



N° 3558

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 22 juin 2011.

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE SUR LE PROJET DE LOI CONSTITUTIONNELLE (N° 3539), MODIFIÉ PAR LE SÉNAT, *relatif à l'équilibre des finances publiques*,

PAR M. JEAN-LUC WARSMANN,

Député.

---

---

Voir les numéros :

*Assemblée nationale* : 3253, 3329, 3330, 3333 et T.A. 655.

*Sénat* : 499, 578, 591, 595, 568 et T.A. 141 (2010-2011).



## SOMMAIRE

Pages

<b>PRINCIPAUX APPORTS DE LA COMMISSION</b> .....	5
<b>INTRODUCTION</b> .....	7
<b>I.– DE LARGES CONVERGENCES ENTRE LES DEUX ASSEMBLÉES SUR LES LOIS-CADRES D'ÉQUILIBRE DES FINANCES PUBLIQUES ET SUR LES PROGRAMMES DE STABILITÉ</b> .....	9
A. LES NOUVELLES LOIS-CADRES D'ÉQUILIBRE DES FINANCES PUBLIQUES.....	9
1. La définition des lois-cadres .....	9
2. Le régime juridique des lois-cadres .....	10
3. Le contrôle des lois-cadres et de leur respect .....	11
B. L'EXAMEN PAR LE PARLEMENT DES PROJETS DE PROGRAMME DE STABILITÉ .....	12
<b>II.– LA QUESTION DU MONOPOLE DES LOIS DE FINANCES ET DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE DEMEURE EN DÉBAT</b> .....	13
<b>DISCUSSION GÉNÉRALE</b> .....	15
<b>EXAMEN DES ARTICLES</b> .....	17
<i>Article 1<sup>er</sup></i> (art. 34 de la Constitution) : Création des lois-cadres d'équilibre des finances publiques – Monopole des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale en matière de prélèvements obligatoires .....	17
<i>Article 2 bis</i> (art. 41 de la Constitution) : Contrôle du respect du monopole des lois financières en matière de prélèvements obligatoires au cours de la procédure parlementaire .....	26
<i>Article 3 bis</i> (art. 43 de la Constitution) : Examen des lois-cadres d'équilibre des finances publiques par une commission spéciale.....	28
<i>Article 9</i> (art. 61 de la Constitution) : Contrôle obligatoire par le Conseil constitutionnel des lois-cadres d'équilibre des finances publiques, des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale.....	30
<i>Article 9 bis</i> (art. 61-2 [nouveau] de la Constitution) : Contrôle par le Conseil constitutionnel du respect du domaine réservé à la loi de finances et à la loi de financement de la sécurité sociale .....	35

<i>Article 11</i> (art. 72-2 de la Constitution) : Monopole des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale en matière de fiscalité locale et de compensation des compétences nouvelles attribuées aux collectivités territoriales.....	37
<i>Article 12</i> (art. 88-8 [nouveau] de la Constitution) : Examen par le Parlement des projets de programme de stabilité .....	37
<b>TABLEAU COMPARATIF</b> .....	41
<b>AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION</b> .....	47

## PRINCIPAUX APPORTS DE LA COMMISSION

Au cours de sa séance du mercredi 22 juin 2011, la commission des Lois a procédé, en deuxième lecture, à l'examen des articles du projet de loi constitutionnelle relatif à l'équilibre des finances publiques.

Les modifications proposées par la Commission, à l'initiative du rapporteur, sont les suivantes :

— à l'article 1<sup>er</sup>, la Commission a adopté un amendement précisant que le plafond de dépenses et le plancher de mesures nouvelles de recettes qui seront fixés dans la loi-cadre d'équilibre des finances publiques s'imposent globalement au législateur financier annuel, permettant ainsi à ce dernier d'opérer un arbitrage entre dépenses et recettes ;

— aux articles 1<sup>er</sup> et 11, la Commission a adopté deux amendements visant à rétablir le monopole des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale en matière d'impositions de toute nature et de ressources de la sécurité sociale. Corrélativement, la Commission propose de rétablir l'article 2 *bis*, tendant à modifier l'article 41 de la Constitution pour définir la procédure de contrôle du respect du monopole ;

— la Commission a adopté un amendement supprimant l'article 3 *bis*, introduit au Sénat, qui crée une commission spéciale, composée paritairement de membres des commissions des finances et des affaires sociales, chargée d'examiner tout projet de loi-cadre d'équilibre des finances publiques ;

— à l'article 9, la Commission a adopté un amendement supprimant le renvoi à une loi organique chargée de déterminer les conséquences d'une méconnaissance par une loi financière d'une loi-cadre d'équilibre des finances publiques.



MESDAMES, MESSIEURS,

L'Assemblée nationale est saisie en deuxième lecture du projet de loi constitutionnelle relatif à l'équilibre des finances publiques, modifié et adopté par le Sénat le 15 juin dernier.

Afin de contribuer à l'indispensable redressement de notre situation financière, ce projet comporte trois grandes mesures. Premièrement, il crée des « *lois-cadres d'équilibre des finances publiques* », nouvelle catégorie de normes pluriannuelles qui s'imposeraient partiellement aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale votées chaque année. Deuxièmement, le projet étend le domaine exclusif des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale à l'ensemble des dispositions touchant aux prélèvements fiscaux et sociaux. Troisièmement, le Parlement serait désormais associé à la procédure annuelle d'envoi du programme de stabilité aux institutions de l'Union européenne.

En première lecture, l'Assemblée nationale a enrichi chacun de ces trois aspects. Elle a approfondi la définition constitutionnelle des lois-cadres d'équilibre des finances publiques, en fixant leur durée minimale à trois ans et en prévoyant qu'elles fixeraient un plafond de dépenses et un plancher de recettes contraignant le législateur financier annuel. La portée des lois-cadres a, de surcroît, été renforcée : le Conseil constitutionnel devra obligatoirement examiner la conformité à la loi-cadre des lois de finances et de financement de la sécurité sociale ; la Cour des comptes participera au contrôle de la mise en œuvre de la loi-cadre ; les éventuels dérapages en exécution devront être rattrapés les années suivantes. L'Assemblée nationale a également prévu les conditions dans lesquelles serait contrôlé le respect du monopole des lois financières en matière de prélèvements obligatoires, confiant ce rôle au Gouvernement et au président de l'assemblée concernée, sous le contrôle du Conseil constitutionnel (durant la discussion législative ou, le cas échéant, à l'issue de celle-ci). Enfin, l'Assemblée nationale a défini une procédure de discussion par le Parlement du programme de stabilité, éventuellement assortie d'un vote.

Le Sénat a, dans l'ensemble, largement approuvé les dispositions relatives aux lois-cadres d'équilibre des finances publiques et aux programmes de stabilité. En revanche, l'instauration du monopole des lois financières en matière de prélèvements obligatoires, qui avait déjà fait l'objet de difficiles discussions à l'Assemblée nationale, demeure le principal point en débat : le Sénat a supprimé ce monopole, au profit d'un mécanisme d'approbation *a posteriori* par les lois de finances ou de financement de la sécurité sociale des mesures relatives aux prélèvements obligatoires adoptées dans des lois ordinaires.



## **I.- DE LARGES CONVERGENCES ENTRE LES DEUX ASSEMBLÉES SUR LES LOIS-CADRES D'ÉQUILIBRE DES FINANCES PUBLIQUES ET SUR LES PROGRAMMES DE STABILITÉ**

À l'issue de la première lecture au Sénat, dix articles ont été adoptés en termes identiques par les deux assemblées. Les lois-cadres d'équilibre des finances publiques et la discussion du programme de stabilité font l'objet de larges points d'accord.

### **A. LES NOUVELLES LOIS-CADRES D'ÉQUILIBRE DES FINANCES PUBLIQUES**

Les articles 1<sup>er</sup> à 10 du présent projet de loi constitutionnelle tendent à créer des lois-cadres d'équilibre des finances publiques, qui se substitueraient aux actuelles lois de programmation des finances publiques.

#### **1. La définition des lois-cadres**

La définition des lois-cadres d'équilibre des finances publiques proposée à l'**article 1<sup>er</sup> du présent projet** (article 34 de la Constitution) fait l'objet d'un quasi-consensus entre les deux assemblées.

Dans le texte adopté le 10 mai dernier par l'Assemblée nationale en première lecture, cette nouvelle catégorie de lois est ainsi définie : *« Les lois-cadres d'équilibre des finances publiques déterminent, pour au moins trois années, les orientations pluriannuelles, les normes d'évolution et les règles de gestion des finances publiques, en vue d'assurer l'équilibre des comptes des administrations publiques. Ces lois-cadres fixent, pour chaque année, un objectif constitué d'un maximum de dépenses et d'un minimum de recettes qui s'impose aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale. Les écarts constatés lors de l'exécution des lois de finances et de l'application des lois de financement de la sécurité sociale sont compensés dans les conditions prévues par une loi organique. Les lois-cadres d'équilibre des finances publiques peuvent être modifiées en cours d'exécution dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique. Une loi organique précise le contenu des lois-cadres d'équilibre des finances publiques et peut fixer celles de leurs dispositions, autres que celles prévues à la deuxième phrase du présent alinéa, qui s'imposent aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale ».*

Par rapport au texte initial proposé par le Gouvernement, cette définition comporte plusieurs innovations, introduites à l'initiative de votre commission, de la commission des affaires sociales et de la commission des finances :

– la durée de la loi-cadre d'équilibre des finances publiques est d'au moins trois années ;

- son contenu est élargi aux « règles de gestion » des finances publiques ;
- sa modification en cours d'exécution est possible « dans les conditions et sous les réserves prévues par la loi organique » ;
- l'effort structurel annuel qu'elle fixera est constitutionnalisé sous la forme d'un « objectif constitué d'un maximum de dépenses et d'un minimum de recettes qui s'impose aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale » ;
- les écarts constatés en exécution devront faire l'objet d'un rattrapage les années suivantes, dans des conditions qui seront précisées par la loi organique.

Le Sénat a approuvé l'ensemble des modifications apportées par l'Assemblée nationale en première lecture, moyennant quelques précisions et ajustements rédactionnels.

En particulier, le Sénat a reformulé la définition de l'effort structurel figurant à l'article 34 de la Constitution, en prévoyant que la loi-cadre fixe, pour chaque année, « un plafond de dépenses et un minimum de mesures nouvelles afférentes aux recettes qui s'imposent aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale ». Si l'introduction de la notion de « mesures nouvelles » applicables aux recettes (par opposition à leur évolution liée à la conjoncture économique) ne pose pas de difficulté, la suppression de la référence à un unique « objectif » s'imposant au législateur financier pourrait empêcher ce dernier de procéder à des compensations entre dépenses et recettes. Or, l'intention du Gouvernement est, conformément aux préconisations du rapport Camdessus <sup>(1)</sup>, de permettre une « fongibilité » entre les deux éléments fixés dans la loi-cadre : le législateur financier annuel devrait pouvoir augmenter le plafond des dépenses ou diminuer le plancher des mesures nouvelles de recettes à condition, respectivement, d'augmenter à due concurrence les mesures nouvelles de recettes ou de diminuer à due concurrence le niveau des dépenses. **Votre commission a donc adopté un amendement visant à s'assurer de la possibilité de faire jouer ce mécanisme de fongibilité.**

## 2. Le régime juridique des lois-cadres

Le Sénat a adopté, sans les modifier, l'ensemble des articles définissant le régime juridique des lois-cadres d'équilibre des finances publiques :

– l'**article 2** (article 39 de la Constitution) dispose que les projets de loi-cadre seront soumis en premier lieu à l'Assemblée nationale ;

---

(1) Groupe de travail sur la mise en place d'une règle d'équilibre des finances publiques présidé par M. Michel Camdessus, Réaliser l'objectif constitutionnel d'équilibre des finances publiques, Documentation française, juin 2010, p. 14.

– l’**article 3** (article 42 de la Constitution) prévoit que les projets de loi-cadre seront discutés en séance publique à l’Assemblée nationale sur la base du texte du Gouvernement et qu’ils ne bénéficieront pas du délai de six semaines entre leur dépôt et leur examen en séance par l’Assemblée nationale, ni du délai de quatre semaines entre leur transmission au Sénat et leur examen en séance ;

– l’**article 4** (article 46-1 de la Constitution) permet au Gouvernement de soumettre un projet de loi-cadre aux mêmes délais que les projets de loi de finances et de décider de procéder à une seule lecture dans chaque assemblée ;

– les **articles 5 et 6** (articles 47 et 47-1 de la Constitution) subordonnent l’adoption d’une loi de finances et d’une loi de financement de la sécurité sociale à l’existence préalable d’une loi-cadre applicable à l’exercice budgétaire concerné <sup>(1)</sup> ;

– l’**article 7** (article 48 de la Constitution) permet au Gouvernement d’inscrire par priorité un projet de loi-cadre à l’ordre du jour parlementaire ;

– l’**article 8** (article 49 de la Constitution) prévoit que les projets de loi-cadre pourront, sans restriction particulière, être adoptés à l’Assemblée nationale après que le Gouvernement a engagé sa responsabilité ;

– l’**article 10** (article 70 de la Constitution) permet de soumettre pour avis un projet de loi-cadre au Conseil économique, social et environnemental.

En revanche, sur proposition de sa commission des affaires sociales, le Sénat a inséré un **article 3 bis**, modifiant l’article 43 de la Constitution et imposant un examen des projets de loi-cadre d’équilibre des finances publiques par une commission spéciale composée paritairement de membres des commissions des finances et des affaires sociales. En première lecture, l’Assemblée nationale avait rejeté un amendement d’inspiration comparable, présenté par M. Yves Bur au nom de la commission des affaires sociales. **De la même façon, votre commission vous propose d’en rester au droit actuel, qui permettra de décider au cas par cas de l’opportunité de créer ou non une commission spéciale pour examiner un projet de loi-cadre d’équilibre des finances publiques.**

### **3. Le contrôle des lois-cadres et de leur respect**

Comme l’Assemblée nationale en première lecture, le Sénat a approuvé le principe du contrôle obligatoire par le Conseil constitutionnel des lois-cadres d’équilibre des finances publiques, prévu à l’**article 9** du présent projet (premier alinéa de l’article 61 de la Constitution).

---

*(1) Par ailleurs, à la suite de modifications apportées à l’Assemblée nationale en première lecture et approuvées par le Sénat, ces deux articles instaurent un délai de dépôt du projet de loi de finances et du projet de loi de financement de la sécurité sociale au plus tard, respectivement, le 15 septembre et le 1<sup>er</sup> octobre de l’année précédant l’exercice concerné.*

Le Sénat a également confirmé l'extension, proposée par l'Assemblée nationale en première lecture, de la compétence d'assistance de la Cour des comptes au Parlement et au Gouvernement à la mise en œuvre des lois-cadres d'équilibre des finances publiques (**article 6 bis** du présent projet, modifiant l'article 47-2 de la Constitution).

Enfin, le Sénat a approuvé le principe, posé à l'Assemblée nationale en première lecture, du contrôle obligatoire par le Conseil constitutionnel de la conformité des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale à la loi-cadre d'équilibre des finances publiques (**article 9** du présent projet, modifiant l'article 61 de la Constitution). Le Sénat a cependant souhaité aménager les modalités de ce contrôle :

– en instaurant un examen conjoint, avant le 31 décembre, de la loi de finances et de la loi de financement de la sécurité sociale pour l'année suivante. Durant cet examen conjoint, le Conseil constitutionnel procéderait au contrôle obligatoire des deux textes financiers au regard de la loi-cadre et, le cas échéant, au classique contrôle de constitutionnalité déclenché par les autorités de saisine énumérées au deuxième alinéa de l'article 61 de la Constitution ;

– en confiant à une loi organique le soin de prédéterminer les conséquences d'une décision du Conseil constitutionnel sanctionnant la méconnaissance de la loi-cadre par une loi de finances ou de financement de la sécurité sociale. **Votre commission vous propose de supprimer cette disposition, dont l'utilité est discutable.**

L'ensemble du dispositif régissant les lois-cadres d'équilibre des finances publiques entrerait en vigueur dans les conditions fixées par les lois organiques nécessaires à leur application (**article 13**, adopté conforme par le Sénat).

## **B. L'EXAMEN PAR LE PARLEMENT DES PROJETS DE PROGRAMME DE STABILITÉ**

Le nouvel article 88-8 de la Constitution, créé à l'**article 12** du présent projet, instaure une transmission obligatoire du Gouvernement au Parlement du projet de programme de stabilité, avant son envoi à la Commission européenne.

En première lecture, l'Assemblée nationale a substantiellement complété cet article. D'une part, elle a introduit un délai de transmission aux assemblées du projet de programme de stabilité : celle-ci doit intervenir au moins deux semaines avant l'envoi du programme au niveau européen, c'est-à-dire dans le courant de la première quinzaine du mois d'avril. D'autre part, a été mise en place une procédure permettant au Parlement de discuter du projet de programme de stabilité : celui-ci serait examiné pour avis en commission et, à la demande du Gouvernement ou d'un groupe parlementaire, ferait l'objet d'un débat et d'un vote en séance publique.

Approuvant ce dispositif, le Sénat a précisé que plusieurs commissions pourraient formuler un avis sur le projet de programme de stabilité. **Votre commission a adopté l'article 12 dans sa rédaction issue des travaux du Sénat.**

## **II.- LA QUESTION DU MONOPOLE DES LOIS DE FINANCES ET DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE DEMEURE EN DÉBAT**

Dans sa rédaction initiale, l'**article 1<sup>er</sup>** du présent projet de loi constitutionnelle instaurait un monopole au profit des lois de finances et de financement de la sécurité sociale en matière de prélèvements obligatoires : d'une part, les lois de finances et les lois de financement de la sécurité sociale se voyaient attribuer une compétence exclusive en matière fiscale ; d'autre part, seules les lois de financement de la sécurité sociale auraient pu déterminer « *les principes fondamentaux concernant les autres ressources de la sécurité sociale* » (c'est-à-dire, pour l'essentiel, les cotisations sociales). Par coordination, l'**article 11** tirait les conséquences de ce monopole en matière de finances locales.

En première lecture, votre commission avait initialement proposé de supprimer le monopole. En séance publique, votre rapporteur s'est rallié au principe du monopole, après avoir obtenu que soient prévues dans la Constitution les conditions effectives de sa mise en œuvre : a ainsi été inséré un **article 2 bis** alignant le contrôle de la recevabilité des dispositions qui méconnaîtraient le monopole sur la procédure prévue à l'article 41 de la Constitution dans les cas d'empiètement du législateur sur le domaine réglementaire. L'insertion de cet article permettait, par contraste avec un mécanisme d'irrecevabilité systématique au dépôt, de préserver un pouvoir d'initiative des membres du Parlement en matière fiscale et de cotisations sociales.

À la suite d'un amendement du Gouvernement, sous-amendé par M. Charles de Courson, un **article 9 bis** avait par ailleurs été ajouté, prévoyant que le contrôle de constitutionnalité des lois ordinaires exercé par le Conseil constitutionnel sur le fondement de l'article 61 de la Constitution inclut l'examen des dispositions qui « *méconnaissent le domaine réservé* » aux lois de finances et de financement de la sécurité sociale (nouvel article 61-2 de la Constitution).

**Au Sénat, les quatre commissions saisies du présent projet ont rejeté ce dispositif d'ensemble, tout particulièrement l'article 9 bis.** Elles se sont en revanche séparées sur la construction d'une alternative :

– la commission des lois et la commission des affaires sociales ont proposé de subordonner l'entrée en vigueur des mesures relatives aux prélèvements obligatoires prises dans des lois ordinaires à une approbation *a posteriori* par une loi de finances ou une loi de financement de la sécurité sociale ;

– la commission des finances a proposé que « *lorsqu'un projet de loi nécessite, pour sa mise en œuvre, des dispositions [fiscales ou relatives aux ressources de la sécurité sociale], le Gouvernement dépose simultanément un projet de loi de finances ou un projet de loi de financement de la sécurité sociale* » ;

– la commission de l'économie a proposé de renvoyer au 1<sup>er</sup> janvier de l'année suivante l'entrée en vigueur des mesures relatives aux prélèvements obligatoires prises dans des lois ordinaires ayant pour effet de diminuer les ressources publiques.

À l'issue de discussions complexes entre les commissions, la solution finalement retenue au Sénat en séance publique – contre l'avis du Gouvernement, qui souhaitait en rester au texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture – consiste à **subordonner l'entrée en vigueur des mesures relatives aux prélèvements obligatoires prises dans des lois ordinaires à une approbation « au plus tard par la première loi de finances ou loi de financement de la sécurité sociale, dont le projet est déposé après leur promulgation »**.

**Le monopole proposé à l'article 1<sup>er</sup> a donc été supprimé.** En conséquence, les **articles 2 bis et 9 bis** ont été supprimés et l'**article 11** modifié par coordination.

N'ayant pas été convaincue par la pertinence du mécanisme d'approbation *a posteriori* adopté au Sénat, **vostra commission a, à la seule exception de l'article 9 bis, rétabli le texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture.** Elle a donc adopté :

– un amendement rétablissant le principe du monopole à l'article 1<sup>er</sup> (article 34 de la Constitution) ;

– un amendement rétablissant l'article 2 bis, qui modifie l'article 41 de la Constitution afin d'éviter une irrecevabilité systématique au dépôt des initiatives contrevenant au monopole ;

– un amendement rétablissant à l'article 11 les conséquences du monopole sur les finances locales (article 72-2 de la Constitution).

\*

\* \*

*Au cours de sa réunion du mercredi 22 juin 2011, la Commission procède à l'examen, en deuxième lecture, sur le rapport de M. Jean-Luc Warsmann, du projet de loi constitutionnelle, modifié par le Sénat, relatif à l'équilibre des finances publiques (n° 3539).*

*Après l'exposé du rapporteur, une discussion générale s'engage.*

**M. René Dosière.** Après les critiques que nous avons formulées en commission, la discussion à l'Assemblée puis au Sénat n'a fait que nous conforter dans notre position. Nous sommes manifestement en présence d'un exercice de communication du Gouvernement qui veut, avant l'élection présidentielle, démontrer son souci de réduire des déficits qu'il n'a pourtant cessé de creuser durant quatre années – au point qu'à chaque heure qui passe, la France emprunte désormais près de 27 millions d'euros ! Quant au fond, malgré les tentatives de notre Commission, qui n'a été suivie ni par celle des finances ni par l'Assemblée, le rôle des parlementaires est considérablement réduit. Le texte édifie une véritable usine à gaz et donne au Conseil constitutionnel des pouvoirs qu'il ne devrait pas avoir, la réduction du déficit public devant résulter d'une volonté politique et non de considérations juridiques. Bref, nous confirmons notre hostilité à ce texte.

*La Commission en vient à l'examen des articles.*



## EXAMEN DES ARTICLES

### *Article 1<sup>er</sup>*

(art. 34 de la Constitution)

#### **Création des lois-cadres d'équilibre des finances publiques – Monopole des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale en matière de prélèvements obligatoires**

Cet article vise à créer des lois-cadres d'équilibre des finances publiques et, dans sa rédaction initiale, à conférer aux lois de finances et de financement de la sécurité sociale le monopole de l'édition des règles applicables aux prélèvements obligatoires.

#### **1. Les lois-cadres d'équilibre des finances publiques**

Le présent article tend à insérer à l'article 34 de la Constitution un nouvel alinéa définissant les lois-cadres d'équilibre des finances publiques, qui se substitueraient aux actuelles lois de programmation des finances publiques.

Ces nouvelles lois-cadres, dont le contenu serait précisé par une loi organique<sup>(1)</sup>, auraient vocation à « *assurer l'équilibre des comptes des administrations publiques* ». Certaines de leurs dispositions s'imposeraient aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale.

Les lois-cadres, dont l'existence serait obligatoire (articles 5 et 6 du présent projet), seraient discutées selon une procédure similaire à celle applicable aux lois de finances (articles 2 à 4, 7, 8 et 10) et feraient l'objet d'un contrôle obligatoire du Conseil constitutionnel (article 9). La Cour des comptes participerait à l'évaluation de leur mise en œuvre (article 6 *bis*).

En première lecture, l'Assemblée nationale a adopté plusieurs amendements de votre commission, de la commission des finances et de la commission des affaires sociales visant à donner davantage de substance à la définition constitutionnelle des lois-cadres proposée au présent article :

– en plus des « *normes d'évolution* » et des « *orientations pluriannuelles* », le contenu des lois-cadres a été élargi aux « *règles de gestion* » des finances publiques, afin de couvrir tout le champ des dispositions qui pourraient mériter d'y figurer ;

– la période couverte par les lois-cadres a été fixée à au moins trois années ;

---

(1) *L'ensemble du dispositif relatif aux lois-cadres d'équilibre des finances publiques entrerait en vigueur dans les conditions fixées par les lois organiques nécessaires à leur application (article 13 du présent projet, adopté conforme par le Sénat).*

– les lois-cadres pourront être modifiées en cours d'exécution « *dans les conditions et sous les réserves prévues par la loi organique* » ;

– plutôt que de s'en remettre au seul législateur organique pour décider des dispositions contraignant le législateur financier annuel, il a été précisé au présent article que les lois-cadres devront fixer un « *objectif constitué d'un maximum de dépenses et d'un minimum de recettes qui s'impose* » aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale ;

– les écarts constatés en exécution par rapport aux dispositions contraignantes de la loi-cadre devront faire l'objet d'un rattrapage les années suivantes, dans des conditions qui seront précisées par la loi organique. Cela permettra de compenser la dette publique supplémentaire née d'une méconnaissance du plafond de dépenses ou du plancher de recettes fixés dans la loi-cadre.

Le Sénat a approuvé l'ensemble des modifications apportées par l'Assemblée nationale en première lecture, moyennant quelques précisions et plusieurs ajustements rédactionnels. À la suite d'un amendement de la commission des lois :

– **le Sénat a substitué à l'expression « *maximum de dépenses* » celle de « *plafond de dépenses* » et à l'expression « *minimum de recettes* » celle de « *minimum de mesures nouvelles afférentes aux recettes* ».** Afin de ne pas alourdir à l'excès la norme constitutionnelle, cette dernière précision aurait très bien pu être apportée par le législateur organique – de même qu'il lui reviendra de préciser que le « *plafond de dépenses* » se décline en un plafond propre à l'État et un plafond propre aux régimes obligatoires de base de la sécurité sociale. Sur le fond, la référence aux mesures nouvelles de recettes est néanmoins parfaitement conforme aux intentions exprimées à l'Assemblée nationale en première lecture : seul s'imposera au législateur financier annuel un montant net des baisses et des hausses d'impôts et de prélèvements sociaux, fixé *ex ante* dans la loi-cadre, indépendamment de l'évolution des recettes imputable à la conjoncture économique (évolution dite « spontanée ») ;

– **le Sénat a supprimé la notion d'« *objectif constitué* » d'un maximum de dépenses et d'un minimum de recettes qui s'impose au législateur financier, retenue par l'Assemblée nationale en première lecture.** Selon le rapporteur, cette notion « *paraît floue et imprécise. Elle pourrait amener le Conseil constitutionnel à n'exercer qu'un contrôle assez souple du respect des normes fixées par la loi-cadre, ce qui réduirait l'efficacité du dispositif* »<sup>(1)</sup>. Pourtant, comme votre rapporteur l'avait indiqué lors de la première lecture<sup>(2)</sup>, la

---

(1) M. Jean-Jacques Hyest, *Rapport au nom de la commission des lois du Sénat sur le projet de loi constitutionnelle relatif à l'équilibre des finances publiques*, n° 568 (2010-2011), p. 43.

(2) M. Jean-Luc Warsmann, *Rapport au nom de la commission des lois de l'Assemblée nationale sur le projet de loi constitutionnelle relatif à l'équilibre des finances publiques, première lecture*, n° 3333, avril 2011, p. 51.

référence à *un* objectif constitué de *deux* éléments visait à autoriser la fongibilité entre le maximum de dépenses et le minimum de recettes, pour permettre par exemple au législateur financier annuel de dépasser le plafond de dépenses fixé dans la loi-cadre à la condition d'augmenter d'autant le niveau minimal des recettes (conformément aux recommandations du rapport Camdessus, au projet du Gouvernement et, semble-t-il, aux intentions exprimées au Sénat). En faisant référence à un plafond de dépenses et à un minimum de mesures nouvelles de recettes s'imposant *chacun* aux lois financières annuelles, la rédaction retenue au Sénat risque d'empêcher la fongibilité entre ces deux éléments. **Votre commission a donc adopté un amendement précisant que le plafond de dépenses et le minimum de mesures nouvelles de recettes s'imposent « globalement » aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale, autorisant ainsi le législateur financier annuel à faire jouer le mécanisme de fongibilité entre les différents éléments contraignants de la loi-cadre ;**

– le Sénat a également procédé à plusieurs ajustements rédactionnels, en particulier pour prévoir que les lois-cadres d'équilibre des finances publiques *« ne peuvent être modifiées en cours d'exécution que dans les conditions prévues par une loi organique »*.

On signalera par ailleurs que, du fait des modifications rédactionnelles apportées par le Sénat, une incertitude pourrait naître quant à la notion d'« écarts constatés » lors de l'exécution des lois de finances et de financement de la sécurité sociale<sup>(1)</sup>. Conformément au texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture et aux intentions exprimées au Sénat, il convient de comprendre ces écarts comme la différence entre, d'une part, les résultats d'exécution des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale et, d'autre part, les plafonds de dépenses et le plancher de mesures nouvelles de recettes fixés dans la loi-cadre d'équilibre des finances publiques – et non comme l'ensemble des écarts entre les lois de finances et de financement de la sécurité sociale et leurs résultats d'exécution.

## **2. Le monopole conféré aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale pour édicter des mesures relatives aux prélèvements obligatoires**

Le second volet du présent article, tel que proposé par le Gouvernement, visait initialement à étendre les compétences exclusives du législateur financier. Cette extension serait double : les lois de finances et les lois de financement de la sécurité sociale se verraient attribuer une compétence législative exclusive en matière fiscale ; seules les lois de financement de la sécurité sociale pourraient

---

(1) Dans le texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture, la mention des « écarts constatés » venait immédiatement après celle du maximum de dépenses et du minimum de recettes fixés dans la loi-cadre d'équilibre des finances publiques, ce qui n'est plus le cas dans la rédaction retenue au Sénat.

déterminer « *les principes fondamentaux concernant les autres ressources de la sécurité sociale* », c'est-à-dire – essentiellement – les cotisations sociales.

À titre d'illustration des effets possibles d'une telle réforme, l'encadré ci-dessous présente la liste des différentes lois ordinaires promulguées en 2010 qui contenaient des dispositions fiscales ou relatives aux cotisations sociales <sup>(1)</sup>.

**LISTE DES LOIS ORDINAIRES PROMULGUÉES EN 2010 CONTENANT DES DISPOSITIONS FISCALES OU RELATIVES AUX COTISATIONS SOCIALES**

- loi n° 2010-241 du 10 mars 2010 relative au service civique ;
- loi n° 2010-476 du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne ;
- loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris ;
- loi n° 2010-625 du 9 juin 2010 relative à la création des maisons d'assistants maternels et portant diverses dispositions relatives aux assistants maternels ;
- loi n° 2010-658 du 15 juin 2010 relative à l'entrepreneur individuel à responsabilité limitée ;
- loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement ;
- loi n° 2010-853 du 23 juillet 2010 relative aux réseaux consulaires, au commerce, à l'artisanat et aux services ;
- loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche ;
- loi n° 2010-1249 du 22 octobre 2010 de régulation bancaire et financière ;
- loi n° 2010-1330 du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites <sup>(2)</sup> ;
- loi n° 2010-1487 du 7 décembre 2010 relative au Département de Mayotte ;
- loi n° 2010-1488 du 7 décembre 2010 portant nouvelle organisation du marché de l'électricité ;
- loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.

En première lecture, votre commission avait initialement proposé de supprimer ce monopole des lois financières en matière de prélèvements obligatoires. En séance publique, votre rapporteur s'est rallié au principe du monopole, après avoir obtenu que soient prévues dans la Constitution les conditions effectives de sa mise en œuvre : a ainsi été inséré un article 2 *bis* alignant le contrôle de la recevabilité des dispositions qui méconnaîtraient le monopole sur la procédure prévue à l'article 41 de la Constitution dans les cas d'empiétement du législateur sur le domaine réglementaire. L'insertion de cet article permettait, par contraste avec un mécanisme d'irrecevabilité systématique

---

(1) Cette liste, établie par votre rapporteur, ne prétend pas à l'exhaustivité.

(2) Quoique le financement de la réforme des retraites ait été assuré par des mesures prises dans la loi de finances pour 2011 et dans la loi de financement de la sécurité sociale pour 2011, certaines dispositions de la loi du 9 novembre 2010 concernent les cotisations sociales (l'article 24 permet par exemple le remboursement de certains rachats de trimestres de cotisations à l'assurance vieillesse).

au dépôt, de préserver un pouvoir d'initiative des membres du Parlement en matière fiscale et de cotisations sociales <sup>(1)</sup>.

À la suite d'un amendement du Gouvernement, sous-amendé par M. Charles de Courson, un article 9 bis avait par ailleurs été ajouté par l'Assemblée nationale, prévoyant que le contrôle de constitutionnalité des lois ordinaires exercé par le Conseil constitutionnel sur le fondement de l'article 61 de la Constitution inclut l'examen des dispositions qui « *méconnaissent le domaine réservé* » aux lois de finances et de financement de la sécurité sociale (nouvel article 61-2 de la Constitution).

**Au Sénat, les quatre commissions saisies du présent projet ont rejeté ce dispositif d'ensemble, tout particulièrement l'article 9 bis** <sup>(2)</sup>. Le rapporteur de la commission des lois a estimé qu'en « *cherchant à corriger les défauts du monopole, l'Assemblée nationale a dû adopter des dispositifs très complexes et peu satisfaisants. La procédure d'irrecevabilité définie à l'article 2 bis, modifiant l'article 41 de la Constitution, permettrait certes au Gouvernement et au président de l'assemblée saisie de fermer les yeux sur l'irrecevabilité d'un amendement ou d'une proposition de loi portant sur des recettes fiscales. Mais le Conseil constitutionnel serait tenu de déclarer la disposition en cause contraire à la Constitution, en application de l'article 9 bis. Cette sanction s'abattrait sur l'initiative parlementaire, même si elle avait pour objet d'augmenter les recettes de l'État ou de la sécurité sociale* » <sup>(3)</sup>.

En revanche, les commissions du Sénat ne sont pas parvenues à construire une alternative commune au texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture :

– la commission des lois et la commission des affaires sociales ont adopté des amendements au présent article présentés, respectivement, par MM. Jean-Jacques Hyest et Alain Vasselle, subordonnant l'entrée en vigueur des mesures relatives aux prélèvements obligatoires prises dans des lois ordinaires à une approbation *a posteriori* par une loi de finances ou une loi de financement de la sécurité sociale ;

– la commission des finances a adopté un amendement présenté par MM. Jean Arthuis et Philippe Marini prévoyant que « *lorsqu'un projet de loi nécessite, pour sa mise en œuvre, des dispositions relevant du vingtième alinéa de l'article 34 [mesures fiscales ou relatives aux ressources de la sécurité sociale], le Gouvernement dépose simultanément un projet de loi de finances ou un projet de loi de financement de la sécurité sociale* » (article additionnel après l'article 2, complétant l'article 39 de la Constitution) ;

---

(1) Voir également le commentaire de l'article 2 bis du présent projet de loi constitutionnelle.

(2) Voir ci-après le commentaire de cet article.

(3) M. Jean-Jacques Hyest, Rapport au nom de la commission des lois du Sénat sur le projet de loi constitutionnelle relatif à l'équilibre des finances publiques, n° 568 (2010-2011), p. 28.

– la commission de l'économie a adopté un amendement au présent article, présenté par M. Jean-Paul Emorine, renvoyant au 1<sup>er</sup> janvier de l'année suivante l'entrée en vigueur des mesures relatives aux prélèvements obligatoires prises dans des lois ordinaires ayant pour effet de diminuer les ressources publiques. Un amendement identique a été présenté en séance publique par M. Jacques Legendre, président de la commission de la culture.

En vue de l'examen en séance publique, les commissions du Sénat ont cherché à rapprocher leurs points de vue, ce qui a conduit :

– MM. Jean Arthuis et Philippe Marini à retirer (avant la séance) l'amendement de la commission des finances ;

– MM. Jean-Jacques Hyst et Alain Vasselle à rectifier les amendements des commissions des lois et des affaires sociales pour y ajouter un délai de quatre mois au-delà duquel, en l'absence d'entrée en vigueur décidée dans une loi de finances ou une loi de financement de la sécurité sociale, les dispositions relatives aux prélèvements obligatoires prises dans des lois ordinaires deviendraient caduques. M. Jean-Jacques Hyst y a vu un « *monopole "accommodé"* » <sup>(1)</sup>.

M. Jean-Paul Emorine a cependant proposé, par un sous-amendement à l'amendement rectifié de la commission des lois, de supprimer le délai de quatre mois – qui selon lui « *vide de sa portée la visée anti-monopole* » <sup>(2)</sup> de l'amendement – et de le remplacer par l'exigence d'une approbation, au plus tard, par la première loi de finances ou de financement de la sécurité sociale dont le projet est déposé après la promulgation de la loi ordinaire contenant les dispositions relatives aux prélèvements obligatoires. Comme le souligne l'exposé des motifs du sous-amendement, la suppression du délai de quatre mois « *permet d'éviter que le Gouvernement ait la possibilité de rendre caduques, sans même intervention du Parlement, certaines dispositions fiscales adoptées dans le cadre de lois ordinaires* ».

En séance publique, contre l'avis du Gouvernement (qui souhaitait en rester au texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture) <sup>(3)</sup>, le Sénat a adopté le sous-amendement de M. Jean-Paul Emorine et l'amendement rectifié de la commission des lois. **Le monopole proposé au présent article a donc été supprimé. En conséquence, les articles 2 bis et 9 bis ont été supprimés et l'article 11 modifié par coordination.**

---

(1) *Débats Sénat, Séance du 15 juin 2011.*

(2) *Selon M. Jean-Paul Emorine, ce délai « vide (...) la mesure d'une grande partie de sa portée et risquerait de nous ramener au monopole » (Débats Sénat, Séance du 15 juin 2011).*

(3) *M. François Baroin, ministre du Budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État a notamment déclaré à propos du dispositif adopté par le Sénat : « soit [le] texte financier ne vise qu'à ratifier, et il est par conséquent inutile et devient une "voiture-balai", ce qui nous éloigne des positions défendues par M. Marini, par le président de la commission des finances et par le Gouvernement. Soit il tend à remettre complètement en cause le travail parlementaire, et, dans ce cas, non seulement nous nous trouvons dans une situation politique proprement ubuesque, mais personne n'y gagne, ni le Gouvernement, en termes de lisibilité, ni le Parlement, en termes d'impulsion et d'initiative » (Sénat, Séance du 15 juin 2011).*

Le dispositif qui se substituerait au monopole en application du présent article (futur vingtième alinéa de l'article 34 de la Constitution) serait ainsi rédigé<sup>(1)</sup> :

*« Les dispositions relatives à l'assiette, au taux et aux modalités de recouvrement des impositions de toute nature ainsi que les modifications apportées à ces dispositions n'entrent en vigueur que si elles ont été approuvées au plus tard par la première loi de finances ou loi de financement de la sécurité sociale, dont le projet est déposé après leur promulgation. Les dispositions relatives aux principes fondamentaux concernant les autres ressources de la sécurité sociale et les modifications apportées à ces dispositions n'entrent en vigueur que si elles ont été approuvées, dans les mêmes conditions, par une loi de financement de la sécurité sociale. ».*

Les dispositions fiscales ou relatives aux cotisations sociales adoptées dans une loi ordinaire seraient donc parties intégrantes de la loi promulguée et publiée au *Journal officiel*, mais leur entrée en vigueur serait différée jusqu'à une date indéterminée – qui, au plus tard, serait la date d'entrée en vigueur de la prochaine loi de finances ou de la prochaine loi de financement de la sécurité sociale. L'approbation de ces dispositions pourrait être effectuée :

– soit par amendement (du Gouvernement ou d'un membre du Parlement) à un projet de loi de finances ou à un projet de loi de financement de la sécurité sociale déjà en cours de discussion au Parlement ;

– soit dans le plus prochain projet de loi de finances ou le plus prochain projet de loi de financement de la sécurité sociale<sup>(2)</sup>. Si la demande d'approbation ne figurait pas dans le texte initial du projet<sup>(3)</sup>, elle pourrait être introduite par amendement du Gouvernement ou d'un membre du Parlement.

Le refus exprès du législateur financier d'approuver les dispositions fiscales ou relatives aux cotisations sociales serait assimilable à une suppression de ces dispositions et vaudrait abrogation des normes, jamais entrées en vigueur, qu'elles recélaient.

En cas de silence du législateur financier, les dispositions comportant des mesures fiscales ou relatives aux cotisations sociales seraient frappées de

---

(1) En application de l'article 13 du présent projet de loi constitutionnelle (adopté conforme par le Sénat), ce nouveau dispositif serait d'application immédiate.

(2) Dans un cas comme dans l'autre, il pourrait s'agir d'un projet de loi de finances ou de financement de l'année ou d'un projet de loi de finances ou de financement rectificative. Compte tenu de son caractère rétrospectif, il ne pourrait en revanche probablement pas s'agir d'un projet de loi de règlement (en dépit de la qualité de loi de finances que lui confère l'article 1<sup>er</sup> de la LOLF).

(3) Si un tel dispositif devait prospérer, il conviendrait toutefois, pour la clarté des débats et pour une plus grande sécurité juridique, que tout projet de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale comporte un article (ou, à défaut, une annexe) dressant la liste de l'ensemble des mesures susceptibles d'approbation, afin de permettre au Parlement de se prononcer en toute connaissance de cause. Précisons que des récapitulatifs des mesures fiscales ou des niches sociales créées en cours d'année sont déjà prévues par l'article 12 de la loi n° 2008-759 du 1<sup>er</sup> août 2008 de règlement du budget 2007 et par le 5° de l'article L.O. 111-4 du code de la sécurité sociale.

caducité<sup>(1)</sup> : une loi de finances ou une loi de financement de la sécurité sociale ultérieure ne pourrait les faire entrer en vigueur. C'est d'ailleurs le seul élément qui différencie ce dispositif de ceux rejetés par l'Assemblée nationale lors de la révision constitutionnelle de 2008<sup>(2)</sup> et lors de la première lecture du présent projet<sup>(3)</sup>. Ces derniers pouvaient aboutir à laisser en suspens, sans limite de temps, un « stock virtuel » de mesures fiscales et de niches sociales, que toute loi financière ultérieure, fût-elle lointaine, aurait pu faire entrer en vigueur.

Par rapport au monopole initialement conféré aux lois financières en matière de prélèvements obligatoires, le mécanisme d'approbation *a posteriori* introduit au Sénat aurait pour effet de laisser inchangées les règles actuelles de la procédure législative : le Gouvernement pourrait inclure dans ses projets de loi ordinaire des mesures fiscales ou relatives aux cotisations sociales<sup>(4)</sup> ; le pouvoir d'initiative des membres du Parlement pourrait continuer à s'exercer en matière de prélèvements obligatoires par le biais de propositions de loi ou d'amendements, y compris à des textes non financiers. Serait en outre préservée la possibilité de légiférer sur l'ensemble des facettes, y compris financières, d'une politique publique. La suppression du monopole éviterait également que les projets de loi de finances se trouvent systématiquement chargés de réformes fiscales techniques n'impactant pas le solde budgétaire, au détriment de la qualité de la discussion législative.

**Le mécanisme d'approbation *a posteriori* introduit au Sénat n'est cependant pas sans inconvénient.** Tout d'abord, ses effets concrets sont difficiles à évaluer, faute de pouvoir prévoir si l'approbation en loi de finances ou en loi de financement de la sécurité sociale sera une simple formalité ou une réelle contrainte.

---

(1) Il s'agirait néanmoins d'une forme particulière de caducité, dans la mesure où, en général, un acte juridique est considéré comme caduc lorsque, pleinement valable lors de sa formation, il se trouve privé d'effet par une cause indépendante de la volonté de son auteur. Or, en l'espèce, les dispositions concernées ne pourraient pas entrer en vigueur immédiatement et la cause de leur caducité résiderait dans l'inaction de leur auteur (le Parlement).

(2) Lors de la révision constitutionnelle de 2008, l'Assemblée nationale avait, à l'initiative de votre commission, supprimé un dispositif de « validation » par les lois de finances et les lois de financement de la sécurité sociale des mesures fiscales et des niches sociales figurant dans des lois ordinaires (voir Jean-Luc Warsmann, Rapport au nom de la commission des lois sur le projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la V<sup>e</sup> République, deuxième lecture, juillet 2008, n° 1009, p. 111).

(3) Le 4 mai dernier, examinant en première lecture le présent projet, l'Assemblée nationale a rejeté un amendement présenté par M. Jérôme Cahuzac, président de la commission des finances, prévoyant que « seules les lois de finances et les lois de financement de la sécurité sociale peuvent faire entrer en vigueur les dispositions relatives aux règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toute nature et [que] seules les lois de financement de la sécurité sociale peuvent faire entrer en vigueur celles relatives aux principes fondamentaux concernant les autres ressources de la sécurité sociale ».

(4) Ce que le Gouvernement actuel se refuse de faire, en application de la circulaire du Premier ministre du 4 juin 2010 relative à l'édiction de mesures fiscales et de mesures affectant les recettes de la sécurité sociale. En témoigne par exemple le récent dépôt, inédit, d'un projet de loi de financement de la sécurité sociale rectificative en vue de créer une prime pour les salariés de certaines sociétés distribuant des dividendes (voir le rapport de M. Yves Bur au nom de la commission des affaires sociales sur ce projet, n° 3513, juin 2011, p. 9).

Dans le premier cas, la réforme voulue par le Gouvernement serait en quelque sorte vidée de son contenu. C'est la crainte exprimée par le rapporteur général de la commission des finances du Sénat : « *il serait ainsi possible, sur l'initiative du Gouvernement ou de parlementaires, de créer des exonérations fiscales, des dépenses fiscales supplémentaires ou des allègements de charges sociales, agréables bien entendu aux catégories ou aux intérêts qui en bénéficieraient, et de ne régler la note, dans le cadre de l'équilibre d'ensemble des finances publiques, que plusieurs mois plus tard, lors de la discussion d'une loi de finances ou d'une loi de financement de la sécurité sociale* »<sup>(1)</sup>.

Dans le second cas, qui semble le plus probable ne serait-ce qu'en raison du plancher impératif de recettes qui sera fixé dans la loi-cadre d'équilibre des finances publiques, le *statu quo* sur la répartition des compétences législatives ne serait que purement optique. Si la fiscalité et les ressources de la sécurité sociale continueraient formellement à relever du domaine dit « partagé » entre lois ordinaires et lois financières, ce partage ne serait plus égalitaire. Il serait plus pertinent de parler d'un domaine « privilégié » des lois de finances et de financement de la sécurité sociale, seules ces dernières disposant du pouvoir de faire entrer en vigueur des mesures relatives aux prélèvements obligatoires. Subordonnées à l'approbation d'une loi financière postérieure, les dispositions fiscales adoptées dans des lois ordinaires s'apparenteraient à de simples déclarations d'intention. Une hiérarchie de fait, sinon de droit, serait ainsi créée entre lois ordinaires et lois financières, au risque d'ailleurs d'alimenter les conflits politiques entre les membres d'un même gouvernement ou entre les commissions d'une même assemblée.

En outre, le mécanisme d'approbation *a posteriori* aurait des effets strictement identiques au monopole initialement proposé à chaque fois que les pouvoirs publics souhaiteront édicter une mesure fiscale à effet immédiat, dictée par exemple par l'urgence de la situation économique.

Enfin, le dispositif adopté par le Sénat est source d'insécurité juridique durant toute la période séparant l'adoption de la mesure législative ordinaire et la décision – explicite ou implicite – relative à son entrée en vigueur. Cette période serait propice à la multiplication d'anticipations plus ou moins rationnelles des agents économiques. Songeons par exemple aux phénomènes d'optimisation des comportements qui ne manqueraient pas d'être suscités par la création ou à la suppression, dans une loi ordinaire, d'un avantage fiscal ou d'une niche sociale.

**Pour toutes ces raisons, votre commission a adopté un amendement présenté par votre rapporteur rétablissant, dans les mêmes termes qu'en première lecture à l'Assemblée nationale, le principe du monopole des lois de finances et de financement de la sécurité sociale en matière de prélèvements obligatoires.**

---

(1) M. Philippe Marini, Débats Sénat, Séance du 15 juin 2011.

\*

\* \*

*La Commission **adopte** successivement l'amendement CL 1 du rapporteur, qui rétablit le texte adopté par l'Assemblée en première lecture, réservant la législation en matière de prélèvements obligatoires aux lois de finances et de financement de la sécurité sociale, et l'amendement CL 2 du même auteur, relatif aux compensations entre dépenses et recettes lors de la mise en œuvre de la loi-cadre d'équilibre des finances publiques.*

*Elle **adopte** l'article **modifié**.*

#### *Article 2 bis*

(art. 41 de la Constitution)

### **Contrôle du respect du monopole des lois financières en matière de prélèvements obligatoires au cours de la procédure parlementaire**

Supprimé au Sénat, cet article visait à définir la procédure permettant de faire respecter le monopole conféré aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale en matière de prélèvements obligatoires <sup>(1)</sup>.

Dans le projet de loi constitutionnelle initialement présenté par le Gouvernement, la question du sort des dispositions législatives qui méconnaîtraient ce monopole n'est pas tranchée. Deux solutions très différentes peuvent notamment être envisagées.

Le monopole peut entraîner l'irrecevabilité au dépôt de toute proposition de loi contenant des mesures fiscales ou relatives aux cotisations sociales, ainsi que l'irrecevabilité au dépôt de tout amendement, portant sur des textes non financiers, contenant de telles mesures. Tel est d'ailleurs, pour les amendements, l'état du droit actuellement en vigueur pour assurer le respect du domaine réservé aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale <sup>(2)</sup>.

À l'inverse, sauf décision contraire du juge constitutionnel <sup>(3)</sup>, il serait concevable de ne prévoir aucune irrecevabilité particulière et de s'en remettre entièrement au contrôle exercé par le Conseil constitutionnel une fois la loi adoptée – pour autant qu'il soit saisi dans les conditions prévues au deuxième alinéa de l'article 61 de la Constitution.

---

(1) Monopole proposé aux articles 1<sup>er</sup> et 11 du présent projet de loi constitutionnelle (vingtième alinéa de l'article 34 et deuxième et quatrième alinéas de l'article 72-2 de la Constitution).

(2) Dernier alinéa de l'article 89 du Règlement de l'Assemblée nationale ; deuxième et troisième alinéas de l'article 45 du Règlement du Sénat.

(3) Rappelons qu'en matière d'irrecevabilité financière de l'article 40 de la Constitution, le Conseil constitutionnel exige que le contrôle exercé par les autorités parlementaires soit systématique et a priori (décision n° 2005-519 DC du 29 juillet 2005, « LOLFSS »).

Face à ces deux modalités de contrôle du respect du monopole, l'article 2 *bis* introduit en première lecture à l'Assemblée nationale, sur proposition de votre commission, offre une voie médiane, consistant à compléter le mécanisme prévu à l'article 41 de la Constitution pour protéger le domaine réglementaire. Le dépôt de propositions de loi ou d'amendements contenant des mesures fiscales ou relatives aux cotisations sociales serait donc possible. En revanche, le Gouvernement ou le président de l'assemblée concernée pourrait, à tout moment de la procédure législative, soulever l'irrecevabilité pour méconnaissance du domaine réservé aux lois de finances et de financement de la sécurité sociale. En cas de désaccord entre ces deux autorités, le Conseil constitutionnel serait saisi pour trancher le différend.

L'analogie avec le mécanisme actuel de l'article 41 de la Constitution paraît possible dès lors qu'il s'agit, dans les deux cas, de contrôler le respect de certains champs de compétence : compétences du législateur et du pouvoir réglementaire dans un cas, compétences du législateur ordinaire et du législateur financier dans l'autre. Une telle procédure permettrait d'atténuer la portée des réserves suscitées par le monopole, en particulier en ce qu'il nuirait à la cohérence de la discussion des réformes et au droit d'initiative des membres du Parlement.

**Le Sénat n'a cependant pas adhéré à cette logique : après avoir supprimé le monopole des lois financières proposé à l'article 1<sup>er</sup>, il a supprimé le présent article par coordination** (ainsi que l'article 9 *bis*, relatif au contrôle exercé par le Conseil constitutionnel après l'adoption d'une loi ordinaire comportant des mesures relatives aux prélèvements obligatoires).

Ayant adopté à l'article 1<sup>er</sup> un amendement rétablissant le monopole, **votre commission vous propose également de rétablir l'article 2 *bis* tel qu'il avait été adopté par l'Assemblée nationale en première lecture.** La procédure de l'article 41 de la Constitution serait ainsi étendue au contrôle du respect des compétences du législateur financier en matière de prélèvements obligatoires.

\*

\* \*

*La Commission est saisie de l'amendement CL 3 du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** Il s'agit de rétablir cet article, qui a été supprimé par le Sénat.

*La Commission adopte l'amendement.*

*L'article 2 bis est ainsi rétabli et rédigé.*

*Article 3 bis*

(art. 43 de la Constitution)

**Examen des lois-cadres d'équilibre des finances publiques par une commission spéciale**

Introduit au Sénat en première lecture, cet article tend à modifier l'article 43 de la Constitution pour prévoir que **les projets de loi-cadre d'équilibre des finances publiques sont soumis à une commission spéciale** « composée à parité de membres de la commission chargée de l'examen des projets de loi de finances et de la commission chargée de l'examen des projets de loi de financement de la sécurité sociale »<sup>(1)</sup>.

Cet article résulte d'un amendement présenté par M. Alain Vasselle au nom de la commission des affaires sociales, à propos duquel la commission des lois et le Gouvernement s'en sont remis à la sagesse du Sénat. Selon son auteur, l'absence d'examen par une commission spéciale du Parlement « marquerait un premier pas vers l'absorption des lois de financement de la sécurité sociale par les lois de finances. En effet, la commission des affaires sociales, lorsqu'elle examinerait les lois de financement de la sécurité sociale, serait tenue par des objectifs de dépenses et de recettes fixés par une loi-cadre sur laquelle elle n'aurait pu donner qu'un avis »<sup>(2)</sup>.

Cette disposition déroge doublement au droit en vigueur. D'une part, elle instaure un examen *de jure* par une commission spéciale des projets de loi-cadre d'équilibre des finances publiques, alors que la soumission des textes à une commission spéciale n'est aujourd'hui qu'une faculté, supposant une demande du Gouvernement ou de l'assemblée parlementaire concernée. La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a, en la matière, aligné le droit sur la pratique – laquelle ne connaît que très peu de commission spéciales – en affirmant la compétence de principe des commissions permanentes<sup>(3)</sup>. Prolongeant cette logique lors de l'examen en première lecture du présent projet, l'Assemblée nationale a rejeté un amendement de la commission des affaires sociales, présenté par M. Yves Bur, instaurant un examen de droit par une commission spéciale des projets de loi-cadre d'équilibre des finances publiques.

D'autre part, le présent article déroge au « droit commun » des commissions spéciales, en prévoyant que les commissions chargées d'examiner les projets de loi-cadre d'équilibre des finances publiques sont composées à parité de membres des commissions des finances et de membres des commissions des

---

(1) On relèvera que l'insertion d'un nouvel alinéa à l'article 43 de la Constitution aurait dû conduire, par coordination, à modifier le premier alinéa de l'article 42 pour ne renvoyer qu'aux deux premiers alinéas de l'article 43 modifié.

(2) M. Alain Vasselle, *Avis au nom de la commission des affaires sociales du Sénat sur le projet de loi constitutionnelle*, n° 578 (2010-2011), p. 37.

(3) L'article 43 de la Constitution dispose aujourd'hui que « Les projets et propositions de loi sont envoyés pour examen à l'une des commissions permanentes dont le nombre est limité à huit dans chaque assemblée. À la demande du Gouvernement ou de l'assemblée qui en est saisie, les projets ou propositions de loi sont envoyés pour examen à une commission spécialement désignée à cet effet ».

affaires sociales. Serait ainsi créée une « commission spéciale paritaire », excluant par principe les membres des autres commissions permanentes. Les dispositions des règlements des assemblées encadrant la composition des commissions spéciales sont aujourd'hui plus souples : désignées à la représentation proportionnelle des groupes, les commissions spéciales comportent soixante-dix membres à l'Assemblée nationale et trente-sept membres au Sénat<sup>(1)</sup> ; seul l'article 33 du Règlement de l'Assemblée nationale fait référence à l'appartenance des députés à une commission permanente, en prévoyant que les commissions spéciales ne peuvent comprendre plus de trente-quatre membres d'une même commission permanente.

**Le souhait des commissions des affaires sociales des deux assemblées d'être pleinement parties prenantes de l'examen des projets de loi-cadre d'équilibre des finances publiques apparaît tout à fait légitime. Les ressources actuellement offertes par l'article 43 de la Constitution semblent néanmoins suffisantes :**

– soit le projet de loi-cadre est envoyé au fond à une commission permanente, vraisemblablement la commission des finances, et la commission des affaires sociales peut alors s'en saisir pour avis. Les deux lois de programmation des finances publiques adoptées en 2009 et 2010<sup>(2)</sup> ont d'ailleurs fait l'objet d'un avis de la commission des affaires sociales du Sénat ;

– soit le projet de loi-cadre est envoyé à une commission spéciale à la demande du Gouvernement ou de l'assemblée qui en est saisie. Dans ce dernier cas, l'initiative revient, à l'Assemblée nationale, au président d'une commission permanente, au président d'un groupe ou à quinze députés et, au Sénat, à son président, au président d'une commission permanente ou au président d'un groupe<sup>(3)</sup>.

**En conséquence, votre commission a adopté un amendement de suppression du présent article.**

\*

\* \*

*La Commission adopte l'amendement de suppression CL 4 du rapporteur.*

*En conséquence, l'article 3 bis est **supprimé**.*

---

(1) Article 33 du Règlement de l'Assemblée nationale ; article 10 du Règlement du Sénat.

(2) Loi n° 2009-135 du 9 février 2009 de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012 ; loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014.

(3) Article 31 du Règlement de l'Assemblée nationale ; article 16 du Règlement du Sénat.

*Article 9*

(art. 61 de la Constitution)

**Contrôle obligatoire par le Conseil constitutionnel des lois-cadres d'équilibre des finances publiques, des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale**

À l'origine, cet article visait uniquement à modifier le premier alinéa de l'article 61 de la Constitution pour instituer un contrôle de constitutionnalité obligatoire des lois-cadres d'équilibre des finances publiques.

En première lecture, l'Assemblée nationale y a ajouté un contrôle obligatoire par le Conseil constitutionnel des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale (futur troisième alinéa du même article). Ce contrôle obligatoire porterait cependant, non sur la constitutionnalité de ces lois en général, mais sur leur seule « *conformité à la loi-cadre d'équilibre des finances publiques* » – c'est-à-dire sur leur conformité aux dispositions de la loi-cadre qui s'imposent au législateur financier annuel en application du vingt-et-unième alinéa de l'article 34 de la Constitution (plafond de dépenses, plancher de mesures nouvelles de recettes et, le cas échéant, autres dispositions érigées en normes contraignantes par le législateur organique).

Ce nouveau type de contrôle des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale cohabiterait donc avec l'habituel contrôle de constitutionnalité susceptible d'être déclenché par les autorités de saisine du Conseil constitutionnel, prévues au deuxième alinéa de l'article 61 de la Constitution.

L'intérêt de ce contrôle obligatoire pourrait certes apparaître limité, dans la mesure où, en pratique, la plupart des lois financières sont déférées au Conseil constitutionnel. Ainsi, depuis leur création en 1996, toutes les lois de financement de la sécurité sociale ont fait l'objet d'une saisine du Conseil constitutionnel. Quant aux lois de finances de l'année, seules cinq d'entre elles <sup>(1)</sup> n'ont pas été déférées au Conseil constitutionnel depuis que sa saisine a été ouverte à soixante députés ou soixante sénateurs en 1974 (soit un taux de saisine de plus de 86 %).

Toutefois, les saisines sont nettement moins fréquentes en matière de lois de finances rectificatives : durant la période 1998-2010, seuls dix collectifs budgétaires – sur un total de vingt-et-un – ont été déférés au Conseil constitutionnel. Surtout, rendre obligatoire le contrôle de la conformité des lois financières aux lois-cadres d'équilibre des finances publiques permet de pallier tout risque d'« entente » entre les différentes autorités de saisine visant à contourner les nouvelles contraintes résultant de la présente réforme constitutionnelle.

---

(1) Il s'agit des lois de finances initiales pour 1989, 1993, 2007, 2008 et 2009.

Approuvant ce principe d'une saisine obligatoire du Conseil constitutionnel, le Sénat a souhaité aller plus loin, en apportant deux modifications.

**TEXTE DE L'ARTICLE 61 DE LA CONSTITUTION RÉSULTANT DU PRÉSENT ARTICLE  
(version issue des travaux du Sénat)**

Les lois organiques **et les lois-cadres d'équilibre des finances publiques**, avant leur promulgation, les propositions de loi mentionnées à l'article 11 avant qu'elles ne soient soumises au référendum, et les règlements des assemblées parlementaires, avant leur mise en application, doivent être soumis au Conseil constitutionnel qui se prononce sur leur conformité à la Constitution.

Aux mêmes fins, les lois peuvent être déferées au Conseil constitutionnel, avant leur promulgation, par le Président de la République, le Premier ministre, le Président de l'Assemblée nationale, le Président du Sénat ou soixante députés ou soixante sénateurs.

**Les lois de finances et les lois de financement de la sécurité sociale, avant leur promulgation, doivent être soumises au Conseil constitutionnel qui se prononce sur leur conformité à la loi-cadre d'équilibre des finances publiques. Une loi organique détermine les conditions d'application du présent alinéa.**

**Le Conseil constitutionnel examine conjointement, avant le 31 décembre de l'année au cours de laquelle elles ont été adoptées, la loi de finances et la loi de financement de la sécurité sociale fixant les ressources et les charges d'un exercice.**

~~Dans les cas prévus aux deux alinéas précédents,~~ **Sauf dans le cas prévu à l'alinéa précédent,** le Conseil constitutionnel doit statuer dans le délai d'un mois. Toutefois, à la demande du Gouvernement, s'il y a urgence, ce délai est ramené à huit jours.

~~Dans ces mêmes cas,~~ La saisine du Conseil constitutionnel suspend le délai de promulgation.

D'une part, **le Sénat propose de compléter le nouveau troisième alinéa de l'article 61 de la Constitution afin de donner à la loi organique compétence pour déterminer les conditions d'application du contrôle obligatoire des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale.** Selon la commission des finances du Sénat, à l'origine de cette modification, le renvoi à la loi organique permettrait de préciser les conséquences juridiques et financières d'une méconnaissance de la loi-cadre d'équilibre des finances publiques.

S'agissant des conséquences juridiques, il s'agirait de trancher la question de savoir si la non-conformité d'une loi financière à la loi-cadre équivaut à son inconstitutionnalité. Si tel n'était pas le cas, aucune sanction ne serait attachée à l'absence de conformité à la loi-cadre, le premier alinéa de l'article 62 de la Constitution se contentant de prévoir qu'« *une disposition déclarée inconstitutionnelle sur le fondement de l'article 61 ne peut être promulguée ni mise en application* ». Pour votre rapporteur, cette incertitude est néanmoins toute relative : on peut aisément considérer que la violation de la loi-cadre par une loi de finances ou une loi de financement de la sécurité sociale s'analyse en une violation de la Constitution, dès lors que c'est l'article 34 de cette dernière qui

établit la hiérarchie entre ces deux catégories de normes et que le premier alinéa de l'article 61 confie au Conseil constitutionnel le soin de la faire respecter. Le contrôle obligatoire instauré au présent article apparaît donc bien comme un contrôle de constitutionnalité, mais dont le champ est limité au seul respect du primat hiérarchique conféré aux lois-cadres – ou, plus précisément, à certaines de leurs dispositions.

S'inquiétant des conséquences financières d'une méconnaissance de la loi-cadre, la commission des finances du Sénat a par ailleurs souligné qu'une éventuelle censure par le Conseil constitutionnel de la loi de finances ou de la loi de financement de la sécurité sociale pourrait paradoxalement aboutir à détériorer encore davantage la situation des finances publiques – par exemple si la décision du juge constitutionnel emporte censure de mesures augmentant les recettes ou diminuant les dépenses. Il conviendrait donc « *d'envisager, pour des raisons de crédibilité de la politique des finances publiques, qu'une éventuelle non-conformité des lois financières annuelles à la loi-cadre ait d'autres conséquences que l'impossibilité pour ces deux textes d'entrer en vigueur* »<sup>(1)</sup>. Selon MM. Jean Arthuis et Philippe Marini, le législateur organique devrait prédéterminer les conséquences d'une décision de non-conformité prononcée par le Conseil constitutionnel, en prévoyant par exemple que la censure de la loi de finances ou de la loi de financement de la sécurité sociale ne peut porter que sur les mesures réduisant les recettes ou que « *le solde nécessaire pour compenser l'effort manquant est financé par une augmentation prédéterminée d'un certain prélèvement, par exemple du taux normal de la TVA, sauf si le Gouvernement prend les mesures nécessaires dans un certain délai* »<sup>(2)</sup>.

Pour votre rapporteur, l'impératif de sécurité juridique et le souci de bonne gestion des finances publiques imposent effectivement de prévoir les conséquences possibles d'une violation de la loi-cadre par les lois financières annuelles. Toutefois, de telles mesures pourront être prises, sur le fondement des articles 34, 47 et 47-1 de la Constitution, dans la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1<sup>er</sup> août 2001<sup>(3)</sup>, dans les dispositions organiques du code de la sécurité sociale relatives aux lois de financement de la sécurité sociale ou dans la future loi organique relative aux lois-cadres d'équilibre des finances publiques. Sur le fond, les préconisations de fond de la commission des finances du Sénat vont manifestement trop loin dans la promotion d'une forme de « pilotage

---

(1) MM. Jean Arthuis et Philippe Marini, *Avis au nom de la commission des finances du Sénat sur le projet de loi constitutionnelle*, n° 591 (2010-2011), p. 115.

(2) *Avis au nom de la commission des finances du Sénat sur le projet de loi constitutionnelle*, n° 591 (2010-2011), p. 116.

(3) *Le législateur organique a par exemple d'ores et déjà pu prévoir, à l'article 45 de la LOLF, les conséquences d'une censure d'une loi de finances par le Conseil constitutionnel :*

« Si la loi de finances de l'année ne peut être promulguée ni mise en application en vertu du premier alinéa de l'article 62 de la Constitution, le Gouvernement dépose immédiatement devant l'Assemblée nationale un projet de loi spéciale l'autorisant à continuer à percevoir les impôts existants jusqu'au vote de la loi de finances de l'année. Ce projet est discuté selon la procédure d'urgence.

Après avoir reçu l'autorisation de continuer à percevoir les impôts soit par la promulgation de la première partie de la loi de finances de l'année, soit par la promulgation d'une loi spéciale, le Gouvernement prend des décrets ouvrant les crédits applicables aux seuls services votés ».

automatique » des finances publiques, au risque de priver le juge constitutionnel de toute liberté d'appréciation quant au contenu de ses décisions et de méconnaître la compétence du législateur financier pour en tirer les conséquences.

**En conséquence, à l'initiative de votre rapporteur, votre commission vous propose de supprimer le renvoi à la loi organique introduit par le Sénat à l'article 61 de la Constitution.**

D'autre part, le Sénat a souhaité instaurer un examen conjoint par le Conseil constitutionnel de la loi de finances de l'année et de la loi de financement de la sécurité sociale de l'année. Ce contrôle conjoint dérogerait aux habituels délais dans lesquels le Conseil constitutionnel doit statuer (un mois ou, en cas d'urgence, huit jours) : le juge constitutionnel devrait se prononcer « avant le 31 décembre de l'année au cours de laquelle » la loi de finances et la loi de financement de la sécurité sociale concernées ont été adoptées. Ce délai spécifique, sous forme d'une date butoir, serait valable tant pour le contrôle (obligatoire) au regard de la loi-cadre d'équilibre des finances publiques que pour le contrôle (facultatif) au regard de la Constitution en général.

Selon plusieurs de ses promoteurs, ce contrôle conjoint serait le corollaire nécessaire du plancher de recettes unique figurant dans la loi-cadre et s'imposant indistinctement à la loi de finances et à la loi de financement de la sécurité sociale <sup>(1)</sup> : selon MM. Jean Arthuis et Philippe Marini, « *les planchers de mesures nouvelles sur les recettes sont exprimés de manière consolidée et peuvent être déclinés indifféremment en loi de finances et en loi de financement. Dans le schéma actuel, le Conseil constitutionnel, lorsqu'il examine le projet de loi de financement de la sécurité sociale, ne connaît pas le contenu de la loi de finances initiale. En l'absence de contrôle conjoint, puisqu'il n'aurait qu'une vision partielle des choix du Parlement, le Conseil constitutionnel ne pourrait donc pas, en examinant le projet de loi de financement de la sécurité sociale, déterminer si le plancher de mesures nouvelles en recettes est respecté (ou si son non respect est compensé par des mesures en dépenses, conformément au principe de fongibilité). Seul un contrôle conjoint, ou simultané, des deux textes peut procurer la nécessaire vision d'ensemble* » <sup>(2)</sup>.

---

(1) À l'inverse, les dépenses feront l'objet d'un double plafond, l'un s'imposant à la loi de finances (dépenses de l'État), l'autre s'imposant à la loi de financement de la sécurité sociale (dépenses des régimes obligatoires de base). Sauf cas de mise en œuvre du principe de fongibilité (voir ci-après), cela permettra au Conseil constitutionnel de se prononcer sur chacune de ces deux lois indépendamment de l'autre.

(2) Avis au nom de la commission des finances du Sénat sur le projet de loi constitutionnelle, n° 591 (2010-2011), p. 109.

En effet, la loi de financement de la sécurité sociale étant généralement adoptée à la fin du mois de novembre, le Conseil constitutionnel pourrait – ou parfois devrait – rendre sa décision sur cette loi avant d’avoir pu connaître de la loi de finances, au risque de « *faire porter l’effort de rééquilibrage des comptes publics sur la seule loi de finances initiale, soumise en second lieu* »<sup>(1)</sup>.

En réalité, comme votre rapporteur l’avait souligné dès la première lecture, cette difficulté « *ne doit (...) pas être surestimée : s’il apparaissait, postérieurement au contrôle de la loi de financement de la sécurité sociale par le Conseil constitutionnel, que le plancher total de recettes était méconnu, il suffirait au juge constitutionnel, saisi de la loi de finances, de censurer cette dernière ou, à défaut, d’émettre une réserve d’interprétation invitant le législateur financier à régulariser la situation prochainement* »<sup>(2)</sup>.

Pour votre rapporteur, une telle solution pose d’autant moins de difficulté qu’en cas d’insuffisance de mesures nouvelles de recettes, l’instauration d’un contrôle conjoint de la loi de finances et de la loi de financement de la sécurité sociale pourrait placer le Conseil constitutionnel dans une position impossible, consistant à désigner laquelle des deux lois financières méconnaît le niveau minimal de recettes, alors pourtant que ce niveau leur est commun. Concrètement, la logique suivie par les partisans d’un contrôle conjoint des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale pourrait revenir à confier au Conseil constitutionnel le soin de décider – sur le fondement de critères absents des futures lois-cadres – si le manque de recettes doit être comblé, par exemple, par une augmentation de la CSG (recette de la sécurité sociale) ou par une augmentation de l’impôt sur le revenu (recette de l’État). Faute de pouvoir trancher une telle question, qui relève évidemment du seul législateur, le Conseil constitutionnel n’aura donc d’autre choix que de systématiquement sanctionner – par la voie de la censure ou de la réserve d’interprétation – les *deux* lois financières soumises à cet examen conjoint (au lieu de la seule loi de finances dans le texte adopté par l’Assemblée nationale en première lecture). L’intérêt d’une telle situation est d’autant moins flagrant qu’à la différence des lois de finances<sup>(3)</sup>, les lois de financement de la sécurité sociale ne font l’objet d’aucune procédure exceptionnelle palliative en cas de censure par le Conseil constitutionnel.

En réalité, le contrôle conjoint des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale ne présente donc d’intérêt que dans une

---

(1) M. Jean-Jacques Hyest, *Rapport au nom de la commission des lois du Sénat sur le projet de loi constitutionnelle, n° 568 (2010-2011)*, p. 59. Dans le même sens, MM. Jean Arthuis et Philippe Marini écrivent : « en cas d’insuffisance de mesures nouvelles constaté sur l’ensemble agrégé "PLFSS-PLF", c’est le projet de loi de finances qui sera automatiquement censuré et c’est le budget de l’État qui devra supporter l’ajustement, quand bien même ce serait déjà l’État qui supporterait l’essentiel des efforts » (*avis au nom de la commission des finances du Sénat sur le projet de loi constitutionnelle, n° 591 (2010-2011)*, p. 110).

(2) M. Jean-Luc Warsmann, *Rapport au nom de la commission des lois de l’Assemblée nationale sur le projet de loi constitutionnelle, première lecture, n° 3333, avril 2011*, p. 73-74.

(3) Voir ci-avant l’article 45 de la LOLF.

hypothèse très particulière : celle dans laquelle, en application du principe de fongibilité entre plancher de mesures nouvelles de recettes et plafond de dépenses<sup>(1)</sup>, une loi de financement de la sécurité sociale prévoirait un dépassement du plafond de dépenses de la sécurité sociale fixé dans la loi-cadre, ce dépassement étant compensé par une augmentation de recettes décidée dans la loi de finances. Dans une telle situation, qui devrait être rare en pratique<sup>(2)</sup>, le décalage temporel entre les décisions du Conseil constitutionnel portant respectivement sur la loi de financement de la sécurité sociale et sur la loi de finances pourrait conduire soit à ce que la première soit censurée pour dépassement du plafond de dépenses (au mépris d'un principe de fongibilité qui serait pourtant correctement mis en œuvre dans la seconde), soit à ce que seule la seconde soit censurée pour insuffisance de mesures nouvelles de recettes (faute de compensation du dépassement des dépenses constaté dans la première)<sup>(3)</sup>. Dans cette hypothèse, l'examen conjoint des deux lois financières permettrait de contrôler la mise en œuvre du principe de fongibilité : après avoir constaté que la loi de finances ne comporte pas d'augmentation des recettes fiscales suffisante pour compenser le dépassement par la loi de financement de la sécurité sociale du plafond des dépenses sociales fixé par la loi-cadre, le Conseil constitutionnel pourrait décider de sanctionner la seule loi de financement de la sécurité sociale.

\*

\* \*

*La Commission est saisie de l'amendement CL 5 du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** Le renvoi à une loi organique introduit par le Sénat à l'article 61 de la Constitution ne paraît pas nécessaire.

*La Commission adopte l'amendement.*

*Elle adopte l'article modifié.*

*Article 9 bis*

(art. 61-2 [nouveau] de la Constitution)

### **Contrôle par le Conseil constitutionnel du respect du domaine réservé à la loi de finances et à la loi de financement de la sécurité sociale**

Supprimé par le Sénat, cet article avait été introduit en séance publique à l'Assemblée nationale à la suite d'un amendement du Gouvernement, sous-amendé par M. Charles de Courson. Il insérerait un nouvel article 61-2 dans la

---

(1) Voir le commentaire de l'article 1<sup>er</sup> du présent projet de loi constitutionnelle.

(2) En effet, afin de préserver l'équilibre des finances sociales, un dépassement du plafond de dépenses de la sécurité sociale devrait plus logiquement être compensé par l'augmentation des recettes affectées à la sécurité sociale, donc par une mesure prévue dans la loi de financement de la sécurité sociale.

(3) L'ensemble du raisonnement qui précède pourrait également être transposé au cas de mise en œuvre de la fongibilité entre les deux plafonds de dépenses (applicables, respectivement, à l'État et aux régimes obligatoires de base de la sécurité sociale).

Constitution, prévoyant que, lors de son contrôle de la constitutionnalité des lois ordinaires, « *le Conseil constitutionnel examine la conformité à la Constitution des dispositions qui méconnaissent le domaine réservé* » aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale.

L'amendement initial du Gouvernement prévoyait que le Conseil constitutionnel « *déclare contraires* » à la Constitution les dispositions empiétant sur le domaine exclusif des lois financières. M. Charles de Courson avait jugé « *plus convenable à l'égard du Conseil* » de prévoir qu'il « *examine la conformité à la Constitution* », afin de le laisser « *libre de son interprétation* »<sup>(1)</sup>.

Même s'il visait avant tout à compléter le dispositif de protection du monopole conféré aux lois financières en matière de prélèvements obligatoires, cet article s'appliquait au contrôle de l'ensemble du domaine exclusif des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale, tel qu'il est défini, en application de l'article 34 de la Constitution<sup>(2)</sup>, aux articles 34 et 35 de la LOLF et à l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale.

**Après avoir supprimé le monopole proposé à l'article 1<sup>er</sup> du présent projet, le Sénat a supprimé le présent article.**

Quoique cinq amendements identiques aient été déposés, les raisons ayant motivé cette suppression sont multiples et parfois contradictoires : la commission des lois y a vu un mécanisme trop contraignant pour le pouvoir d'initiative des parlementaires<sup>(3)</sup> ; pour la commission des finances, l'objectif poursuivi par l'article « *peut être atteint par d'autres moyens* »<sup>(4)</sup> ; la commission de l'économie a jugé cet article superflu, estimant que le Conseil constitutionnel censurerait en tout état de cause la méconnaissance du monopole<sup>(5)</sup> ; M. Bernard Frimat a, dans le même sens, dénoncé une « *lapalissade constitutionnelle* »<sup>(6)</sup> ; la commission des affaires sociales a jugé l'article incohérent avec la procédure d'irrecevabilité prévue à l'article 2 bis et estimé « *paradoxal que le Gouvernement lui-même, comme s'il redoutait de ne pas mettre en œuvre les pouvoirs qui lui sont conférés [par l'article 2 bis], ait proposé d'obliger le Conseil constitutionnel à censurer les dispositions ne respectant pas le domaine des lois financières* »<sup>(7)</sup>.

\*  
\* \*

*La Commission maintient la suppression de cet article.*

---

(1) JO, Débats, AN, 2<sup>e</sup> séance du 4 mai 2011, p. 2819.

(2) Le domaine des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale ne découle ni de l'article 47, ni de l'article 47-1 de la Constitution, qui sont relatifs à la procédure d'élaboration de ces lois.

(3) M. Jean-Jacques Hyest, Rapport au nom de la commission des lois du Sénat sur le projet de loi constitutionnelle, n° 568 (2010-2011), p. 62.

(4) MM. Jean Arthuis et Philippe Marini, Avis au nom de la commission des finances du Sénat sur le projet de loi constitutionnelle, n° 591 (2010-2011), p. 119.

(5) M. Jean-Paul Emorine, Avis au nom de la commission de l'économie du Sénat sur le projet de loi constitutionnelle, n° 595 (2010-2011), p. 27.

(6) Débats Sénat, Séance du 15 juin 2011.

(7) M. Alain Vasselle, Avis au nom de la commission des affaires sociales du Sénat sur le projet de loi constitutionnelle, n° 578 (2010-2011), p. 52.

### Article 11

(art. 72-2 de la Constitution)

#### **Monopole des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale en matière de fiscalité locale et de compensation des compétences nouvelles attribuées aux collectivités territoriales**

Cet article visait initialement à tirer les conséquences sur les relations entre l'État et les collectivités territoriales du monopole conféré aux lois de finances en matière fiscale par l'article 1<sup>er</sup> du présent projet de loi constitutionnelle. Ainsi, seules les lois de finances auraient compétence pour autoriser les collectivités territoriales à fixer l'assiette et le taux des impositions de toute nature, ainsi que pour déterminer les ressources accompagnant « *toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales* » au sens de l'article 72-2 de la Constitution.

**Par coordination avec la suppression du monopole proposé à l'article 1<sup>er</sup> du présent projet, le Sénat a supprimé l'essentiel des dispositions prévues au présent article.**

En conséquence, seule subsisterait une modification purement formelle de l'article 72-2 précité consistant, par parallélisme avec la rédaction retenue à l'article 1<sup>er</sup> du présent projet pour le mécanisme d'approbation *a posteriori* des mesures fiscales, à remplacer l'expression « *impositions de toutes natures* » par l'expression « *impositions de toute nature* ». On observera cependant que, du fait de la suppression du monopole, le cinquième alinéa de l'article 34 de la Constitution continuerait de faire référence aux « *impositions de toutes natures* ».

**Par coordination avec le rétablissement du monopole à l'article 1<sup>er</sup>, votre commission a adopté un amendement rétablissant le texte du présent article tel qu'adopté par l'Assemblée nationale en première lecture.**

\*

\* \*

*La Commission adopte l'amendement CL 6 du rapporteur qui rétablit le texte adopté par l'Assemblée en première lecture.*

*L'article 11 est ainsi rédigé.*

### Article 12

(art. 88-8 [nouveau] de la Constitution)

#### **Examen par le Parlement des projets de programme de stabilité**

Cet article vise à introduire un article 88-8 dans la Constitution, afin de prévoir une transmission obligatoire du Gouvernement à l'Assemblée nationale et

au Sénat des projets de programme de stabilité. Dans le contexte nouveau de la procédure dite de « semestre européen », l'objectif est d'associer le Parlement au dialogue entre le Gouvernement et les institutions de l'Union européenne sur les orientations pluriannuelles des finances publiques <sup>(1)</sup>.

Outre des améliorations rédactionnelles, l'Assemblée nationale a, en première lecture, substantiellement complété cet article.

À l'initiative de la commission des finances, elle a introduit un délai de transmission du projet de programme de stabilité au Parlement : celle-ci doit intervenir au moins deux semaines avant l'envoi du programme aux autorités européennes. La transmission au Parlement devrait donc avoir lieu chaque année dans le courant de la première quinzaine du mois d'avril <sup>(2)</sup>.

À l'initiative de votre commission, l'Assemblée nationale a défini une procédure d'examen, le cas échéant sanctionnée par un vote, du projet de programme de stabilité :

– ce projet serait, en toute hypothèse, examiné pour avis en commission. Comme l'ont souligné les rapporteurs pour avis de la commission des finances du Sénat, « *cette souplesse par rapport à un débat et à un vote totalement automatiques permet d'envisager les cas dans lesquels, en année d'élection présidentielle par exemple, il ne sera pas forcément possible de réunir l'une ou l'autre des assemblées* » <sup>(3)</sup> ;

– à la demande du Gouvernement ou d'un groupe parlementaire, le projet ferait l'objet d'un débat et d'un vote en séance publique. La procédure, qui ne vaut pas engagement de la responsabilité du Gouvernement, s'inspire de celle de l'article 50-1 de la Constitution <sup>(4)</sup>, à cette double différence près que le vote serait de droit et qu'il porterait non sur une « *déclaration* » du Gouvernement, mais sur le projet de programme de stabilité lui-même.

---

(1) En 2011, le programme de stabilité pour la période 2011-2014 a donné lieu, sur le fondement de l'article 50-1 de la Constitution, à un débat suivi d'un vote au Sénat le 27 avril et à l'Assemblée nationale le 2 mai. Le programme de stabilité a été transmis aux autorités européennes le 3 mai. Le 7 juin, la Commission européenne a adressé au Conseil de l'Union européenne une proposition de recommandation sur ce programme. Celle-ci a fait l'objet, à l'Assemblée nationale, d'une proposition de résolution européenne présentée le 14 juin par MM. Michel Herbillion et Christophe Caresche et, au Sénat, d'une proposition de résolution européenne présentée le 15 juin au nom de la commission des finances par M. Philippe Marini.

(2) La nouvelle rédaction du code de conduite relatif à la préparation et à la transmission des programmes de stabilité des États membres prévoit une transmission au niveau européen « de préférence » d'ici à la mi-avril et, « dans tous les cas », au plus tard à la fin du mois d'avril. Par ailleurs, la proposition de la Commission européenne modifiant le règlement (CE) n° 1466/97 relatif à la surveillance des positions budgétaires et à la surveillance et à la coordination des politiques économiques (volet « préventif » du pacte de stabilité), en cours de discussion, prévoit que les programmes de stabilité « sont présentés tous les ans entre le 1<sup>er</sup> et le 30 avril ».

(3) MM. Jean Arthuis et Philippe Marini, Avis au nom de la commission des finances du Sénat sur le projet de loi constitutionnelle, n° 591 (2010-2011), p. 127.

(4) L'article 50-1 dispose : « Devant l'une ou l'autre des assemblées, le Gouvernement peut, de sa propre initiative ou à la demande d'un groupe parlementaire au sens de l'article 51-1, faire, sur un sujet déterminé, une déclaration qui donne lieu à débat et peut, s'il le décide, faire l'objet d'un vote sans engager sa responsabilité ».

**Le Sénat a globalement approuvé ce dispositif**, dont il a amélioré la rédaction. Sur proposition de la commission des lois, il a également prévu que **plusieurs commissions permanentes pourraient formuler un avis sur le projet de programme de stabilité**. Votre rapporteur avait estimé que la rédaction retenue à l'Assemblée nationale en première lecture permettait déjà une telle pluralité d'avis <sup>(1)</sup>, mais cela méritait sans doute d'être expressément précisé dans le nouvel article 88-8 de la Constitution <sup>(2)</sup>.

\*  
\* \*

*La Commission adopte l'article sans modification.*

*La Commission adopte l'ensemble du projet de loi constitutionnelle modifié.*

\*  
\* \*

*En conséquence, la commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République vous demande d'adopter le projet de loi constitutionnelle relatif à l'équilibre des finances publiques, modifié par les amendements figurant au tableau comparatif ci-après.*

---

(1) M. Jean-Luc Warsmann, Rapport au nom de la commission des lois de l'Assemblée nationale sur le projet de loi constitutionnelle, première lecture, n° 3333, avril 2011, p. 81.

(2) Voir en particulier l'avis de M. Alain Vasselle au nom de la commission des affaires sociales du Sénat sur le projet de loi constitutionnelle, n° 578 (2010-2011), p. 57-58.



## TABLEAU COMPARATIF

Texte adopté par l'Assemblée nationale	Texte adopté par le Sénat	Conclusions de la Commission
<p align="center">—</p> <p><b>Projet de loi constitutionnelle relatif à l'équilibre des finances publiques</b></p>	<p align="center">—</p> <p><b>Projet de loi constitutionnelle relatif à l'équilibre des finances publiques</b></p>	<p align="center">—</p> <p><b>Projet de loi constitutionnelle relatif à l'équilibre des finances publiques</b></p>
<p align="center">Article 1<sup>er</sup></p>	<p align="center">Article 1<sup>er</sup></p>	<p align="center">Article 1<sup>er</sup></p>
<p>L'article 34 de la Constitution est ainsi modifié :</p>	<p><i>(Alinéa sans modification)</i></p>	<p><i>(Alinéa sans modification)</i></p>
<p>1° Au cinquième alinéa, les mots : « l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures ; » sont supprimés ;</p>	<p><b>1° Supprimé</b></p>	<p>1° <i>Au cinquième alinéa, les mots : « l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures ; » sont supprimés ;</i></p>
<p>2° Le dix-septième alinéa est ainsi rédigé :</p>	<p><b>2° Supprimé</b></p>	<p>2° <i>Le dix-septième alinéa est ainsi rédigé :</i></p>
<p>« – du droit du travail, du droit syndical et, sous réserve du vingtième alinéa, de la sécurité sociale. » ;</p>		<p><i>« – du droit du travail, du droit syndical et, sous réserve du vingtième alinéa, de la sécurité sociale. » ;</i></p>
<p>3° Après le dix-neuvième alinéa, sont insérés deux alinéas ainsi rédigés :</p>	<p>3° <i>(Alinéa sans modification)</i></p>	<p>3° <i>(Alinéa sans modification)</i></p>
<p>« Les lois de finances et les lois de financement de la sécurité sociale fixent les règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toute nature et les lois de financement de la sécurité sociale déterminent les principes fondamentaux concernant les autres ressources de la sécurité sociale.</p>	<p>« Les dispositions relatives à l'assiette, au taux et aux modalités de recouvrement des impositions de toute nature ainsi que les modifications apportées à ces dispositions n'entrent en vigueur que si elles ont été approuvées au plus tard par la première loi de finances ou loi de financement de la sécurité sociale, dont le projet est déposé après leur promulgation. Les dispositions relatives aux principes fondamentaux concernant les autres ressources de la sécurité sociale et les modifications apportées à ces dispositions n'entrent en vigueur que si elles ont été approuvées, dans les mêmes conditions, par une loi de financement de la sécurité sociale.</p>	<p><i>« Les lois de finances et les lois de financement de la sécurité sociale fixent les règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toute nature et les lois de financement de la sécurité sociale déterminent les principes fondamentaux concernant les autres ressources de la sécurité sociale.</i></p>
		<p align="right"><b>(amendement n° 1)</b></p>
<p>« Les lois-cadres d'équilibre des finances publiques déterminent, pour au moins trois années, les orientations pluriannuelles, les normes d'évolution et les règles de gestion des finances publiques, en vue d'assurer l'équilibre des comptes des administrations</p>	<p>... publiques.</p>	

**Texte adopté par  
l'Assemblée nationale**

publiques. Ces lois-cadres fixent, pour chaque année, un objectif constitué d'un maximum de dépenses et d'un minimum de recettes qui s'impose aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale. Les écarts constatés lors de l'exécution des lois de finances et de l'application des lois de financement de la sécurité sociale sont compensés dans les conditions prévues par une loi organique. Les lois-cadres d'équilibre des finances publiques peuvent être modifiées en cours d'exécution dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique. Une loi organique précise le contenu des lois-cadres d'équilibre des finances publiques et peut fixer celles de leurs dispositions, autres que celles prévues à la deuxième phrase du présent alinéa, qui s'imposent aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale. » ;

4° L'avant-dernier alinéa est supprimé.

*Article 2 bis (nouveau)*

Au premier alinéa de l'article 41 de la Constitution, les mots : « ou est contraire à une délégation accordée en vertu de l'article 38 » sont remplacés par les mots : « , est contraire à une délégation accordée en vertu de l'article 38 ou est contraire au vingtième alinéa de l'article 34 ou au deuxième ou au quatrième alinéa de l'article 72-2 ».

**Texte adopté par le Sénat**

Elles fixent, pour chaque année, un plafond de dépenses et un minimum de mesures nouvelles afférentes aux recettes qui s'imposent aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale. Elles ne peuvent être modifiées en cours d'exécution que dans les conditions prévues par une loi organique. Une loi organique précise le contenu des lois-cadres d'équilibre des finances publiques et peut déterminer celles de leurs dispositions, autres ...

... sociale. Elle définit les conditions dans lesquelles sont compensés les écarts constatés lors de l'exécution des lois de finances et de l'application des lois de financement de la sécurité sociale. » ;

4° (Sans modification)

*Article 2 bis*

**Supprimé**

*Article 3 bis (nouveau)*

*L'article 43 de la Constitution est complété par un alinéa ainsi rédigé :*

**Conclusions de la Commission**

... s'imposent *globalement* aux ...

**(amendement n° 2)**

4° (Sans modification)

*Article 2 bis*

*Au premier alinéa de l'article 41 de la Constitution, les mots : « ou est contraire à une délégation accordée en vertu de l'article 38 » sont remplacés par les mots : « , est contraire à une délégation accordée en vertu de l'article 38 ou est contraire au vingtième alinéa de l'article 34 ou au deuxième ou au quatrième alinéa de l'article 72-2 ».*

**(amendement n° 3)**

*Article 3 bis*

**Supprimé**

**(amendement n° 4)**

Texte adopté par l'Assemblée nationale	Texte adopté par le Sénat	Conclusions de la Commission
	<p>« Les projets de loi-cadre d'équilibre des finances publiques sont envoyés pour examen à une commission spécialement désignée à cet effet composée à parité de membres de la commission chargée de l'examen des projets de loi de finances et de la commission chargée de l'examen des projets de loi de financement de la sécurité sociale. »</p>	
Article 9	Article 9	Article 9
L'article 61 de la Constitution est ainsi modifié :	<i>(Alinéa sans modification)</i>	<i>(Alinéa sans modification)</i>
1° Au premier alinéa, après le mot : « organiques », sont insérés les mots : « et les lois-cadres d'équilibre des finances publiques » ;	1° <i>(Sans modification)</i>	1° <i>(Sans modification)</i>
2° <i>(nouveau)</i> Après le deuxième alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :	2° ... alinéa, sont insérés deux alinéas ainsi rédigés :	2° <i>(Alinéa sans modification)</i>
« Les lois de finances et les lois de financement de la sécurité sociale, avant leur promulgation, doivent être soumises au Conseil constitutionnel qui se prononce sur leur conformité à la loi-cadre d'équilibre des finances publiques. » ;	... publiques. Une loi organique détermine les conditions d'application du présent alinéa.	... (amendement n° 5)
	« Le Conseil constitutionnel examine conjointement, avant le 31 décembre de l'année au cours de laquelle elles ont été adoptées, la loi de finances et la loi de financement de la sécurité sociale fixant les ressources et les charges d'un exercice. » ;	<i>(Alinéa sans modification)</i>
3° <i>(nouveau)</i> Au début de la première phrase de l'avant-dernier alinéa, les mots : « Dans les cas prévus aux deux alinéas précédents, » sont supprimés ;	3° ... sont remplacés par les mots : « Sauf dans le cas prévu à l'alinéa précédent, » ;	3° <i>(Sans modification)</i>
4° <i>(nouveau)</i> Au début du dernier alinéa, les mots : « Dans ces mêmes cas, » sont supprimés.	4° <i>(Sans modification)</i>	4° <i>(Sans modification)</i>

Texte adopté par l'Assemblée nationale	Texte adopté par le Sénat	Conclusions de la Commission
Article 9 bis ( <i>nouveau</i> )	Article 9 bis	Article 9 bis
Après l'article 61-1 de la Constitution, il est inséré un article 61-2 ainsi rédigé :	<b>Supprimé</b>	<b>Maintien de la suppression</b>
« Art. 61-2. – Lorsqu'il est saisi d'une loi autre que celles mentionnées au vingtième alinéa de l'article 34, dans les conditions prévues à l'article 61, le Conseil constitutionnel examine la conformité à la Constitution des dispositions qui méconnaissent le domaine réservé à la loi de finances et à la loi de financement de la sécurité sociale tel qu'il est défini en application des articles 34, 47 et 47-1. »		
Article 11	Article 11	Article 11
L'article 72-2 de la Constitution est ainsi modifié :	<b>Alinéa supprimé</b>	L'article 72-2 de la Constitution est ainsi modifié :
1° Au deuxième alinéa, à la fin de la première phrase, les mots : « toutes natures » sont remplacés par les mots : « toute nature » et, au début de la seconde phrase, les mots : « La loi » sont remplacés par les mots : « La loi de finances » ;	À la fin de la première phrase du deuxième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution, les mots : « toutes natures » sont remplacés par les mots : « toute nature ».	1° Au deuxième alinéa, à la fin de la première phrase, les mots : « toutes ...
2° À la fin de la seconde phrase du quatrième alinéa, les mots : « la loi » sont remplacés par les mots : « la loi de finances ».	<b>Alinéa supprimé</b>	... nature » et, au début de la seconde phrase, les mots : « La loi » sont remplacés par les mots : « La loi de finances » ;
Article 12	Article 12	Article 12
Le titre XV de la Constitution est complété par un article 88-8 ainsi rédigé :	<i>(Alinéa sans modification)</i>	<i>(Sans modification)</i>
« Art. 88-8. – Le Gouvernement transmet chaque année à l'Assemblée nationale et au Sénat, au moins deux semaines avant sa transmission aux institutions de l'Union européenne, le projet de programme de stabilité établi au titre de la coordination des politiques économiques des États membres de l'Union européenne.	« Art. 88-8. – Le Gouvernement soumet chaque année ...	<b>(amendement n° 6)</b>

**Texte adopté par  
l'Assemblée nationale**

—

« Ce projet est soumis pour avis  
à l'une des commissions permanentes.

« À la demande du  
Gouvernement ou d'un groupe  
parlementaire au sens de l'article 51-1,  
ce projet donne lieu à un débat en  
séance, puis fait l'objet d'un vote sans  
engager la responsabilité du  
Gouvernement. »

**Texte adopté par le Sénat**

—

... avis  
à une ou plusieurs commissions ...

*(Alinéa sans modification)*

**Conclusions de la Commission**

—

.....

.....



## AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION

### Amendement CL1 présenté par M. Jean-Luc Warsmann, rapporteur :

#### *Article 1<sup>er</sup>*

Substituer aux alinéas 2 à 4 les cinq alinéas suivants :

« 1° Au cinquième alinéa, les mots : « l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures ; » sont supprimés ;

« 2° Le dix-septième alinéa est ainsi rédigé :

« – du droit du travail, du droit syndical et, sous réserve du vingtième alinéa, de la sécurité sociale. » ;

« 3° Après le dix-neuvième alinéa, sont insérés deux alinéas ainsi rédigés :

« Les lois de finances et les lois de financement de la sécurité sociale fixent les règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toute nature et les lois de financement de la sécurité sociale déterminent les principes fondamentaux concernant les autres ressources de la sécurité sociale. »

### Amendement CL2 présenté par M. Jean-Luc Warsmann, rapporteur :

#### *Article 1<sup>er</sup>*

À la deuxième phrase de l'alinéa 5, après le mot : « imposent », insérer le mot : « globalement ».

### Amendement CL3 présenté par M. Jean-Luc Warsmann, rapporteur :

#### *Article 2 bis*

Rétablir cet article dans la rédaction suivante :

« Au premier alinéa de l'article 41 de la Constitution, les mots : « ou est contraire à une délégation accordée en vertu de l'article 38 » sont remplacés par les mots : « , est contraire à une délégation accordée en vertu de l'article 38 ou est contraire au vingtième alinéa de l'article 34 ou au deuxième ou au quatrième alinéa de l'article 72-2 ». »

### Amendement CL4 présenté par M. Jean-Luc Warsmann, rapporteur :

#### *Article 3 bis*

Supprimer cet article.

### Amendement CL5 présenté par M. Jean-Luc Warsmann, rapporteur :

#### *Article 9*

Supprimer la dernière phrase de l'alinéa 4.

**Amendement CL6 présenté par M. Jean-Luc Warsmann, rapporteur :**

*Article 11*

Rédiger ainsi cet article :

« L'article 72-2 de la Constitution est ainsi modifié :

« 1° Au deuxième alinéa, à la fin de la première phrase, les mots : « toutes natures » sont remplacés par les mots : « toute nature » et, au début de la seconde phrase, les mots : « La loi » sont remplacés par les mots : « La loi de finances » ;

« 2° À la fin de la seconde phrase du quatrième alinéa, les mots : « la loi » sont remplacés par les mots : « la loi de finances ». »