

Monsieur le Président,
Mesdames les Conseillères et Messieurs les Conseillers,

Les députés soussignés ont l'honneur, en application des dispositions de l'article 61, alinéa 2, de la Constitution, de déférer au Conseil constitutionnel l'ensemble de la loi de finances rectificative pour 2018, telle qu'elle a été adoptée par le Parlement le 28 novembre 2018.

En préalable un constat s'impose : la transition écologique est méconnue, la loi n° 2015- 992 du 17 août 2015 est méconnue, la Programmation Pluriannuelle de l'Energie qui en est issue est méconnue, au moment où l'augmentation de la taxation du gazole provoque une révolte sans précédent dans le pays. Le présent collectif constate une révision à la hausse du produit de la vente de biens et services (+ 0,3 Md€), compte tenu de l'augmentation des recettes de quotas carbone liée à la progression du cours de la tonne de CO2. Dans le même temps, son article 2 constate que 594,6 millions d'euros sont annulés en recettes du CAS soutien à la transition énergétique (programme 764) du fait de la hausse du prix de l'électricité et du gaz, mais aussi de la montée plus lente que prévue des énergies renouvelables. Pour être nécessaire pour assurer l'équilibre financier du compte, on peut s'interroger, en opportunité, sur ce dispositif, alors qu'il aurait été possible d'augmenter les dépenses du compte, par exemple au profit de consultations du public ou d'études techniques de qualification des sites d'implantation pour des projets de production d'électricité d'origine renouvelable, ou plus généralement d'utiliser cet excédent pour réviser certaines politiques publiques : 11 millions d'euros seulement sont ouverts au titre d'actions de rénovation thermique de logements ou d'actions connexes (programme 129). Les obligations d'achat biométhane (-12%) ou éolien (-14%) sont en baisse, la production de la filière hydraulique est moins importante que prévue, comme la CRE le constate dans sa délibération du 12 juillet 2018 (n° 2018-156).

Les distorsions entre les hausses tarifaires et fiscales et les moindres dépenses au titre de la transition écologique sont donc flagrantes.

Sans doute est-ce, hélas, la seule explication à l'absence de tout débat fiscal dans le présent collectif et à la précipitation de l'examen du projet : ne pas permettre un débat parlementaire complet, comme il se déroule habituellement lors de l'examen des PLFR en décembre.

A l'appui de cette saisine, sont développés les griefs suivants.

1°) L'examen du projet de loi de finances rectificative pour 2018 en commission méconnaît spécifiquement le droit d'amendement garanti par l'article 44 de la Constitution et 47 de la LOLF, et la mise en œuvre du contrôle de la recevabilité financière.

Jamais sous la Ve République la commission des finances n'a été amenée à siéger dans une telle précipitation, sans justification appropriée. Aucune « exigence de la continuité de la vie de la nation » (CC n° 2009-579 DC du 9 avril 2009, n° 2011-638 DC du 28 juillet 2011) ne peut être mise en avant.

Le projet de loi de finances rectificative pour 2018 a été mis en ligne le mercredi 7 novembre à 17h46. Les députés avaient alors jusqu'au lendemain, 8 novembre, 15h pour déposer leurs amendements avant l'examen en commission qui était fixé au vendredi 9 novembre, à 9h30. Ils

disposaient donc de moins de 22h pour prendre connaissance du texte, le comprendre et l'amender, et ce alors que les députés de la commission étaient convoqués dans ce même laps de temps pour examiner les articles non rattachés du projet de loi de finances pour 2019, et que les députés étaient accaparés par l'examen de plusieurs missions budgétaires (santé, cohésion des territoires, relations de l'État avec les collectivités territoriales) en séance publique. Ce délai a finalement été reporté à 20h, mais il est resté absolument dérisoire. Le droit d'amendement s'exerce en séance ou en commission. En l'espèce un délai si bref fait concrètement obstacle à l'exercice de ce droit en commission, d'autant que s'agissant des lois de finances l'article 47 de la LOLF exige une motivation spéciale des amendements en loi de finances.

De tels délais font en outre concrètement manifestement obstacle à l'examen de la recevabilité financière des amendements à ce stade du débat, exigence constitutionnelle (CC n° 2005-519 DC 25 juillet 2005 , n° 2009-582 DC 25 juin 2009 : «les dispositions qui permettent à la commission saisie au fond de se réunir « pour examiner les amendements du rapporteur ainsi que les amendements déposés au plus tard l'avant-veille de cette réunion " après avoir permis leur dépôt et leur mise en distribution, sans exiger un examen préalable de recevabilité, sont contraires à la Constitution »). Sans un délai minimum, le contrôle de recevabilité financière au stade de la commission devient physiquement impossible, et l'exigence de contrôle préalable, et éventuellement de contestation préalable (CC n° 93 329 DC, 13 janvier 1994) ne peuvent être respectées.

2°) Les conditions du débat à l'Assemblée nationale méconnaissent le droit d'amendement, l'exigence de sincérité du débat parlementaire et les droits de l'opposition.

Cette précipitation est si l'on peut dire aggravée lors de la suite de l'examen parlementaire. Qu'on en juge : pour l'examen du PLFR en séance publique en première lecture à l'Assemblée, les délais furent tous aussi contraints puisque la date limite du dépôt des amendements a été fixée au samedi 10 novembre, à dix-sept heures, soit à peine 31 heures après son examen en commission. Le droit d'amendement en séance est ainsi également méconnu. Par une décision 2003-468 DC du 3 avril 2003, votre Conseil a considéré que le « *bon déroulement du débat démocratique, et partant, le bon fonctionnement des pouvoirs publics constitutionnels, supposent que soit pleinement respecté le droit d'amendement...et que les parlementaires comme le Gouvernement puissent utiliser sans entrave les procédures mises à leurs dispositions à ces fins* ». Cette jurisprudence a clairement été maintenue par la suite, notamment par vos décisions des 9 avril et 25 juin 2009.

En l'espèce le Conseil ne pourra que constater que ces conditions sont méconnues : la clarté et la sincérité du débat parlementaire (CC n° 2010-617 DC du 9 novembre 2010) sont gravement ignorées. Pour remplir leur mandat, les parlementaires ont besoin d'un temps minimum d'examen des textes. Or, les délais fixés pour cette première lecture du projet de loi de finances rectificative n'ont pas laissé aux parlementaires ce délai raisonnable. Un tel examen au pas de charge ne permet pas aux députés d'exercer leur droit d'amendement, privé d'effet utile, d'autant plus que se superposent déjà l'examen du projet de loi de finances en commission et en séance.

Une telle précipitation est d'autant plus injustifiée qu'il n'y avait aucune urgence à voter ce texte si rapidement. Le projet de loi de finances rectificative doit être promulgué le 31 décembre et donc voté au plus tard le 20 décembre, soit 5 semaines après sa publication. Ces conditions méconnaissent tout autant celles de la recevabilité financière ainsi que les droits de l'opposition. Elles sont aggravées, et non expliquées par le contenu du texte. La justification selon laquelle

le projet de loi ne comporterait pas de dispositions fiscales (doc.AN n° 1395) est inopérante au regard de l'article 35 de la LOLF, et surtout au regard du contexte rappelé en introduction.

En vain le gouvernement fera il observer qu'un nombre important d'amendements a été déposé.

D'une part ce sont les amendements débattus qui comptent, d'autre part, fait lui aussi unique sous la V e République pour un PLFR, aucun amendement n'a été adopté à l'Assemblée, et les adoptions du Sénat sont sans effet : le texte qui vous est soumis est celui du projet de loi, le débat a été totalement sans effet sur le dispositif. Il a un effet nul. Il est clair que les conditions du débat expliquent ce résultat.

3 °) La procédure méconnaît le droit à l'information du Parlement et l'article 53 de la LOLF

La commission des finances de l'Assemblée déclare avoir reçu, le 12 novembre dans l'après-midi deux projets de textes réglementaires (communiqué cité) : « *La commission a reçu, en application de l'article 12 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) :*

– un projet de décret de virement de crédits d'un montant de 256 151 euros en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP), du programme 148 Fonction publique de la mission Gestion des finances publiques et des ressources humaines à destination du programme 218 Conduite et pilotage des politiques économiques et financières de la mission Gestion des finances publiques et des ressources humaines.

Le virement de crédits vise :

– d'une part à cofinancer le projet de convention des cadres pour la transformation de l'action publique ; ce projet est porté par la Direction interministérielle de la transformation publique (DITP), la Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), la Mission cadres dirigeants (MDC) et le Service d'information du gouvernement (SIG) ; la contribution de la DGAFP s'élève à 200 000 euros ;

– d'autre part à financer à hauteur de 56 151 euros, une action de formation pour la professionnalisation de la filière achat pilotée par la direction des achats de l'État, s'inscrivant dans les objectifs du schéma directeur de la formation professionnelle tout au long de la vie des agents de l'État.

2. La commission a reçu, en application de l'article 21 de la LOLF :

– un projet d'arrêté portant ouverture de crédits pour un montant de 266 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement sur le compte d'affectation spéciale (CAS) Services nationaux de transports conventionnés de voyageurs, dont 184,7 millions d'euros sur le programme 785 Exploitation des services nationaux de transport conventionnés et 81,3 millions d'euros sur le programme 786 Matériel roulant des services nationaux de transports conventionnés, etc.. »

Ni l'un ni l'autre de ces textes n'ont été pris en compte par le projet déposé cinq jours auparavant ou dans le débat. Est ainsi méconnu le 3° de l'article 53 de la LOLF, puisqu'il suffisait d'attendre quelques jours pour que le tableau des mouvements intervenus par voie réglementaire soit exact lors de l'ouverture du débat. Au surplus il eût été loisible au gouvernement de le modifier. Comment admettre que l'examen du projet ne tienne pas compte d'un mouvement d'ouverture de crédits de 266 millions d'euros sur un CAS qui n'est nullement pris en compte par ce collectif, alors que d'autres le sont ?

Au surplus, le rapport sur l'évolution de la situation économique et financière qui devrait « être joint » en application du 1°) du même article , au projet de loi, fait défaut : on ne peut sérieusement considérer qu'une page, amalgamant d'ailleurs ce « rapport » et l'exposé des motifs, réponde aux prescriptions de la loi organique : aucune justification des dispositions du projet n'y figure, l'information qu'il contient est indigente, il ne comporte ni détail ni explication de prévisions de croissance, aucune donnée sur le coût des matières premières, en dehors de l'évolution du coût du baril de pétrole sur ... une semaine, pas un mot sur la situation des comptes sociaux ou sur la politique énergétique ou environnementale !

En l'espèce, le travail à marche forcée qui a été imposé sur ce PLFR constitue donc une entrave au bon déroulement de la procédure parlementaire et à la sincérité du débat, puisqu'elle constitue non seulement une impossibilité pratique d'adoption d'amendement des députés, mais aussi par ce qu'elle affecte manifestement la capacité de ces députés d'avoir une totale et pleine connaissance du texte.

Le projet de loi constitutionnelle pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace, prévoit de filtrer davantage les amendements des parlementaires, et de réduire encore les temps d'examen des textes budgétaires, et plus généralement des textes législatifs après la commission mixte paritaire. Est-ce bien nécessaire, au vu de la démarche ici suivie, de restreindre encore un droit inopérant ?

4°) L'incompatibilité entre l'article 5 et l'article 4 de la loi de programmation militaire crée une inconstitutionnalité à divers titres.

Le deuxième alinéa de l'article 4 de la loi N° 2018 - 607 de programmation militaire pour les années 2019 à 2025, du 13 juillet 2018, dispose : « *En gestion, les surcoûts nets, hors crédits de masse salariale inscrits en loi de finances au titre des missions intérieures et nets des remboursements des organisations internationales, non couverts par cette provision font l'objet d'un financement interministériel. Hors circonstances exceptionnelles, la participation de la mission « Défense » à ce financement interministériel ne peut excéder la proportion qu'elle représente dans le budget général de l'Etat. Si le montant des surcoûts nets ainsi défini est inférieur à la provision, l'excédent constaté est maintenu au profit du budget des armées.* ».

Ces dispositions prévoient donc un mécanisme de financement des OPEX inverse de ce qui résulte de l'article 5 et de l'état B annexé s'agissant de l'annulation de 404,19 millions d'euros des crédits de la défense, qui aboutit à faire financer ces opérations par les crédits de la seule mission défense. L'incompatibilité entre les deux textes est manifeste, et les crédits relevant de la seule loi de finances qui les détermine, on ne peut qu'en conclure que le dispositif cité ci-dessus n'est pas respecté. Certes la contrariété d'une loi à une autre loi, fût-elle une loi de programmation, n'emporte pas d'inconstitutionnalité. Il incombe cependant au Conseil constitutionnel de tirer toutes les conséquences de cette contradiction, incontournable, qui méconnaît le caractère impératif du dispositif cité ci-dessus. En application de votre décision n° 2005-512 DC du 10 avril 2005 la loi doit être revêtue d'une portée normative, ce qui n'est manifestement plus le cas, alors que ces dispositions ne relèvent pas de la programmation mais bien de l'impérativité. Leur intelligibilité est également en cause. Elles sont ainsi triplement inconstitutionnelles : elles sont privées de toute portée par l'article 5 du PLFR, elles méconnaissent le fait que seule la loi organique peut édicter des règles de contenu des lois de finances, elles deviennent inintelligibles au regard de la loi censée les appliquer.

A l'occasion du contrôle de l'article 5 du présent PLFR, les saisissants demandent donc que cesse une disposition législative non respectée, doublement contraire à la Constitution, et que le dispositif cité soit déclaré contraire à la Constitution en application de la jurisprudence dite « Nouvelle Calédonie », issue de votre décision n° 85-187 DC du 25 janvier 1985 : « *la régularité au regard de la Constitution des termes d'une loi promulguée peut être utilement contestée à l'occasion de l'examen de dispositions législatives qui la modifient, la complètent ou affectent son domaine* ». Il est clair que le dispositif est ici modifié et affecté au point d'être nié. Au moins, cette annulation rendra l'abandon de la loi de programmation parfaitement explicite : la loi doit avoir une portée. Les lois, disait Portalis, sont des commandements, et l'objet de ce dispositif qui est bien d'ordonner un financement est clairement abandonné cinq mois après son adoption. Le dispositif de l'article 5 entraîne l'inconstitutionnalité du dispositif qui prévoyait l'inverse.

Souhaitant que ces questions soient tranchées en droit, les députés auteurs de la présente saisine demandent donc au Conseil constitutionnel de se prononcer sur ces points sans préjudices d'autres arguments à venir.