERGER, Jean-Marie SERMIER, Éric STRAUMANN, Guy TEISSIER, Jean-Louis THIÉROT, Pierre VATIN, Patrice VERCHÈRE, Charles de la VERPILLIÈRE, Jean-Pierre VIGIER, Stéphane VIRY, Éric WOERTH, Philippe VIGIER et Charles de COURSON, députés.

Il a également été saisi, le 4 décembre 2018, par Mme Valérie RABAULT, MM. Jean-Luc MÉLENCHON, André CHASSAIGNE, Joël AVIRAGNET, Mmes Éricka BAREIGTS, Marie-Noëlle BATTISTEL, Gisèle BIÉMOURET, MM. Christophe BOUILLON, Jean-Louis BRICOUT, Luc CARVOUNAS, Alain DAVID, Mme Laurence DUMONT, MM. Olivier FAURE, Guillaume GAROT, David HABIB, Christian HUTIN, Régis JUANICO, Mme Marietta KARAMANLI, MM. Jérôme LAMBERT, Serge LETCHIMY, Mmes Josette MANIN, George PAU-LANGEVIN, Christine PIRES BEAUNE, MM. Dominique POTIER,

Joaquim PUEYO, Hervé SAULIGNAC, Mmes Sylvie TOLMONT, Cécile UNTERMAIER, Hélène VAINQUEUR-CHRISTOPHE, M. Boris VALLAUD, Mme Michèle VICTORY, M. Alain BRUNEEL, Mme Marie-George BUFFET, MM. Pierre DHARRÉVILLE, Jean-Paul DUFRÈGNE, Mme Elsa FAUCILLON, MM. Sébastien JUMEL, Jean-Paul LECOQ, Stéphane PEU, Fabien ROUSSEL, Hubert WULFRANC, Mmes Manuëla KÉCLARD-MONDÉSIR, Huguette BELLO, MM. Moetaï BROTHERSON, Jean-Philippe NILOR, Gabriel SERVILLE, Mme Clémentine AUTAIN, MM. Ugo BERNALICIS, Éric COQUEREL, Alexis CORBIÈRE, Mme Caroline FIAT, MM. Bastien LACHAUD, Michel LARIVE, Mmes Danièle OBONO, Mathilde PANOT, MM. Loïc PRUD'HOMME, Adrien QUATENNENS, Jean-Hugues RATENON, Mmes Muriel RESSIGUIER, Sabine RUBIN, M. François RUFFIN et Mme Bénédicte TAURINE, députés.

Le 3 décembre 2018, le Premier ministre a demandé au Conseil constitutionnel de statuer selon la procédure d'urgence prévue au troisième alinéa de l'article 61 de la Constitution.

Au vu des textes suivants :

- la Constitution ;
- l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;
- la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances ;
- 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 ;

Au vu des observations du Gouvernement, enregistrées le 6 décembre 2018 ;

Et après avoir entendu le rapporteur ;

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL S'EST FONDÉ SUR CE QUI SUIT :

1. Les députés requérants défèrent au Conseil constitutionnel la loi de finances rectificative pour 2018. Ils contestent sa procédure d'adoption. Les députés auteurs de la première saisine contestent également certaines dispositions de l'article 4 de la loi du 13 juillet 2018 mentionnée ci-dessus, que l'article 5 de la loi déférée modifierait.

– Sur la procédure d'adoption de la loi :

2. En premier lieu, les députés requérants soutiennent que le projet de loi a été discuté au Parlement dans des délais exagérément courts. Ils contestent plus particulièrement les délais limites de dépôt des amendements, en commission des finances et en séance publique, retenus lors de la première lecture à l'Assemblée nationale. Ils dénoncent également les difficultés d'organisation résultant de l'examen simultané de la loi déférée et de la seconde partie du projet de loi de finances pour 2019. En outre, les auteurs de la seconde saisine font état de l'insuffisance des « *moyens matériels et humains* » dont auraient disposé les députés pour examiner le texte dans de telles conditions. Il en résulterait une méconnaissance du droit d'amendement garanti par l'article 44 de la Constitution et une violation des exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire. Les auteurs de la première saisine ajoutent que les délais d'examen du texte en première lecture auraient empêché la mise en œuvre du contrôle préalable de la recevabilité financière des amendements déposés auprès de la commission des finances de l'Assemblée nationale, ainsi que l'exige pourtant l'article 40 de la Constitution.

3. En second lieu, les auteurs de la première saisine critiquent, d'une part, l'insuffisance du rapport sur l'évolution de la situation économique et budgétaire joint au projet de loi. Ils critiquent, d'autre part, l'absence de prise en compte dans ce projet d'un décret de virement de crédits et d'un arrêté d'ouverture de crédits sur un compte d'affectation spéciale. Il en résulterait une méconnaissance de l'article 53 de la loi organique du 1^{er} août 2001 mentionnée ci-dessus et, ainsi, du « *droit à l'information du Parlement* ».

. En ce qui concerne les griefs tirés de la méconnaissance du droit d'amendement et des exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire :

4. Aux termes de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « *La loi est l'expression de la volonté générale* ». Aux termes du premier alinéa de l'article 3 de la Constitution :

« *La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants* ». Ces dispositions imposent le respect des exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire.

5. Selon le premier alinéa de l'article 44 de la Constitution : « *Les membres du Parlement et le Gouvernement ont le droit d'amendement. Ce droit s'exerce en séance ou en commission selon les conditions fixées par les règlements des assemblées, dans le cadre déterminé par une loi organique* ».

6. Le projet de loi de finances rectificative pour 2018 dont est issue la loi déferée a été déposé à l'Assemblée nationale le 7 novembre 2018. Il a été examiné en première lecture en commission le 9 novembre et en séance publique le 12 novembre. Après son rejet par le Sénat le 19 novembre et l'échec, le lendemain, de la commission mixte paritaire, le texte a été examiné à l'Assemblée nationale en nouvelle lecture en commission le 22 novembre, puis en séance publique le 26 novembre. Après un nouveau rejet par le Sénat le 27 novembre, il a définitivement été adopté par l'Assemblée nationale le 28 novembre.

7. D'une part, ni les délais retenus à l'Assemblée nationale pour le dépôt en commission et en séance publique des amendements au projet de loi, ni la faiblesse alléguée des moyens dont auraient disposé certains députés, n'ont fait obstacle à l'exercice effectif, par les membres du Parlement, de leur droit d'amendement.

8. D'autre part, les conditions d'adoption de la loi déferée n'ont pas privé d'effet les exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire.

9. Il résulte de ce qui précède que les griefs tirés de la méconnaissance du droit d'amendement et des exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire doivent être écartés.

. En ce qui concerne le grief tiré de la méconnaissance de l'article 40 de la Constitution :

10. Les délais d'examen du texte en commission à l'Assemblée nationale n'ont pas fait obstacle au contrôle préalable de la recevabilité financière des amendements au regard de l'article 40 de la Constitution. Au demeurant, cinq des quarante amendements déposés auprès de la commission des finances ont été déclarés irrecevables par le président de cette commission sur le fondement de l'article 40 et n'ont ainsi pas été mis en discussion.

11. Le grief tiré de la méconnaissance de l'article 40 de la Constitution doit donc, en tout état de cause, être écarté.

. En ce qui concerne les documents joints au projet de loi :

12. Selon les 1^o et 3^o de l'article 53 de la loi organique du 1^{er} août 2001, sont joints à tout projet de loi de finances rectificative : « *Un rapport présentant les évolutions de la situation économique et budgétaire justifiant les dispositions qu'il comporte* » et « *Des tableaux récapitulant les mouvements intervenus par voie réglementaire et relatifs aux crédits de l'année en cours* ».

13. D'une part, le projet de loi de finances rectificative pour 2018 dont est issue la loi déferée comporte, avant son exposé des motifs, un rapport sur l'évolution de la situation économique et budgétaire. Celui-ci indique que le « *scénario macroéconomique sous-jacent* » est inchangé par rapport à celui retenu dans le cadre du projet de loi de finances pour 2019 et fournit des informations sur les dernières évolutions de la conjoncture économique.

14. D'autre part, le projet de loi comporte, parmi ses informations annexes, des tableaux présentant les mouvements réglementaires de crédits intervenus depuis le début de l'exercice 2018. Compte tenu de leur date d'adoption, ni le décret de virement de crédits ni l'arrêté d'ouverture de crédits mentionnés par les requérants n'avaient à figurer dans ces tableaux.

15. Il résulte de ce qui précède que le grief tiré de la méconnaissance des exigences des 1^o et 3^o de l'article 53 de la loi organique du 1^{er} août 2001 doit, en tout état de cause, être écarté.

16. La loi déferée a ainsi été adoptée selon une procédure conforme à la Constitution.

– Sur certaines dispositions de l'article 4 de la loi du 13 juillet 2018 :

17. Les auteurs de la première saisine critiquent le fait que les ouvertures et annulations de crédits résultant de l'article 5 de la loi déferée conduisent la mission « *Défense* » à financer, en 2018, l'intégralité des surcoûts liés aux opérations extérieures. Ils y voient une contrariété avec le troisième alinéa de l'article 4 de la loi du 13 juillet 2018, qui, pour les années 2019 à 2025, indique que ces surcoûts font l'objet d'un financement interministériel. Ils en déduisent que les dispositions de cet article 4 s'en

trouvent modifiées et que, ainsi privées de leur normativité, elles doivent être déclarées inconstitutionnelles.

18. La conformité à la Constitution d'une loi déjà promulguée peut être appréciée à l'occasion de l'examen des dispositions législatives qui la modifient, la complètent ou affectent son domaine.

19. Les dispositions de l'article 5 de la loi déferée, qui procèdent au redéploiement d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement au titre du budget général de 2018, ne modifient pas les dispositions de l'article 4 de la loi du 13 juillet 2018. Elles ne les complètent pas davantage, ni n'en affectent le domaine d'application. Par suite, les conditions dans lesquelles la conformité à la Constitution de ces dernières dispositions peut être utilement contestée ne sont pas réunies.

– Sur les autres dispositions de la loi déferée :

20. Le Conseil constitutionnel n'a soulevé d'office aucune question de conformité à la Constitution et ne s'est donc pas prononcé sur la constitutionnalité des autres dispositions que celles examinées dans la présente décision.

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL DÉCIDE :

Article 1^{er}. – La procédure d'adoption de la loi de finances rectificative pour 2018 est conforme à la Constitution.

Article 2. – Cette décision sera publiée au *Journal officiel* de la République française.

Jugé par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 10 décembre 2018, où siégeaient : M. Lionel JOSPIN, exerçant les fonctions de président, Mme Claire BAZY MALAURIE, MM. Valéry GISCARD d'ESTAING, Jean-Jacques HYEST, Mmes Dominique LOTTIN, Corinne LUQUIENS, Nicole MAESTRACCI et M. Michel PINAULT.