



N° 4546

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 22 février 2017.

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 145 du Règlement

PAR LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE

sur

la recevabilité financière des initiatives parlementaires

ET PRÉSENTÉ

PAR M. GILLES CARREZ,
président de la commission des finances,
de l'économie générale et du contrôle budgétaire.

PRÉFACE

Les usages rythment la vie parlementaire et on peut désormais compter, parmi ceux qui marquent la fin d'une législature, le rapport sur la recevabilité financière des initiatives parlementaires que présente le président de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire.

À son tour, Gilles Carrez s'inscrit dans la pratique solidement établie par ses prédécesseurs en livrant à la réflexion de nos collègues et, au-delà, de tous ceux qui s'intéressent à la procédure législative et budgétaire le bilan de l'application de l'article 40 de la Constitution mais aussi des dispositions spécifiques des lois organiques relatives aux lois de finances (LOLF) et aux lois de financement de la sécurité sociale (LOLFSS), qui assurent la protection du champ et de la structure de ces textes.

Dévolue à l'opposition depuis maintenant dix ans, la présidence de la commission des finances n'a pas dérogé, dans ce domaine, au principe cardinal consistant, face à la sévérité des dispositions constitutionnelles et organiques et dans le respect de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, à préserver au maximum l'initiative parlementaire. Corollaire de cet objectif constant, les avis du président de la commission des finances, que, conformément à notre tradition, j'ai toujours suivis, dessinent une jurisprudence dont la grande subtilité se situe parfois aux confins de la complexité et de l'aridité.

Il ne faut cependant pas se laisser arrêter par ces difficultés, car l'enjeu pour la discussion des textes à l'Assemblée nationale est tout à fait concret. En effet, sur les 107 081 amendements déposés durant la quatorzième législature, j'ai été amené à en renvoyer 34 361, soit près du tiers, pour avis au président de la commission des finances, parmi lesquels celui-ci a estimé que 5 043 devaient être considérés comme irrecevables au regard des dispositions constitutionnelles ou organiques applicables.

C'est dire s'il est donc important de bien connaître les principes gouvernant les avis que rend le président de la commission des finances et la manière dont il est amené à les interpréter face aux évolutions du cadre institutionnel et juridique.

Animé, autant que faire se peut, par un souci continu de pédagogie, le présent rapport d'information apporte un éclairage essentiel sur cette matière. Et en cela, il s'inscrit dans la volonté de transparence de l'activité de notre Assemblée que je me suis efforcé de faire prévaloir tout au long de la législature.

Claude BARTOLONE

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	11
PREMIÈRE PARTIE : LES TEXTES CONCERNÉS ET LES AUTORITÉS CHARGÉES DE PROCÉDER AU CONTRÔLE DE LA RECEVABILITÉ FINANCIÈRE	15
I. LES TEXTES SOUMIS À UN EXAMEN DE LA RECEVABILITÉ FINANCIÈRE	15
A. LES RÉVISIONS CONSTITUTIONNELLES	16
B. LES LOIS ORGANIQUES	16
C. LES LOIS ORDINAIRES	16
1. Le cas général	17
2. Les lois de finances et lois de financement de la sécurité sociale	17
3. Les lois de programmation et les annexes législatives	18
D. LES PROPOSITIONS DE RÉOLUTION ET LES AUTRES ACTES PARLEMENTAIRES	18
II. LES DIFFÉRENTES AUTORITÉS EN CHARGE ET LES PROCÉDURES D'EXAMEN DE LA RECEVABILITÉ FINANCIÈRE	21
A. LE CONTRÔLE À DOUBLE DÉTENTE DES PROPOSITIONS DE LOI	21
1. Un contrôle souple effectué par le Bureau au moment du dépôt	22
2. Un contrôle incident effectué, sur saisine expresse, par le président de la commission des finances à l'occasion de la discussion	22
B. LES MULTIPLES FENÊTRES DE CONTRÔLE DES AMENDEMENTS	23
1. Le contrôle déconcentré lors de l'examen en commission	24
2. Le contrôle délégué lors de l'examen en séance	25
3. Le contrôle en pointillé des textes élaborés en commission mixte paritaire	26
C. L'INFORMATION DES PARLEMENTAIRES	27
DEUXIÈME PARTIE : UNE MISE EN ŒUVRE DE L'ARTICLE 40 GUIDÉE PAR LA VOLONTÉ DE PRÉSERVER L'INITIATIVE PARLEMENTAIRE	29

I. LE CHAMP D'APPLICATION DE L'ARTICLE 40 EST LIMITÉ AUX ORGANISMES PUBLICS OU RELEVANT DE LA SPHÈRE PARAPUBLIQUE	29
A. LES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES FORMENT LE CŒUR DU CHAMP D'APPLICATION DE L'ARTICLE 40	30
1. L'État et ses opérateurs	30
2. Les collectivités territoriales et leurs groupements	32
3. Les administrations de sécurité sociale	35
B. LES ORGANISMES APPARTENANT À LA SPHÈRE PARAPUBLIQUE FORMENT UNE PÉRIPHÉRIE AUX CONTOURS VARIABLES	37
1. Le principe : l'application d'un « faisceau d'indices »	37
2. Les structures parapubliques relevant <i>a priori</i> de l'article 40	38
C. LES ORGANISMES NE RELEVANT PAS SAUF EXCEPTION DU CHAMP D'APPLICATION DE L'ARTICLE 40 DE LA CONSTITUTION	40
1. Les « entreprises publiques »	41
2. Le financement de la formation professionnelle	43
3. Le logement social et l'effort de construction	43
4. Les organismes privés	44
5. Le cas spécifique des « fonds » interprofessionnels	45
II. L'ÉVALUATION DE L'INCIDENCE FINANCIÈRE SE FAIT PAR RAPPORT À LA BASE DE RÉFÉRENCE LA PLUS FAVORABLE À L'INITIATIVE PARLEMENTAIRE	48
A. LA RÉFÉRENCE PAR PRINCIPE AU DROIT EXISTANT	48
1. La législation en vigueur	48
2. La réglementation en vigueur	49
4. Le droit international et de l'Union européenne régulièrement applicable	52
5. Les jurisprudences des juridictions suprêmes nationales et internationales	52
6. Les situations de fait coutumières et légales	53
B. LA RÉFÉRENCE AU DROIT PROPOSÉ	53
1. Les différents textes en discussion	53
2. Les intentions claires et précises du Gouvernement	55
C. LE CHOIX DE LA BASE DE RÉFÉRENCE LA PLUS FAVORABLE	56
1. L'interdiction de combiner entre le droit existant et le droit proposé : la jurisprudence dite « beurre et argent du beurre »	56
2. L'exclusion du droit existant de la base de référence lorsque le droit proposé est radicalement nouveau	57
III. UNE DIMINUTION DES RESSOURCES PUBLIQUES EST TOUJOURS RECEVABLE À LA CONDITION D'ÊTRE CORRECTEMENT GAGÉE	58
A. LA DIMINUTION DES RESSOURCES PUBLIQUES DOIT ÊTRE CARACTÉRISÉE	58

1. La caractérisation juridique de la perte de recettes	59
2. L'assimilation de certaines opérations financières à des pertes de recettes est favorable à l'initiative parlementaire	61
3. Le cas particulier des recettes issues des sanctions et des pénalités	71
B. LA COMPENSATION D'UNE PERTE DE RECETTES EST RECEVABLE SOUS RÉSERVE DE L'EXISTENCE D'UN GAGE COHÉRENT ET RÉEL..	72
1. Le gage doit être crédible.....	73
2. Le gage doit être correctement affecté.....	76
IV. SEULE LA CRÉATION D'UNE CHARGE PUBLIQUE CERTAINE ET DIRECTE ENTRAÎNE L'IRRECEVABILITÉ ABSOLUE DE LA DISPOSITION	81
A. UNE CHARGE PUBLIQUE DOIT ÊTRE JURIDIQUEMENT CERTAINE ET DIRECTE NONOBTANT SON CARACTÈRE ÉVENTUEL OU FUTUR.....	81
1. Le lien entre la mesure proposée et la charge publique doit être certain et direct pour entraîner l'irrecevabilité de la disposition	82
2. Le caractère éventuel ou facultatif d'une charge est suffisant pour entraîner l'irrecevabilité de la disposition	88
B. IL EXISTE DE NOMBREUX CAS DANS LESQUELS LA CHARGE PUBLIQUE N'EST PAS CONSTITUÉE.....	90
1. Les dispositions dépourvues de toute portée normative	91
2. Les dispositions n'excédant pas la charge de gestion.....	92
3. Les dispositions s'appliquant indifféremment à des personnes situées dans et hors du champ de la recevabilité financière	94
4. Les dispositions relatives aux fusions de structures à des fins d'économies d'échelle	95
5. Les dispositions relatives à l'expérimentation d'une charge publique	96
TROISIÈME PARTIE : LA PROTECTION DU DOMAINE ET DE LA STRUCTURE DES LOIS DE FINANCES ET DES LOIS DE FINANCEMENT PAR LE CONTRÔLE DE LA RECEVABILITÉ ORGANIQUE	99
I. LA LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES ET SES CONSÉQUENCES SUR L'INITIATIVE PARLEMENTAIRE	99
A. LA PROTECTION DU CONTENU DES LOIS DE FINANCES.....	102
1. Le domaine exclusivement réservé aux lois de finances	102
2. Le domaine partagé entre lois de finances et lois ordinaires	104
3. Les cavaliers budgétaires ou le domaine interdit aux lois de finances	110
B. LA PROTECTION DE LA STRUCTURE DES LOIS DE FINANCES	115
1. Les dispositions relevant de la première partie de la loi de finances.....	117
2. Les dispositions relevant de la seconde partie de la loi de finances	122

3. Le cas particulier des amendements de crédits	126
II. LA PROTECTION DU DOMAINE DES LOIS DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE	133
A. LES ORGANISMES ENTRANT DANS LE CHAMP DES LOIS DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE	135
1. Le champ des lois de financement	135
2. Les organismes hors champ des lois de financement	137
B. LE DOMAINE EXCLUSIVEMENT RÉSERVÉ AUX LOIS DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE	138
1. Les dispositions modifiant les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale	139
2. L'affectation à un tiers de recettes de la sécurité sociale	142
3. La compensation des exonérations de cotisations et contributions sociales	143
C. LE DOMAINE PARTAGÉ : LE V DE L'ARTICLE L.O. 111-3 DU CODE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE	149
1. Les dispositions relatives aux recettes et aux dépenses	149
2. Les dispositions relatives aux organismes qui financent et gèrent des dépenses relevant de l'ONDAM	154
3. Les autres dispositions élargissant le domaine partagé des lois de financement	154
4. Les dispositions empiétant sur le domaine organique	156
D. LES AMENDEMENTS RELATIFS AUX OBJECTIFS DE DÉPENSES DE LA SÉCURITÉ SOCIALE	157
1. La partition des lois de financement	157
2. Les amendements aux objectifs de dépenses	158
3. Les amendements aux prévisions de recettes	159
EXAMEN EN COMMISSION	161
ANNEXE N° 1 DONNÉES STATISTIQUES EN MATIÈRE DE RECEVABILITÉ FINANCIÈRE SOUS LA XIV^E LÉGISLATURE	175
ANNEXE N° 2 LISTE DES CAVALIERS BUDGÉTAIRES CENSURÉS PAR LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL DURANT LA XIV^E LÉGISLATURE	178
ANNEXE N° 3 LISTE DES CAVALIERS SOCIAUX CENSURÉS PAR LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL DURANT LA XIV^E LÉGISLATURE	180

ARTICLE 40 DE LA CONSTITUTION

« Les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique. »

**ARTICLE 47 DE LA LOI ORGANIQUE N° 2001-692 DU 1^{ER} AOÛT 2001
RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES (LOLF)**

« Au sens des articles 34 et 40 de la Constitution, la charge s'entend, s'agissant des amendements s'appliquant aux crédits, de la mission.

« Tout amendement doit être motivé et accompagné des développements des moyens qui le justifient.

« Les amendements non conformes aux dispositions de la présente loi organique sont irrecevables. »

**PARAGRAPHE IV DE L'ARTICLE L.O. 111-7-1 DU CODE DE LA SÉCURITÉ
SOCIALE CRÉÉ PAR LA LOI ORGANIQUE N° 2005-881 DU 2 AOÛT 2005
RELATIVE AUX LOIS DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE
(LOLFSS)**

« IV.— Au sens de l'article 40 de la Constitution, la charge s'entend, s'agissant des amendements aux projets de loi de financement de la sécurité sociale s'appliquant aux objectifs de dépenses, de chaque objectif de dépenses par branche ou de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie.

« Tout amendement doit être motivé et accompagné des justifications qui en permettent la mise en œuvre.

« Les amendements non conformes aux dispositions du présent chapitre sont irrecevables. »

ARTICLE 89 DU RÈGLEMENT DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

« Les propositions de loi présentées par les députés sont transmises au Bureau de l'Assemblée ou à certains de ses membres délégués par lui à cet effet. Lorsqu'il apparaît que leur adoption aurait les conséquences prévues par l'article 40 de la Constitution, le dépôt en est refusé.

« Les amendements présentés en commission sont irrecevables lorsque leur adoption aurait les conséquences prévues par l'article 40 de la Constitution. L'irrecevabilité est appréciée par le président de la commission et, en cas de doute, par son bureau. Le président de la commission peut, le cas échéant, consulter le président ou le rapporteur général de la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire ou un membre de son bureau désigné à cet effet.

« La recevabilité des amendements déposés sur le bureau de l'Assemblée est appréciée par le président. Leur dépôt est refusé s'il apparaît que leur adoption aurait les conséquences prévues par l'article 40 de la Constitution. En cas de doute, le président décide après avoir consulté le président ou le rapporteur général de la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire ou un membre de son bureau désigné à cet effet ; à défaut d'avis, le président peut saisir le Bureau de l'Assemblée.

« Les dispositions de l'article 40 de la Constitution peuvent être opposées à tout moment aux propositions de loi et aux amendements, ainsi qu'aux modifications apportées par les commissions aux textes dont elles sont saisies, par le Gouvernement ou par tout député. L'irrecevabilité est appréciée par le président ou le rapporteur général de la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire ou un membre de son bureau désigné à cet effet.

« Sont opposables, dans les mêmes conditions, les dispositions des lois organiques relatives aux lois de finances ou aux lois de financement de la sécurité sociale.

« En cas d'irrecevabilité d'une proposition de loi ou d'un amendement, le député qui en est l'auteur peut demander une explication écrite de cette irrecevabilité. »

INTRODUCTION

« Les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique. »

L'article 40 de la Constitution du 4 octobre 1958 énonce en termes clairs un principe apparemment simple, dont le Règlement des assemblées a fait du président de la commission des finances le gardien de l'application.

Ce faisant, le Constituant a sans doute conçu un instrument de régulation des pouvoirs publics, à l'image de l'article 41, protecteur du domaine réglementaire, davantage qu'un outil de maîtrise des finances publiques, à un moment où notre pays se trouvait pourtant dans une situation financière très critique. Mais quels que fussent ses objectifs, le constat est sans appel : les dépenses, y compris les dépenses fiscales, les déficits et la dette ont progressé de façon spectaculaire depuis plus de quarante ans. Pour ce qui est dépenses publiques rapportées au PIB, la France atteint désormais le taux le plus élevé de l'Union européenne, soit près de 57 % ; ayant obtenu par deux fois des délais de grâce des instances communautaires, elle continue d'afficher un déficit public supérieur à 3 % du PIB, ce qui lui vaut de demeurer sous le coup de la procédure de déficit excessif ; enfin, la dette publique approche du seuil dangereux et symbolique de 100 % du PIB.

Cette disposition emblématique du parlementarisme rationalisé, dont les prémices remontent à la fin de la IV^e République, est l'une des rares à ne pas avoir été modifiée par les révisions constitutionnelles successives, bien qu'elle ait fait l'objet d'amendements tendant à en restreindre la portée, voire à l'abroger. Bien au contraire, le Conseil constitutionnel a enjoint au Sénat d'apporter à son Règlement les modifications requises pour que son respect soit convenablement et effectivement assuré. En outre, la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances⁽¹⁾ – bien que résultant, à la différence de l'ordonnance organique n° 59-2 du 2 janvier 1959 à laquelle elle s'est substituée, des délibérations du Parlement, qui en fut même l'initiateur – a certes aménagé avec davantage de souplesse la capacité d'intervention du législateur s'agissant des crédits votés dans le cadre des missions, mais a confirmé par ailleurs l'essentiel des mécanismes d'irrecevabilité jusqu'alors en vigueur.

(1) Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, ci-après dénommée « LOLF ».

Près de soixante ans après l'écriture minutieuse de ces trente-six mots qui composent l'article 40, guère plus long qu'un *tweet*, nous sommes désormais largement entrés dans le XXI^e siècle : quelles sont aujourd'hui leur signification, leur valeur et leur portée ? Prolongeant une ancienne lignée⁽¹⁾, il revient au président de la commission des finances de faire le point sur l'application de ces dispositions constitutionnelles et organiques, complétées par celles de l'article 89 du Règlement de l'Assemblée nationale.

Ce n'est pas simplement ici le souci de mettre en valeur la mission tout à fait particulière dans la procédure parlementaire, par son caractère quasi juridictionnel, sous le seul contrôle *a posteriori* du Conseil constitutionnel, qui est ainsi confiée par le président de l'Assemblée nationale et, depuis la réforme du Règlement de 2008, par les présidents des commissions permanentes au président de la commission des finances⁽²⁾, même s'il importe de relever qu'à ce jour, tant en séance publique que lorsqu'il est saisi par ses homologues des autres commissions permanentes, ses avis ont été systématiquement suivis.

Pour autant, ces avis n'échappent pas, bien sûr, à la contestation, avant même que le Conseil constitutionnel ne soit éventuellement appelé à se prononcer : la recevabilité financière est une matière aussi délicate dans son appréciation que sensible dans ses conséquences potentielles. Cette contestation est légitime, pour peu qu'elle ne mette pas en cause l'impartialité d'un raisonnement dont l'autorité est fondée sur deux solides garanties : le caractère purement juridique de l'appréciation portée sur les initiatives des députés, dans le respect de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, conformément aux dispositions de l'article 61 de la Constitution, et la règle consistant à leur accorder, le cas échéant, le bénéfice du doute. Autrement dit, les avis rendus par le président de la commission des finances, pour subtils qu'ils peuvent parfois paraître, ne sont nullement arbitraires et sont toujours animés par le souci, en cas de doute, de faire prévaloir l'initiative parlementaire.

Au demeurant, aucune explication n'est refusée à un député qui la demande. Certes, la réforme du Règlement du 28 novembre 2014 a notamment complété l'article 89 par un sixième alinéa ainsi rédigé : « *En cas d'irrecevabilité d'une proposition de loi ou d'un amendement, le député qui en est l'auteur peut demander une explication écrite de cette irrecevabilité.* » Mais cette rédaction ne fait que consacrer une pratique aussi naturelle que constante des présidents de la commission des finances, qui va d'ailleurs bien au-delà dans les faits : en effet, elle ne se limite pas aux explications en aval, une fois l'avis rendu, mais, souvent aussi, des échanges en amont permettent aux députés d'être mieux informés des limites éventuelles à l'exercice de leur pouvoir de proposition et d'amendement.

(1) *Rapports de MM. Jean Charbonnel (IV^e législature, 1971, n° 2064), Robert-André Vivien (V^e législature, 1980, n° 1860), Christian Goux (VI^e législature, 1982, n° 752, et 1983, n° 1922), Jacques Barrot (X^e législature, 1994, n° 1273), Pierre Méhaignerie (XI^e législature, 2006, n° 3247) et Jérôme Cahuzac (XIII^e législature, 2012, n° 4392).*

(2) *Il lui revient bien évidemment d'assurer lui-même le respect de ces dispositions à l'égard des textes dont l'examen est renvoyé à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire.*

Durant la législature qui s'achève, la tâche incombant au président de la commission des finances, tant en séance publique qu'en commission, a continué de s'inscrire dans une courbe ascendante. Chaque année, il examine ainsi désormais environ 10 000 amendements, autant d'occasions d'affiner une jurisprudence dont les grandes lignes n'ont pas été remises en cause mais qui doit s'adapter tant à la créativité et à l'ingéniosité des députés qu'à l'évolution du cadre législatif.

Le présent rapport, complété par une annexe sous forme de guide pratique, vise donc à offrir à l'ensemble des personnes et institutions concernées ou intéressées – parlementaires, Gouvernement, juristes... – une vision aussi claire et complète que possible des conditions de mise en œuvre des règles relatives à la recevabilité financière des initiatives parlementaires.

PREMIÈRE PARTIE : LES TEXTES CONCERNÉS ET LES AUTORITÉS CHARGÉES DE PROCÉDER AU CONTRÔLE DE LA RECEVABILITÉ FINANCIÈRE

L'encadrement des pouvoirs du Parlement en matière financière est antérieur au parlementarisme rationalisé mis en place par la Constitution du 4 octobre 1958. Sous la IV^e République, la « loi des maxima » permettait au ministre des finances de soulever l'irrecevabilité d'une initiative parlementaire ayant pour conséquence une aggravation des charges publiques ou une diminution des ressources. La commission des finances était compétente pour se prononcer sur l'applicabilité de cette « loi des maxima » à l'initiative concernée.

L'article 40 de la Constitution a encore renforcé cette restriction générale à l'initiative parlementaire, qui a été mise en œuvre par le Règlement de chacune des assemblées. L'étendue du champ de ce contrôle, les autorités en charge et le séquençage de son intervention seront exposés successivement.

I. LES TEXTES SOUMIS À UN EXAMEN DE LA RECEVABILITÉ FINANCIÈRE

Les dispositions de l'article 40 de la Constitution sont opposables aux « propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ». Ce sont donc bien les seules initiatives parlementaires qui sont visées, conformément à l'esprit du parlementarisme rationalisé. Le Gouvernement n'est aucunement concerné par cette interdiction et peut même, par une intention clairement exprimée, absoudre les initiatives parlementaires s'y conformant.

Sont visés les propositions de loi, les amendements ou sous-amendements déposés par un ou plusieurs parlementaires, sans considération de leur qualité éventuelle de rapporteur ou du fait que l'initiative émane de l'ensemble des membres d'un groupe politique, ainsi que les modifications adoptées par une commission permanente ou spéciale à un texte. La seule exception concerne les propositions, modifications et amendements relatifs à un texte constitutionnel ainsi que les propositions de résolution et les amendements à de telles propositions.

Les termes génériques qui figurent à l'article 40 ne permettent pas une appréhension immédiate de l'étendue du contrôle de la recevabilité financière, d'où la nécessité de préciser son champ d'application, selon la nature des textes déposés au Parlement.

A. LES RÉVISIONS CONSTITUTIONNELLES

Visant à modifier la norme suprême, les propositions de loi constitutionnelle, comme les amendements parlementaires à des projets ou à des propositions de loi constitutionnelle, sont présentés et débattus au sein des assemblées selon des procédures similaires à celles qui s'appliquent à la discussion de textes législatifs de nature organique ou ordinaire.

La question de l'assujettissement du pouvoir constituant à une irrecevabilité absolue sur le plan financier reçoit une réponse négative, au motif qu'il n'est logiquement pas possible d'établir une hiérarchie entre dispositions de même valeur constitutionnelle. **Il n'existe pas de prééminence de l'article 40 sur les autres dispositions de la Constitution.**

B. LES LOIS ORGANIQUES

Le respect de la hiérarchie des normes a conduit à appliquer les règles de la recevabilité financière aux normes organiques, même lorsque celles-ci ont trait aux rapports entre les pouvoirs publics.

La recevabilité des modifications adoptées à un texte organique par la commission des lois, compétente pour examiner cette catégorie de textes, et des amendements parlementaires à des projets ou à des propositions de loi organique est par conséquent vérifiée dans les conditions ordinaires.

S'agissant des propositions de loi organique, même si la délégation du Bureau de l'Assemblée nationale s'abstient de contrôler leur recevabilité financière au dépôt, le président de la commission des finances s'estime compétent pour statuer s'il en a été préalablement saisi ⁽¹⁾.

C. LES LOIS ORDINAIRES

Les lois ordinaires, c'est-à-dire celles qui obéissent aux règles communes de la procédure législative, sont de très loin les plus nombreuses. Parmi ces lois, certaines sont élaborées dans des conditions spécifiques : les lois de finances et les lois de financement de la sécurité sociale, dont l'examen est encadré par des conditions strictes de délais et dont la discussion en séance publique porte, en première lecture devant la première assemblée saisie, sur le texte présenté par le Gouvernement.

(1) Saisi en application de l'article 89, alinéa 4, du Règlement, le président de la commission des finances a ainsi jugé recevable, le 18 novembre 2011, la proposition de loi organique relative à la transparence de la vie publique et à la prévention des conflits d'intérêts (n° 3838).

1. Le cas général

Le contrôle de la recevabilité financière vise les propositions de loi – sans autre précision, celle-ci sera qualifiée de loi ordinaire – déposées, les modifications adoptées par la commission saisie au fond et, bien entendu, les amendements déposés par un ou plusieurs parlementaires ou au nom d'une commission, à un projet ou à une proposition de loi.

Le contrôle de la recevabilité financière s'exerce lors de chaque lecture au cours de la navette parlementaire, le cas des textes élaborés par une commission mixte paritaire sur les dispositions restant en discussion faisant l'objet de solutions particulières (*cf. infra*).

En ce qui concerne les amendements, le contrôle est très étendu : les sous-amendements à un amendement en discussion et les rectifications proposées par un parlementaire, y compris au cours d'une réunion de commission ou lors de la séance publique, sont assimilés à de nouveaux amendements examinés en tant que tels.

L'objet du projet ou de la proposition de loi est sans incidence sur le contrôle de la recevabilité financière au titre de l'article 40. Le contrôle de la recevabilité est assuré dans les mêmes conditions, qu'il s'agisse d'un texte de loi fiscale, d'une réforme pénale, de diverses mesures d'ordre social, culturel ou financier. Il en est de même des amendements à des projets de loi autorisant l'approbation ou la ratification de conventions internationales ou habilitant le Gouvernement à légiférer par voie d'ordonnance, dans le cadre des limites dans lesquelles s'exerce alors le droit d'amendement.

2. Les lois de finances et lois de financement de la sécurité sociale

Les amendements aux projets de loi de finances et de loi de financement de la sécurité sociale font, en raison de leur nature même, l'objet d'une vérification presque systématique qui est également renforcée, dans la mesure où pèsent sur eux, **outre l'article 40 de la Constitution, les dispositions de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 et celles résultant de la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale du 2 août 2005, qui, en application de l'article 89, alinéa 5, du Règlement, sont opposables dans les mêmes conditions.**

L'examen de la recevabilité porte alors aussi, selon l'article 89, alinéa 5, du Règlement, sur le respect par l'amendement des dispositions organiques, et plus particulièrement de celles définissant le contenu et la présentation des lois de finances ou de financement. À ce titre, sont systématiquement déclarés irrecevables les amendements dont l'objet est étranger au domaine exclusif ou partagé de ces lois financières : ceux-ci sont alors qualifiés de « cavaliers » budgétaires ou sociaux (*cf. infra*).

3. Les lois de programmation et les annexes législatives

Au regard du droit constitutionnel et parlementaire, rien ne distingue cette catégorie des lois ordinaires. Toutefois, l'existence de lois-cadres, lois de programme et autres lois pluriannuelles accompagnées d'annexes parfois fort détaillées ⁽¹⁾ justifie que l'on s'y arrête afin de préciser l'étendue du contrôle de recevabilité financière.

Selon l'article 34 de la Constitution, les lois de programmation déterminent les objectifs de l'action de l'État et les orientations pluriannuelles des finances publiques.

Ces textes contiennent pour partie des dispositions normatives de valeur législative qui donnent lieu au contrôle de recevabilité comme pour n'importe quel type de loi. Ces mêmes textes contiennent également, par définition, des articles fixant des orientations politiques et, éventuellement, une programmation de moyens financiers. Le plus souvent, ces dispositions figurent dans un rapport annexé qu'approuve l'un des articles de la loi.

Dans la mesure où ces annexes sont amendables au sens du premier alinéa de l'article 44 de la Constitution, elles ne peuvent se soustraire au contrôle de recevabilité. **Pour autant, l'appréciation du caractère coûteux d'une telle annexe, ou de sa modification, proposée par un parlementaire, sera guidée par le caractère plus ou moins contraignant de celle-ci.**

D. LES PROPOSITIONS DE RÉOLUTION ET LES AUTRES ACTES PARLEMENTAIRES

Selon l'interprétation littérale retenue dès 1959 par le Conseil constitutionnel, la rédaction de l'article 40 ne vise que les propositions de loi et les amendements à des textes de loi.

Dans cette logique, quelle que soit leur éventuelle incidence sur les finances publiques, tous les autres actes parlementaires échappent à l'article 40, en dépit de l'extension récente du champ des propositions de résolution.

Il n'y a donc pas lieu, dans le Règlement de l'Assemblée nationale, de les assujettir à un contrôle de leur recevabilité financière. Celui-ci est tantôt expressément exclu, tantôt passé sous silence.

(1) À titre d'illustration :

– loi n° 2013-1168 du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale ;

– loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019.

• Les propositions de résolution relatives à des mesures d'ordre intérieur sont expressément soustraites au contrôle de leur recevabilité financière

Soucieux de rationaliser le parlementarisme, le Constituant de 1958 avait rompu avec une tradition ancienne – et foisonnante – qui autorisait les assemblées à émettre, sous la forme de résolutions, des avis dépourvus de portée normative mais pouvant déboucher sur une mise en cause de la responsabilité du Gouvernement. Les Règlements parlementaires cantonnèrent à l'époque les propositions de résolution, sous le contrôle du juge constitutionnel ⁽¹⁾, aux seules « *mesures et décisions d'ordre intérieur ayant trait au fonctionnement et à la discipline* » de l'une ou l'autre des assemblées.

L'article 82, alinéa 2, du Règlement de l'Assemblée nationale précise les modalités d'examen de telles propositions de résolution, réservant cependant les cas prévus expressément par les textes constitutionnels ou organiques qui obéissent à des règles de procédure distinctes ⁽²⁾. Il prévoit plus particulièrement que ces propositions sont discutées selon la procédure applicable aux propositions de loi, à l'exception des dispositions faisant application à ces dernières des articles 34, 40 et 41 de la Constitution. Sont ainsi exonérées de tout contrôle de leur recevabilité financière :

- les propositions de résolution tendant à modifier le Règlement ;
- les propositions de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête.

On voit d'ailleurs mal comment ces propositions pourraient avoir l'une des conséquences prosrites par l'article 40 de la Constitution. Par assimilation, bien qu'elles obéissent à une procédure dérogatoire décrite à l'article 80 du Règlement, les propositions de résolution relatives aux demandes de suspension de la détention, des mesures privatives ou restrictives de liberté ou de la poursuite d'un député n'ont pas, par leur objet, à être soumises au contrôle de leur recevabilité financière. Il en va de même des propositions de résolution tendant à la réunion de la Haute Cour, qui doivent être adoptées par les deux assemblées ⁽³⁾.

(1) Dans ses décisions n° 59-2 et n° 59-3 DC des 24 et 25 juin 1959, le Conseil constitutionnel censura plusieurs articles relatifs aux propositions de résolution des Règlements de l'Assemblée nationale et du Sénat qui lui avaient été transmis. Il a notamment circonscrit le domaine des résolutions, la responsabilité du Gouvernement ne pouvant être mise en cause que dans les conditions fixées par les articles 49 et 50 de la Constitution.

(2) Cette distinction a été clarifiée par la résolution n° 292 du 27 mai 2009.

(3) Ces propositions de résolution sont décrites aux articles 1^{er} à 5 de la loi organique n° 2014-1392 du 24 novembre 2014 portant application de l'article 68 de la Constitution.

• **Les propositions de résolution à portée politique restent hors du champ *formel* de l'article 40**

Loin de constituer des mesures d'ordre intérieur, les résolutions à portée politique, réintroduites d'abord à l'article 88-4 de la Constitution en matière de projets ou propositions d'actes européens en 1993 puis à l'article 34-1 par la révision de 2008, ne peuvent s'exonérer d'emblée des règles de la recevabilité financière.

La décision n° 59-2 DC du Conseil constitutionnel a en effet été rendue à une époque où les propositions de résolution avaient été réduites aux seules mesures d'ordre intérieur. Face à l'élargissement récent de cette catégorie juridique, il était permis de douter du raisonnement consistant à assimiler, dans la mise en œuvre de l'article 40, « *proposition* » et « *proposition de loi* »⁽¹⁾.

La solution trouvée, s'agissant des résolutions portant sur des projets ou des propositions d'actes européens, a consisté, par décalque de la catégorie précédente, à exclure expressément l'application de l'article 40 de la Constitution à la procédure de discussion, globalement similaire à celle des propositions de loi (article 151-4 du Règlement).

La procédure de discussion des propositions de résolution relevant de l'article 34-1 de la Constitution déroge en revanche aux procédures législatives ordinaires. Elle est entièrement décrite par l'article 136 du Règlement, qui ne prévoit pas de vérification de la recevabilité financière. En 2009, le Conseil constitutionnel a validé la constitutionnalité de ces dispositions ; il faut donc en conclure que, dans le silence du Règlement. **Les règles de la recevabilité financière ne s'appliquent pas non plus aux propositions de résolution relevant de l'article 34-1.**

• **Les autres actes parlementaires**

Faute d'y être expressément soumises par le Règlement, les motions, qui ne constituent littéralement ni des propositions, ni des amendements, échappent aux règles de la recevabilité financière.

Certaines motions parlementaires y sont expressément soustraites car le Règlement dispose qu'elles sont discutées dans les mêmes conditions qu'une proposition de loi, à l'exception des dispositions faisant application à ces dernières des articles 34, 40 et 41 de la Constitution : il s'agit des motions relatives à la consultation des électeurs d'une collectivité d'outre-mer, prévues aux articles 72-4 et 73 de la Constitution et à l'article 125 du Règlement.

(1) À vrai dire, l'enjeu demeure limité au dépôt des propositions de résolution. Il faut en effet rappeler que le droit d'amendement s'exerce dans d'étroites limites :

– il est expressément interdit pour les propositions de résolution à portée politique générale de l'article 34-1 de la Constitution ;

– il est possible mais peu utilisé s'agissant des propositions de résolution portant sur les projets ou propositions d'actes européens.

La précision n'est pas dépourvue d'intérêt car un amendement parlementaire ou une proposition de loi tendant à l'organisation d'un référendum local aurait, dans le cadre de la procédure législative, été jugé coûteux et donc déclaré irrecevable.

Dans les autres cas, telles les motions relatives aux traités d'adhésion à l'Union européenne visées à l'article 88-5 de la Constitution, les procédures décrites par le Règlement ne prévoient aucun contrôle de la recevabilité financière.

II. LES DIFFÉRENTES AUTORITÉS EN CHARGE ET LES PROCÉDURES D'EXAMEN DE LA RECEVABILITÉ FINANCIÈRE

Si, à l'origine, l'interprétation de l'article 40 a pu hésiter entre deux versions, l'une réservant son application à la discrétion du Gouvernement, tandis que l'autre en faisait une irrecevabilité d'ordre public ⁽¹⁾, le Conseil constitutionnel a tranché le débat dans un sens très impérieux.

Dans sa décision n° 78-94 DC du 14 juin 1978 rendue sur une résolution tendant à modifier le Règlement du Sénat, le Conseil a indiqué que l'article 40 « établit une irrecevabilité de caractère absolu et fait donc obstacle à ce que la procédure législative s'engage à l'égard de propositions de loi irrecevables » et « exige qu'il soit procédé à un examen systématique de la recevabilité, au regard de cet article, des propositions de loi formulées par les sénateurs, et cela antérieurement à l'annonce par le président de leur dépôt et donc avant qu'elles ne puissent être imprimées, distribuées et renvoyées en commission ».

Le Conseil avait également rappelé à cette occasion qu'il appartient à chaque assemblée parlementaire de déterminer les modalités d'exercice de ce contrôle.

Le contrôle mis en place par l'Assemblée en application de ces principes prend des formes différentes selon la nature de l'initiative parlementaire – proposition de loi ou amendement – et le moment de la discussion.

A. LE CONTRÔLE À DOUBLE DÉTENTE DES PROPOSITIONS DE LOI

Les propositions de loi sont une composante importante des initiatives parlementaires, même si la probabilité de leur inscription à l'ordre du jour et, *a fortiori*, de leur adoption demeure faible ⁽²⁾. Cette particularité explique l'intensité variable, au stade du dépôt et de l'examen, du contrôle de leur recevabilité financière.

(1) Cf. Pierre Avril et Jean Gicquel, *Droit parlementaire* (L.G.D.J., 2014), page 208.

(2) 1 621 propositions de loi ont été déposées à l'Assemblée sous la XIV^e législature, parmi lesquelles 56 ont été adoptées.

1. Un contrôle souple effectué par le Bureau au moment du dépôt

La recevabilité des propositions de loi au stade de leur dépôt est, aux termes du premier alinéa de l'article 89 du Règlement, de la compétence du Bureau de l'Assemblée, qui peut la déléguer à un ou plusieurs de ses membres. Il s'agit d'un contrôle systématique et préalable à la publication de la proposition de loi. Le même article dispose que « *le dépôt est refusé si [son] adoption aurait les conséquences prévues par l'article 40 de la Constitution* ».

Pour autant, et conformément à une tradition parlementaire bien établie, la délégation du Bureau chargée de l'examen de la recevabilité financière admet la recevabilité d'une proposition de loi qui crée ou qui aggrave une charge publique, si celle-ci est assortie d'un gage de compensation. Il s'agit clairement d'une contradiction avec la règle de non-compensation des charges entre elles, contradiction qui se justifie par la volonté de ne pas empêcher la publication de ces textes.

La proposition ainsi publiée n'est pas pour autant purgée de son irrecevabilité et son éventuelle inscription à l'ordre du jour ouvre la possibilité de son contrôle incident.

2. Un contrôle incident effectué, sur saisine expresse, par le président de la commission des finances à l'occasion de la discussion

Inscrites à l'ordre du jour d'une commission, dans le cadre ou non d'une séance d'initiative parlementaire en application de l'article 48, alinéa 5, de la Constitution, les propositions de loi peuvent faire l'objet d'un contrôle *a posteriori*, prévu à l'article 89, alinéa 4, du Règlement.

Ce contrôle incident, sur évocation, peut intervenir à tout moment au cours d'une lecture devant l'Assemblée, à l'initiative du Gouvernement ou de tout député. Dans la pratique, la saisine du président de la commission des finances émane le plus souvent du président de la commission saisie au fond d'une proposition de loi, qui souhaite la purger de toute irrecevabilité avant son examen en commission ⁽¹⁾.

Le Gouvernement n'a usé de cette prérogative qu'à une seule reprise sous la XIII^e législature, en 2009 ⁽²⁾. Plus récemment, elle a été invoquée par le Gouvernement lors de l'examen par la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire de la proposition de loi relative à l'économie bleue

(1) *Le président de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République a ainsi saisi le président de la commission des finances à quatre reprises lors de la XIV^e législature (propositions de loi n° 144, n° 191, n° 330 et n° 966).*

(2) *Dans le cadre de l'examen du projet de loi organique relatif à l'évolution institutionnelle de la Nouvelle-Calédonie et de Mayotte, le président de la commission des finances fut saisi par la secrétaire d'État à l'outre-mer de deux dispositions du texte de la commission des lois, issues d'amendements parlementaires adoptés. Lors du débat en séance publique, la Présidence informa l'Assemblée de l'irrecevabilité de ces deux dispositions (comptes rendus des première et deuxième séances du 20 juillet 2009).*

(n° 2964)⁽¹⁾. À cette occasion, le président de la commission des finances a considéré que plusieurs alinéas de l'article 8 de cette proposition de loi étaient contraires aux dispositions de l'article 40 de la Constitution.

La saisine peut porter sur un ou plusieurs articles ou la totalité d'une proposition de loi déposée à l'Assemblée nationale. En revanche, conformément à la règle selon laquelle les textes transmis d'une chambre à l'autre au cours de la navette parlementaire sont réputés conformes aux dispositions de l'article 40, une telle saisine ne peut pas viser une proposition de loi d'origine sénatoriale transmise à l'Assemblée nationale.

La vérification est assurée par le président de la commission des finances, la jurisprudence applicable étant la même que celle concernant la recevabilité des amendements. Une décision d'irrecevabilité est limitée aux seuls alinéas ou articles contraires à l'article 40 ou aux dispositions des lois organiques relatives aux lois de finances et de financement : elle laisse subsister, le cas échéant, les autres dispositions de la proposition, et donc la proposition elle-même.

Il est à noter que la procédure parlementaire comporte d'autres dispositions permettant de s'opposer à la discussion d'une proposition de loi présumée irrecevable au regard de l'article 40. Il en va ainsi de la motion de rejet préalable prévue à l'article 91, alinéa 5, du Règlement dont l'objet est de faire reconnaître que le texte proposé est contraire à une ou plusieurs dispositions constitutionnelles ou de faire décider qu'il n'y a pas lieu à délibérer⁽²⁾.

B. LES MULTIPLES FENÊTRES DE CONTRÔLE DES AMENDEMENTS

La loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 a apporté une modification importante à l'article 42 de la Constitution, relatif à la procédure d'examen des textes devant le Parlement. La discussion des projets de loi ne porte plus devant la première assemblée saisie sur le texte présenté par le Gouvernement, mais sur le texte adopté par la commission saisie au fond, sauf pour les projets de révision constitutionnelle, les projets de loi de finances et les projets de loi de financement de la sécurité sociale. Cette procédure s'appliquait déjà aux propositions de loi et n'a pas été modifiée.

La phase de discussion en commission revêt depuis lors une importance accrue puisque les amendements adoptés à cette occasion sont incorporés au texte du projet de loi. Cette évolution majeure a logiquement conduit à introduire un contrôle *a priori* des amendements parlementaires déposés en commission avant le traditionnel contrôle préalable à la séance publique de ces amendements.

(1) Voir le compte rendu n° 9 (session ordinaire de 2015-2016) de la commission du développement durable (séance du mardi 27 octobre 2015 à 16 heures 45).

(2) La discussion de la proposition de loi visant à élargir les conditions d'attribution de la carte du combattant aux anciens combattants de l'armée française totalisant au moins quatre mois de présence en Algérie avant le 1^{er} juillet 1964 ou en opérations extérieures (n° 267) en constitue une illustration (première séance publique du jeudi 21 février 2013).

1. Le contrôle déconcentré lors de l'examen en commission

L'article 89, alinéa 2, du Règlement, dans sa rédaction issue de la résolution n° 292 du 27 mai 2009, rappelle l'applicabilité pleine et entière des dispositions de l'article 40 aux amendements présentés en commission. **Il met en place une compétence de principe des présidents de commission, conforme à la tradition parlementaire, et leur ouvre la possibilité de consulter la commission des finances.**

a. Le contrôle de la recevabilité des amendements en commission est assuré en principe par le président de la commission saisie...

Les commissions, qu'elles soient permanentes ou spéciales, jouissent traditionnellement d'une large autonomie, qui conduit leurs présidents à apprécier souverainement la recevabilité juridique des amendements déposés au regard des prescriptions constitutionnelles, organiques et réglementaires.

Il appartient donc à chaque président de commission de faire observer les dispositions des premier et cinquième alinéas de l'article 89 du Règlement et de déclarer irrecevables les amendements qu'il estimerait contraires à celles-ci. Dans la pratique, par défaut d'appétence pour ce sujet ou plus certainement par confiance en la compétence du président de la commission des finances et souci de cohérence jurisprudentielle, les différents présidents de commission le saisissent presque systématiquement des amendements qu'ils considèrent litigieux.

Il est à noter que, lorsque la commission des finances est elle-même saisie d'un projet de loi au fond ou pour avis, l'examen de la recevabilité des amendements déposés devant elle est systématique.

b. ... qui dispose toutefois de la faculté de consulter le président de la commission des finances

Dans la pratique, la faculté de consulter le président de la commission des finances s'est largement diffusée au point de devenir quasi systématique sous la XIV^e législature. **Durant cette période, pas moins de 3 729 amendements ont ainsi été soumis à l'avis du président de la commission des finances qui a, dans près d'un cas sur deux, préconisé l'irrecevabilité** ⁽¹⁾.

Certains projets de loi ont donné lieu à des saisines numériquement très importantes ⁽²⁾. Il convient de souligner que la pertinence de ces saisines a été en

(1) Sur les 3 729 amendements renvoyés, 1 811 ont été considérés comme irrecevables soit 48,5 %.

(2) On peut citer à titre d'exemple les projets de loi d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République (126 amendements), d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt (276 amendements), relatif à l'adaptation de la société au vieillissement (101 amendements), relatif à la transition énergétique pour la croissance verte (237 amendements), relatif à la santé (247 amendements), de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne (111 amendement) ainsi que de financement de la sécurité sociale pour 2016 (113 amendements) et pour 2017 (114 amendements).

se renforçant au cours de la législature, ce qui témoigne de l'appropriation croissante des règles de la recevabilité financière par les commissions.

2. Le contrôle délégué lors de l'examen en séance

En dépit des récentes évolutions de la procédure législative et de la montée en puissance du contrôle opéré au titre de l'article 89, alinéa 2, du Règlement, le contrôle de la recevabilité financière des amendements déposés en vue de la discussion d'un texte en séance publique concentre encore une part prépondérante des décisions rendues.

a. Le contrôle de la recevabilité des amendements déposés en vue de la discussion en séance publique est assuré par le président de la commission des finances par délégation du président de l'Assemblée nationale

L'article 89, alinéa 3, réserve au seul président de l'Assemblée nationale le pouvoir de refuser le dépôt des amendements irrecevables. La rédaction retenue lors de la réforme du Règlement en 2009 reprend la possibilité de « *consulter* » le président de la commission des finances « *en cas de doute* ». Chaque année, environ 7 000 amendements susceptibles de ne pas respecter les règles de recevabilité financière – soit un peu moins d'un tiers des dépôts – sont examinés à ce titre.

Concrètement, le service de la séance procède, au nom du président de l'Assemblée nationale, à un tri au moment du dépôt, au terme duquel seuls les amendements dont la recevabilité ne paraît pas certaine sont transmis, pour avis, au président de la commission des finances. En retour, ce dernier notifie ses avis, qui sont systématiquement suivis par le président de l'Assemblée nationale.

Les amendements déclarés recevables, soit d'emblée, soit après consultation, sont alors déposés et publiés sur le site Internet. *A contrario*, les amendements jugés irrecevables ne peuvent être déposés et sont privés de toute publicité.

b. L'irrecevabilité d'un amendement ou d'une modification apportée en commission peut être soulevée lors de la discussion et soumise au président de la commission des finances

En vertu de l'article 89, alinéa 4, du Règlement, les dispositions de l'article 40 de la Constitution peuvent être opposées à tout moment par le Gouvernement ou par tout député aux amendements ainsi qu'aux modifications apportées par les commissions aux textes dont elles ont été saisies.

Cette procédure, largement ouverte, est pourtant rarement mise en œuvre. Elle apparaît en effet comme une procédure de rattrapage dans les rares hypothèses où les modalités de contrôle *a priori* n'ont pas produit leurs effets. Un

exemple en a été donné lors de l'examen en séance publique du projet de loi garantissant l'avenir et la justice du système de retraites (n° 1376). Saisi par M. Bernard Accoyer de la recevabilité des modifications apportées par la commission des affaires sociales à l'article 6 de ce projet de loi, le président de la commission des finances a conclu à l'opposabilité des dispositions de l'article 40 à six amendements adoptés par la commission des affaires sociales qui ne lui avaient pas été soumis au titre de l'article 89, alinéa 2 ⁽¹⁾. Le président de séance a immédiatement tiré les conséquences de cette décision en indiquant que « *les amendements déposés sur les dispositions déclarées irrecevables tombent* » et que « *l'article 6 du texte de la commission, tel qu'il résulte de cette décision, sera mis en ligne dès ce soir* ». Le Gouvernement a ensuite déposé, le 10 octobre, une série d'amendements visant à rétablir le texte initial de la commission, qui ont été discutés et adoptés au cours de la troisième séance du même jour.

3. Le contrôle en pointillé des textes élaborés en commission mixte paritaire

Les textes élaborés sur les dispositions restant en discussion par une commission mixte paritaire (CMP) prévue à l'article 45, alinéa 2, de la Constitution, constituent un cas de figure particulier au regard de l'application des règles de recevabilité financière. D'importants développements ont été consacrés à ce sujet par les précédents présidents de la commission des finances ⁽²⁾.

Il est clair que la nature même de ces textes, fruits d'un compromis entre représentants des deux chambres, généralement à l'initiative du Premier ministre en vertu de la faculté qui lui est reconnue de réunir une telle commission, le Gouvernement pouvant, ou non, le soumettre ensuite pour approbation aux assemblées sans qu'aucun amendement ne soit recevable sauf son accord, conduit à une grande prudence quant à l'application du contrôle « *à tout moment* » de l'article 89, alinéa 4, du Règlement.

Un certain nombre de points font toutefois consensus :

– il appartient au président de la CMP, le plus souvent président de la commission saisie au fond de l'assemblée où siège la CMP, ou, en cas de doute, à son bureau, d'apprécier la recevabilité des amendements (au sens matériel) déposés ;

– les dispositions figurant dans le texte élaboré par la CMP qui ont déjà été adoptées par l'une des assemblées sont réputées conformes aux dispositions de l'article 40 ;

(1) Première séance du mardi 8 octobre 2013.

(2) Rapports des présidents Robert-André Vivien (VI^e législature, n° 1860), Christian Goux (VII^e législature, n° 1922), Jacques Barrot (X^e législature, n° 1273) et Jérôme Cahuzac (XIII^e législature, n° 4392).

– les amendements parlementaires déposés sur le texte élaboré par la CMP ont par définition reçu l'accord du Gouvernement et sont donc couverts d'une éventuelle irrecevabilité financière par l'intention ainsi exprimée par celui-ci.

Pour ce qui concerne l'invocation de l'article 40 à l'encontre d'une disposition nouvelle adoptée par la CMP, la pratique est hésitante et les cas très rares⁽¹⁾. Les arguments en faveur de l'inapplicabilité de l'article 40 au texte élaboré par une CMP ont le plus souvent prévalu. La nature de compromis global de ce texte, le fait qu'il soit soumis pour approbation aux assemblées à l'initiative du Gouvernement et le risque de divergence entre les deux assemblées sur la recevabilité constituent un faisceau d'indices en faveur de cette interprétation.

Il convient de remarquer que la solution la plus souvent retenue par le Gouvernement, lorsqu'il a des velléités d'invoquer l'article 40 à l'encontre de certaines dispositions du texte, consiste plutôt à déposer devant chaque Assemblée un amendement de suppression de celles-ci, ou un amendement réduisant ou encadrant la portée d'une disposition coûteuse⁽²⁾.

En fin de compte, cette interprétation privilégie l'esprit de compromis du texte de la CMP sur la lettre de l'article 89, alinéa 4, du Règlement. Elle illustre le fait que le droit parlementaire est un « droit politique »⁽³⁾ dans la mesure où il règle le jeu des acteurs du pouvoir.

C. L'INFORMATION DES PARLEMENTAIRES

Bien que le Règlement ne l'impose pas, le président de la commission des finances assure, pour les amendements déposés en séance déclarés irrecevables, l'information des auteurs, ainsi que de leur groupe politique d'appartenance, par courrier électronique.

Au-delà de cette information brute, qui peut faire l'objet de compléments auprès des services de la commission des finances, la technicité de certaines règles a naturellement conduit les parlementaires à rechercher une information plus formalisée en cas d'incompréhension de la décision prise par le président de la commission des finances.

(1) *Seule une irrecevabilité globale à l'encontre d'un texte a été invoquée (Assemblée nationale, troisième séance du 19 décembre 1967, pages 6033 et 6034, proposition de loi modifiant les limites des départements de l'Ain, de l'Isère et du Rhône).*

(2) *Ainsi, lors de la discussion, sur le rapport de la commission mixte paritaire, du projet de loi de programmation relatif à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique (n° 4448 rectifié) le jeudi 9 février 2017 (première séance), le Gouvernement a déposé un amendement proposant la création d'une commission composée pour moitié de parlementaires et pour moitié de personnalités qualifiées devant proposer, dans un délai de douze mois après la promulgation de la présente loi, les mesures destinées à réserver l'indemnisation aux personnes dont la maladie est causée par les essais nucléaires.*

(3) *Selon la formule de Jean-Louis Pezant, ancien secrétaire général de l'Assemblée nationale, dans son article « Quel droit régît le Parlement ? », Revue Pouvoirs n° 64 – Le Parlement – février 1993.*

La discussion de la proposition de résolution tendant à modifier le Règlement de l'Assemblée nationale (n° 2273) ⁽¹⁾ a consacré une avancée en cette matière. Si les amendements ⁽²⁾ demandant la communication systématique par écrit des motifs précis sur lesquels se fonde l'irrecevabilité et la possibilité de contester cette décision avec report du délai de dépôt ont été rejetés en raison de l'impossibilité matérielle à mettre en œuvre de telles dispositions, le texte adopté, devenu le sixième alinéa de l'article 89 du Règlement, dispose, qu'« *en cas d'irrecevabilité d'une proposition de loi ou d'un amendement, le député qui en est l'auteur peut demander une explication écrite de cette irrecevabilité* ».

Le nombre de ces demandes est demeuré limité depuis sa mise en œuvre : elles donnent l'occasion au président de la commission des finances d'apporter des éléments de réponse précis et étayés aux légitimes interrogations que peuvent, parfois, susciter l'application des règles de la recevabilité financière. En outre, saisis, antérieurement à cette modification de l'article 89, de demandes écrites d'explications, les présidents de la commission des finances n'ont évidemment jamais manqué d'y apporter des réponses circonstanciées en la même forme écrite.

(1) Voir le compte rendu de la deuxième séance du vendredi 28 novembre 2014 (discussion de l'article 9 bis).

(2) Cf. amendement n° 43 de Mme Marie-Françoise Bechtel et plusieurs de ses collègues.

DEUXIÈME PARTIE : UNE MISE EN ŒUVRE DE L'ARTICLE 40 GUIDÉE PAR LA VOLONTÉ DE PRÉSERVER L'INITIATIVE PARLEMENTAIRE

Avant de s'attacher aux modalités précises d'application de l'article 40, il convient de déterminer le cadre dans lequel celui-ci s'inscrit, autrement dit, ce qui constitue le champ d'application de l'article 40, d'une part, et par rapport à quel état du droit l'initiative parlementaire est évaluée par le juge de la recevabilité financière, d'autre part.

Au regard de l'article 40, lorsqu'il rédige un amendement ou une proposition de loi, un député doit en effet s'interroger en premier lieu sur la nature de l'entité à laquelle son initiative a vocation à s'appliquer, mais également par rapport à quel état du droit il se situe pour proposer sa modification législative.

I. LE CHAMP D'APPLICATION DE L'ARTICLE 40 EST LIMITÉ AUX ORGANISMES PUBLICS OU RELEVANT DE LA SPHÈRE PARAPUBLIQUE

Les rédacteurs du texte constitutionnel ont très tôt identifié que, pour être effectif, l'encadrement des pouvoirs du Parlement en matière financière ne devait pas se limiter aux ressources et aux charges de l'État, mais devait s'étendre à l'ensemble des ressources et des charges du secteur public.

Très tôt, le Conseil constitutionnel a précisé que « *l'expression "charge publique" doit être entendue comme englobant, outre les charges de l'État, toutes celles antérieurement visées par l'article 10 du décret du 19 juin 1956 sur le mode de présentation du budget de l'État et, en particulier, celles des divers régimes d'assistance et de Sécurité sociale* »⁽¹⁾. En 1975, le Conseil constitutionnel a même justifié la règle posée par l'article 40 par la volonté d'éviter les conséquences négatives que pourrait avoir une initiative parlementaire sur la situation de l'ensemble des « *finances publiques* »⁽²⁾.

Délimiter le champ d'application de l'article 40 suppose donc de s'interroger sur ce que recouvrent les notions, entendues largement, de charge et de ressources « publiques ». Si le cœur de ce domaine est identifiable au travers de la catégorie des « administrations publiques », plus on s'éloigne de ce centre, plus sa sphère devient nébuleuse, en raison en particulier du foisonnement des organismes et instances publics, semi publics, voire privés, destinés à financer des politiques d'intérêt général ou remplissant des missions de service public.

Le départ entre ce qui relève et ce qui ne relève pas de ce champ est rendu malaisé du fait des évolutions permanentes de certaines politiques : en effet, si la

(1) *Décision n° 60-11 DC du 20 janvier 1961, Loi relative aux assurances maladie, invalidité et maternité des exploitants agricoles et des membres non salariés de leur famille.*

(2) *Décision n° 75-57 DC du 23 juillet 1975, Loi supprimant la patente et instituant une taxe professionnelle.*

puissance publique a historiquement eu tendance à réduire ses interventions dans le domaine des activités marchandes, elle a au contraire pu accroître sa présence dans d'autres domaines, par exemple dans le champ social. Le juge de la recevabilité financière doit bien entendu tenir compte de ces évolutions : c'est pourquoi, de ce point de vue, son contrôle relève davantage d'une casuistique que d'une théorie figée et inébranlable.

A. LES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES FORMENT LE CŒUR DU CHAMP D'APPLICATION DE L'ARTICLE 40

Il apparaît que le champ de l'article 40 recouvre, *a minima*, celui des **administrations publiques au sens de la comptabilité nationale**, dont les règles sont définies par le système européen des comptes nationaux et régionaux (SEC 2010).

Il s'agit donc de l'État et des organismes divers d'administration centrale (ODAC), des collectivités territoriales et du reste des administrations publiques locales (APUL), et enfin, des administrations de sécurité sociale (ASSO) – ce périmètre étant celui retenu pour le calcul du déficit et de la dette publiques et pour l'élaboration des programmes de stabilité.

1. L'État et ses opérateurs

Sont évidemment dans le champ de la recevabilité financière l'État et ses démembrements. Qu'il s'agisse des pouvoirs publics (la Présidence de la République, les assemblées parlementaires, le Conseil constitutionnel et la Cour de justice de la République), de l'ensemble des services ministériels de l'État sans personnalité morale propre, qu'ils soient d'administration centrale ou déconcentrés, ou de l'ensemble des juridictions et des organismes consultatifs, toutes ces instances se voient appliquer l'article 40. **Il concerne l'ensemble des opérations de l'État, qu'elles soient retracées au sein du budget général, des budgets annexes ou des comptes spéciaux.**

En dehors de l'État, de nombreux organismes dotés d'une personnalité juridique distincte et disposant d'une autonomie financière mettent en œuvre les politiques définies par l'État : ils en sont donc le prolongement naturel, et sont alors soumis aux règles de la recevabilité financière. Il s'agit des opérateurs de l'État au sens de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF). Chaque année, le « jaune » budgétaire afférent dresse la liste de ces opérateurs de l'État : 492 opérateurs étaient ainsi recensés dans le projet de loi de finances pour 2017.

Relèvent ainsi du périmètre des opérateurs de l'État les organismes et instances qui exercent une activité de service public pouvant explicitement se rattacher à la mise en œuvre d'une politique de l'État, dont le financement est assuré majoritairement par l'État – le plus souvent, par le biais de subventions pour charges de service public –, et enfin, sur lesquels l'État exerce un contrôle direct. Ces entités sont très variées : il peut s'agir

d'établissements publics administratifs (EPA), mais également d'établissements industriels et commerciaux (EPIC) ou encore d'établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP), de groupements d'intérêt public (GIP) ou d'associations, comme la Cinémathèque française ou le Centre interprofessionnel technique d'études de la pollution atmosphérique (CITEPA), voire de fondations, *etc.* Certains opérateurs disposent même d'un statut *sui generis*, comme le Conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS) ou encore Pôle emploi.

Quelques exemples d'ODAC classés selon les dix principales fonctions régaliennes :

1. Services publics généraux : Centre national de la recherche scientifique (CNRS), Centre national d'études spatiales (CNES)
2. Défense : Institut des hautes études de la défense nationale (IHEDN), Établissement de communication et de production audiovisuelle de la défense (ECPAD)
3. Ordre et sûreté publics : Agence nationale de traitement automatisé des infractions (ANTAI)
4. Affaires économiques : Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA), Institut français du pétrole et des énergies nouvelles (IFPEN), Météo France
5. Protection de l'environnement : Conservatoire du littoral, parcs nationaux
6. Logement et aménagement urbain : Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH), Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS)
7. Santé : Institut national de la santé et de la recherche médicale (Inserm), Agence nationale de santé publique
8. Loisirs, culture et religion : théâtres (Opéra national de Paris, Comédie-Française, Odéon, *etc.*) et musées nationaux (Louvre, La Villette, Versailles, *etc.*), Académie française
9. Éducation : universités et grandes écoles publiques
10. Protection sociale : Association pour la gestion du régime d'assurance des créances des salariés (AGS), Établissement national des invalides de la marine (ENIM)

Hors recettes fiscales affectées, le volume des crédits budgétaires alloués aux opérateurs représente plus de 48 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 43 milliards d'euros en crédits de paiement pour 2017.

Les **autorités publiques indépendantes (API)** et les **autorités administratives indépendantes (AAI)** entrent aussi tout naturellement dans le champ de l'article 40 : leur création sous forme d'autorité indépendante de l'État, dictée par la nécessité d'assurer la protection des droits et libertés du citoyen ou d'assurer une meilleure régulation dans divers secteurs économiques ouverts à la

concurrence, ne remet nullement en cause le fait qu'elles soient indéniablement un démembrement de l'État.

D'autres types de structures, pour des raisons évidentes liées à la spécificité de leurs missions, telles que la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) créée en 1996 pour reprendre et amortir les déficits des régimes de sécurité sociale, sont soumises aux dispositions de l'article 40.

Enfin, les **fonds publics** comme le Fonds national des solidarités actives (FNSA) ou le Fonds national d'aide au logement (FNAL), qui bénéficient l'un et l'autre de ressources propres ainsi que d'une subvention d'équilibre de l'État portée par le budget général, sont également dans le champ de l'article 40.

2. Les collectivités territoriales et leurs groupements

Les **collectivités territoriales** régies par le titre XII de la Constitution (régions, départements, communes, collectivités à statut particulier et collectivités d'outre-mer) ainsi que la Nouvelle-Calédonie et ses subdivisions, visées à son titre XIII, relèvent sans ambiguïté du champ de l'article 40.

Les **structures intercommunales**, qui regroupent l'ensemble des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), entrent également dans son périmètre, qu'ils soient à fiscalité propre (communautés urbaines, communautés de communes, communautés d'agglomération, syndicats d'agglomération nouvelle, métropoles, métropoles à statut particulier, *etc.*) ou sans fiscalité propre (syndicats de communes, syndicats mixtes et établissements publics territoriaux), ainsi que certains services annexes, telles que les régies ne disposant pas de l'autonomie suffisante pour être des unités institutionnelles séparées.

Par ailleurs, l'article 40 s'applique également aux **organismes divers d'administration locale (ODAL)** tels que :

– les organismes consulaires : chambres de commerce et d'industrie, chambres des métiers et de l'artisanat, chambres d'agriculture, chambre régionales de l'économie sociale et solidaire ;

– les structures chargées de l'aménagement du territoire, comme les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER), bien qu'elles soient constituées sous la forme de sociétés anonymes ;

– les associations culturelles financées par les collectivités locales : théâtres communaux, maisons de la culture, *etc.* ;

– les établissements publics locaux d'enseignement, en l'occurrence les lycées et collèges publics, dont la construction et la gestion sont financées par les régions et les départements ;

– et enfin, des unités non marchandes émanant des communes et départements : les crèches communales, les centres communaux d’action sociale (CCAS), les caisses des écoles, les services départementaux d’incendie et de secours (SDIS), *etc.*

Les règles de la recevabilité financière sont également applicables à un certain nombre de **structures locales** qui n’entrent pas forcément dans la catégorie des APUL, en l’occurrence :

– la plupart des associations syndicales de propriétaires⁽¹⁾, en particulier les associations syndicales autorisées (ASA) ou constituées d’office (ASCO), qui sont des établissements publics administratifs (EPA) soumis au contrôle du préfet et disposant de prérogatives de puissance publique⁽²⁾ ;

– un certain nombre de régies autonomes, dotées de la personnalité morale, qu’elles soient chargées par exemple du transport collectif ou de l’adduction d’eau et de l’assainissement – comme les services publics d’assainissement non collectif (SPANC), qui sont quasi-exclusivement financés par des redevances. Ce type de gestion intéresse autant les services publics industriels et commerciaux (distribution d’eau potable, assainissement, parcs de stationnement, pompes funèbres, abattoirs, distribution de gaz ou d’électricité, *etc.*) que les services publics administratifs (cantines scolaires, centres de loisirs, maisons de la culture, *etc.*) et *a fortiori* les services revêtant un caractère tantôt administratif, tantôt industriel et commercial (collecte et traitement des déchets des ménages, foires, halles et marchés, *etc.*). Ces organismes ont en effet pour principale mission de gérer un service public pour le compte d’une collectivité ;

– et enfin, un certain nombre d’établissements publics industriels et commerciaux (EPIC) de niveau local, comme les établissements publics fonciers (EPF) chargés de missions de service public – constitution de réserves foncières en vue de la réalisation de projets d’aménagement public –, qui sont placés sous la tutelle préfectorale et bénéficient de concours financiers de l’État ou des collectivités territoriales. C’est également le cas du Syndicat des transports d’Île-de-France (STIF), qui est un établissement public *sui generis*, dont le financement est assuré en majorité par des dotations des collectivités locales et de l’État et par le produit du versement transport en Île-de-France.

À l’inverse, certains **syndicats de communes** et les **régies** sont désormais exclus du champ des APUL au sens de la comptabilité nationale, **lorsque le produit de leurs ventes couvre plus de la moitié de leurs coûts de production.**

(1) Une association syndicale de propriétaires (ASP) est un groupement de propriétaires fonciers. Elle permet d’effectuer en commun des travaux d’amélioration, d’entretien ou de mise en valeur des biens. Elle permet également de gérer des problèmes environnementaux.

(2) En revanche, les associations syndicales libres (ASL), qui se forment par le consentement unanime des propriétaires intéressés et qui sont des personnes morales de droit privé, n’entrent pas dans le champ de l’article 40.

Cette question du volume des concours publics permet bien souvent de déterminer si un organisme entre ou non dans le champ de l'article 40. Les **entreprises publiques locales (EPL)** ne se situent ainsi pas systématiquement dans le champ de la recevabilité financière.

Les EPL regroupent quatre statuts différents :

– les sociétés d'économie mixte (SEM) : ce sont des sociétés anonymes créées par les collectivités locales (ou leurs groupements). Les collectivités locales doivent être majoritaires et détenir entre 50 et 85 % du capital ;

– les sociétés publiques locales (SPL) : selon l'article L. 1531-1 du code général des collectivités territoriales, les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent créer, dans le cadre des compétences qui leur sont attribuées par la loi, des sociétés publiques locales dont ils détiennent la totalité du capital. Cette définition emporte bien entendu l'inclusion des SPL dans le champ du contrôle de la recevabilité financière ;

– les sociétés publiques locales d'aménagement (SPLA) : ces sociétés anonymes sont entièrement détenues par au moins deux collectivités locales (ou leurs groupements) ;

– les sociétés d'économie mixte à opération unique (SEMOP) : créée en 2014 ⁽¹⁾, la SEMOP doit être constituée par une seule collectivité ou un seul groupement de collectivités territoriales, qui pourra détenir entre 34 % et 85 % du capital aux côtés d'un ou plusieurs « opérateurs économiques » détenant quant à eux entre 15 % et 66 % du capital. Au terme de sa mission et du contrat, la SEMOP est automatiquement dissoute.

Pour savoir si une EPL locale appartient ou non au champ de l'article 40 de la Constitution, le président de la commission des finances s'attachera à prendre en considération le mode de financement retenu, la part publique au sein du capital, les statuts de l'EPL et ses missions de service public non concurrentielles.

Certains EPIC locaux peuvent toutefois échapper aux règles de la recevabilité financière : c'est le cas par exemple de l'ensemble des **offices publics de l'habitat (OPH)**. En effet, si les OPH reçoivent des subventions publiques en vue de la réalisation des opérations qu'ils sont amenés à réaliser, ils tirent la majeure partie de leurs recettes de fonctionnement du paiement des loyers. C'est le cas également des **caisses de crédit municipal**, qui sont des établissements publics communaux de crédit et d'aide sociale dont les ressources proviennent quasi-exclusivement de l'activité commerciale qu'elles gèrent, dans le cadre du code monétaire et financier.

(1) Loi n° 2014-744 du 1^{er} juillet 2014 permettant la création de sociétés d'économie mixte à opération unique.

3. Les administrations de sécurité sociale

Après l'État et les collectivités territoriales, le troisième sous-secteur des administrations publiques est constitué par les administrations de sécurité sociale (ASSO) : la sphère des organismes de sécurité sociale est assez clairement identifiée depuis 1996, date de création des lois de financement de la sécurité sociale, et plus encore depuis l'adoption de la loi organique n° 2005-881 du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale, qui définit précisément les structures entrant dans ce champ.

La sphère de l'article 40 recouvre la quasi-totalité du périmètre des ASSO, dont il faut d'ailleurs noter qu'il est beaucoup plus étendu que celui des lois de financement. Autrement dit, l'article 40 s'applique bien à l'ensemble des organismes situés dans le champ de la loi de financement, mais il s'applique aussi au-delà, à toute une série d'administrations de sécurité sociale, sans pour autant englober la totalité de la sphère des ASSO qui, au sens de la comptabilité nationale, sert de référence pour la détermination du déficit et de la dette publics.

Relèvent donc avant tout de l'article 40 de la Constitution, car correspondant au périmètre de la loi de financement de la sécurité sociale :

– **l'ensemble des régimes obligatoires de base** : le régime général, en premier lieu, pour chacune de ses quatre branches et pour la gestion de sa trésorerie qui est assurée par l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS), mais également le régime des salariés agricoles et le Régime social des indépendants (RSI), dits « régimes alignés ». Viennent ensuite le régime des exploitants agricoles, une série de régimes spéciaux tels que ceux de la SNCF et de la RATP, la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales (CNRACL), ainsi que des régimes autonomes, comme le régime d'assurance vieillesse des professions libérales (CNAVPL) ou la Caisse nationale des barreaux français (CNBF) ;

– **l'ensemble des fonds de financement de ces régimes**, des organismes qui financent ces régimes ou qui concourent à l'amortissement de leur dette ou à la mise en réserve de recettes à leur profit, et des organismes qui sont financés par ces régimes ou qui financent des dépenses relevant de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM), lorsqu'il ne s'agit pas de structures qui sont par ailleurs des ODAC : il s'agit, entre autres, de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA), du Fonds de solidarité vieillesse (FSV), du Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante (FIVA), du Fonds de réserve pour les retraites (FRR), ou encore de l'Office national d'indemnisation des accidents médicaux (ONIAM), du Fonds de cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante (FCAATA), ainsi que des fonds liés à l'assurance maladie, tels que le fonds d'intervention pour la qualité et la coordination des soins (FIQCS), le fonds de modernisation des établissements de santé publics et privés (FMESPP) ou encore le fonds d'intervention régional (FIR).

Au-delà de ce premier cercle, le champ des ASSO s'étend, d'une part, aux **régimes d'indemnisation du chômage (UNEDIC)** et aux associations et agences qui complètent ce dispositif, et, d'autre part, aux **régimes complémentaires d'assurance vieillesse des salariés** – Association générale des institutions de retraite des cadres (AGIRC), Association pour le régime de retraite complémentaire des salariés (ARRCO) et Institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'État et des collectivités publiques (IRCANTEC) notamment. En effet, le rapport économique, social et financier annexé chaque année au projet de loi de finances, qui présente les perspectives d'évolution des comptes de l'ensemble des administrations publiques, intègre bien ces deux volets. Ces différentes entités sont-elles toutefois incluses dans le périmètre de l'article 40 de la Constitution ?

La jurisprudence des présidents successifs de la commission des finances a toujours admis que **les régimes complémentaires de sécurité sociale**, qu'ils soient d'ailleurs facultatifs ou obligatoires, **n'entraient pas dans le champ d'application de l'article 40**. Le caractère privé et facultatif des organismes gestionnaires de complémentaires santé (assurances, mutuelles ou instituts de prévoyance) et de retraite supplémentaire ne laisse aucun doute quant à leur exclusion de l'application de l'article 40.

La question est en revanche plus épineuse s'agissant des **régimes complémentaires de retraite à statut conventionnel**, de par leur caractère à la fois collectif et obligatoire qui explique en particulier leur rattachement à la sphère des ASSO. Ces régimes – principalement l'AGIRC, l'ARRCO et l'IRCANTEC – sont exclusivement gérés par les partenaires sociaux, l'État ne disposant d'aucun droit de regard sur les décisions prises, puisqu'il se contente de veiller au fonctionnement de ces régimes et d'appuyer les décisions des partenaires sociaux sur les conventions et les accords de retraite en réaffirmant leur caractère obligatoire pour les entreprises. Toutefois, d'une part, **leurs éventuels déficits et dettes sont pris en compte dans le calcul du solde des administrations publiques**, et d'autre part, **la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques** prévoit la possibilité pour le législateur, dans le cadre des lois de programmation des finances publiques, d'*« encadrer les dépenses, les recettes et le solde ou le recours à l'endettement de tout ou partie des administrations publiques »*, ce qui englobe les régimes obligatoires de retraite complémentaire. Pour ces raisons, le président de la commission des finances a estimé que **ces régimes doivent désormais entrer dans le champ de la recevabilité financière**.

L'inclusion dans la sphère de l'article 40 de **l'Union nationale pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (UNEDIC)**, organisme paritaire privé gestionnaire de l'assurance chômage, est également acquise. Ce régime, certes géré par les partenaires sociaux, a pour ressources des cotisations obligatoires, patronales et salariales, destinées à financer des prestations sociales versées sous forme d'allocations chômage. En outre, l'UNEDIC peut bénéficier de la garantie financière de l'État en cas de dégradation de sa situation financière. L'article 122

de la loi de finances rectificative pour 2016 a ainsi prévu que « *le ministre chargé de l'économie est autorisé à accorder, à titre gratuit, la garantie de l'État aux emprunts contractés par l'UNEDIC au cours de l'année 2017, en principal et en intérêts, dans la limite d'un plafond global en principal de 5 milliards d'euros* ».

Enfin, au-delà des régimes d'assurances sociales, le périmètre des ASSO englobe également les **organismes dépendant des assurances sociales (ODASS)** : il s'agit des hôpitaux publics – centres hospitaliers (CH), centres hospitaliers universitaires (CHU), centres hospitaliers régionaux (CHR), hôpitaux locaux –, des hôpitaux privés sans but lucratif et participant au service public hospitalier, ainsi que des groupements hospitaliers de territoire (GHT) que ces établissements sont susceptibles de former.

B. LES ORGANISMES APPARTENANT À LA SPHÈRE PARAPUBLIQUE FORMENT UNE PÉRIPHÉRIE AUX CONTOURS VARIABLES

Au-delà des seules administrations publiques, l'article 40 peut trouver à s'appliquer à d'autres types de structures ou d'organismes qui mettent en œuvre des missions de service public ou constituent un prolongement de l'action publique dans certains secteurs – financier, économique ou social. Il s'agit plus ou moins improprement de ce que l'on pourrait qualifier de « secteur public », dont les limites sont loin d'être toujours clairement identifiables.

1. Le principe : l'application d'un « faisceau d'indices »

Il ne suffit pas en effet qu'une activité soit qualifiée de marchande pour exclure du champ de l'article 40 un organisme qui l'exerce, de même qu'il ne suffit pas qu'une activité soit exercée par une entreprise « publique » pour que celle-ci soit considérée comme étant soumise aux règles de l'article 40. La question de savoir si telle ou telle instance ou entreprise relève ou non de l'article 40 prend alors la forme d'une véritable casuistique. **Pour déterminer le champ d'application, il est fait appel à un faisceau d'indices ayant trait à la nature des missions exercées, au contrôle ou à la tutelle par une personne publique, et à la nature des ressources utilisées.** Le rapport du Sénat sur la recevabilité financière des amendements et des propositions de loi ⁽¹⁾ procède à un parallèle judicieux avec le droit de l'Union européenne, et notamment avec le « faisceau d'indices » découlant de l'article 107 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) relatif à l'interdiction des aides d'État.

(1) Rapport d'information n° 263 fait au nom de la commission des finances sur la recevabilité financière des amendements et des propositions de loi au Sénat par M. Philippe Marini, 7 janvier 2014 (pp. 44 et suivantes).

Le « faisceau d'indices » permettant de déterminer le champ d'application de l'article 40 aux organismes parapublics

Pour juger de l'applicabilité de l'article 40 de la Constitution, il faut tenir compte pour chaque organisme :

- de son **statut juridique** : si les établissements publics administratifs (EPA), qu'ils soient nationaux ou locaux, relèvent clairement de l'article 40, le cas des établissements publics industriels et commerciaux (EPIC) laisse davantage de marge d'appréciation ;
- de la **nature de ses missions** : l'organisme en question a-t-il un but d'intérêt général ou exerce-t-il une activité strictement commerciale et lucrative ?
- de la **nature et de l'origine de ses ressources** : prélèvements obligatoires : impôts et cotisations sociales ; redevances ou prix ; subventions publiques, *etc.* ;
- des **pouvoirs et moyens spécifiques dont il dispose** : prérogatives de puissance publique, monopole légal, statut de son personnel, régime des biens qu'il exploite, *etc.* ;
- de ses **modalités de fonctionnement** : autonomie juridique, contrôle public, composition de ses instances dirigeantes ;
- de l'éventualité d'une **garantie publique** dont il est susceptible de bénéficier ;
- ainsi que, le cas échéant, de la **composition de son capital et de la nature de ses détenteurs**.

À l'aune de ces différents critères, il est possible de conclure ou non au rattachement d'un organisme à la sphère de l'article 40. La présente classification n'a évidemment pas prétention à l'exhaustivité ; elle se contente de dresser une liste indicative, la plus variée possible, des instances selon qu'elles sont considérées comme étant soumises ou non aux règles de la recevabilité financière.

2. Les structures parapubliques relevant *a priori* de l'article 40

• Si elles constituent une catégorie à part en matière de comptabilité publique, **les institutions financières publiques que sont la Banque de France, la Caisse des dépôts et consignations (CDC) ou l'Agence française de développement (AFD)** sont des administrations publiques à part entière qui entrent dans le champ de la recevabilité financière. **Il en est de même pour la Banque publique d'investissement (BPI)** créée par la loi n° 2012-1559 du 31 décembre 2012. Les filiales de ces institutions bancaires ayant une activité de nature privée et concurrentielle se situent bien entendu quant à elles *a priori* hors du champ de l'article 40.

• Certains **établissements publics industriels et commerciaux (EPIC)** exerçant une activité marchande ont vocation à se voir appliquer l'article 40 : il en est ainsi de **SNCF Réseau**, dont le financement par les péages d'infrastructure payés par les entreprises ferroviaires utilisant le réseau national est complété par des concours de l'État destinés à financer l'exploitation et la maintenance de

l'infrastructure. C'est également le cas **pour les ports maritimes et les ports autonomes**, qui bénéficient de dotations budgétaires essentiellement pour l'entretien des infrastructures et l'exploitation des ouvrages portuaires.

- **Les sociétés et établissements du secteur public audiovisuel** – France Télévisions, ARTE France, Radio France, ainsi que la société de l'Audiovisuel extérieur de la France (AEF), qui regroupe France 24, RFI et TV5 Monde, et l'Institut national de l'audiovisuel (INA) – sont soumis à l'article 40, leur financement étant en totalité assuré par le produit de la contribution à l'audiovisuel public retracé par le compte de concours financiers *Avances à l'audiovisuel public*.

- Dans le champ social, **les établissements et services sociaux et médico-sociaux** – qu'il s'agisse des établissements et services d'aide par le travail (ESAT), des établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD), des centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS), des foyers d'accueil médicalisés (FAM), des services de soins infirmiers à domicile (SSIAD), *etc.* – se voient appliquer l'article 40 bien qu'ils ne figurent pas dans la catégorie des administrations de sécurité sociale : ces structures sont en effet **essentiellement financées par l'assurance maladie (ONDAM), par le budget de l'État ou par celui des départements**. Il est donc logique de les soumettre aux règles de la recevabilité financière.

- Si **les groupements d'intérêt public (GIP)** – tels que le GIP Info Retraite, le GIP France Télé numérique ou encore l'Agence du service civique (ASC) – sont soumis à l'article 40, en tant que personnes morales de droit public, **tel n'est pas forcément le cas pour les groupements d'intérêt économique (GIE)**, qui sont des structures de droit privé pouvant regrouper des personnes publiques sans que cela ne soit obligatoire, contrairement à un GIP. Ces derniers ne se verront donc appliquer l'article 40 que dans la mesure où une ou des personnes publiques y sont partie, la structure du GIE impliquant en effet une responsabilité solidaire de ses membres.

- **Le financement de l'apprentissage** : la taxe d'apprentissage et ses contributions supplémentaires financent, *via* les organismes collecteurs de taxe d'apprentissage (OCTA), **les centres de formation des apprentis (CFA)**, ainsi que le compte d'affectation spéciale *Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage*, qui a succédé en 2011 au fonds national du même nom. Si les OCTA sont en tant que tels hors du champ d'application de l'article 40, ce n'est pas le cas des CFA. La taxe d'apprentissage est quant à elle regardée comme une imposition de toute nature. Par conséquent, à moins de ne concerner que l'organisation ou le fonctionnement des OCTA, tout amendement parlementaire relatif à la taxe d'apprentissage sera soumis aux règles de l'article 40. On notera également que l'Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) entre dans le champ de la recevabilité financière, dans la mesure où son financement reste en partie assuré par l'État.

• **Les centres techniques industriels (CTI)** étaient en dehors du champ de l'article 40, au même titre que les autres **organismes professionnels** ⁽¹⁾. Cette position se justifiait par la portion importante des recettes commerciales au côté du financement public, et ceci malgré leurs missions d'intérêt général et leur statut d'établissement d'utilité publique ⁽²⁾. À la suite de la remise du rapport de Mme Clotilde Valter, députée, au Premier ministre ⁽³⁾, le projet de loi de finances pour 2015 a sécurisé le financement public des CTI, notamment par la création de trois nouvelles taxes fiscales affectées, et par la rationalisation des taxes d'ores et déjà fléchées vers ces organismes. L'objectif est bien de financer « *des actions d'intérêt collectif au service d'un secteur d'activité ou d'une filière industrielle* » ⁽⁴⁾. De plus, en juin 2016, les représentants des CTI ont signé avec l'État pour la première fois des **contrats de performance, qui attestent d'une modalité de fonctionnement où le contrôle financier public est renforcé. Au regard de ce contexte évolutif, le président de la commission des finances a décidé que les CTI relèvent désormais du champ d'application de l'article 40.** Cette jurisprudence est également applicable aux centres professionnels de développement économique (CPDE), qui suivent une évolution identique à celle des CTI.

• Enfin, **les fédérations sportives** relèvent désormais également du champ de l'article 40 puisqu'elles reçoivent chaque année une subvention de l'État, qui représente pour certaines fédérations plus des deux tiers de leur budget, et doivent en contrepartie assurer des missions de service public dont le contenu est précisé par des conventions d'objectifs et de moyens pluriannuelles. Elles bénéficient également de l'appui humain de 1 600 conseillers techniques sportifs (CTS) rémunérés par l'État, œuvrant au sein des fédérations. En revanche, **les ligues professionnelles sportives** sont hors champ.

C. LES ORGANISMES NE RELEVANT PAS SAUF EXCEPTION DU CHAMP D'APPLICATION DE L'ARTICLE 40 DE LA CONSTITUTION

Les acteurs privés exerçant une activité industrielle ou commerciale n'ont, *a priori*, pas vocation à se voir appliquer l'article 40 : **toute initiative visant à créer ou augmenter une charge pesant sur des entreprises privées ne saurait en effet avoir d'impact sur les finances publiques. Une structure privée n'ayant pas d'activité marchande n'est pas plus soumise à l'article 40, bien qu'elle puisse poursuivre une mission d'intérêt général** – on pense notamment aux associations d'intérêt général.

(1) Rapport d'information n° 4392 fait au nom de la commission des finances sur la recevabilité financière des initiatives parlementaires à l'Assemblée nationale par M. Jérôme Cahuzac, 21 février 2012 (p. 47).

(2) Article 1^{er} de la loi n° 48-1228 du 22 juillet 1948 fixant le statut juridique des centres techniques industriels.

(3) Les CTI et CPDE au service du redressement productif, Rapport au Premier ministre remis le 7 octobre 2014 par Mme Clotilde Valter.

(4) Exposé des motifs de l'article 53 du projet de loi de finances pour 2015.

En tout état de cause, le fait qu'un organisme réponde à l'un seul des critères retenus dans le cadre de la théorie du « faisceau d'indices » est insuffisant pour justifier son inclusion dans le champ de la recevabilité financière ; en revanche, plus le nombre de critères destinés à mesurer la dimension « publique » d'une structure auxquels répond l'organisme est important, plus celui-ci a de chances de relever de l'article 40.

Ainsi, **l'existence d'une garantie financière de l'État accordée à un établissement ne suffit pas à soumettre celui-ci aux principes de l'article 40** : on rappellera en effet à cet égard que la crise financière de 2008 a conduit l'État à accorder sa garantie directe à Dexia, ainsi qu'à une série d'établissements bancaires, même si pour ces derniers, cette garantie était accordée *via* la mise en place de la Société de prise de participation de l'État (SPPE) et de la Société de financement de l'économie française (SFEF). Cette garantie financière publique ne conduit évidemment pas à considérer que les groupes bancaires en question sont désormais soumis à l'article 40. De même, si l'État a pu accorder sa garantie à des prêts consentis aux opérateurs de la filière bois après la tempête Klaus du 24 janvier 2009, cette seule garantie ne saurait bien entendu conduire à inclure ces opérateurs dans la sphère de l'article 40.

1. Les « entreprises publiques »

Le cas des « entreprises publiques » peut en revanche être plus difficile à trancher : les établissements publics industriels et commerciaux (EPIC) peuvent, on l'a vu, dans certains cas être soumis à l'article 40, en particulier lorsqu'ils reçoivent **un concours financier substantiel de l'État**. Un certain nombre d'entre eux entrent d'ailleurs dans la catégorie des opérateurs de l'État. En revanche, les autres types de sociétés échappent en règle générale à l'article 40, et cela même si l'État détient une participation dans leur capital (sociétés anonymes ou sociétés d'économie mixte).

Ainsi, que l'État soit un actionnaire parmi d'autres d'une société (comme pour Air France ou Engie), qu'il en soit l'actionnaire majoritaire (comme pour La Poste) ou qu'il détienne la quasi-totalité du capital de certaines sociétés anonymes (comme Areva ou EDF), ces « entreprises publiques » sont exclues du périmètre de l'article 40, leur activité étant pleinement concurrentielle, à l'instar des filiales Réseau de transport d'électricité (RTE) et Enedis (anciennement ERDF, sur le réseau de distribution), détenues à 100 % par EDF. Il est donc tout à fait loisible à un parlementaire de proposer de modifier les règles d'organisation interne ou celles régissant l'activité commerciale d'une de ces sociétés, cette modification n'ayant pas d'impact direct sur une quelconque participation ou prise en charge financière par la collectivité publique. Il convient de relever que **demeurent également hors du champ de l'article 40 les dispositions ayant trait au tarif d'utilisation des réseaux publics d'électricité (TURPE), ce dernier étant acquitté par les consommateurs d'électricité.**

La Société nationale des chemins de fer français (SNCF) tout comme la Régie autonome des transports parisiens (RATP) sont des établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC) dont l'activité est aujourd'hui exercée dans un cadre concurrentiel. Elles se situent donc a priori hors champ de l'article 40. Néanmoins, toute initiative les concernant n'est pas *ipso facto* recevable : en effet, l'État participe au financement des tarifs sociaux proposés par la SNCF ainsi que des lignes déficitaires (à travers le compte d'affectation spéciale *Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs*). Ainsi, l'établissement public industriel **SNCF Mobilité** est hors champ de l'article 40, à l'exception des initiatives parlementaires qui auraient trait à ses missions de service public faisant l'objet d'une compensation par l'État ou les collectivités territoriales. De la même manière, **les régimes spéciaux de retraite des personnels de la SNCF et de la RATP entrent dans la catégorie des régimes obligatoires de base.** Dès lors, tout amendement parlementaire qui imposerait à la SNCF la mise en place de nouveaux tarifs sociaux, qui souhaiterait élargir le nombre de lignes d'équilibre du territoire telles que décrites ci-dessus ou qui proposerait de nouveaux modes de départ anticipé à la retraite pour les personnels de la SNCF ou de la RATP serait irrecevable.

La Caisse centrale de réassurance (CCR), société anonyme détenue à 100 % par l'État, qui bénéficie de sa garantie pour une partie de ses activités de réassurance et qui gère un certain nombre de fonds pour le compte de l'État, **entre également dans le champ de l'article 40, à tout le moins au titre de ces activités.**

L'article 40 trouvera également à s'appliquer à des sociétés privées si les modifications proposées concernent la création ou l'élargissement d'une sujétion de service public ou d'une mission d'intérêt général dont la nature et le coût impliqueraient une prise en charge directe par une collectivité publique. La Poste en fournit une excellente illustration : si son activité s'exerce dans un cadre concurrentiel, l'entreprise n'en reste pas moins chargée d'un certain nombre de missions de service public ⁽¹⁾ : financement du service public universel postal, mission d'accessibilité bancaire, mission d'aménagement du territoire, *etc.* Sont dès lors tombés sous le coup de l'irrecevabilité financière des amendements qui prévoyaient de renforcer les missions de transport et de distribution de la presse par La Poste, impliquant un soutien financier accru de l'État ; auraient connu le même sort des amendements proposant de renforcer le maillage territorial des bureaux de poste. En revanche, la modification du régime des missions d'accessibilité bancaire ou du service universel postal n'emporterait quant à elle aucune aggravation de charge publique. **Le fonds de compensation du service universel postal est en effet alimenté par les opérateurs postaux** en fonction de leur chiffre d'affaires et ne constitue pas à ce titre une ressource publique *stricto sensu* : dès lors que ces obligations de service public sont financées par mutualisation au sein du secteur concerné – qu'elles pèsent

(1) La Poste est devenue une société anonyme depuis l'entrée en vigueur de la loi n° 2010-123 du 9 février 2010 relative à l'entreprise publique La Poste et aux activités postales.

d'ailleurs directement sur le consommateur ou indirectement, en reposant sur les opérateurs économiques du secteur –, il n'y a pas lieu de les soumettre aux règles de la recevabilité financière, les dépenses afférentes n'étant pas assumées par la collectivité publique.

En dehors de ces missions spécifiques d'intérêt général, **les règles de la recevabilité financière ne s'appliquent pas aux sociétés anonymes, quand bien même elles seraient détenues majoritairement par l'État** : la Compagnie nationale du Rhône (CNR), majoritairement détenue par des capitaux publics, n'entre pas dans le périmètre de l'article 40, pas plus que les sociétés concessionnaires d'autoroutes (qui sont soit des sociétés anonymes, soit des sociétés d'économie mixte), aujourd'hui partiellement ou entièrement privatisées.

2. Le financement de la formation professionnelle

La formation professionnelle est essentiellement financée par une **contribution des employeurs** qui n'assurent pas directement des actions de formation, contribution qui est versée à des **organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA)** et, pour leur reliquat, **au Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP)** ; ce dernier cofinance, avec l'État et le Fonds social européen (FSE), un certain nombre d'actions de professionnalisation et de qualification (contrats de professionnalisation, rémunération des stagiaires, allocation aux demandeurs d'emploi en formation, *etc.*). Le régime de la contribution des employeurs et les organismes collecteurs, de même que le fonds, géré paritairement sans contrôle de l'État, sont rigoureusement hors champ de l'article 40 : un amendement parlementaire proposant donc de réduire la contribution des employeurs sera recevable sans gage. Si un accroissement du concours financier des collectivités territoriales ou de l'État est en revanche souhaité pour compenser une diminution de la participation des employeurs, l'article 40 sera pleinement applicable.

3. Le logement social et l'effort de construction

Le financement du logement social repose en partie sur une participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC), **le 1 % logement renommé « Action logement »**, dont le produit est collecté et géré par des comités interprofessionnels pour le logement (CIL) regroupés au sein de l'Union d'économie sociale du logement (UESL). Au même titre que le fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées, **cette contribution doit être conçue comme une pénalité**, qui n'est due par les entreprises que si elles ne réalisent pas elles-mêmes certaines dépenses en faveur du logement de leurs salariés. **Elle ne constitue donc pas une ressource publique et peut donc être modifiée par amendement parlementaire sans encourir de risque d'irrecevabilité**. L'État a été amené depuis 2009 à solliciter les fonds issus du 1 % logement pour financer l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) ainsi que des actions de rénovation urbaine menées par l'Agence nationale pour la

rénovation urbaine (ANRU). La diminution, par amendement parlementaire, de la part du produit du 1 % logement affectée à ces opérateurs constituerait donc une perte de recettes pour ces derniers, nécessitant un gage, sans pour autant modifier le statut de cette contribution et le fait qu'il soit possible de restreindre l'assiette ou de diminuer le taux de cette pénalité sans gage.

Les organismes d'habitations à loyer modéré chargés de la construction ou de la gestion du parc locatif social n'entrent pas dans le champ de l'article 40, qu'ils soient d'ailleurs de statut public ou privé : tel est le cas pour les offices publics de l'habitat (OPH), qui sont des établissements publics industriels et commerciaux (EPIC), ainsi que pour les organismes privés – entreprises sociales pour l'habitat (ESH) et sociétés de crédit immobilier –, les sociétés coopératives ou encore les sociétés d'économie mixte (SEM). Bien que ces organismes bénéficient d'aides publiques, en particulier par le biais de la garantie de leurs prêts par la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) ou encore par les aides à la pierre, leurs ressources proviennent majoritairement des loyers payés par les locataires, ce qui conduit donc à les exclure du champ d'application de l'article 40.

4. Les organismes privés

Les organismes privés sont, au-delà des sociétés industrielles ou commerciales, **hors du champ d'application de l'article 40**, et cela, quand bien même ils pourraient être amenés à exercer, parfois à titre principal ou exclusif, une activité d'intérêt général.

- Tel est le cas des **associations** et des **fondations**, même lorsqu'elles sont reconnues d'intérêt public et peuvent bénéficier à ce titre d'avantages fiscaux et de subventions publiques : **les crèches associatives** en fournissent un bon exemple, de même que **l'Association de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées (AGEFIPH)** qui, bien qu'elle soit chargée d'une mission de service public, est un organisme paritaire financé par la seule contribution des entreprises ne respectant par un quota d'emploi de personnes handicapées. Le juge de la recevabilité financière se réserve néanmoins la possibilité d'appliquer l'article 40 à de telles structures, dans l'hypothèse où celles-ci seraient quasi-exclusivement financées sur fonds publics.

- Ne sont pas davantage soumis aux règles de la recevabilité financière **les ordres professionnels, les groupements de producteurs**, quand bien même ceux-ci seraient financés par des cotisations volontaires obligatoires (CVO)⁽¹⁾ et seraient chargés d'un service public administratif, mais également **les organisations syndicales et patronales, les organismes à caractère mutualiste** ou encore **les sociétés de perception et de répartition des droits d'auteur et/ou**

(1) *Le Conseil constitutionnel a confirmé que les cotisations volontaires obligatoires (CVO) ne constituent pas des impositions de toute nature (décision n° 2012-221 QPC du 17 février 2012, Société Chaudet et Fille et autres).*

des droits voisins. Ainsi, la Société des auteurs, compositeurs et éditeurs de musique (SACEM) est une société civile à but non lucratif, reconnue et contrôlée par l'État, et qui est chargée d'une mission de service public : les droits qu'elle collecte et qu'elle redistribue sont d'ordre privé et n'entrent donc pas dans le champ de l'article 40.

5. Le cas spécifique des « fonds » interprofessionnels

Si la soumission des « fonds publics » aux règles de la recevabilité financière ne fait aucun doute, le sujet est plus délicat pour des « fonds privés » qui sont parfois susceptibles de financer des mesures d'intérêt général ou des actions relevant de missions de service public.

Selon le précédent rapport sur la recevabilité financière, le président de la commission des finances a considéré comme hors champ de la recevabilité financière l'ensemble des fonds exclusivement financés par les professionnels concernés (fonds de garantie, fonds de péréquation, fonds interprofessionnels). Étaient *de facto* exclus du champ de la recevabilité financière : le fonds de garantie des assurances obligatoires de dommages (FGAO), le fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et d'autres infractions (FGTI), ou encore le fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM), dit « fonds Barnier » – en dissonance avec la jurisprudence du Sénat, qui place expressément ce dernier dans le champ de l'article 40⁽¹⁾. *A contrario*, **seuls les fonds cofinancés par l'État (sous forme de subvention) entraînent dans le champ de l'article 40** : le Fonds national de gestion des risques en agriculture (FNGRA) et le Fonds de sécurisation du crédit interentreprises (FSCI).

La question s'est de nouveau posée avec acuité lors de la discussion de la proposition de loi relative à l'adaptation du code minier au droit de l'environnement⁽²⁾, où plusieurs amendement relatifs **au fonds de compensation des risques de l'assurance de la construction (FCAC)** ont été jugés recevables au regard de cette jurisprudence, alors que leur caractère de charge potentielle aurait pu très largement être démontré.

Selon le précédent rapport, le critère déterminant demeurait ainsi les modalités de financement : « à partir du moment où un fonds est – ne serait-ce qu'en partie – alimenté par l'État, il se voit appliquer les règles de la recevabilité financière », étant précisé que « cela signifie qu'en fonction de l'évolution de son financement, un fonds puisse tour à tour se trouver dans puis hors du périmètre de l'article 40 »⁽³⁾ – position qui manquait de lisibilité dans le temps pour les parlementaires.

(1) Rapport d'information n° 263 précité de M. Philippe Marini.

(2) Proposition de loi n° 4251 de M. Bruno Le Roux, adoptée en séance publique le 25 janvier 2017 (T.A. n° 890)

(3) Rapport n° 4392 précité (pp. 45 et 46).

Le président de la commission des finances a souhaité que ce raisonnement puisse être révisé, afin de stabiliser cette jurisprudence et d'**étendre par principe l'application de la recevabilité financière à l'ensemble des fonds assimilés à des fonds de garantie** – l'exclusion du champ de l'article 40 devenant l'exception. Quatre éléments peuvent plaider dans ce sens et constituent un faisceau d'indices suffisant :

– **ces fonds remplissent pour la grande majorité des missions d'intérêt général**, notamment en matière de prévention et de promotion de bonnes pratiques. Certains, comme le fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme, constituent en eux-mêmes un élément de solidarité nationale. Par ailleurs, l'article 6 de la proposition de loi précitée sur l'adaptation du code minier a créé une mission de solidarité nationale dénommée « mission d'indemnisation de l'après-mine » et pour laquelle la participation du FGAO est explicitement prévu ;

– ils sont gérés par **un gestionnaire assimilé à un organisme public, la Caisse centrale de réassurance (CCR), qui est pour sa part incluse dans le champ de l'article 40** ;

– il existe **un contrôle financier de l'État sur ces fonds**, même en l'absence de dotation budgétaire, qui emporte deux conséquences :

- le soutien financier de l'État prend à la fois la forme d'une **garantie via la CCR et d'une capacité d'abondement** en cas d'événement majeur imprévu (à l'instar du « fonds Barnier » suite à la tempête Xynthia) ;

- **l'État peut opérer des prélèvements sur ces fonds**, à hauteur de plusieurs millions d'euros. L'article 3 de la loi de finances rectificative pour 2016⁽¹⁾ a ainsi procédé à un prélèvement de 55 millions d'euros sur le fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM) et un autre de 60,1 millions d'euros sur le fonds de compensation des risques de l'assurance de la construction (FCAC) ;

– par ailleurs, concernant les taxes mises en place pour financer ces fonds, la décorrélation constatée dans certains cas entre la nature de l'assiette et la politique publique concernée donne au financement des fonds concernés **un caractère de taxe affectée, et non celui d'un financement assurantiel en circuit fermé par les professionnels du secteur**. Cela est particulièrement vrai dans le cas du fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et d'autres infractions (FGTI).

Ainsi, au regard de ces éléments, **le président de la commission des finances en déduit une présomption d'inclusion dans le champ de l'article 40 des fonds de garantie, même en l'absence de subventions d'État**, qui pourra

(1) Loi n° 2016-1918 du 29 décembre 2016 de finances rectificative pour 2016.

bien entendu être modulée dans le cas d'un fonds qui échapperait à l'ensemble des caractéristiques énumérées ci-dessus.

**Le fonds interprofessionnel de l'accès au droit et à la justice :
un fonds en attente de financement**

L'article 50 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques (dite « loi Macron ») a créé un fonds interprofessionnel de l'accès au droit et à la justice. Ce fonds assure une mission d'aide à l'installation ou au maintien des notaires, mais participe également au financement de l'aide juridictionnelle. Initialement, le projet de loi avait assuré le financement de ce fonds par une contribution dont étaient redevables les titulaires d'offices de commissaire-priseur judiciaire, de greffier de tribunal de commerce, d'huissier de justice ou de notaire, ou les personnes exerçant l'activité de mandataire ou d'administrateur judiciaire. Le Conseil constitutionnel a censuré ce dispositif, au motif que le législateur n'avait pas épuisé sa compétence, n'ayant pas fixé l'assiette de la contribution avec suffisamment de précision.

Dans le cadre du projet de loi de finances rectificative pour 2016, le Gouvernement a donc proposé la création d'une nouvelle contribution pour l'accès au droit et à la justice. Elle était due par les titulaires d'un office ministériel de commissaire-priseur judiciaire, de greffier de tribunal de commerce, d'huissier de justice et de notaire et par les administrateurs et mandataires judiciaires. Le Conseil constitutionnel a une fois de plus censuré cette disposition, le dispositif proposé étant cette fois contraire au principe d'égalité du fait de son caractère progressif.

Il semble ainsi difficile à ce jour de juger de l'application de la recevabilité financière à ce fonds, juridiquement existant mais inopérant faute de financement. **En tout état de cause, il est à prévoir que sa mission de financement de l'aide juridictionnelle, par nature d'intérêt général et impliquant un soutien financier de l'État, entrerait dans le champ de l'article 40.** Cette inclusion pourrait se faire à l'exclusion des autres missions strictement interprofessionnelles, comme c'est le cas pour le Conseil national des barreaux (*cf. supra*).

II. L'ÉVALUATION DE L'INCIDENCE FINANCIÈRE SE FAIT PAR RAPPORT À LA BASE DE RÉFÉRENCE LA PLUS FAVORABLE À L'INITIATIVE PARLEMENTAIRE

La recevabilité financière d'une proposition de loi ou d'un amendement parlementaire doit nécessairement s'apprécier par rapport à une situation juridique de référence afin de déterminer son incidence financière. Afin de favoriser l'initiative parlementaire, deux bases de référence sont possibles :

– le **droit existant**, qui est constitué de l'ensemble des normes en vigueur, c'est-à-dire la législation, les textes réglementaires, les traités et accords internationaux applicables, la jurisprudence des juridictions suprêmes et certaines situations de fait ;

– le **droit proposé**, qui est constitué des apports et modifications législatifs envisagés, c'est-à-dire le texte de loi en discussion dans l'état qui est le sien au moment de l'appréciation de la recevabilité financière ou dans l'état qui a pu être le sien au cours de la navette parlementaire, et certaines intentions claires et précises du Gouvernement.

Dans tous les cas, le président de la commission des finances appréciera toujours l'incidence financière d'une initiative parlementaire par rapport à **la base de référence la plus favorable à la recevabilité de l'initiative**.

A. LA RÉFÉRENCE PAR PRINCIPE AU DROIT EXISTANT

En principe, la recevabilité financière d'une proposition de loi ou d'un amendement parlementaire, en particulier d'un amendement portant article additionnel, se fait par rapport au **droit existant en vigueur** au moment de la discussion du projet ou de la proposition de loi. En effet, **le droit existant ne correspond pas au droit ayant existé** : les initiatives parlementaires proposant le retour à un ancien état du droit ne sont pas recevables si elles créent une charge ou diminuent sans compensation des ressources publiques par rapport au droit existant en vigueur.

Dans ce cadre, **le champ du droit existant est constitué de l'ensemble des normes en vigueur**, c'est-à-dire la législation, les textes réglementaires, les traités et accords internationaux applicables, la jurisprudence des juridictions suprêmes et certaines situations de fait.

1. La législation en vigueur

Le droit existant recouvre en premier lieu **les dispositions législatives en vigueur lors de la discussion parlementaire** – qu'elles aient ou non donné lieu à une codification, et qu'elles résultent d'une loi ou d'une ordonnance, même non

ratifiée⁽¹⁾. Les mesures fiscales permanentes, bien que nécessitant une autorisation renouvelée chaque année par le Parlement à l'article 1^{er} de la loi de finances initiale, se rattachent également au droit existant.

En pratique, c'est la législation en vigueur qui constitue la base de référence la plus courante. Ainsi, un amendement parlementaire proposant la suppression de dispositions d'un texte de loi sera le plus souvent recevable au regard de l'article 40 de la Constitution, dans la mesure où un tel amendement propose de revenir au droit existant en vigueur. Selon la même logique, **un amendement de suppression d'un article est toujours recevable**, puisque l'Assemblée peut également décider de maintenir la législation en vigueur en votant contre l'adoption de l'article lui-même.

La règle de l'unité de vote

La règle dite de l'unité de vote consiste à ne pas soulever la question de la recevabilité financière à l'encontre d'un amendement dont l'adoption aurait la même conséquence qu'un vote. **En vertu de ce principe, les amendements portant suppression d'article au sein d'un projet ou d'une proposition de loi sont toujours recevables.** En effet, l'adoption d'un amendement de suppression d'un article équivaut à un vote de rejet de ce même article.

En revanche, les amendements visant à **pérenniser ou à proroger des dispositifs existants mais limités dans le temps**, dès lors que ces dispositifs comportent une charge pour les finances publiques, sont irrecevables au titre de l'article 40. À titre d'exemple, un amendement parlementaire proposant de reconduire pour une année supplémentaire l'attribution d'une subvention est irrecevable. En revanche, il est toujours possible de s'opposer à la reconduction d'une mesure limitée dans le temps ou de proposer l'abrogation d'un dispositif coûteux. De la même manière, concernant les ressources publiques, la reconduction gagée d'une exonération ou d'une réduction d'impôt est recevable : ainsi, un amendement proposant de reconduire pour un an un dispositif d'amortissement exceptionnel pour les entreprises investissant dans certains outils innovants est recevable à partir du moment où il est correctement gagé.

2. La réglementation en vigueur

Les dispositions réglementaires en vigueur sont considérées comme faisant partie du droit existant : il s'agit des décrets, des arrêtés, des circulaires et des instructions ministérielles. Ainsi, un amendement parlementaire reprenant une disposition réglementaire coûteuse et déjà en vigueur sera recevable au regard de l'article 40 de la Constitution. Deux conditions cumulatives doivent être remplies

(1) L'article 38 de la Constitution ne rend pas la ratification obligatoire : il oblige simplement le Gouvernement à déposer, dans un délai prédéterminé par la loi d'habilitation, un projet de loi de ratification des ordonnances sous peine de caducité de celles-ci.

pour que l'initiative parlementaire prenant appui sur des dispositions de nature réglementaire soit recevable :

– la proposition de loi ou l'amendement doit reprendre **littéralement et sans aucune aggravation pour les charges publiques** la disposition réglementaire en vigueur. Si la reprise est modifiée et entraîne une perte de recettes, elle doit être gagée sous peine d'irrecevabilité ;

– la disposition réglementaire reprise doit être **légale** : il n'est pas possible de valider des mesures réglementaires coûteuses dépourvues de base légale.

Par ailleurs, la recevabilité financière d'un tel amendement n'exclut en rien la faculté pour le Gouvernement d'invoquer l'article 41 de la Constitution afin d'opposer, le cas échéant, une irrecevabilité tirée d'un empiètement de la loi sur le domaine réglementaire.

Le cas particulier des renvois par une loi à un texte réglementaire

En vertu de l'article 21 de la Constitution, le Premier ministre assure l'exécution des lois et, sous réserve de la compétence que le Président de la République tient de l'article 13 pour les décrets pris en Conseil des ministres, il exerce le pouvoir réglementaire. Il en résulte que, juridiquement, il n'est pas nécessaire qu'une loi renvoie à des décrets d'application pour que ceux-ci puissent être pris. Le pouvoir réglementaire est même tenu de prendre, dans un délai raisonnable, les mesures nécessaires à l'application d'une loi, que celle-ci ait prévu ou non l'intervention de telles mesures.

Toutefois, beaucoup de lois comportent des renvois à des décrets d'application, le plus souvent pour prévoir que ces décrets sont des décrets en Conseil d'État ou pour préciser les points sur lesquels ils doivent notamment porter.

Il arrive que des amendements parlementaires souhaitent ainsi préciser voire imposer le contenu d'un décret d'application déjà prévu par un texte de loi. Dans ce cas, il convient de distinguer deux situations :

– **si le décret existe déjà**, l'amendement doit se contenter de reprendre littéralement et sans aucune aggravation pour les finances publiques la disposition réglementaire en vigueur. Ainsi, le président de la commission des finances déclarera irrecevable un amendement parlementaire non gagé proposant de préciser le contenu d'un décret en indiquant que ce dernier devra autoriser d'autres grands événements sportifs à bénéficier d'exonérations fiscales alors que la rédaction actuelle de ce dernier ne le permet pas ;

– **si le décret n'existe pas**, soit parce que l'autorité compétente tarde à prendre les mesures nécessaires, soit parce qu'il s'agit d'un renvoi à un décret au sein du droit proposé par le texte de loi, l'initiative parlementaire est alors davantage libre d'en préciser le contenu ; toutefois, le président de la commission des finances veillera à ce qu'une telle initiative parlementaire n'aggrave pas une intention du Gouvernement clairement exprimée sur le contenu du décret, notamment dans l'étude d'impact ou l'exposé des motifs de l'article concerné.

Ainsi, le président de la commission des finances déclarera irrecevable un amendement parlementaire proposant de préciser que le seuil ouvrant droit à indemnisation et fixé par décret sera de 1 000 euros, alors que l'étude d'impact de l'article prévoit un seuil dix fois supérieur. En revanche, en l'absence de précisions quant aux intentions du Gouvernement, il déclarera recevable un tel amendement.

Dans tous les cas, il s'agit uniquement pour l'amendement de venir préciser le contenu d'un décret dont l'existence est déjà prévue par le texte de loi. Le recours à un texte réglementaire ne pourra en aucun cas être utilisé pour contourner l'application de l'article 40. Un amendement prévoyant que le Gouvernement prend un décret créant ou aggravant une charge publique est bien évidemment toujours irrecevable au titre de l'article 40.

4. Le droit international et de l'Union européenne régulièrement applicable

Un **texte de droit international remplissant les conditions d'applicabilité prévues par l'article 55 de la Constitution** ⁽¹⁾ – à savoir l'approbation ou la ratification régulière, la publication et la réciprocité – est susceptible de servir de base de référence au titre du droit existant. Ainsi, un amendement reprenant des dispositions inconditionnelles et suffisamment précises d'un traité ou accord régulièrement approuvé ou ratifié sera recevable, même si ces dispositions s'avèrent coûteuses.

Concernant le **droit de l'Union européenne**, les traités ainsi que les normes dérivées applicables en France et présentant un caractère contraignant entrent dans le champ du droit existant : il s'agit **des règlements clairs et précis, des directives, pour les dispositions claires et inconditionnelles qu'elles comprennent, et des décisions dont la France est destinataire**. Toutefois, un amendement prévoyant une entrée en vigueur anticipée d'une disposition coûteuse d'une directive claire et inconditionnelle sera irrecevable au titre de l'article 40 car un tel amendement tendrait potentiellement à anticiper la réalisation d'une charge publique.

Dans tous les cas, **le président de la commission des finances ne s'autorise pas, pour déterminer la base de référence, à faire prévaloir le droit international sur la législation nationale en cas de contradiction manifeste entre les deux normes**.

5. Les jurisprudences des juridictions suprêmes nationales et internationales

Les décisions définitives publiques, non susceptibles de recours, rendues par les **juridictions suprêmes nationales ou internationales** peuvent être invoquées à l'appui de la recevabilité financière d'un amendement parlementaire ou d'une proposition de loi, à la condition qu'il s'agisse d'une décision rendue soit par le **Conseil constitutionnel** ⁽²⁾ ou les hautes juridictions des ordres administratif et judiciaire, c'est-à-dire le **Conseil d'État** et la **Cour de cassation**, soit par des juridictions internationales telles que la **Cour européenne des droits de l'homme (CEDH)** ou la **Cour de justice de l'Union européenne (CJUE)**.

Dans tous les cas, eu égard au volume de la jurisprudence et aux délais restreints de l'exercice du contrôle de la recevabilité financière, les auteurs des amendements sont invités à indiquer dans l'exposé des motifs de leurs amendements l'existence d'une décision de justice pouvant faire office de base de référence au titre du droit existant.

(1) « Les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie. »

(2) *L'article 62 de la Constitution précise que* « les décisions du Conseil constitutionnel ne sont susceptibles d'aucun recours » *et qu'elles* « s'imposent aux pouvoirs publics et à toutes les autorités administratives et juridictionnelles ».

6. Les situations de fait coutumières et légales

À titre **exceptionnel et de manière très limitée**, certaines situations de fait peuvent être considérées comme une base de référence au titre du droit existant. Il s'agit par une initiative parlementaire de donner un fondement législatif à une situation de fait légale ne reposant sur aucune règle juridique clairement identifiable. L'amendement ou la proposition de loi doit néanmoins respecter deux conditions appréciées strictement par le président de la commission des finances :

– la situation de fait considérée doit être constitutive d'une **coutume**, ce qui suppose une pratique **constante et continue, largement partagée** par l'ensemble des acteurs concernés ;

– la situation de fait considérée doit être **conforme à la législation en vigueur** et ne doit pas donner une base légale à une situation de fait illégale : le président de la commission des finances a ainsi déclaré irrecevable un amendement parlementaire donnant une base légale au versement d'une indemnité par les conseils régionaux en outre-mer, qui constituait certes une pratique largement partagée mais illégale.

B. LA RÉFÉRENCE AU DROIT PROPOSÉ

Si le droit existant constitue la base de référence la plus souvent utilisée, celle au droit proposé introduit une souplesse permettant de ne pas paralyser totalement les initiatives parlementaires lors de l'examen d'un texte de loi tendant lui-même à diminuer les ressources publiques ou à créer ou aggraver une charge publique. **Il permet de conférer une plus grande latitude à l'initiative parlementaire mais ne peut servir de base de référence que pour les amendements le modifiant. En effet, un texte de loi ne peut, de manière générale, servir de base de référence au titre du droit proposé pour un amendement déposé sur un autre texte de loi.**

1. Les différents textes en discussion

Plusieurs textes peuvent servir de base de référence au titre du droit proposé pour l'examen de la recevabilité financière des amendements :

– soit le **projet de loi déposé par le Gouvernement**, auquel l'article 40 de la Constitution n'est pas opposable ;

– soit la **proposition de loi inscrite à l'ordre du jour**, dont les dispositions potentiellement irrecevables servent de base de référence tant que l'article 40 de la Constitution ne leur a pas été opposé en application de l'article 89, alinéa 4, du Règlement de l'Assemblée nationale ; le cas échéant, l'irrecevabilité qui en découlerait entraînerait la disparition de la base de référence ;

– soit **le texte adopté par la commission saisie au fond** dudit projet de loi ou de ladite proposition de loi au sein de chaque chambre : l'article 42 de la Constitution prévoit en effet que « *la discussion des projets et des propositions de loi porte, en séance, sur le texte adopté par la commission saisie* » sauf pour certains textes particuliers tels que les projets de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale. Les dispositions intégrées au texte de la commission et issues d'amendements parlementaires irrecevables servent également de base référence tant que l'article 40 de la Constitution ne leur a pas été opposé en application de l'article 89, alinéa 4, du Règlement de l'Assemblée nationale ; le cas échéant, l'irrecevabilité qui en découlerait entraînerait la disparition de la base de référence ;

– soit **les textes transmis d'une assemblée à l'autre** au cours de la navette parlementaire, auxquels l'article 40 de la Constitution n'est plus opposable puisque adoptés par l'une des chambres. Il est en effet admis que la seconde assemblée saisie considère que le contrôle de la recevabilité financière des textes adoptés par l'autre assemblée a déjà été effectué par cette dernière.

Ainsi, au fil de l'examen du texte et de la navette parlementaire, le nombre de bases de référence du droit proposé s'accroît, ce qui peut conduire à compliquer l'exercice du contrôle de la recevabilité financière. **Le président de la commission des finances retiendra néanmoins systématiquement la base de référence la plus favorable à l'initiative parlementaire.**

En revanche, ne peuvent constituer une base de référence au titre du droit proposé pour un amendement à un texte de loi les dispositions d'une autre proposition de loi ou d'un autre projet de loi adopté ou non par l'une des chambres et en cours de navette parlementaire. Aussi le président de la commission des finances se voit-il amené, le cas échéant, à déclarer irrecevable un amendement reprenant les dispositions coûteuses d'une proposition de loi non inscrite à l'ordre du jour dont le dépôt aurait toutefois été autorisé par la délégation du Bureau de l'Assemblée nationale ⁽¹⁾.

De même, **un amendement parlementaire déposé au Sénat** ne peut servir de base de référence, l'examen de la recevabilité financière étant assuré de manière autonome dans chaque chambre selon des procédures et des pratiques propres à chacune d'entre elles.

(1) *Certaines dispositions d'origine gouvernementale et adoptées dans un autre texte de loi peuvent servir, dans certains cas, de base de référence au titre du droit existant, mais uniquement au titre des intentions du Gouvernement.*

Le cas particulier des sous-amendements

Un raisonnement identique est effectué pour l'**appréciation de la recevabilité financière de sous-amendements à un amendement qui constitue dès lors le droit proposé**. Il convient néanmoins de prêter attention à la consistance du gage, qui se limite aux dispositions auquel il se rattache : il est en effet nécessaire de gager un sous-amendement à un amendement lui-même gagé si le sous-amendement crée ou aggrave une perte de recettes, le gage présent dans le dispositif de l'amendement couvrant uniquement les conséquences financières de celui-ci.

2. Les intentions claires et précises du Gouvernement

Par ailleurs, les intentions claires et précises exprimées par le Gouvernement peuvent servir de base de référence au titre du droit proposé. Afin d'éviter toute tentative de contournement de l'article 40 qui tirerait parti des déclarations des membres du Gouvernement, l'expression de cette intention doit respecter des formes volontairement strictes. En effet, **la seule évocation de l'éventuelle acceptation par le Gouvernement d'un amendement parlementaire irrecevable n'emporte pas la recevabilité de celui-ci** : une telle souplesse rendrait subjective et favorable à la majorité parlementaire la recevabilité financière de ses initiatives au détriment de celles de l'opposition. Le cas échéant, il appartient au Gouvernement de déposer lui-même l'amendement et d'en assumer les conséquences financières sur l'équilibre des finances publiques.

Dès lors, ne sont susceptibles d'être reprises par une initiative parlementaire que **les intentions suffisamment claires et précises du Gouvernement exprimées de façon formelle** par :

– **le dispositif, l'exposé des motifs ou l'étude d'impact** de tout projet de loi déposé ou inscrit à l'ordre du jour par le Gouvernement en fonction ⁽¹⁾ ;

– **un amendement du Gouvernement** qui n'a pas été retiré ou qui a été rejeté par l'une des assemblées ou au cours de la navette parlementaire ;

– **un projet de décret ou d'ordonnance transmis officiellement** au Parlement ;

– **un article d'origine gouvernementale** sur un autre projet de loi en cours de discussion ;

– **un membre du Gouvernement s'exprimant au nom du Gouvernement en séance publique ou devant une commission** de l'une des deux assemblées et dont les propos ont été repris dans un compte rendu officiel.

(1) *Un gouvernement en fonction est celui que dirige le même Premier ministre au cours de la même législature. Ainsi, un simple remaniement ministériel sans changement de Premier ministre au cours de la même législature est considéré comme une reconduction du même gouvernement.*

Ainsi, une déclaration d'un ministre dans les médias ne saurait être considérée comme l'expression d'une intention ferme et définitive du Gouvernement.

Sur cette base, le président de la commission des finances a déclaré recevable un amendement parlementaire augmentant de 50 millions d'euros la dotation politique de la ville (DPV) après que le Gouvernement eut annoncé la mise en œuvre d'une telle mesure en séance publique. À l'inverse, il a jugé insuffisante l'annonce dans les médias de l'augmentation d'un milliard d'euros du programme national de rénovation urbaine (PNRU) pour justifier la recevabilité d'un amendement parlementaire similaire.

C. LE CHOIX DE LA BASE DE RÉFÉRENCE LA PLUS FAVORABLE

La base de référence choisie pour l'examen de la recevabilité financière est toujours celle qui est la plus favorable à l'initiative parlementaire. Toutefois, la possibilité d'une option entre le droit proposé et le droit existant ne peut être interprétée comme autorisant la combinaison des éléments les plus favorables des deux bases de référence possibles.

1. L'interdiction de combiner entre le droit existant et le droit proposé : la jurisprudence dite « beurre et argent du beurre »

Le cumul entre droit existant et droit proposé ne peut être utilisé à des fins de contournement des règles relatives à la recevabilité financière. Cette règle trouve principalement à s'appliquer lorsque le texte en discussion propose un aménagement à la fois extensif et restrictif d'une ressource ou d'une charge publique. Un amendement ne pourra pas à la fois accepter, au nom du droit proposé, la diminution d'une recette publique, et s'opposer, au nom du droit existant, à la hausse d'une recette qui est utilisée comme élément de compensation par le droit proposé. Ainsi, le président de la commission des finances a déclaré irrecevable un amendement s'opposant à une diminution du taux d'un crédit d'impôt qui avait été proposé par le texte de loi en contrepartie d'une extension de l'assiette. Si un tel amendement avait été adopté, le taux du crédit d'impôt aurait été maintenu (droit existant) et l'assiette aurait été étendue (droit proposé), ce qui aurait conduit à une diminution des recettes publiques au-delà de ce que prévoyait initialement le texte.

De même, si un projet de loi propose d'attribuer une nouvelle mission à un opérateur de l'État tout en supprimant l'une de ses missions actuelles, le président de la commission des finances déclarerait irrecevable un amendement tendant à s'opposer à la suppression de cette mission. En effet, si un tel amendement était adopté, les missions actuelles de l'opérateur seraient maintenues (droit existant) et ce dernier devrait en assurer une nouvelle sans compensation (droit proposé), ce qui conduirait à une augmentation des charges publiques au-delà de ce qu'aurait prévu initialement le texte.

2. L'exclusion du droit existant de la base de référence lorsque le droit proposé est radicalement nouveau

Enfin, il peut s'avérer délicat de choisir entre le droit proposé et le droit existant pour apprécier la recevabilité financière d'un amendement parlementaire lorsque le texte en discussion envisage la réforme d'ensemble d'un dispositif existant. Tel est le cas lorsque le texte en discussion propose une réforme radicale d'une institution ou de dispositions législatives qui préexistaient sous une autre forme. Il devient dès lors difficile de choisir une base de référence pour l'appréciation de l'incidence financière des amendements entre le dispositif proposé entièrement novateur et le régime antérieur appelé à être remplacé.

Si le dispositif proposé (droit proposé) est trop éloigné du dispositif antérieur (droit existant), **le président de la commission des finances peut décider d'exclure le droit existant de la base de référence** en faisant table rase de ce dernier, afin de faciliter autant que possible l'initiative parlementaire. C'est alors le texte proposé qui devient la seule base de référence pour déterminer les conséquences financières des initiatives parlementaires.

Un exemple en est donné par l'examen du projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (« NOTRe »). Ce dernier proposait une réforme complète de la carte territoriale des collectivités territoriales ainsi que de leurs compétences respectives. Face à la difficulté de comparer droit existant et droit proposé, et afin de ne pas contraindre outre mesure l'initiative parlementaire, le président de la commission des finances a décidé d'exclure le droit existant de la base de référence.

III. UNE DIMINUTION DES RESSOURCES PUBLIQUES EST TOUJOURS RECEVABLE À LA CONDITION D'ÊTRE CORRECTEMENT GAGÉE

Alors que l'article 40 de la Constitution utilise le singulier pour interdire la création ou l'aggravation d'*une* charge publique, la question de la baisse des recettes fait l'objet d'un traitement différent puisque c'est bien le pluriel qu'emploie la Constitution lorsqu'elle prohibe toute diminution *des* ressources publiques.

Cette différence n'est absolument pas neutre : elle a fondé une différence essentielle d'application de la recevabilité financière selon que l'amendement a pour effet la création d'une charge, toujours irrecevable, ou la diminution d'une recette, recevable à condition d'être correctement gagée. Dans ce dernier cas, le juge de la recevabilité financière doit vérifier que, du point de vue des ressources publiques prises dans leur ensemble, l'amendement permet *a minima*, grâce à une compensation, un maintien de leur niveau global.

Il convient dans un premier temps de s'attacher à caractériser la perte de recettes, avant de s'interroger, si cette dernière est avérée, sur les conditions que doit présenter la compensation proposée pour que l'amendement puisse être déclaré recevable.

A. LA DIMINUTION DES RESSOURCES PUBLIQUES DOIT ÊTRE CARACTÉRISÉE

Avant d'analyser les critères qui permettent au juge de la recevabilité de déterminer si une proposition entraîne ou non une perte de recettes, il convient de remarquer que **la diminution des ressources publiques est une notion strictement juridique. En effet, la perte de recettes ne s'apprécie jamais *de facto*, c'est-à-dire d'un point de vue économique ou budgétaire, mais *de jure*, du point de vue du droit existant ou proposé.** Par exemple, les considérations factuelles liées aux comportements des agents économiques qui s'adapteraient à l'évolution du taux ou de l'assiette d'un impôt en anticipant ou retardant certaines opérations ne peuvent pas être prises en compte au titre de l'article 40. C'est la raison pour laquelle l'aggravation de la fiscalité pour les contribuables est toujours recevable, alors même qu'il pourrait être soutenu que le rendement des impôts en question en pâtirait.

À l'inverse, sont systématiquement irrecevables toutes les initiatives parlementaires visant à réduire soit le taux, soit l'assiette d'une taxe. Le Conseil constitutionnel l'a d'ailleurs clairement affirmé dans une décision du 23 juillet 1975 en indiquant que « *même lorsqu'il s'agit d'un impôt liquidé suivant le système de la répartition, des mesures d'exonération, de déduction, de réduction, d'abattement ou d'octroi de primes, atteignant, en définitive, la substance de la matière imposable, entraînent l'obligation corrélative, pour rétablir le niveau de la ressource, de variations d'autres éléments, de taux ou*

d'assiette, de l'impôt en cause »⁽¹⁾. De même, nécessitent d'être compensés les amendements qui proposent l'augmentation d'une dépense fiscale.

L'argument selon lequel dans les faits, l'amendement ne créerait aucun préjudice économique à la personne publique concernée n'est donc pas opérant si cette perte de ressources est juridiquement caractérisée. Pour cela, celle-ci doit être directe et certaine.

1. La caractérisation juridique de la perte de recettes

Si une baisse de ressources, même potentielle, présente un caractère direct, peu importe que cette baisse soit future ou immédiate : elle devra être gagée pour être recevable au titre de l'article 40.

a. Le caractère direct permet de qualifier une perte de recettes...

Une perte de recettes doit, pour fonder l'intervention du juge de la recevabilité, être la conséquence immédiate de la mesure proposée par l'amendement.

Les effets induits et incertains d'une proposition sur le niveau des ressources publiques ne sont en principe pas pris en compte. De manière intuitive, une initiative parlementaire qui élargirait les conditions légales du mariage, ou qui faciliterait l'adoption, ne constituerait pas une perte de recettes alors même que son impact, au travers du quotient familial, ne serait pas neutre pour les finances publiques. Mais la conséquence fiscale n'est ici que l'accessoire indirect d'un amendement dont l'objet principal est la modification du droit des personnes. De même, le juge de la recevabilité financière a considéré que l'encadrement drastique de la vente des produits du tabac guidé par des impératifs de santé publique ne pouvait être regardé comme juridiquement constitutif d'une perte de recettes.

De façon moins évidente, **la modification de règles de procédure fiscale**, si elle peut faciliter l'optimisation de la part du contribuable, n'est jamais regardée comme entraînant une perte de recettes directe.

Ainsi, a été déclaré recevable un amendement visant à supprimer certains cas dans lesquels les non-résidents ont l'obligation de déclarer un représentant fiscal auprès de l'administration. Ce représentant s'engage à remplir les formalités auxquelles le contribuable est soumis et à acquitter le prélèvement en leur lieu et place, y compris les pénalités et intérêts de retards éventuels⁽²⁾. La suppression de cette obligation n'entraîne juridiquement aucune perte de recettes pour l'État, le contribuable restant tenu au paiement des mêmes impôts et taxes. Il n'en va pas de même de certaines règles pouvant affecter le volume d'impôt recouvré, comme les

(1) *Décision n° 75-57 DC précitée.*

(2) *Article 171 quater de l'annexe II au code général des impôts.*

règles relatives aux délais de reprise de l'administration. La réduction de ces délais par amendement parlementaire ne serait pas admise sans gage.

Certains amendements, même lorsqu'ils n'agissent pas spécifiquement sur le montant d'une ressource publique, peuvent être considérés comme entraînant une perte de recette directe et certaine. C'est le cas des amendements qui visent à élargir un dispositif bénéficiant d'une fiscalité avantageuse.

Constitue donc une perte de recette, au sens de l'article 40 de la Constitution, l'extension des investissements pouvant bénéficier du plan d'épargne en actions pour les PME (PEA-PME). En effet, l'avantage fiscal associé est inhérent au dispositif et constitue un élément essentiel de son attractivité et, par conséquent, de la volonté des auteurs de l'amendement de l'élargir à d'autres types d'investissements. Il en est de même pour les amendements qui assoupliraient les conditions de constitution d'une épargne salariale (intéressement, participation, plan d'épargne entreprise ou épargne retraite collective), ces sommes bénéficiant d'exonérations fiscales et sociales.

Enfin, le caractère direct que doit revêtir la perte de recettes pour nécessiter une compensation a conduit le juge de la recevabilité à **déclarer recevables des initiatives dont le sens ne peut être évalué avec précision et dont l'adoption n'entraînera pas forcément de pertes de recettes.**

Toutefois, en ce qui concerne le cas particulier où un amendement offre une possibilité de modulation des ressources publiques, en autorisant par exemple une collectivité à fixer un taux d'imposition dans une fourchette plus large que celle prévue par le droit existant, le juge de la recevabilité exigera un gage afin d'éviter un contournement de l'article 40 de la Constitution. L'exemple cité doit être distingué du cas où la modulation proposée permet à l'amendement d'être « auto-gagé » (*cf. infra*).

b. ... même si la perte de recettes n'est qu'éventuelle ou future

Une initiative parlementaire ayant pour conséquence une réduction des ressources publiques doit être compensée, quand bien même cette réduction serait conditionnée à la réalisation d'un événement. Devrait ainsi être gagé un amendement prévoyant l'application d'un taux minoré d'impôt sur les sociétés en cas de dégradation des résultats par rapport à l'exercice précédent.

De même, constitue une perte de recettes l'ouverture d'une simple faculté de réduction des ressources publiques (perte de recettes facultative) ; il en irait par exemple ainsi d'un amendement prévoyant qu'une commune peut accorder un dégrèvement de taxe d'habitation.

Dans un cas comme dans l'autre, l'adoption de l'amendement n'entraînerait pas *ipso facto* la diminution des ressources publiques, puisque celle-ci serait conditionnée dans le premier cas à la réalisation d'un événement extérieur à la volonté de l'État, dans le second cas à l'expression d'une volonté de

la commune, et notamment de son conseil élu. **Pour autant, dès lors qu'une initiative parlementaire ouvre une possibilité juridique de réduction des ressources, possibilité jusqu'alors inexistante, elle doit être gagée pour être recevable.**

Il convient de citer également le cas d'un amendement qui contraindrait l'évolution d'une recette pour les années à venir. Il en est ainsi par exemple d'une proposition qui viserait à empêcher que le taux d'une taxe ou d'un impôt ne puisse être supérieur en année N+1 à ce qu'il était en année N. Cette interdiction parlementaire d'augmenter les impôts, qui constitue une diminution de ressource potentielle et future, instaure juridiquement une perte de recettes puisque qu'aucune contrainte ne pèse en droit sur la liberté d'augmenter les recettes publiques, et devrait donc être gagée.

Enfin, en ce qui concerne **le décalage dans le temps de la perception d'une ressource publique**, la question de la qualification de l'opération ainsi réalisée est plus délicate. Elle peut en premier lieu s'analyser en une perte de recette pour la période désormais non couverte par les encaissements. Cependant, et juridiquement, le montant de la ressource perçu *in fine* n'est pas modifié, et ne subit aucune évolution à la baisse. Mais ce report engendre également une perte de trésorerie, qui correspond à un coût quantifiable en termes de taux d'intérêt et de besoin de financement. Dans ces conditions, la question de savoir si l'amendement doit être gagé s'apprécie de la même façon que s'apprécie la charge de trésorerie qui résulte de l'anticipation d'un décaissement : **pour être recevable sans gage, le décalage doit être infra-annuel, et ne pas revêtir de caractère massif.**

2. L'assimilation de certaines opérations financières à des pertes de recettes est favorable à l'initiative parlementaire

Alors qu'elles pourraient apparaître comme des dépenses publiques, certaines opérations, du fait de leur nature particulière, sont regardées du point de vue de l'article 40 comme des pertes de recettes.

a. Les ressources tirées du patrimoine des personnes publiques

Le patrimoine d'une personne publique qui se situe dans le champ de l'article 40 est-il constitutif d'une ressource dont la diminution devrait être compensée par un gage sous peine d'irrecevabilité ? La réponse à cette question est invariablement positive, et les cas dans lesquels cette jurisprudence trouve à s'appliquer sont nombreux.

En ce qui concerne le **patrimoine mobilier**, les dividendes d'entreprises dans lesquelles l'État est actionnaire constituent bien une recette publique dont la diminution devra être gagée, lorsque cette diminution vise spécifiquement les participations de l'État. Dans la même logique mais en ce qui concerne le **patrimoine immobilier**, un amendement qui prévoirait la cession de patrimoine à un prix inférieur à celui du marché, ou à titre gratuit, serait constitutif d'une perte

de recettes au sens de l'article 40 de la Constitution. Classiquement, doivent ainsi être gagés les amendements élargissant la possibilité pour l'État ou les collectivités territoriale de céder des terrains à des conditions avantageuses pour les acquéreurs en vue de la construction de logements sociaux.

b. Les prélèvements sur recettes en faveur de l'Union européenne et des collectivités territoriales

Certaines opérations financières de l'État qui, en pratique, donnent lieu à un véritable décaissement sont cependant considérées comme des opérations sur les recettes de l'État au regard de leur nature, mais aussi de leur présentation dans la nomenclature budgétaire. Il s'agit en particulier des prélèvements sur recettes de l'État, en faveur de l'Union européenne et des collectivités territoriales, dont le volume atteint près de 63 milliards d'euros en loi de finances pour 2017.

i. La technique du prélèvement sur recettes

Les prélèvements sur recettes s'analysent comme une technique comptable spécifique, utilisée pour retracer certains versements de l'État qui sont directement portés en minoration des ressources, et ne sont pas inscrits au chapitre des dépenses. Dans le titre II de la première partie de la loi de finances initiale, relatif à l'équilibre des ressources et des charges, la ligne relative aux prélèvements sur recettes s'intitule bien « à déduire »⁽¹⁾. C'est ce que rappelle le Conseil constitutionnel dans sa décision du 29 décembre 1982 : « *l'État énumère et évalue la totalité, avant prélèvement, des recettes de l'État, puis désigne et évalue chacun des prélèvements opérés, dont le total est, ensuite, déduit du montant brut de l'ensemble des recettes ; [...] cette présentation ne conduit pas à dissimuler une recette ou une fraction de recette de l'État non plus qu'à occulter une charge* »⁽²⁾. Ce mécanisme original a été créé en 1969 pour compenser le produit de la suppression d'impôts locaux et a été utilisé à partir de 1971 pour le versement de la contribution de la France à l'Union européenne.

Dans la continuité de cette décision, le dernier alinéa de l'article 6 de la LOLF donne une définition des prélèvements sur recettes : « *Un montant déterminé de recettes de l'État peut être rétrocédé directement au profit des collectivités territoriales ou des Communautés européennes en vue de couvrir des charges incombant à ces bénéficiaires ou de compenser des exonérations, des réductions ou des plafonnements d'impôts établis au profit des collectivités territoriales. Ces prélèvements sur les recettes de l'État sont, dans leur destination et leur montant, définis et évalués de façon précise et distincte.* »

Les prélèvements sur recettes de l'État sont retracés dans l'annexe « Évaluation des voies et moyens » jointe à chaque projet de loi de finances initiale. La dotation globale de fonctionnement est le principal prélèvement sur recettes et en représente plus de la moitié en volume.

(1) Article 50 de la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017.

(2) Décision n° 82-154 DC du 29 décembre 1982, Loi de finances pour 1983.

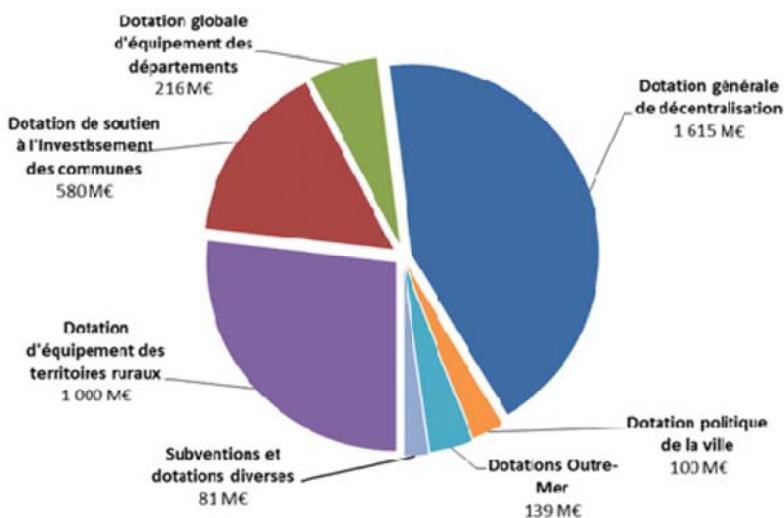
**PRÉLÈVEMENTS SUR LES RECETTES DE L'ÉTAT AU PROFIT DES COLLECTIVITÉS
TERRITORIALES EN LOI DE FINANCES POUR 2017**

(en euros)

Intitulé du prélèvement	Montant
Prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la dotation globale de fonctionnement	30 860 013 000
Prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la dotation spéciale pour le logement des instituteurs	15 110 000
Dotation de compensation des pertes de bases de la taxe professionnelle et de redevance des mines des communes et de leurs groupements	73 696 000
Prélèvement sur les recettes de l'État au profit du Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée	5 524 448 000
Prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la compensation d'exonérations relatives à la fiscalité locale	2 053 485 000
Dotation élu local	65 006 000
Prélèvement sur les recettes de l'État au profit de la collectivité territoriale de Corse et des départements de Corse	40 976 000
Fonds de mobilisation départementale pour l'insertion	500 000 000
Dotation départementale d'équipement des collèges	326 317 000
Dotation régionale d'équipement scolaire	661 186 000
Fonds de solidarité des collectivités territoriales touchées par des catastrophes naturelles	0
Dotation globale de construction et d'équipement scolaire	2 686 000
Compensation relais de la réforme de la taxe professionnelle	0
Dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle	3 099 453 000
Dotation pour transferts de compensations d'exonérations de fiscalité directe locale	536 450 000
Prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la dotation unique des compensations spécifiques à la taxe professionnelle	50 867 000
Dotation de compensation de la réforme de la taxe sur les logements vacants pour les communes et les établissements publics de coopération intercommunale percevant la taxe d'habitation sur les logements vacants	4 000 000
Dotation de compensation liée au processus de départementalisation de Mayotte	83 000 000
Fonds de compensation des nuisances aéroportuaires	6 822 000
Dotation de garantie des reversements des fonds départementaux de taxe professionnelle	389 325 000
Prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la compensation des pertes de recettes liées au relèvement du seuil d'assujettissement des entreprises au versement transport	81 500 000
Total	44 374 340 000

Source : article 35 de la loi de finances pour 2017.

Il convient d'attirer l'attention sur le fait que certaines dotations à destination des collectivités territoriales ne constituent pas des opérations sur les recettes de l'État, mais sont de véritables dépenses budgétaires qui ne peuvent pas être gagées. Les prélèvements sur recettes n'épuisent pas en effet l'ensemble des transferts financiers de l'État vers les collectivités territoriales, qui représentent en 2017 près de 100 milliards d'euros. C'est le cas notamment de l'ensemble des dotations retracées dans la mission *Relations avec les collectivités territoriales* (RCT). Le graphique suivant présente la répartition des dotations comprises dans cette mission :



Sources : données du projet de loi de finances pour 2017.

- ii. La recevabilité financière des initiatives portant sur un prélèvement sur recettes

Du point de vue de l'article 40, trois situations peuvent être distinguées.

- L'augmentation d'un prélèvement sur recettes

La technique du prélèvement sur recettes (PSR) est particulièrement favorable à l'initiative parlementaire puisqu'elle autorise la recevabilité des amendements ayant pour objet ou pour effet l'augmentation du montant d'un prélèvement sur recettes pourvu que la baisse de ressources qui en résulte soit gagée pour l'État. Il est donc possible d'augmenter la dotation globale de fonctionnement (DGF) des collectivités territoriales, si l'amendement qui le propose est gagé pour l'État.

En matière d'augmentation du montant d'un PSR, les amendements les plus fréquents sont ceux dont l'objet est de créer ou d'élargir un avantage fiscal local : un tel avantage occasionne une perte de recettes pour les collectivités territoriales concernées, perte de recettes que les auteurs proposent souvent de compenser, pour les collectivités concernées, par une majoration à due concurrence d'un PSR. Il convient alors, pour rendre l'amendement recevable, de gager à son tour l'augmentation dudit PSR au profit de l'État. **Symétriquement, la diminution des prélèvements sur recettes à destination des collectivités territoriales doit être gagée à leur profit.**

Mais l'augmentation d'un PSR pourrait avoir pour objet de prévoir une compensation plus généreuse, par l'État, de compétences qu'il a transférées aux collectivités territoriales. Pour être recevable, ce type d'amendement doit – en plus

d'être gagé pour l'État –, se contenter de mieux compenser une compétence antérieurement transférée, sans créer de nouvelle compétence pour les collectivités concernées. Il ne serait par exemple pas possible de transférer aux communes une compétence exercée par l'État, quand bien même ce transfert serait compensé par une augmentation de la DGF : il s'agirait là de l'aggravation d'une charge publique que l'article 40 prohibe strictement.

- La modification de la répartition d'un prélèvement sur recettes

Une initiative parlementaire peut toujours modifier sans gage la répartition du produit d'un prélèvement sur recettes entre plusieurs de ses bénéficiaires de même catégorie. Il est ainsi possible de modifier sans gage la répartition entre communes, entre communes et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), entre départements, ou entre régions.

Par ailleurs, la majoration de certaines composantes de la DGF, par exemple l'enveloppe attribuée aux régions ou celle des départements, est recevable, puisqu'elle conduira à minorer le montant de la DGF des communes mais n'augmentera pas le montant global de la DGF. Le montant global des prélèvements sur recettes, dont la DGF, est en effet fixé en première partie de la loi de finances, tandis que la répartition des prélèvements sur recettes relève de la seconde. De tels amendements doivent toutefois être gagés au profit des collectivités « perdantes ».

- La création de nouveaux prélèvements sur recettes

La création par voie d'amendement d'un nouveau prélèvement sur recettes au profit des personnes visées au dernier alinéa de l'article 6 de la LOLF est recevable, là encore à condition d'être gagé pour la personne publique qui voit ses ressources ainsi amputées, en général l'État. Il convient également de s'assurer que le prélèvement ainsi créé ne correspond pas à la création d'une nouvelle compétence pour la collectivité bénéficiaire, auquel cas l'amendement serait irrecevable car constitutif d'une charge publique.

Au contraire, la création d'un prélèvement sur recettes au profit d'une troisième catégorie de bénéficiaires, par exemple un organisme de sécurité sociale, ne serait pas recevable car contraire à la lettre de l'article 6 de la LOLF.

c. Les dégrèvements et les remboursements d'impôts

En règle générale, les avantages fiscaux accordés aux contribuables conduisent à une minoration du produit de l'impôt. Cependant, certains allègements de fiscalité prennent la forme d'un décaissement ou d'une prise en charge par l'État, sous forme de remboursement d'impôt ou de dégrèvement d'impôts locaux.

La mission *Remboursements et dégrèvements* est, en volume, la plus importante du budget de l'État⁽¹⁾. Les opérations retracées dans cette mission – formée de crédits évaluatifs – expliquent la différence entre le montant brut et le montant net des recettes fiscales et des dépenses de l'État, différence explicitée dans le tableau de l'article d'équilibre de la loi de finances initiale. La nature « mixte » des remboursements et dégrèvements – qualifiés dans la nomenclature budgétaire antérieure à la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 (LOLF) de « *dépenses en atténuation de recettes* » – a permis au juge de la recevabilité de les regarder comme des opérations sur recettes, ce qui est favorable à l'initiative parlementaire.

Si cette jurisprudence s'applique très clairement aux dégrèvements, le cas des remboursements est plus complexe, du fait des mécanismes particuliers que sont les crédits d'impôt.

i. Les dégrèvements d'impôts

Du point de vue de l'article 40, le fait d'accorder un dégrèvement ne pose pas, en tant que tel, de problème particulier. Un amendement qui prévoirait que l'État accorde un dégrèvement sur un impôt dont il est affectataire devrait simplement être gagé pour être recevable, car il entraînerait pour l'État une perte de recettes.

Les dégrèvements concernent néanmoins essentiellement les impôts locaux. Or, il existe un principe selon lequel la perte de recettes est automatiquement compensée par le budget de l'État à la collectivité publique qui subit cette perte. Les dégrèvements sont en effet des prises en charge par l'État de tout ou partie de la contribution due par les contribuables aux collectivités locales. Cette opération se déroule entre l'État et les contribuables au moment de l'établissement des avis d'imposition ou du recouvrement. Elle n'implique aucunement les collectivités : l'État prend intégralement à sa charge, *via* le programme *Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux*, le coût des dégrèvements et le montant des impayés et verse le produit correspondant aux collectivités.

La compensation par ce programme des dégrèvements sur impôts locaux s'explique par la nature du dégrèvement, accordé par l'État sur un produit fiscal dont il n'est pas affectataire, au moment d'en recouvrer le produit. Il appartient à l'État de collecter et de verser, *via* le compte de concours financiers *Avances aux collectivités territoriales*, le produit des impôts locaux tel qu'il résulte des délibérations des collectivités territoriales.

La compensation par le budget de l'État des dégrèvements accordés sur les impôts locaux pourrait être regardée comme une charge. Mais, dès lors qu'elle n'est que la conséquence de l'octroi, en premier lieu, d'un avantage fiscal,

(1) 108,8 milliards d'euros en loi de finances pour 2017.

le juge de la recevabilité admet que **le gage qui doit être prévu en faveur de la collectivité territoriale puisse faire obstacle au remboursement par l'État.**

En application de cette jurisprudence dite du « gage-écran », favorable à l'initiative parlementaire, serait par exemple recevable – à condition d'être gagé pour les collectivités territoriales – un amendement qui proposerait d'étendre le champ des contribuables pouvant bénéficier d'un dégrèvement de taxe d'habitation, puisque que le gage rend inutile la compensation par l'État de la perte de produit résultant de ce dégrèvement.

ii. Les remboursements d'impôts

Pour ce qui intéresse la recevabilité financière, peuvent être schématiquement distingués deux types de remboursements.

● Premièrement, **les remboursements liés à la mécanique de l'impôt**, qui concernent essentiellement la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et l'impôt sur les sociétés (IS). En matière de TVA, les entreprises assujetties qui collectent l'impôt en reversent le produit aux services fiscaux, après déduction de la TVA qu'elles ont elles-mêmes acquittée sur leurs consommations intermédiaires. Si le montant déductible excède le montant à reverser, les assujettis peuvent soit imputer l'excédent sur les déclarations suivantes, soit en demander le remboursement. L'IS, quant à lui, est versé par acomptes provisionnels trimestriels ; si le montant des acomptes excède le montant global dû au titre de l'exercice concerné, le Trésor rembourse le trop-perçu à la société concernée.

Ce type de remboursements est assimilé par le juge de la recevabilité à des opérations sur recettes. En effet, les remboursements liés à la mécanique de l'impôt n'ont pas le caractère de dépense publique. Par exemple, étendre le champ des remboursements en matière de TVA n'a pas pour objet d'augmenter la dépense que représente le remboursement, mais bel et bien de diminuer le montant de TVA dû.

C'est pourquoi une initiative parlementaire augmentant un remboursement, dès lors que celui-ci est lié à la mécanique de l'impôt, est recevable à condition d'être gagée pour l'État.

● Deuxièmement, **les remboursements résultant de la mise en œuvre de politiques publiques au moyen de crédits d'impôt**. Afin d'inciter les acteurs économiques et sociaux à adopter un comportement déterminé, de soutenir ou de favoriser le développement de certains secteurs d'activité, les crédits d'impôt permettent aux contribuables de bénéficier d'une réduction d'impôt qui peut être supérieure au montant de l'impôt dû, ce qui ouvre droit à un versement du Trésor public à leur bénéfice, versement traité comme un remboursement dans la mission *Remboursements et dégrèvements*.

Alors que les dégrèvements et remboursements liés à la mécanique de l'impôt ont pour finalité de mettre en adéquation le montant de l'impôt collecté et celui de l'impôt dû, les crédits d'impôt poursuivent quant à eux des objectifs de politique publique, ceux-ci étant très variables.

L'appartenance des crédits d'impôt à la catégorie des remboursements les distingue des autres formes d'avantages fiscaux, notamment des réductions d'impôt. À la différence de la réduction d'impôt, le crédit d'impôt ne s'annule pas avec l'impôt : si le montant de l'avantage fiscal est supérieur au montant de l'impôt dû, l'excédent constitue pour le contribuable une créance sur l'État. Selon le dispositif concerné – et le cas échéant le choix du contribuable –, cette créance peut être soit reportée sur les exercices fiscaux ultérieurs (permettant ainsi de minorer l'impôt dû au titre de ces exercices), soit être restituée au contribuable sous forme de versement du Trésor public.

Lorsque la restitution de la créance prend la forme d'un versement du Trésor public, elle est assimilable, du point de vue de l'article 40, à une charge publique. **En effet, la restitution implique alors une dépense qui, contrairement à celles afférentes aux dégrèvements et remboursements liés à la mécanique de l'impôt, est décorrelée du produit fiscal théoriquement dû ; il s'agit authentiquement d'une dépense publique, qui poursuit un objectif précis.**

Compte tenu de la double nature du crédit d'impôt – perte de recettes jusqu'à annulation de l'impôt et augmentation des dépenses en cas de restitution au-delà –, le juge de la recevabilité a échafaudé une jurisprudence permettant aux parlementaires, sans créer ou aggraver de charge publique, d'intervenir sur le volet « recettes » du crédit d'impôt.

Il est en effet possible, par amendement parlementaire ou proposition de loi, de créer un crédit d'impôt nouveau, d'élargir l'assiette ou d'augmenter le taux d'un crédit d'impôt existant, à une double condition :

– comme toute perte de recettes, **une telle initiative doit être gagée ;**

– afin d'éviter que l'initiative en question ne soit regardée comme une charge publique, il convient de **neutraliser le mécanisme de restitution**, en prévoyant explicitement que le dispositif ne s'applique qu'aux sommes venant en déduction de l'impôt dû.

Le fait de préciser ainsi que l'excédent n'est pas restituable aboutit en réalité à limiter les effets de l'initiative parlementaire au seul volet « recettes » du dispositif, unique moyen d'en assurer la recevabilité. Bien sûr, il peut arriver qu'un parlementaire souhaite proposer des modifications au seul volet « restitution » du crédit d'impôt, dans un sens favorable au contribuable. Or, la recevabilité d'une telle initiative est conditionnée au fait de prévoir explicitement qu'elle ne s'applique pas à la restitution. Rendre l'amendement recevable

reviendrait donc, en l'espèce, à lui ôter tout effet utile. Aussi, un tel amendement doit être regardé comme constitutif d'une charge publique.

Enfin, en ce qui concerne **la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE)**, plusieurs mécanismes sont prévus par le code des douanes afin de permettre de minorer le montant qu'il reviendra *in fine* au contribuable de payer. Dans tous les cas, et quelle que soit leur appellation ⁽¹⁾, ces mécanismes ouvrent systématiquement droit pour les bénéficiaires qui en font la demande, à un remboursement sous forme de versement du Trésor public. Du point de vue de l'article 40, ces reversements pourraient être assimilés à des charges. Cependant, le juge de la recevabilité considère qu'il serait inopportun et sévère de se fonder sur la mécanique très complexe du remboursement de TICPE pour déclarer irrecevables des amendements ayant pour objet d'élargir une exonération prévue par le code des douanes. Aussi, ces amendements sont recevables, lorsqu'ils sont gagés pour l'État.

d. L'affectation d'une recette à une personne morale est recevable sous certaines conditions

La recevabilité de l'affectation d'une recette à une personne entrant dans le champ de l'article 40 ne devrait *a priori* pas susciter de débat : la Constitution ne saurait interdire l'augmentation des ressources publiques, et l'initiative parlementaire s'interprète alors comme une modalité de financement de charges préexistantes.

Ainsi, par exemple, la recevabilité des amendements tendant à créer de nouvelles taxes locales ou à affecter un impôt aux collectivités territoriales a toujours été admise. L'article 72-2 de la Constitution énonce en effet que les collectivités territoriales « *peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toutes natures* » et que « *la loi peut les autoriser à en fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'elle détermine* ».

En ce qui concerne les taxes affectées aux opérateurs de l'État ou aux autres organismes, ces initiatives sont toujours recevables aux conditions suivantes :

– l'affectation ne doit pas avoir pour objet d'augmenter la dépense d'un opérateur en fléchissant son utilisation vers une action spécifique ;

– l'affectation ne doit pas se faire au profit d'un fonds sans personnalité morale, pour lequel un lien direct peut être établi entre la ressource et la dépense ;

– s'il s'agit d'une recette existante, l'affectation doit être gagée pour la personne publique qui perdra des recettes publiques.

(1) Les articles 265 septies et 265 octies du code des douanes emploient le terme « *remboursement* », tandis que les articles 265 C ou 265 bis, par exemple, recourent au terme « *exonération* ».

- i. L'affectation ne doit pas avoir pour objet d'augmenter la dépense d'un opérateur en fléchant son utilisation vers une action spécifique

Serait irrecevable, car constitutive de la compensation d'une charge par une ressource, l'affectation d'une recette à un organisme en vue de son utilisation pour des dépenses spécifiques. A ainsi été déclaré irrecevable un amendement au projet de loi relatif à l'égalité entre les hommes et les femmes (n° 717) prévoyant, l'affectation d'une recette au Centre national pour le développement du sport (CNDS) « *pour favoriser le développement de la pratique sportive féminine* ».

Il convient cependant de signaler le cas où le « fléchage » de la recette est déjà opéré dans le droit existant. Par exemple, les articles L. 2333-64 et L. 2333-66 du code général des collectivités territoriales prévoient explicitement que le versement transport est « *destiné au financement des transports en commun* ». De façon encore plus claire, l'article 265 du code des douanes indique que les recettes issues de la majoration du tarif de la taxe intérieure de consommation qui peut être décidée par les conseils régionaux « *sont exclusivement affectées au financement d'une infrastructure de transport durable, ferroviaire ou fluvial [...] ou à l'amélioration du réseau de transports urbains en Île-de-France* ». Malgré ce fléchage préexistant, les amendements qui consisteraient à augmenter le volume des recettes en question seraient recevables car le juge de la recevabilité estime que **ce n'est pas l'initiative parlementaire qui est à l'origine de cet emploi obligatoire des fonds.**

- ii. La personne affectataire doit posséder la personnalité morale

Dans la même logique que les développements précédents, le juge de la recevabilité veille à ce que **le mécanisme de l'affectation d'une recette ne permette pas de contourner l'interdiction d'affecter une recette à une dépense.** La question se pose tout spécifiquement dans le cas de « **fonds innommés** » dont la seule vocation est de **dépenser** et qui ne sont parfois que des lignes de dépenses au sein d'une personne morale elle seule dotée de l'autonomie financière.

Est ainsi irrecevable l'amendement prévoyant la création d'un « *fonds d'accompagnement dans et vers le logement [...] institué pour participer au financement d'actions d'accompagnement social* », fonds financé par le produit des astreintes que l'État est condamné à verser pour la mise en œuvre du droit au logement opposable : la nature publique, le financement par des ressources publiques et l'objectif poursuivi par ce fonds le placent clairement dans le champ de l'article 40. Le raisonnement du juge de la recevabilité serait différent dans le cas d'un fonds privé, financé et géré par des personnes privées (par exemple un fonds de mutualisation professionnelle).

Ont également été déclarés irrecevables les amendements visant à augmenter les recettes du fonds de solidarité pour le développement (FSD),

hébergé par l'Agence française de développement (AFD), ou encore la création d'une nouvelle contribution dont le produit était affecté au fonds d'aménagement numérique des territoires. Ces deux fonds ont en effet la particularité de ne pas disposer de la personnalité juridique et d'être strictement définis comme l'identification d'enveloppes de dépenses au sein d'opérateurs.

Il convient de signaler que sur ce point, le président de la commission des finances du Sénat applique une jurisprudence plus sévère, en interdisant toute augmentation d'une recette affectée à un organisme particulier, cette augmentation revenant à augmenter la capacité de dépense d'un opérateur ⁽¹⁾.

3. Le cas particulier des recettes issues des sanctions et des pénalités

Le fait de prévoir par initiative parlementaire la réduction ou la suppression d'une amende ou d'une pénalité dont le produit est affecté à une personne se trouvant dans le champ de l'article 40 constitue, *stricto sensu*, une perte de recettes. L'état A annexé à chaque loi de finances, qui récapitule les recettes du budget de l'État, fait ainsi mention des « amendes, sanctions, pénalités et frais de poursuite », l'ensemble représentant, en loi de finances pour 2017, près de 2,5 milliards d'euros.

a. Les initiatives parlementaires portant sur le montant de la sanction

Les sanctions financières n'ont pas pour objet d'apporter des recettes mais de sanctionner un comportement. Leur produit serait idéalement nul si tous les individus se conformaient parfaitement aux règles de droit qui leur sont applicables. **Suivant ce raisonnement, l'intention des parlementaires qui proposent une réduction du niveau ou de l'assiette des amendes et pénalités n'est pas la diminution des ressources publiques, mais l'adoucissement de la sanction.** Si la première est indissociable de la seconde, elle n'en est que l'accessoire. La diminution ou la suppression d'une amende ou d'une pénalité est donc toujours recevable sans gage.

Applicable aux amendes pénales *stricto sensu*, ce raisonnement favorable à l'initiative parlementaire vaut également s'agissant des versements libératoires d'une obligation légale de faire, assimilables dans leur esprit à des sanctions pécuniaires. L'exemple le plus probant est sans doute celui du versement effectué par les communes ne respectant pas l'obligation de construction d'un pourcentage minimal de logements sociaux ⁽²⁾ : une diminution du montant de la « sanction » peut être proposée sans gage. Une décision identique a été prise en ce qui concerne l'obligation pour toutes les entreprises privées et publiques de vingt salariés et plus d'employer 6 % au moins de personnes handicapées, la sanction de cette obligation de faire étant le versement d'une contribution au fonds de développement pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées. Dans

(1) Rapport d'information n° 263 précité de M. Philippe Marini (p. 89).

(2) Article L. 302-7 du code de la construction et de l'habitation.

cet exemple, un amendement qui proposait l'augmentation de ce versement pour certaines personnes publiques (les universités en l'occurrence) a été déclaré recevable par le président de la commission des finances.

b. Les initiatives parlementaires portant sur l'affectation de la sanction

Si la diminution du taux d'une pénalité vise essentiellement à amoindrir la force d'une sanction, le changement d'affectation d'une recette issue de sanctions ne peut être traité avec la même indifférence par le juge de la recevabilité, tant est patente la volonté de l'auteur de la proposition de traiter ce produit comme une véritable recette publique. **Ainsi, toute opération visant à transférer le produit des amendes vers une autre personne publique que celle initialement désignée comme affectataire doit être gagée pour cette dernière.**

Sur ce sujet, le président de la commission des finances du Sénat adopte une position plus souple en ce qu'il considère que ces opérations de changement d'affectataires sont également neutres du point de vue de l'article 40.

Par ailleurs, il convient de remarquer que s'agissant des sanctions non pécuniaires, comme les peines de prison, il a été jugé qu'un amendement prévoyant la création de quartiers dédiés à certains délinquants particulièrement dangereux était constitutif d'une charge publique au sens de l'article 40 de la Constitution.

B. LA COMPENSATION D'UNE PERTE DE RECETTES EST RECEVABLE SOUS RÉSERVE DE L'EXISTENCE D'UN GAGE COHÉRENT ET RÉEL

Comme cela a été exposé, un amendement ou une proposition de loi ayant pour effet de réduire le niveau des ressources publiques est recevable sous réserve que l'auteur prévoit un mécanisme de compensation au profit des personnes affectataires des ressources concernées. Ce mécanisme, dit de « gage », doit être prévu dans le dispositif de l'amendement ou de la proposition de loi, sous forme respectivement d'un alinéa ou d'un article distinct, placé en général en fin de texte.

Le fait de rendre clairement apparent le gage permet, le cas échéant, de faciliter sa « levée » par le Gouvernement. En effet si le Gouvernement accepte le dispositif proposé par le parlementaire, il en accepte également le coût pour les finances publiques. Le gage n'étant le plus souvent qu'un moyen pour l'auteur de se conformer aux exigences de l'article 40, et non un dispositif dont l'entrée en vigueur est souhaitée, le Gouvernement peut décider de « lever le gage » à l'occasion de l'examen du texte en commission ou en séance publique, par un sous-amendement – le plus souvent oral – consistant à supprimer le paragraphe correspondant.

Si la levée de gage est la règle, il faut toutefois signaler que des gages sont parfois adoptés dans l'une ou l'autre chambre. Le Gouvernement étant,

en application de l'article 40, le seul à pouvoir lever le gage, celui-ci demeure alors dans le texte adopté en cas de refus de ce dernier de reprendre une initiative parlementaire à son compte. Tout amendement prévoyant une aggravation ultérieure de la perte de recette devra d'ailleurs lui-même être gagé.

Il peut par ailleurs arriver que le gage ne soit pas seulement, dans l'esprit de son auteur, une simple solution procédurale destinée à garantir la recevabilité de son amendement ou de sa proposition de loi. En effet, **le gage peut en tant que tel poursuivre un objectif de politique publique.** Il en va par exemple ainsi d'une proposition de loi compensant l'élargissement des exonérations sociales accordées aux agriculteurs par la création d'une taxe assise sur la distribution par les grandes surfaces de produits dont l'impact sur l'environnement ou la santé est jugé néfaste.

Les exigences constitutionnelles en matière de gage ont été posées par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 76-64 DC ⁽¹⁾, décision qui a validé implicitement l'interprétation faite depuis 1958 par les présidents de la commission des finances, selon laquelle le texte de l'article 40 permet de compenser la diminution des ressources publiques. **En application de cette décision, il convient « que la ressource destinée à compenser la diminution d'une ressource publique soit réelle, qu'elle bénéficie aux mêmes collectivités ou organismes que ceux au profit desquels est perçue la ressource qui fait l'objet d'une diminution et que la compensation soit immédiate ».** Chacun de ces trois critères fait l'objet des développements ci-après.

1. Le gage doit être crédible

La compensation de la perte de recette est souvent perçue, à raison, comme une exigence de forme. Cependant, pour satisfaire aux exigences posées par l'article 40, **le gage doit revêtir certaines caractéristiques essentielles, dont la plus importante est certainement qu'il doit être crédible** : autrement dit, il doit reposer sur des recettes suffisantes et pérennes et permettre d'assurer la neutralité de l'opération au regard de l'ensemble des ressources de la personne concernée.

a. Le gage doit être suffisant

- i. Le gage doit reposer sur des recettes crédibles et pérennes

Du point de vue de la recevabilité, il est toujours préférable d'asseoir le gage sur une recette existante, en visant aussi précisément que possible la législation en vigueur, par exemple l'article du code général des impôts concerné.

Pour autant, il n'est pas interdit de créer *ex nihilo* une recette idoine pour gager une diminution de ressources. Le juge de la recevabilité doit alors s'assurer

(1) *Décision n° 76-64 DC du 2 juin 1976*, Résolution tendant à modifier et à compléter certains articles du règlement du Sénat.

que la recette en question serait de nature à compenser réellement la diminution de ressources envisagée par ailleurs ; il s'agira de vérifier que l'auteur a procédé à une estimation du produit de la recette qu'il entend créer, et que les hypothèses qui sous-tendent cette estimation sont vraisemblables.

Le juge de la recevabilité regarde avec davantage de circonspection les gages reposant sur des recettes non pérennes. Il n'est ainsi pas possible de gager la réduction du taux d'un impôt par la privatisation d'une entreprise publique, ou encore la cession d'immeubles appartenant au domaine public : de telles recettes, au-delà même de la difficulté à les évaluer, sont par définition éphémères, alors que la réduction du taux de l'impôt, elle, est pérenne. Il est en revanche possible de gager une mesure fiscale d'application temporaire par une recette de cession, même si le cas se présente rarement.

N'est pas considéré comme consistant le gage reposant sur des amendes pénales ou des sanctions financières assimilées. En application de la jurisprudence favorable à l'initiative parlementaire exposée *supra*, les amendements proposant de réduire le produit de telles sanctions sont recevables sans gage, puisqu'elles ne sont pas à proprement parler des recettes. Il serait donc paradoxal de les utiliser pour gager une authentique perte de recettes. Il n'est ainsi pas possible de gager la réduction d'un taux de TVA par le relèvement du tarif des amendes de stationnement.

ii. Le gage « à due concurrence » est admis

Hormis les quelques cas particuliers évoqués ci-dessus, il est assez simple de rendre un gage consistant. **Le juge de la recevabilité n'exige pas que les auteurs chiffrent de manière précise le coût de leur amendement ou de leur proposition de loi, à tout le moins lorsque le gage prend la forme classique de la majoration de recette ou de la création d'une taxe additionnelle. Il suffit en effet de préciser que la perte de recettes est compensée « à due concurrence », ce qui allège très significativement les formalités préalables à l'exercice du droit d'initiative parlementaire.**

La compensation à due concurrence n'est pas pleinement satisfaisante du point de vue juridique. En effet, comment faire en pratique pour, par exemple, relever le taux de l'IS à due concurrence de la perte de recettes générée par la réduction d'un taux de TVA ? Quelle que soit la qualité des prévisions réalisées par les services du ministère chargé du budget, il est impossible de savoir avec certitude si la compensation sera juste. Mais il faut rappeler que le gage a vocation à être levé par le Gouvernement et que son inscription dans le droit positif est peu probable.

Il faut cependant insister sur le fait que la compensation à due concurrence n'est pas sans limite. Il convient en effet que l'augmentation de recettes prévue par le gage conserve un caractère réaliste. Ne serait pas jugé comme tel un amendement compensant la suppression de la TVA (149 milliards

d'euros nets prévus pour 2017) par la majoration à due concurrence de la redevance sanitaire d'abattage (55 millions d'euros prévus pour la même année), car la disproportion entre les deux assiettes serait bien trop flagrante.

S'il est assez peu probable de voir se concrétiser un gage aussi loufoque, il arrive en revanche, assez régulièrement, que la perte de recettes proposée par l'amendement soit d'une ampleur telle qu'elle appelle la mobilisation, en sus des droits sur les tabacs, de ressources complémentaires ; les plus fréquemment utilisés sont les droits de consommation sur les alcools (article 403 du code général des impôts) et la taxe sur les conventions d'assurance (article 991 du même code).

Enfin, il convient de mentionner la possibilité pour l'auteur d'un amendement de le gager soit par l'augmentation du même impôt que celui qui est affecté par la perte de recette, soit par la variation d'une autre ressource mais sans que celle-ci soit explicitement identifiée comme la compensation de la perte de recettes engendrée. Ces amendements dits « *auto-gagés* » sont notamment ceux dont le dispositif propose une nouvelle modulation pour un impôt donné, par exemple en élargissant l'assiette de l'IR à l'ensemble des foyers fiscaux, mais en abaissant le taux moyen d'imposition. Cela rejoint la jurisprudence selon laquelle les amendements ayant un effet indéterminé ou dont l'impact à la hausse ou à la baisse sur les dépenses publiques n'est pas explicite sont en principe recevables sans gage.

iii. La consistance du gage se limite au seul dispositif auquel il se rattache

Il est nécessaire de gager un sous-amendement à un amendement lui-même gagé, dès lors que le sous-amendement crée ou augmente une perte de recettes. En effet, un amendement correctement gagé ne couvre pas la recevabilité d'un sous-amendement venant encore augmenter la perte de recette.

Le même raisonnement conduit à devoir gager un amendement à l'article d'un texte comportant déjà un gage, introduit par l'une ou l'autre chambre en cours de navette.

Par ailleurs, un gage identique peut être utilisé pour l'ensemble des amendements coûteux en ressources publiques déposés sur un même texte, toujours en vertu du principe selon lequel l'analyse de la consistance du gage se limite au seul dispositif auquel il se rapporte. Lors de la discussion du projet de loi de finances pour 2016, la rapporteure générale s'est livrée à une étude portant sur l'ensemble des 700 amendements à la première partie, parmi lesquels un gage identique se retrouvait 407 fois, visant à compenser une perte de recettes cumulée de 53 milliards d'euros. Ces gages portant tous sur l'augmentation des droits sur les tabacs manufacturés vendus au détail ou importés (articles 575 et 575 A du code général des impôts), le prix de vente du paquet de cigarettes se serait élevé, si tous les amendements avaient été votés assortis de leur gage, à près de 60 euros. Dans ce cas, il est facile de concevoir que le rendement des droits en question

s'effondrerait. Mais cet exemple permet de montrer par l'absurde que la réalité du gage qui est exigée ne peut s'analyser qu'amendement par amendement, faute de quoi l'initiative parlementaire individuelle dépendrait de l'ensemble des propositions parlementaires déposées.

Concrètement, le juge de la recevabilité estime que le gage type « tabacs », permet de **couvrir une perte de recettes qui serait d'au maximum 11 milliards d'euros**. En effet, le rendement des droits de consommation sur les tabacs est évalué à 11,8 milliards d'euros pour 2017. Aussi, il est réaliste de penser qu'au-delà d'un doublement du rendement de la taxe, une compensation ne serait plus réellement consistante.

La compensation doit en outre intervenir en même temps que la perte de recettes. Il ne serait évidemment pas possible de gager la réduction d'un taux de TVA applicable dès l'année N par une augmentation à due concurrence d'une recette que l'amendement prévoirait explicitement de faire entrer en vigueur seulement en année N+1.

2. Le gage doit être correctement affecté

La compensation doit être prévue au profit de la personne qui subit la perte de recettes proposée par l'amendement ou la proposition de loi. Ce principe simple ne pose en général pas de difficulté.

a. L'identification de la personne publique lésée

Ainsi, l'augmentation du taux d'une réduction d'impôt sur le revenu ou encore la baisse du taux de l'impôt sur les sociétés doivent être gagées au profit de l'État, seul affectataire de ces impôts.

Si l'État est une seule et même personne juridique, il convient cependant de distinguer, en matière de compensation des pertes de recettes, le budget général, d'une part, les budgets annexes et comptes spéciaux, d'autre part. Ces derniers ont pour principale spécificité d'être financés par des ressources qui leur sont affectées en propre ; ils ne perçoivent donc pas les mêmes recettes que le budget général.

Aussi, un amendement prévoyant le transfert d'une ressource du budget général de l'État vers un compte d'affectation spéciale (CAS) devra être gagé pour l'État, sachant en outre que cette opération ne peut intervenir qu'en loi de finances ⁽¹⁾, tandis qu'un amendement visant à retirer l'affectation d'une recette à un CAS devra être gagé pour ce compte spécial, car dans le cas contraire, certaines dépenses resteraient non financées.

Il arrive qu'une même ressource soit affectée à plusieurs personnes publiques. Il convient alors de vérifier l'effet de l'amendement ou de la

(1) Article 19 de la LOLF.

proposition de loi sur chacun des affectataires, et de gager le cas échéant pour chacune des personnes « lésées », sous forme d'un « gage multiple ». C'est le cas typiquement de l'ensemble des **taxes affectées plafonnées** énumérées à l'article 46 de la loi de finances pour 2012. Ainsi la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) est affectée à l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) mais aussi, pour la fraction qui excède le plafond, à l'État : un amendement diminuant le produit de l'ensemble de la taxe devra être gagé pour l'État d'une part et l'ADEME d'autre part. Une exception notable concerne la TVA. Bien que celle-ci soit désormais une ressource partagée entre l'État et la sécurité sociale ⁽¹⁾, le juge de la recevabilité accepte pour des raisons de lisibilité et de compréhension qu'une diminution de TVA ne soit gagée que pour l'État.

La nécessité d'un gage multiple résulte parfois de l'économie générale des dispositions modifiées par l'amendement. Ainsi, certains dispositifs dits de « zonage » permettent aux contribuables qui y sont éligibles de bénéficier d'un cumul d'avantages fiscaux et sociaux. Par exemple, les entreprises situées en zones de revitalisation rurale (ZRR) bénéficient d'avantages en matière d'imposition des bénéfices, d'impositions locales et de cotisations sociales. En conséquence, un amendement qui élargirait le champ des ZRR devrait être gagé pour l'État (au titre de l'imposition des bénéfices), pour les collectivités territoriales (au titre des impôts locaux) et pour les organismes de sécurité sociale (au titre des cotisations sociales). Le gage global comptera alors trois paragraphes distincts.

L'exercice consistant à gager un amendement est parfois compliqué par les flux financiers qu'il implique, s'agissant en particulier de la diminution des ressources des collectivités territoriales :

– un amendement créant ou élargissant **une exonération de fiscalité locale** peut être gagé par l'augmentation d'une autre imposition locale. Mais cette possibilité est limitée par le fait qu'en matière de fiscalité locale, le législateur dispose d'une marge de manœuvre réduite, les taux étant fixés – à l'intérieur d'une fourchette légale – par les conseils élus des collectivités concernées. En pratique, les auteurs souhaitent le plus souvent que la compensation soit prise en charge par l'État. Il convient alors d'augmenter le montant du prélèvement sur les recettes (PSR) de l'État au titre de la compensation d'exonérations relatives à la fiscalité locale, et de gager pour l'État la perte de recettes correspondante. Cette technique, dite du « double gage », consiste à compenser dans un premier temps la perte de recettes pour les collectivités territoriales par l'augmentation du PSR, puis dans un second temps la perte de recettes générée par l'augmentation du PSR, cette fois-ci au profit de l'État ;

(1) À la suite du constat par la Cour des comptes que le compte de concours financiers Avances aux organismes de sécurité sociale n'était pas conforme à l'article 24 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), ce compte a été clos et les trois programmes qui le composaient ont été supprimés par l'article 45 de la loi de finances pour 2015. Une fraction de TVA, actuellement d'un peu moins de 15 milliards d'euros, est donc désormais directement affectée à la sécurité sociale, sans transiter par un compte de concours financiers.

– un amendement générant pour **les collectivités territoriales une perte de recettes non fiscales** peut être compensé soit par l’augmentation d’une autre ressource locale, soit par la majoration d’un prélèvement sur les recettes de l’État, autre que celui consacré à la compensation d’exonérations relatives à la fiscalité locale. Le PSR le plus fréquemment utilisé est la dotation globale de fonctionnement, dont l’augmentation doit bien sûr être gagée pour l’État ;

– en ce qui concerne les amendements créant ou augmentant **un dégrèvement de fiscalité locale**, ceux-ci peuvent soit être gagés pour les collectivités concernées, auquel cas le gage fera écran à l’opération ultérieure de compensation par l’État, soit pour l’État lui-même. En effet, tout dégrèvement de fiscalité locale est compensé par l’État aux collectivités « lésées » ; cette compensation étant assimilée à une perte de recettes pour l’État, un tel amendement peut être gagé à son profit.

L’identification de la personne lésée par la diminution de la taxe d’apprentissage

La taxe d’apprentissage est due par toute entreprise soumise à l’impôt sur le revenu ou sur les sociétés, quel que soit son statut : entreprise individuelle ou société, entreprise commerciale, industrielle ou artisanale, entrepreneur individuel, association, coopérative agricole, groupement d’intérêt économique (GIE), etc.

Selon l’article L. 6241-2 du code du travail, une première fraction du produit de la taxe d’apprentissage, dénommée « fraction régionale pour l’apprentissage », est versée au Trésor public par l’intermédiaire des organismes collecteurs de la taxe d’apprentissage (OCTA), le montant de cette fraction étant égal à 51 % du produit de la taxe due. Cette fraction est ensuite reversée aux régions ⁽¹⁾, pour le financement du développement de l’apprentissage.

Une deuxième fraction du produit de la taxe d’apprentissage, dénommée « quota », dont le montant est égal à 26 % du produit de la taxe due, est attribuée aux personnes morales gestionnaires des centres de formation d’apprentis (CFA).

Le solde, soit 23 % du produit de la taxe d’apprentissage due, est destiné à des dépenses libératoires effectuées par l’employeur, ces dépenses étant réalisées par l’intermédiaire des OCTA.

L’examen de ce circuit complexe permet d’identifier principalement deux bénéficiaires se trouvant dans le champ de l’article 40 qui seraient lésés par la diminution du taux ou de l’assiette de la taxe : **les collectivités territoriales et l’État. Il conviendra donc de gager pour ces deux personnes publiques tout amendement portant sur la taxe d’apprentissage.**

Si le destinataire du gage doit en principe être clairement identifié, sont cependant admis dans certains cas les gages génériques, pour une catégorie de personnes publiques. Il est à ce titre possible de gager une perte de recettes « pour

(1) Ainsi qu’à la collectivité territoriale de Corse et au département de Mayotte. Cette fraction, qui comprend une part fixe et une part variable, est d’ailleurs complétée par une part du produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques versée aux régions.

les collectivités territoriales», soit lorsque la perte de recettes affecte effectivement l'ensemble des niveaux de collectivités, soit lorsqu'il est malaisé de déterminer avec précision quels sont les niveaux concernés. Si cette identification est possible, il est cependant préférable d'y procéder.

Peuvent également être admis, dans les mêmes conditions et sous les mêmes réserves, les gages « pour les organismes de sécurité sociale ». Il faut signaler à ce stade que la compensation des exonérations de sécurité sociale présente d'importantes spécificités, qui appellera des développements particuliers (*cf. infra*).

b. L'affectation du produit du gage à la personne publique lésée

Le premier réflexe, lorsqu'il s'agit de gager un amendement, est de compenser la perte de recettes par la majoration d'une autre recette affectée à la même personne. Il serait inopérant de compenser par la majoration d'un impôt d'État une perte de recettes affectant d'autres personnes morales, qui, par construction, ne perçoivent pas le produit de cet impôt. **L'article 36 de la LOLF réserve par ailleurs aux lois de finances la possibilité d'affecter à une autre personne morale une ressource établie au profit de l'État.**

Sans même invoquer cette contrainte organique, la logique commande de limiter le gage par majoration d'une recette aux personnes publiques affectataires de ladite recette.

La technique de la taxe additionnelle est, en pratique, la plus utilisée. Simple d'usage, elle permet d'éviter les écueils de la compensation par majoration. Le gage le plus fréquemment employé repose sur cette technique : il s'agit du « gage tabacs » précédemment décrit. Le produit des droits sur les tabacs est désormais quasi-intégralement affecté aux organismes de sécurité sociale : il est donc possible de compenser une perte de recettes pour ces organismes par une simple majoration des droits, sans passer par la création d'une taxe additionnelle.

L'application informatique au travers de laquelle s'effectue le dépôt des amendements propose quelques gages-types prérédigés afin de faciliter la tâche matérielle et intellectuelle des auteurs et le tableau ci-après fournit quelques exemples de gages, parmi les plus fréquemment employés. Mais on aura compris, à la lecture de ce qui précède, que ce tableau n'est bien évidemment pas exhaustif, tant les modalités de gage et les bénéficiaires potentiels sont nombreux et variés.

Bénéficiaire du gage	Modalité de compensation	Texte
État/collectivités territoriales/sécurité sociale	Création d'une taxe additionnelle	La perte de recettes pour l'État/les collectivités territoriales/les organismes de sécurité sociale est compensée à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle aux droits mentionnés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.
État	Majoration d'une recette affectée	La perte de recettes pour l'État est compensée à due concurrence par le relèvement du taux de l'impôt sur les sociétés.
CNAMTS, CNAV et CNAF	Majoration d'une recette affectée	La perte de recettes pour les organismes de sécurité sociale est compensée à due concurrence par le relèvement du taux de la taxe mentionnée à l'article 231 du code général des impôts ⁽¹⁾ .
Organismes de sécurité sociale	Création d'une taxe additionnelle	La perte de recettes pour les organismes de sécurité sociale est compensée à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle à la taxe mentionnée à l'article 231 du code général des impôts.
Collectivités territoriales	Majoration d'un prélèvement sur les recettes de l'État (double gage)	La perte de recettes pour les collectivités territoriales est compensée à due concurrence par la majoration de la dotation globale de fonctionnement et, corrélativement pour l'État, par la création d'une taxe additionnelle aux droits mentionnés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.
Crédit d'impôt (recette de l'État)	Neutralisation de la restitution puis création d'une taxe additionnelle	<p><i>I. – Dispositif de l'amendement</i></p> <p>II. – Cette disposition n'est applicable qu'aux sommes venant en déduction de l'impôt dû.</p> <p>III. – La perte de recettes pour l'État est compensée à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle aux droits mentionnés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.</p>

(1) Il s'agit de la taxe sur les salaires, dont le produit, évalué à près de 14 milliards d'euros, est affecté en 2017 à la CNAMTS, à la CNAV et à la CNAF.

IV. SEULE LA CRÉATION D'UNE CHARGE PUBLIQUE CERTAINE ET DIRECTE ENTRAÎNE L'IRRECEVABILITÉ ABSOLUE DE LA DISPOSITION

Si l'article 40 de la Constitution permet la compensation entre les diminutions de ressources publiques, **l'emploi délibéré du singulier pour désigner « la création ou l'aggravation d'une charge publique » interdit toute forme de compensation**, qu'elle passe par la réduction d'une autre charge ou l'augmentation d'une recette.

Cette sévérité de l'article 40 de la Constitution résulte d'une méfiance vis-à-vis du Parlement en matière de gestion des finances publiques, méfiance résumée par Paul Reynaud, alors président de la commission des finances et membre du Comité consultatif constitutionnel, le 8 août 1958 : « *Admettre [...] des propositions de dépenses compensées [...], c'est la ruine des finances publiques.* » Elle transparaît également dans le choix de l'expression « *charge publique* » et non « *dépense publique* », dont le champ est moins large car n'englobant pas les initiatives faisant peser sur des personnes des obligations ou missions nouvelles entraînant dans un second temps une dépense publique.

Aussi l'interdiction de créer ou d'aggraver une charge publique est-elle absolue. Le Conseil constitutionnel a en effet confirmé « *qu'il résulte des termes mêmes [de l'article 40 de la Constitution] qu'il fait obstacle à toute initiative se traduisant par l'aggravation d'une charge, fût-elle compensée par la diminution d'une autre charge ou par une augmentation des ressources publiques* »⁽¹⁾. **Dans ce cadre, le transfert d'une charge publique d'un organisme public à un autre ou la compensation d'une charge publique par l'augmentation d'une recette sont proscrits.** Le fait qu'une telle opération soit annoncée comme neutre pour les finances publiques dans leur ensemble, voire vertueuse, ne permet pas d'écarter l'application de l'article 40 de la Constitution.

A. UNE CHARGE PUBLIQUE DOIT ÊTRE JURIDIQUEMENT CERTAINE ET DIRECTE NONOBTANT SON CARACTÈRE ÉVENTUEL OU FUTUR

Le président de la commission des finances applique dès lors cette règle avec toute la rigueur que le Constituant a entendu lui donner et qu'il a maintenue par-delà les nombreuses révisions constitutionnelles. **Pour autant, une lecture trop restrictive de l'article 40 de la Constitution aurait pu conduire à regarder la quasi-totalité des initiatives parlementaires comme potentiellement coûteuses pour les administrations publiques.**

Cependant, presque soixante années de jurisprudence ont permis d'élaborer une définition précise des critères de la charge publique, avec le souci constant de préserver autant que possible l'initiative parlementaire : pour être qualifiée comme telle, la charge, qu'elle soit aléatoire ou facultative, doit toujours être directe et certaine.

(1) Décision n° 85-203 DC du 28 décembre 1985, Loi de finances rectificative pour 1985.

1. Le lien entre la mesure proposée et la charge publique doit être certain et direct pour entraîner l'irrecevabilité de la disposition

Pour qu'une charge publique soit constituée au sens de l'article 40, elle doit être certaine et directe. Ce principe, dégagé par les présidents successifs de la commission des finances, a été à plusieurs reprises confirmé par le Conseil constitutionnel, qui considère par exemple que « *l'augmentation du nombre de sénateurs [...] a une incidence directe et certaine sur les dépenses du Sénat, lesquelles font partie des charges de l'État* »⁽¹⁾.

Toutefois, dans une décision plus ancienne, le Conseil constitutionnel a laissé entendre que les deux critères ne seraient pas cumulatifs, en opposant l'article 40 à des dispositions qui constituaient « *une autorisation, indirecte mais certaine, de créer ou d'aggraver une charge publique* »⁽²⁾. Dans ces conditions, un amendement proposant la création d'une charge certaine mais indirecte devrait être déclaré irrecevable.

Il ressort de cette jurisprudence que le lien entre la charge publique et le dispositif proposé doit présenter une certaine évidence pour que la disposition concernée soit déclarée irrecevable : **si la création ou l'aggravation d'une charge publique ne constitue qu'une conséquence trop indirecte du dispositif proposé, ce dernier doit être déclaré recevable.**

Parce que la création ou l'aggravation d'une charge publique doit être certaine, les dispositions pour lesquelles il existe un doute quant aux conséquences financières réelles sont considérées comme recevables conformément au principe selon lequel **le doute profite toujours à l'auteur de l'initiative**. Il convient d'être attentif à l'application de ce principe : il ne s'agit pas de savoir si un dispositif coûteux est facultatif au motif qu'une incertitude existe quant à la réalisation de la charge publique, mais plutôt de **déterminer s'il est certain que celle-ci peut entraîner une aggravation de charge publique** – étant répété qu'il est indifférent qu'elle se réalise effectivement ou non, immédiatement ou dans un futur plus ou moins lointain.

a. La création ou l'aggravation d'une subvention ou dotation publique

Dans ce cadre, la notion de charge directe et certaine conduit à identifier de nombreux cas d'irrecevabilité caractérisée. Sont ainsi irrecevables les initiatives parlementaires visant explicitement à **créer ou augmenter des dotations ou des subventions publiques**, ces dernières se traduisant par une augmentation de la dépense publique.

Le président de la commission des finances déclare ainsi contraires à l'article 40 de la Constitution les initiatives parlementaires **augmentant les**

(1) *Décision n° 2003-476 DC du 24 juillet 2003*, Loi organique portant réforme de la durée du mandat et de l'âge d'éligibilité des sénateurs ainsi que de la composition du Sénat.

(2) *Décision n° 81-134 DC du 5 janvier 1982*, Loi autorisant le Gouvernement, par application de l'article 38 de la Constitution, à prendre des mesures d'ordre social.

dépenses existantes – en prévoyant par exemple de renforcer la participation de l'État au Fonds national des aides à la pierre (FNAP) – **ou instituant des dépenses nouvelles**, à l'instar de la création d'un fonds de garantie pour la rénovation énergétique *via* des opérations de tiers-financement. Ont également été déclarées irrecevables la création ou l'augmentation d'une subvention publique versée à une association, la création d'un régime d'aide aux agriculteurs en difficulté, l'augmentation de dotations budgétaires versées par l'État aux collectivités territoriales telles que la dotation globale d'autonomie de la Polynésie française⁽¹⁾ ou encore l'augmentation du montant d'une allocation versée par l'État.

De même, le président de la commission des finances déclare irrecevable toute initiative parlementaire tendant à **l'affiliation d'un public plus large à un régime de sécurité sociale**, sans même qu'il soit précisé que des prestations pourront être servies à ces nouveaux cotisants. En effet, la seule affiliation ouvre mécaniquement droit à prestations et ne peut pas faire l'objet d'une compensation au titre des cotisations versées. Sur ce motif, l'affiliation obligatoire à l'assurance vieillesse du parent au foyer (AVPF) des parents ultramarins a été déclarée irrecevable tout comme la possibilité ouverte pour les travailleurs indépendants non agricoles d'être affiliés au régime général.

b. La création de structures publiques coûteuses ou d'un fonds

La création d'une **structure publique coûteuse**, c'est-à-dire dont la mise en place nécessite la réalisation de dépenses telles que l'acquisition ou la location de locaux, l'achat de matériels et d'outils de bureautique, ou encore le recrutement de personnel, est irrecevable au titre de l'article 40 de la Constitution.

Le champ des structures concernées est vaste ; il peut s'agir :

– d'établissements publics, à l'exception de ceux dont le statut juridique, les modalités de financement et la nature des missions permettent de conclure qu'ils se trouvent en dehors du champ d'application de l'article 40 ;

– de groupements d'intérêt public (GIP) ;

– d'autorités administratives indépendantes (AAI) ou d'autorités publiques indépendantes (API) ;

– de nouvelles collectivités territoriales.

Par exemple, le président de la commission des finances a jugé irrecevables la création d'une école supérieure publique de formation des cadres en outre-mer, la création d'un établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) dénommé « Société des transports Aix-Marseille » en charge

(1) Les dotations de l'État vers les collectivités territoriales ne prennent pas uniquement la forme de prélèvements sur les recettes de l'État : certaines prennent la forme de dotations budgétaires dont l'augmentation est constitutive d'une charge publique.

de la compétence ferroviaire dans la métropole, ou encore la création d'un centre de rétention pluridisciplinaire pour les personnes radicalisées.

De la même manière, **la création d'un fonds**, s'il relève du champ de l'article 40, est irrecevable, que ce dernier dispose ou non d'une personnalité juridique propre. De même, **l'élargissement de la liste des dépenses pouvant être financées par un fonds** est irrecevable, le raisonnement à enveloppe constante ne pouvant être tenu puisqu'aucune règle exogène n'impose d'en dépenser le montant total. Le président de la commission des finances a ainsi déclaré irrecevables la création d'un fonds de financement de la lutte contre l'orpaillage illégal abondé par les produits saisis de l'exploitation aurifère illégale en Guyane, l'extension des dommages pouvant faire l'objet d'une indemnisation par la mission d'indemnisation de l'après-mine, ou encore la création d'un fonds de développement numérique en zone de montagne.

Pour le même motif, **l'affectation d'une recette à un fonds dont la seule vocation est de dépenser** est également irrecevable, dès lors que ce dernier relève du champ de l'article 40. Il s'agit d'un fléchage de ressources publiques qui doit s'analyser comme une aggravation d'une charge en introduisant un élément de contrainte de la dépense vers une politique particulière. Toutefois, à la différence de la solution retenue par le Sénat, **l'affectation de recettes à une structure, notamment un fonds, dotée de la personnalité morale, c'est-à-dire disposant de l'autonomie financière, est recevable** au titre de l'article 40, à la condition que ladite structure soit entièrement libre de l'utilisation de ses ressources affectées. En effet, à partir du moment où la structure n'est pas dans l'obligation de dépenser les recettes nouvellement affectées, le président de la commission des finances a estimé que la charge n'était pas constituée de manière suffisamment directe et certaine pour emporter l'irrecevabilité de telles initiatives. Sur ce fondement, a en revanche été déclarée irrecevable l'affectation d'une partie des recettes de la taxe sur les transactions financières au fonds de solidarité pour le développement (FSD), qui est une enveloppe de dépenses en faveur de projets de développement.

La jurisprudence tolère également que l'exposé des motifs d'un amendement créant ou augmentant une recette émette le souhait de la voir affectée à un usage précis. Le président de la commission des finances a ainsi déclaré recevable un amendement gagé affectant une partie des prélèvements sur les jeux et paris sportifs au Centre national pour le développement du sport (CNDS) : seul l'exposé sommaire de l'amendement précisait que les sommes affectées pourraient être utilisées pour développer l'héritage des grands événements sportifs internationaux (GESI).

c. L'élargissement ou le transfert de compétences entre personnes publiques

Sans même créer de nouvelle structure, le fait de confier à un organisme situé dans le champ de l'article 40 une nouvelle compétence ou une nouvelle

mission suffit à rendre irrecevable l'initiative parlementaire. **Aucun amendement parlementaire ne peut attribuer des compétences nouvelles à une personne publique, que ces compétences soient générales ou prennent la forme d'une mission ponctuelle.** Le président de la commission des finances a ainsi déclaré irrecevables des amendements visant à étendre les missions de la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) en prévoyant qu'elle soit saisie systématiquement sur tout projet de texte législatif ou réglementaire touchant à l'utilisation et la transmission des données publiques, ou encore un amendement confiant à la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) une mission d'accompagnement des personnes sollicitant un avis de sa part.

Un amendement ne peut davantage **élargir les compétences d'une personne publique.** Serait ainsi irrecevable un amendement étendant le ressort territorial sur lequel les missions d'une personne publique sont exercées. De même, un amendement ne peut pas **transférer des compétences entre plusieurs organismes publics,** car cela revient à faire peser sur un organisme relevant du champ de l'article 40 de la Constitution une charge nouvelle. À titre d'exemple, sont irrecevables le transfert de compétences de l'État vers les collectivités territoriales ou les organismes de sécurité sociale ou *vice versa* ; le transfert de compétences entre différents niveaux de collectivités territoriales ; ou encore un transfert de compétences entre différents régimes de sécurité sociale ou entre branches du régime général.

Toutefois, en application d'une jurisprudence favorable à l'initiative parlementaire, le transfert de charge est recevable lorsqu'il est opéré au sein de la même personne publique ou au sein de la même catégorie de collectivités territoriales. Il est alors assimilé à un réaménagement de la charge existante au sein d'une même personne publique. Il est ainsi possible de réaménager une charge au sein d'un même niveau de collectivités territoriales, par exemple en faisant exercer par un établissement public de coopération intercommunale une compétence dévolue aux communes (« bloc communal »), ou au sein de l'État, en fusionnant plusieurs autorités administratives indépendantes (AAI) n'ayant pas de personnalité morale propre. En effet, si les transferts de charges entre le budget général de l'État et ses budgets annexes ou ses comptes spéciaux sont contraires à l'article 40 de la Constitution, **les initiatives tendant à effectuer des transferts de compétences entre administrations relevant du budget général sont recevables.** Par analogie, un transfert de charge au sein d'un même groupe public est recevable : un transfert de charge entre SCNF Réseau et SNCF Mobilités a ainsi été déclaré recevable par le président de la commission des finances.

En outre, n'est pas davantage assimilée à un transfert de charge irrecevable **la délégation de l'exercice d'une compétence.** La délégation se distingue du transfert en ce sens que la compétence demeure juridiquement celle de la personne délégante, qui en assure seule le financement ; la personne délégataire est seulement chargée de la gestion de cette compétence. Afin d'éviter que l'article 40 ne soit contourné par la voie de la délégation, des limites ont été

posées à cette jurisprudence favorable à l'initiative parlementaire : **il faut en effet que l'amendement ou la proposition de loi précise systématiquement que la compétence déléguée est exercée « au nom et pour le compte » de la personne délégante.**

Est également irrecevable un amendement visant à **contraindre une personne publique à consacrer une fraction déterminée de ses ressources ou une recette nouvelle dont elle serait bénéficiaire vers une compétence ou une mission identifiée.** Il s'agit d'un fléchage de ressources publiques qui doit s'analyser soit comme une création de compétence dans les cas où les missions bénéficiaires du fléchage n'existaient pas avant, soit comme une aggravation de charge en introduisant un élément de contrainte supplémentaire au détriment de la personne publique censée arbitrer librement entre les différents postes de son budget. Le président de la commission des finances a ainsi déclaré irrecevable l'affectation à l'Agence française pour la biodiversité (AFB) d'une fraction de la taxe sur les éoliennes maritimes pour le financement de projets de protection des milieux marins, de promotion des bonnes pratiques environnementales et de préservation des milieux.

d. La création d'emplois publics ou l'amélioration des modalités de rémunération

Est tout aussi certaine la charge résultant de la création d'emplois publics, soit par **le recrutement d'agents titulaires ou non**, soit par **la titularisation d'agents contractuels**, les droits attachés à la qualité de fonctionnaire étant plus coûteux pour l'employeur public que ceux attachés à la qualité de contractuel. La création d'emplois publics conduit à augmenter les dépenses liées aux rémunérations ou aux droits détenus par l'agent public envers son employeur. Le président de la commission des finances a ainsi estimé que la généralisation d'un contrôle permanent par les agents de l'État dans tous les abattoirs de boucherie rendrait nécessaire le recrutement de nouveaux agents de contrôle et était, pour ce motif, irrecevable au titre de l'article 40 de la Constitution. Il a également déclaré irrecevable la création de plusieurs postes de directeurs départementaux adjoints au sein des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS).

De manière assez logique, le versement de nouvelles indemnités ou **l'augmentation de la rémunération des agents publics** est irrecevable : sur ce fondement, le président de la commission des finances a déclaré irrecevable la création d'une indemnité spéciale pour les agents de la police municipale. Il n'est pas davantage permis de **transformer un emploi public à mi-temps en un emploi public à plein temps**, ou même de fusionner deux emplois à mi-temps en un emploi à plein temps, l'interprétation stricte de l'article 40 conduisant à considérer la simple création d'un emploi à plein temps comme une charge publique.

Enfin, **la mise à disposition d'agents publics au profit d'une autre personne morale est considérée comme une charge** puisque la personne

publique mettant l'agent à disposition continue d'assumer une rémunération mais doit en principe recruter un nouvel agent pour assurer la continuité du service. Il est en revanche possible de prévoir le détachement d'agents publics, position statutaire qui ne génère par principe aucun surcoût pour les employeurs publics concernés.

e. L'ouverture ou le renforcement des droits des administrés

Le fait de créer ou d'ouvrir un droit de nature sociale, soit en l'étendant à un public plus large, soit en assouplissant les conditions de son attribution, est également constitutif d'une charge entraînant l'irrecevabilité de la proposition. Le président de la commission des finances a ainsi estimé que la prolongation de la durée légale du congé maternité et paternité entraînait une charge pour les organismes de sécurité sociale. Il a également régulièrement déclaré irrecevables les amendements visant à étendre le bénéfice de l'aide juridictionnelle servie sur des critères sociaux, même si l'intention des auteurs de l'amendement est de renforcer les droits de la défense en permettant à tous les justiciables modestes d'être assistés à moindre coût par un avocat. Enfin, il a déclaré irrecevable un amendement assouplissant la reconnaissance du syndrome d'épuisement professionnel comme maladie professionnelle, car il aggravait les charges de la branche accidents du travail et maladies professionnelles de la sécurité sociale.

Dans le cadre de l'examen des projets de loi de financement de la sécurité sociale, il est également vigilant à la maîtrise des dépenses de soins en déclarant par exemple irrecevables l'extension de la faculté reconnue aux infirmiers de prescrire des médicaments remboursés par l'assurance maladie ou encore la restriction de la dispensation de médicaments biosimilaires par les pharmaciens.

f. Les charges de trésorerie

Un amendement ayant pour effet de créer **une charge de trésorerie pour une personne publique** est considéré comme une aggravation de charge, dans la mesure où il pèsera sur les capacités de décaissement et de financement de l'organisme considéré. Les besoins de financement peuvent en effet conduire l'organisme à recourir à des emprunts de court terme souvent coûteux en termes d'intérêts.

Le Conseil constitutionnel a intégré cette notion dans sa jurisprudence en validant la censure par le président de la commission des finances d'un amendement diminuant la durée d'amortissement des obligations données en échange des actions des sociétés nationalisées, alors que selon les députés requérants, une telle opération aurait diminué la charge subie par l'État au titre des intérêts⁽¹⁾. Il s'agissait dans le cas présent d'**anticiper un décaissement** en anticipant le règlement de charges pour l'État, ce qui aurait pesé de manière anticipée sur sa capacité de financement et ses charges de trésorerie.

(1) *Décision n° 81-132 du 16 janvier 1982, Loi de nationalisation.*

Néanmoins, comme pour les incidences en matière de trésorerie des initiatives portant sur les recettes, le président de la commission des finances a assoupli sa jurisprudence afin de déclarer recevables les amendements qui ont **un effet infra-annuel et non massif** sur la trésorerie.

g. Les autres cas d'irrecevabilité

Enfin, tout en rappelant le caractère non exhaustif de ce bref inventaire, d'autres dispositions sont regardées comme des charges publiques. Ainsi, alors qu'il a pour effet d'augmenter les recettes de l'État, **le lancement d'un emprunt obligatoire** n'est pas possible par voie parlementaire car ce dernier devra faire l'objet d'un remboursement en capital et en intérêts.

Dans la même logique, un amendement parlementaire prévoyant **la nationalisation** d'entreprises privées ou étendant les possibilités d'**expropriation publique** doit être déclaré irrecevable : si son adoption aurait pour conséquence d'enrichir le patrimoine de l'État, elle entraînerait mécaniquement la création d'une charge publique afin d'indemniser les personnes privées de leur droit de propriété. Il est également important de noter que **la propriété détenue par une personne publique sur un bien immobilier** est assimilée à une charge publique car cette dernière nécessite des dépenses d'entretien significatives. Est ainsi assimilé à un transfert de charge – et donc irrecevable au titre de l'article 40 – **le transfert d'une propriété publique immobilière** car le patrimoine transféré viendrait alourdir les coûts de gestion de la personne bénéficiaire. Pour cette raison, **l'extension des droits de préemption** de certains organismes publics devra être regardée comme une charge publique. Sur ce fondement, le président de la commission des finances a déclaré irrecevables tout amendement étendant le droit de préemption des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER) ou des amendements facilitant l'acquisition par les agences de l'eau de parcelles boisées situées en amont ou dans les zones de captage des eaux potables.

2. Le caractère éventuel ou facultatif d'une charge est suffisant pour entraîner l'irrecevabilité de la disposition

La notion de charge publique est une notion principalement juridique qui est constituée dès lors qu'une initiative parlementaire ouvre la simple possibilité juridique de dépenser. Par conséquent, ne sont pas recevables les dispositions qui font valoir le caractère facultatif de la charge, impliquant que la personne publique concernée puisse décider de ne pas faire usage de cette nouvelle possibilité de dépenser.

Il en résulte que les dispositions proposant la création ou l'aggravation d'une charge éventuelle ou facultative sont irrecevables, à partir du moment où le lien entre la disposition et la création ou l'aggravation de la charge publique est direct et certain. **Les charges éventuelles sont celles dont la concrétisation dépend de la réalisation d'un événement aléatoire et extérieur à la volonté des**

parties, tandis que les charges facultatives sont celles dont la réalisation dépend de la décision d'une personne entrant dans le périmètre de l'article 40, la charge étant dans ce cas autorisée sans être contrainte.

À titre d'exemple, le président de la commission des finances a déclaré irrecevables des dispositions d'origine parlementaire instituant une charge éventuelle et visant à :

– **indexer une charge publique existante** sur des critères plus favorables que le droit existant. Le fait que l'amendement ne prévoie pas nécessairement une hausse du montant de la dépense et que la référence servant de base à l'indexation puisse évoluer dans différentes directions ne suffit pas à rendre la disposition recevable : l'indexation de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA) sur l'indice des prix des produits de première nécessité établi par les observatoires des prix en outre-mer a ainsi été déclaré irrecevable ;

– **faciliter l'engagement de la responsabilité d'une personne** relevant du champ de l'article 40 de la Constitution. En effet, l'engagement de la responsabilité d'une personne publique est susceptible de se traduire par le versement d'indemnités, constitutives d'une charge publique. Une initiative parlementaire qui créerait de nouveaux cas de responsabilité ou qui assouplirait les conditions de son engagement serait irrecevable, alors même que l'augmentation de la dépense publique est conditionnée par la réalisation d'un dommage et par la reconnaissance judiciaire de ce dernier. Il faut toutefois que la disposition touche directement au régime de responsabilité : ainsi, un amendement abrogeant l'autorisation d'exploitation d'un centre nucléaire de production d'électricité (CNPE) ne pourra être déclaré irrecevable au motif que l'abrogation d'un permis peut engager la responsabilité de l'État du fait des lois.

En outre, une charge peut être facultative : il s'agit d'une charge dont la réalisation n'est pas obligatoire mais juridiquement possible, en laissant le libre choix à un organisme entrant dans le champ de l'article 40 d'effectuer ou non une dépense supplémentaire. Le président de la commission des finances a ainsi déclaré irrecevable un amendement prévoyant que les communes pourraient verser des subventions exceptionnelles à une catégorie d'associations ; en effet, le fait de laisser le libre choix aux communes de réaliser ou non cette dépense ne suffit pas à rendre recevable un tel amendement. Cette sévérité est nécessaire afin d'éviter un contournement systématique des règles de l'article 40.

Enfin, il convient de s'interroger sur la recevabilité financière des dispositions prévoyant **le maintien à un niveau constant d'une dépense publique**. Il pourrait être avancé qu'il n'y a pas création ou aggravation d'une charge, puisqu'il s'agit précisément de maintenir inchangé le montant d'une dépense existante, indépendamment des événements aléatoires que réserve le futur. En réalité, une telle disposition doit être considérée comme **une contrainte de la charge**, puisqu'elle impose à un organisme public de dépenser chaque année une somme qui aurait pu faire l'objet de nouveaux arbitrages, par nature facultatifs

et aléatoires. **Sont donc déclarés irrecevables les amendements ayant pour objet de sanctuariser des dépenses jugées indispensables et empêchant la réalisation d'économies futures, même éventuelles.** Le président de la commission des finances a ainsi considéré comme irrecevables la mise en place d'un moratoire sur le nombre d'agents affectés dans certains départements dont toutes les communes sont classées en zone de montagne ou encore un amendement interdisant de conditionner à l'avenir l'octroi des aides à la petite enfance dans le but de ne pas pénaliser les structures d'accueil offrant un environnement en langue régionale.

B. IL EXISTE DE NOMBREUX CAS DANS LESQUELS LA CHARGE PUBLIQUE N'EST PAS CONSTITUÉE

Au-delà des principales catégories évoquées ci-dessus, le dépôt de certains amendements situés à la lisière de l'irrecevabilité financière peut être admis au cas par cas. Il s'agit en particulier d'amendements dont la charge ne constitue qu'une conséquence très indirecte du dispositif, ou encore pour lesquels il n'est pas possible d'établir avec certitude que le dispositif est constitutif d'une création ou d'une aggravation de charge publique. **Or les dispositions d'origine parlementaire dont les effets sont trop incertains ou indirects sont recevables au bénéfice du doute.**

Le président de la commission des finances ne déclare en effet pas irrecevables les initiatives parlementaires dont le lien avec la création ou l'aggravation d'une charge est distendu, appliquant ainsi une décision du Conseil constitutionnel qui a précisé que l'article 40 a été prévu « *en vue d'éviter que des dispositions particulières ayant une incidence financière directe, puissent être votées sans qu'il soit tenu compte des conséquences qui pourraient résulter pour la situation d'ensemble des finances publiques* »⁽¹⁾. **Pour être considérée comme directe, la charge doit être consubstantielle à l'initiative parlementaire et ne pas résulter de ses éventuels effets induits.**

Ont ainsi été déclarés recevables des amendements :

– assouplissant les règles relatives au **regroupement familial**, en dépit du fait que les bénéficiaires de ce dernier peuvent bénéficier d'un certain nombre de prestations sociales⁽²⁾ ;

– élargissant les conditions de la **naturalisation**, dont l'intention est davantage de porter sur le droit de la nationalité que de faire bénéficier les nouveaux naturalisés de davantage de droits que les personnes étrangères ;

(1) Décision n° 75-57 DC précitée.

(2) Ont toutefois été déclarés irrecevables les amendements assouplissant spécifiquement la condition selon laquelle l'étranger doit justifier qu'il dispose de ressources stables et suffisantes pour assurer l'accueil de sa famille.

– touchant à la **manière pénale et juridictionnelle**. Aussi, l'alourdissement des peines d'emprisonnement pour un crime ou un délit, ou encore la création d'une voie d'appel contre les décisions rendues en premier ressort par les cours d'assises ont été déclarés recevables.

Dans tous les cas, les intentions des auteurs étaient totalement étrangères à la création ou à l'aggravation d'une charge publique, qui n'en était qu'un élément accessoire. À l'inverse, l'extension de l'accès à l'aide juridictionnelle, le placement de certaines personnes condamnées sous surveillance électronique ou encore l'élargissement du bénéfice de la protection fonctionnelle aux agents publics ou aux conseillers municipaux d'arrondissement ont été déclarés irrecevables par le président de la commission des finances, au motif qu'il existait un lien direct entre le dispositif et la création d'une charge publique.

1. Les dispositions dépourvues de toute portée normative

Les initiatives parlementaires **dépourvues de toute portée normative** ne seront pas jugées irrecevables au titre de l'article 40 de la Constitution. Le caractère non normatif d'un amendement peut résulter d'un manque de précision ou encore de l'absence de mention explicite du principe de l'intervention d'un organisme relevant du champ de l'article 40, rendant difficile l'identification juridique d'une charge publique. Peuvent entrer dans cette catégorie les initiatives parlementaires visant à :

– effectuer des **déclarations d'intention**, formuler des **souhaits ou des vœux** de production de normes juridiques ou affirmer des principes ou des droits généraux. Il s'agit par exemple d'amendements aux articles liminaires des projets de loi qui fixent de grands objectifs des politiques publiques. Un amendement précisant que « *La Nation définit sa politique de santé afin de garantir le droit à la protection de la santé de chacun* » sera dès lors recevable en raison de sa portée normative limitée. Il est rappelé à toutes fins utiles – sans que le président de la commission des finances ne puisse en sanctionner le non-respect – que le Conseil constitutionnel veille régulièrement au respect du **principe de normativité des lois**, en censurant les dispositions « *manifestement dépourvues de toute portée normative* » au nom du principe, découlant de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen, que « *la loi a pour vocation d'énoncer des règles et doit par suite être revêtue d'une portée normative* »⁽¹⁾ ;

– mettre en œuvre des **plans stratégiques, schémas directeurs** ou de développement, et **tout autre cadre de réforme aussi flou dans son principe que dans ses modalités** concrètes de mise en œuvre. Toutefois, si ce dernier devait être assorti de moyens financiers dédiés à en assurer la réalisation ou d'un échéancier de mesures précises à prendre, engendrant mécaniquement une charge publique, il serait déclaré irrecevable au titre de l'article 40 ;

(1) *Décision n° 2005-512 DC du 21 avril 2005, Loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école.*

– modifier une **annexe** à un texte de loi ou certaines dispositions d’une **loi de programmation**, à la condition que les dispositions concernées soient effectivement **dépourvues de tout caractère normatif** ;

– **réaffirmer une charge existant déjà dans le droit positif** : un amendement imposant à l’État d’assurer la scolarisation des enfants jusqu’à l’âge de seize ans ne sera pas analysé comme créant ou aggravant une charge publique, mais comme **superfétatoire voire inutile**, et il ne revient pas au président de la commission des finances de se prononcer sur le caractère pertinent des initiatives parlementaires.

2. Les dispositions n’excédant pas la charge de gestion

Une application stricte de l’article 40 pourrait conduire à déclarer irrecevables un grand nombre d’initiatives parlementaires puisque peu de mesures n’ont strictement aucun impact sur les charges de l’État. Une interprétation trop extensive de la notion de charge publique pourrait même conduire à prendre des décisions paradoxales puisque la création d’un nouvel impôt ou l’amélioration de la lutte contre la fraude fiscale sont potentiellement créatrices de charges pour l’administration fiscale.

La charge de gestion permet de tempérer la rigueur de l’article 40 sur la base d’une jurisprudence constante des présidents de la commission des finances. Elle est définie comme **une mesure dont l’adoption n’entraînerait pas, pour une entité incluse dans le champ de l’article 40, un accroissement de son activité tel qu’elle ne pourrait à l’évidence y faire face par la mobilisation des moyens déjà mis à sa disposition**. Autrement dit, la charge serait jugée si minime que l’entité pourrait y faire face à moyens constants et dans le cadre de son activité normale.

Le Conseil constitutionnel a confirmé cette interprétation en estimant que le fait de confier aux tribunaux d’instance le soin d’enregistrer les pactes civils de solidarité était bien recevable au motif que « *l’augmentation des dépenses pouvant résulter, pour les services compétents, des tâches de gestion imposées par la proposition de loi [n’était] ni directe, ni certaine ; qu’en conséquence, c’est à bon droit que la proposition de loi n’a pas été déclarée irrecevable en raison de son incidence sur les charges publiques* »⁽¹⁾. Le président de la commission des finances a en revanche censuré un amendement visant à confier cette même mission aux mairies.

Cet exemple montre que la qualification d’une charge de gestion n’est pas sans poser quelques difficultés rendant **difficile d’éviter une appréciation au cas par cas** par le président de la commission des finances. Pour autant, il peut être identifié quelques cas se prêtant bien au développement de la notion de charge de gestion :

(1) *Décision n° 99-419 DC du 9 novembre 1999, Loi relative au pacte civil de solidarité.*

– **en matière d’information et de communication publiques**, de nombreuses initiatives peuvent être engagées à moyens constants par les administrations publiques, telles que les demandes de remise de rapport par le Gouvernement (quand bien même ils sont relatifs à des mesures entraînant la création ou l’aggravation d’une charge publique), la mise en place d’une politique publique d’information et de communication par voie dématérialisée, *etc.* En revanche, un amendement prévoyant que l’assurance maladie achemine un ensemble d’imprimés au cabinet des médecins implique un affranchissement postal coûteux et doit donc être considéré comme irrecevable. De même, l’obligation de mettre en place dans chaque département un comptoir unique d’information sur les énergies renouvelables constitue une charge pour les services concernés ;

– **en matière d’enseignement public**, la création d’enseignements supplémentaires pouvant être opérés à moyens constants, c’est-à-dire sans recrutement de nouveaux professeurs, sans création d’une nouvelle filière dédiée et sans mobilisation de moyens de gestion administrative, a été jugée comme n’excédant pas la charge de gestion. En revanche, la création par voie d’initiative parlementaire, au sein de l’enseignement secondaire, d’une filière d’enseignement des langues régionales a été déclarée irrecevable ;

– **la création de structures légères et non coûteuses** – commission, comité, conseil, observatoire, *etc.* – dont l’intervention ne nécessite pas de moyens publics spécifiques, ni pour assurer leur fonctionnement ni pour financer la conduite des actions présidant à leur création est assimilée à une charge de gestion. L’initiative n’est recevable que si **la structure est non permanente, dépourvue de personnalité juridique, dotée d’attributions limitées, ne dispose d’aucun moyen explicite de fonctionnement, et si ses membres ne peuvent percevoir aucune forme de rémunération** distincte de leur salaire ou traitement habituel, même symbolique. Il est ainsi préférable de préciser, dans le dispositif de tels amendements, que « *les membres de la commission ne peuvent, à ce titre, percevoir aucune forme de rémunération* ». À l’inverse, la création d’une structure dotée de pouvoirs propres sera irrecevable car nécessitant la mobilisation de moyens administratifs dédiés. Le président de la commission des finances a ainsi déclaré irrecevables la création dans chaque département d’une commission des mines en charge d’émettre des avis sur les demandes relatives aux titres miniers, ou encore la mise en place d’une commission de sûreté composée d’experts se prononçant sur la libération conditionnelle des personnes condamnées pour actes de terrorisme.

À l’inverse, ne sauraient être considérées comme une simple charge de gestion, en raison de l’importance des coûts qu’elles entraînent, les initiatives parlementaires :

– mettant en place un **récépissé** présentant les motifs du contrôle pour toute personne faisant l’objet d’une mesure de contrôle d’identité. En effet, pour qu’une telle mesure soit efficace, la généralisation du récépissé nécessite au

minimum l'élaboration de documents non falsifiables ainsi qu'une gestion centralisée voire informatisée d'une base de données des récépissés ;

– imposant à toute personne d'effectuer une **déclaration à la mairie** en cas de déménagement. Le président de la commission des finances a estimé qu'une telle mesure nécessitait la mise en place au sein de chaque mairie d'une procédure administrative nouvelle qui excédait la charge de gestion ;

– généralisant la conduite d'**enquêtes administratives** avant toute décision de recrutement au sein des établissements scolaires de l'éducation nationale ;

– tendant à la mise en place gratuite par l'État d'une **application informatique** diffusant les données brutes acquises à l'occasion de l'évaluation environnementale réalisée dans le cadre de la demande de titres miniers ; à la création d'une **interface informatique unique** pour le traitement automatisé des données de police ; à la mise en place d'une **base de données informatique** ou encore d'une **plateforme numérique** pour dématérialiser les démarches de la citoyenneté ; à la mise à disposition gratuite de **points d'accès à Internet** pour tous les patients dans les hôpitaux ; *etc.*

– organisant un **débat public** sous l'égide de la Commission nationale du débat public (CNDB) avec un financement assuré par l'État.

3. Les dispositions s'appliquant indifféremment à des personnes situées dans et hors du champ de la recevabilité financière

Une initiative parlementaire de portée générale créant ou aggravant une charge publique pour des personnes publiques – dans le champ de l'article 40 – comme pour des personnes privées – hors du champ de l'article 40 – sera jugée recevable au titre de la jurisprudence dite de « l'État employeur ». En effet, lorsque les personnes publiques ne sont pas les seules concernées, le président de la commission des finances estime qu'il n'y a pas de lien direct entre la disposition et la charge publique.

Cette jurisprudence a été pour la première fois dégagée pour les **dispositions de portée générale en matière de législation du travail** : une disposition proposant de renforcer les obligations et les devoirs de l'ensemble des employeurs concerne des employeurs privés mais également des employeurs publics employant des salariés relevant du droit privé. Dès lors, une initiative parlementaire proposant de revaloriser le salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC) a été jugé recevable. **Cette jurisprudence a ensuite été étendue à d'autres domaines notamment pour les dispositions faisant peser de nouvelles obligations aux établissements recevant du public**, qu'ils soient ou non dans le champ de l'article 40, en matière de normes de sécurité ou d'accessibilité aux personnes à mobilité réduite.

La jurisprudence dite de « l'État employeur » n'est en revanche pas sans limites, notamment lorsque la portée de l'amendement n'est pas suffisamment générale : **la création d'une charge qui touche essentiellement des personnes publiques n'est pas nécessairement recevable au motif qu'elle concerne également, dans des proportions faibles, des personnes se trouvant hors du champ de l'article 40.** Le président de la commission des finances apprécie au cas par cas de telles situations, en fonction de la part des organismes dans le champ de l'article 40. Ainsi, un amendement rendant obligatoire l'interprétation visuelle en langue des signes pour les personnes malentendantes dans leurs relations avec l'administration a été déclaré irrecevable au titre de l'article 40, car l'amendement ne concernait que les administrations publiques.

4. Les dispositions relatives aux fusions de structures à des fins d'économies d'échelle

En application d'une jurisprudence propre à l'Assemblée nationale et non encore confirmée par le Conseil constitutionnel, le président de la commission des finances a estimé que la fusion de structures existantes à des fins d'économies d'échelle était recevable au titre de l'article 40 de la Constitution.

Il s'agit d'un revirement important de jurisprudence, favorable à l'initiative parlementaire puisque jusqu'à présent, **la fusion de plusieurs structures existantes en une seule était assimilée à un transfert de charge** : il était avancé que la structure issue de la fusion récupérerait tout ou partie des compétences antérieurement exercées par les structures supprimées et qu'il s'agissait dès lors d'un transfert de charge vers cette structure. Aussi, seul un transfert de charge opéré au sein d'une même personne publique était jugé recevable puisqu'assimilé à un réaménagement de charges existantes au sein d'une même personne publique. Il a ainsi toujours été possible de réaménager une charge au sein de l'État, en fusionnant plusieurs autorités administratives indépendantes (AAI) n'ayant pas de personnalité morale propre.

Le président de la commission des finances, partant du constat qu'il n'était pas pertinent que les dispositions de l'article 40 conduisent à censurer des amendements ayant pour objet de rationaliser le fonctionnement d'un secteur administratif, a tenu à faire évoluer cette jurisprudence. **Il a estimé que la fusion de plusieurs structures existantes, à des fins de rationalisation fonctionnelle ou budgétaire, ne devait pas être perçue comme le transfert de charges vers une structure nouvelle, mais comme une réorganisation de charges existantes. Il a également jugé qu'une telle jurisprudence devait s'appliquer indépendamment du fait que les structures fusionnées dépendent ou non d'une même personne publique.**

Ainsi, il a pour la première fois déclaré recevable un amendement d'initiative parlementaire à la proposition de loi portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes qui

proposait une fusion de l’Autorité de régulation de la distribution de la presse (ARDP) et de l’Autorité de la concurrence. Il convient toutefois de souligner qu’une telle jurisprudence est strictement limitée au cas de fusions de structures existantes, et uniquement à des fins de rationalisation des moyens budgétaires et d’une meilleure organisation fonctionnelle. **Le président de la commission des finances se réserve donc le droit d’examiner au cas par cas de telles initiatives parlementaires.**

5. Les dispositions relatives à l’expérimentation d’une charge publique

Il convient de signaler **la recevabilité d’une forme particulière de charge facultative**, celle résultant d’une initiative parlementaire prévoyant une expérimentation autorisée ou menée par l’État.

Il s’agit d’une jurisprudence audacieuse et propre à l’Assemblée nationale, guidée par la volonté de permettre aux parlementaires de faire usage des dispositions constitutionnelles relatives à la réalisation d’expérimentations législatives et réglementaires : l’article 37-1 de la Constitution dispose que « *la loi et le règlement peuvent comporter, pour un objet et une durée limités, des dispositions à caractère expérimental* », tandis que l’article 72 dispose que « *les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent, lorsque, selon le cas, la loi ou le règlement l’a prévu, déroger, à titre expérimental et pour un objet et une durée limités, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l’exercice de leurs compétences* ».

En application de cette jurisprudence que le Conseil constitutionnel n’a pas encore confirmée, il est possible de proposer par voie parlementaire une expérimentation pouvant conduire à la création ou l’aggravation d’une charge publique à titre expérimental, sous plusieurs **conditions cumulatives strictement interprétées** :

– **l’expérimentation doit être autorisée ou assurée par l’État, et de sa propre initiative**, même si l’amendement concerne une expérimentation locale : l’amendement ne peut pas contraindre l’État à mettre en œuvre l’expérimentation mais doit se contenter de lui en ouvrir la possibilité. En effet, **seul le Gouvernement doit pouvoir décider de mettre en œuvre ou non l’expérimentation** car il est le seul à pouvoir décider de créer ou aggraver une charge publique ;

– l’objet de l’expérimentation doit être **défini, strictement identifiable et réalisable** afin de s’assurer qu’il existe un intérêt réel à sa réalisation et qu’il ne s’agit pas uniquement d’un contournement des dispositions de l’article 40 ;

– l’expérimentation doit être **limitée dans le temps et dans l’espace** : elle ne peut excéder une durée de deux ou trois ans, et doit être si possible limitée à une partie du territoire – départements, régions, *etc.* – ou de la population concernée ;

– l’expérimentation doit enfin être **réversible une fois achevée** : il n’est en effet pas envisageable d’expérimenter la construction de matériels militaires, par exemple d’un porte-avions, ou le recrutement de fonctionnaires. De la même manière, le président de la commission des finances refuse toute expérimentation en matière de droits sociaux, estimant qu’il est quasiment impossible en pratique de revenir sur l’octroi de tels avantages à l’issue de la période d’expérimentation.

Le président de la commission des finances est extrêmement vigilant au respect des conditions cumulatives évoquées ci-dessus. **Il n’hésite pas à déclarer irrecevables les amendements se fondant sur la jurisprudence de l’expérimentation afin de contourner de manière manifeste les dispositions de l’article 40 de la Constitution.**

Il a ainsi déclaré irrecevable l’expérimentation de la création d’un établissement pour l’insertion dans l’emploi (ÉPIDE) en Guadeloupe au motif que l’expérimentation était proposée par le président d’une région et non par l’État. Il a également refusé l’expérimentation d’une consultation publique en ligne sur un sujet particulier, au motif que l’intérêt de l’expérimentation n’était pas réel et ne présentait pas un caractère réversible. Il a enfin considéré qu’une expérimentation sur la fusion des allocations sociales dont les collectivités territoriales ont la responsabilité pour mettre en œuvre un revenu de base n’était pas recevable, au motif qu’il s’agissait de prestations sociales non réversibles.

Ont en revanche été déclarés recevables le financement à titre expérimental par le fonds d’intervention régional des parcours de soins adaptés aux patients pour lesquels un diagnostic de fibromyalgie a été posé ou encore la création pour trois ans et dans certaines régions d’une journée d’appel pour les séniors.

Il convient enfin de préciser que les expérimentations induisant une perte de recettes doivent être gagées.

TROISIÈME PARTIE : LA PROTECTION DU DOMAINE ET DE LA STRUCTURE DES LOIS DE FINANCES ET DES LOIS DE FINANCEMENT PAR LE CONTRÔLE DE LA RECEVABILITÉ ORGANIQUE

L'examen de la recevabilité financière des initiatives parlementaires ne se limite pas à assurer le respect des exigences posées par les dispositions de l'article 40 de la Constitution. Il inclut également un contrôle de conformité au regard d'un certain nombre de dispositions organiques applicables principalement dans le cadre de l'examen des textes financiers.

Le contrôle de la recevabilité organique est cumulatif et non alternatif avec celui effectué au titre de l'article 40 de la Constitution : les initiatives d'origine parlementaire doivent respecter non seulement les dispositions constitutionnelles, mais également les dispositions organiques issues principalement de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) et de la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale (LOLFSS).

Toutefois, contrairement à l'article 40 de la Constitution, les dispositions organiques financières s'imposent tant au Parlement qu'au Gouvernement, même si le contrôle de recevabilité effectué par le président de la commission des finances est limité aux seules initiatives d'origine parlementaire.

I. LA LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES ET SES CONSÉQUENCES SUR L'INITIATIVE PARLEMENTAIRE

L'article 47 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) dispose que « les amendements non conformes aux dispositions de la présente loi organique sont irrecevables ». Il conditionne ainsi la recevabilité des amendements au respect des dispositions organiques, en particulier de celles relatives à la structure et au contenu des lois de finances.

L'article 89, alinéa 5, du Règlement de l'Assemblée nationale traduit cette exigence en conférant aux autorités compétentes en matière de recevabilité financière le soin de contrôler la recevabilité de dispositions d'origine parlementaire : *« sont opposables, dans les mêmes conditions, les dispositions des lois organiques relatives aux lois de finances ou aux lois de financement de la sécurité sociale ».* **Le contrôle de la recevabilité organique des initiatives parlementaires s'effectue ainsi selon les mêmes procédures que pour celui effectué au titre de l'article 40, et de manière concomitante.**

Néanmoins, et contrairement au contrôle de recevabilité effectué au titre de l'article 40, le contrôle *a posteriori* effectué par le Conseil constitutionnel sur la conformité des dispositions déferées au regard de la LOLF s'avère plus rigoureux et systématique. Le juge constitutionnel est susceptible de soulever le moyen

d'office, sans s'appuyer sur la règle du préalable parlementaire, pour déclarer certaines dispositions contraires à la LOLF.

Il s'agit dans la plupart des cas de s'assurer du respect de l'article 34 de la LOLF, qui définit le contenu et la structure des lois de finances. Toutefois, l'article 89 du Règlement prévoit expressément que le contrôle de la recevabilité organique est effectué au regard de l'ensemble des dispositions de la LOLF. À titre d'exemple, un amendement souhaitant créer une mission budgétaire serait irrecevable car contraire à l'article 7 de la LOLF puisque ce dernier prévoit que « *seule une disposition de loi de finances d'initiative gouvernementale peut créer une mission* ».

L'article 34 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances

« Outre l'article liminaire mentionné à l'article 7 de la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, la loi de finances de l'année comprend deux parties distinctes.

« I. - Dans la première partie, la loi de finances de l'année :

« 1° Autorise, pour l'année, la perception des ressources de l'État et des impositions de toute nature affectées à des personnes morales autres que l'État ;

« 2° Comporte les dispositions relatives aux ressources de l'État qui affectent l'équilibre budgétaire ;

« 3° Comporte toutes dispositions relatives aux affectations de recettes au sein du budget de l'État ;

« 4° Évalue chacun des prélèvements mentionnés à l'article 6 ;

« 5° Comporte l'évaluation de chacune des recettes budgétaires ;

« 6° Fixe les plafonds des dépenses du budget général et de chaque budget annexe, les plafonds des charges de chaque catégorie de comptes spéciaux ainsi que le plafond d'autorisation des emplois rémunérés par l'État ;

« 7° Arrête les données générales de l'équilibre budgétaire, présentées dans un tableau d'équilibre ;

« 8° Comporte les autorisations relatives aux emprunts et à la trésorerie de l'État prévues à l'article 26 et évalue les ressources et les charges de trésorerie qui concourent à la réalisation de l'équilibre financier, présentées dans un tableau de financement ;

« 9° Fixe le plafond de la variation nette, appréciée en fin d'année, de la dette négociable de l'État d'une durée supérieure à un an ;

« 10° Arrête les modalités selon lesquelles sont utilisés les éventuels surplus, par rapport aux évaluations de la loi de finances de l'année, du produit des impositions de toute nature établies au profit de l'État.

« II. - Dans la seconde partie, la loi de finances de l'année :

« 1° Fixe, pour le budget général, par mission, le montant des autorisations d'engagement et des crédits de paiement ;

« 2° Fixe, par ministère et par budget annexe, le plafond des autorisations d'emplois ;

« 3° Fixe, par budget annexe et par compte spécial, le montant des autorisations d'engagement et des crédits de paiement ouverts ou des découverts autorisés ;

« 4° Fixe, pour le budget général, les budgets annexes et les comptes spéciaux, par programme, le montant du plafond des reports prévu au 2° du II de l'article 15 ;

« 5° Autorise l'octroi des garanties de l'État et fixe leur régime ;

« 6° Autorise l'État à prendre en charge les dettes de tiers, à constituer tout autre engagement correspondant à une reconnaissance unilatérale de dette, et fixe le régime de cette prise en charge ou de cet engagement ;

« 7° Peut :

a) Comporter des dispositions relatives à l'assiette, au taux et aux modalités de recouvrement des impositions de toute nature qui n'affectent pas l'équilibre budgétaire ;

b) Comporter des dispositions affectant directement les dépenses budgétaires de l'année ;

c) Définir les modalités de répartition des concours de l'État aux collectivités territoriales ;

d) Approuver des conventions financières ;

e) Comporter toutes dispositions relatives à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques ;

f) Comporter toutes dispositions relatives à la comptabilité de l'État et au régime de la responsabilité pécuniaire des agents des services publics.

III. - La loi de finances de l'année doit comporter les dispositions prévues aux 1°, 5°, 6°, 7° et 8° du I et aux 1°, 2° et 3° du II. »

A. LA PROTECTION DU CONTENU DES LOIS DE FINANCES

L'article 34 de la LOLF définit un périmètre strictement limité aux lois de finances afin de prévenir toute incursion de dispositions étrangères à son domaine. Il s'agit en particulier d'éviter que des dispositions étrangères à des sujets financiers ne bénéficient de la procédure parlementaire contraignante définie par l'article 47 de la Constitution. En effet, la Constitution a strictement encadré les délais d'examen par le Parlement des différents projets de loi de finances. Elle prévoit que la procédure accélérée s'applique de droit et précise que « *si l'Assemblée nationale ne s'est pas prononcée en première lecture dans le délai de quarante jours après le dépôt d'un projet, le Gouvernement saisit le Sénat qui doit statuer dans un délai de quinze jours* » et que « *si le Parlement ne s'est pas prononcé dans un délai de soixante-dix jours, les dispositions du projet peuvent être mises en vigueur par ordonnance* ».

La définition par l'article 34 de la LOLF d'un contenu des lois de finances de l'année permet donc de protéger le domaine des lois de finances et d'éviter que des dispositions sans lien avec le budget de l'État ne bénéficient d'une procédure dérogatoire au droit commun. Trois domaines sont ainsi définis :

– **le domaine exclusif** aux lois de finances, à savoir les dispositions réservées aux lois de finances et qui ne peuvent pas figurer dans une loi ordinaire ;

– **le domaine partagé** entre les lois de finances et les lois ordinaires, à savoir les dispositions pouvant trouver leur place en loi de finances comme en loi ordinaire ;

– **le domaine interdit** aux lois de finances, à savoir les dispositions étrangères aux lois de finances et qui, à ce titre, sont jugées irrecevables en tant que « cavaliers budgétaires ».

1. Le domaine exclusivement réservé aux lois de finances

Le domaine exclusif est constitué de l'ensemble des dispositions figurant au I et aux 1° à 6° du II de l'article 34 de la LOLF. Le III du même article fait toutefois la distinction au sein du domaine exclusif entre deux sous-domaines : le domaine exclusif obligatoire et le domaine exclusif facultatif.

a. Le domaine exclusif obligatoire comprend les dispositions devant nécessairement figurer en loi de finances

Le III de l'article 34 de la LOLF dresse la liste d'un domaine exclusif obligatoire comprenant l'ensemble des dispositions qui doivent figurer nécessairement en loi de finances de l'année et ne peuvent figurer dans aucun autre texte. Il s'agit de dispositions de nature budgétaire :

– autorisant la perception des ressources de l'État et des impositions de toute nature affectées à des personnes morales autres que l'État ;

- évaluant chacune des recettes budgétaires ;
- fixant, de manière globale puis par mission ou par ministère, les plafonds des dépenses et des emplois du budget général et de chaque budget annexe et compte spécial ;
- présentant les données générales de l'équilibre budgétaire résultant de la différence entre les recettes et les dépenses ;
- autorisant de recourir à des emprunts et présentant la gestion de la trésorerie de l'État en évaluant les ressources et les charges de trésorerie qui concourent à la réalisation de l'équilibre financier.

Ainsi, un amendement qui viserait à abaisser les plafonds de dépenses des programmes d'une mission dans une loi ordinaire serait bien recevable au titre de l'article 40 de la Constitution mais irrecevable au titre de l'article 34 de la LOLF. Un tel amendement ne peut être discuté que dans le cadre d'une loi de finances.

Par ailleurs, selon l'article 7 de la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, « *la loi de finances de l'année, les lois de finances rectificatives et les lois de financement rectificatives de la sécurité sociale comprennent un article liminaire présentant un tableau de synthèse retraçant, pour l'année sur laquelle elles portent, l'état des prévisions de solde structurel et de solde effectif de l'ensemble des administrations publiques, avec l'indication des calculs permettant d'établir le passage de l'un à l'autre* ». Si l'article liminaire appartient donc bien au domaine obligatoire des lois de finances, relève-t-il pour autant du domaine exclusif ? Juridiquement, rien ne permet d'affirmer qu'un article « liminaire » qui retracerait les prévisions de solde des administrations publiques ne puisse figurer qu'en loi de finances. Cependant, placer un tel article dans une loi ordinaire n'aurait guère de sens. Aussi, sans qu'il soit besoin de s'interroger sur le caractère cavalier que revêtirait un article liminaire dans un autre texte, il est possible d'affirmer qu'il appartient, de fait, au domaine exclusif des lois financières.

b. Le domaine exclusif facultatif comprend les dispositions réservées aux lois de finances mais qui ne sont pas tenues d'y figurer systématiquement

Le domaine exclusif facultatif désigne des dispositions qui, sans être obligatoires, ne peuvent être introduites que dans le cadre de l'examen d'une loi de finances de l'année. Les dispositions, définies par l'article 34 de la LOLF, doivent avoir pour objet :

- l'affectation de recettes au sein du budget de l'État *via* par exemple la création d'un budget annexe ou d'un compte d'affectation spéciale. De plus, l'article 19 de la LOLF dispose que « *l'affectation d'une recette à un compte spécial ne peut résulter que d'une disposition de loi de finances* » ;

– l'évaluation des prélèvements sur recettes de l'État en faveur de l'Union européenne ou des collectivités territoriales ;

– la détermination des règles d'utilisation des éventuels surplus de recettes constatés en fin d'exercice au regard des évaluations initiales ;

– l'autorisation d'octroi des garanties de l'État et la fixation de leur régime ;

– l'autorisation pour l'État de prendre en charge les dettes de tiers ou de constituer un engagement correspondant à une reconnaissance unilatérale de dette.

Il convient également de noter que l'article 36 de la LOLF dispose que *« l'affectation, totale ou partielle, à une autre personne morale d'une ressource établie au profit de l'État ne peut résulter que d'une disposition de loi de finances »*. **Par conséquent, relève également du domaine exclusif facultatif l'affectation d'une recette de l'État à un tiers.** Un amendement parlementaire gagé qui proposerait, en loi ordinaire, l'affectation à la sécurité sociale d'une fraction supplémentaire de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) est irrecevable, quand bien même la TVA est déjà partiellement affectée à la sécurité sociale. En revanche, un amendement proposant la création d'une tranche additionnelle de TVA et le versement aux organismes de sécurité sociale du produit ainsi collecté serait recevable en loi ordinaire : la nouvelle recette n'étant pas initialement établie au profit de l'État, le passage par une loi de finances n'est pas obligatoire.

2. Le domaine partagé entre lois de finances et lois ordinaires

Le domaine partagé comprend les dispositions qui peuvent figurer dans les lois de finances sans pour autant que ces dernières en aient le monopole. Elles sont énumérées au 7° du II de l'article 34 de la LOLF, qui dispose que la loi de finances *« peut »* comporter un certain nombre de mesures.

a. Les dispositions relatives aux impositions de toute nature

S'il est de la compétence exclusive de la loi de finances de déterminer les recettes et les dépenses de l'année ainsi que l'équilibre budgétaire qui en découle, il est possible, dans le cadre d'une loi ordinaire comme dans celui d'une loi de finances, de proposer des dispositions relatives *« à l'assiette, au taux et aux modalités de recouvrement des impositions de toute nature qui n'affectent pas l'équilibre budgétaire »* de l'année. Les impositions de toute nature, au sens de l'article 34 de la LOLF, sont une notion plus large que celle d'impôts puisque, outre les impôts proprement dits, elles englobent les taxes fiscales, les impositions sociales comme la contribution sociale généralisée (CSG) et un certain nombre d'impositions quasi fiscales. Elles sont définies par la jurisprudence constitutionnelle par la négative comme des prélèvements qui ne répondent pas aux critères de la redevance pour service rendu ni à ceux de la cotisation sociale.

Toutefois, une lecture stricte du 2° du I de l'article 34 de la LOLF conduit à inscrire dans le domaine exclusif des lois de finances « *les dispositions relatives aux ressources de l'État qui affectent l'équilibre budgétaire de l'année concernée* ». Si les mesures portant sur les impositions de toute nature affectées aux collectivités territoriales ou à toute autre personne appartiennent incontestablement au domaine partagé, dans la mesure où elles n'ont pas d'impact sur l'équilibre budgétaire de l'État, il convient de s'interroger sur la possibilité d'inclure dans une loi ordinaire des dispositions relatives à des impositions de toute nature prélevées au profit de l'État et susceptibles d'affecter l'équilibre budgétaire de l'année.

Le juge constitutionnel a estimé qu'une loi ordinaire pouvait comporter des mesures relatives aux ressources de l'État et avoir une incidence sur l'équilibre budgétaire dès lors qu'elles n'avaient pas pour conséquence de modifier sensiblement les grandes lignes de l'équilibre de la loi de finances initiale. En effet, dans une décision du 16 août 2007 relative à la loi en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat (TEPA), le juge constitutionnel a indiqué que même si « *certaines dispositions de la loi déferée, notamment celles relatives aux allègements de cotisations sociales et de droits de mutation à titre gratuit, auront un impact sur l'équilibre budgétaire de l'exercice en cours* », il incombe « *au Gouvernement de soumettre au Parlement un projet de loi de finances rectificative lorsque les grandes lignes de l'équilibre de la loi de finances initiale s'écartent sensiblement des prévisions* ». La loi déferée n'ayant pas pour effet de provoquer un tel écart, le Conseil constitutionnel a estimé que les dispositions pouvaient avoir leur place en loi ordinaire ⁽¹⁾.

Ainsi, un amendement parlementaire portant sur une imposition de toute nature, ayant ou n'ayant pas un impact sur l'équilibre budgétaire de l'année, peut être déposé indifféremment dans le cadre de l'examen d'un projet de loi de finances ou d'un autre projet de loi, à la condition qu'il soit correctement gagé, s'il prévoit une diminution de ressources publiques, et qu'il respecte les règles de la bipartition des lois de finances.

Toutefois, il importe de souligner qu'en vertu d'une circulaire du Premier ministre du 4 juin 2010, le gouvernement de M. François Fillon s'était imposé de **ne faire figurer les dispositions relatives aux impôts et contributions qu'en loi de finances**, principe confirmé par une circulaire de M. Jean-Marc Ayrault, Premier ministre, en date du 14 janvier 2013. S'il ne dispose pas des moyens juridiques d'en sanctionner le non-respect, **le président de la commission des finances invite fortement ses collègues parlementaires à suivre cet exemple afin d'éviter une dispersion des mesures fiscales et d'assurer une plus grande maîtrise des ressources de l'État et de l'équilibre budgétaire.**

(1) *Décision n° 2007-555 DC du 16 août 2007, Loi en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat.*

b. Les dispositions affectant les dépenses budgétaires de l'année

Une loi de finances comme une loi ordinaire peuvent comporter des mesures dont l'adoption serait susceptible d'affecter les dépenses budgétaires de l'année en cours. En effet, la loi de finances ne peut avoir pour conséquence de figer les grands équilibres et d'imposer au législateur de ne légiférer qu'à moyens constants en loi ordinaire jusqu'à la plus prochaine loi de finances.

Un amendement qui n'est pas de nature financière mais dont l'adoption aurait un impact direct sur les dépenses financées par des crédits budgétaires peut être déposé sur un projet de loi de finances. Le Conseil constitutionnel a toutefois estimé que de telles dispositions devaient :

– soit avoir une « *incidence directe* » sur les charges ou les ressources de l'État ⁽¹⁾ ou « *concerner la détermination* » ⁽²⁾ de ces charges ;

– soit former avec des mesures figurant en loi de finances les « *éléments indivisibles d'un dispositif financier qui a pour objet d'alléger les charges de l'État* » ou produisant les conséquences précitées ⁽³⁾ sur les charges ou les ressources de l'État.

L'amendement doit également contenir des dispositions « affectant l'équilibre budgétaire de l'année » : aussi, tout amendement qui produirait un effet différé au-delà de l'année considérée sur les dépenses budgétaires sera déclaré irrecevable. Par analogie, dans le cadre de l'examen de la loi de finances rectificative de fin d'année, toute mesure budgétaire qui n'emporte aucune conséquence sur l'année en cours est irrecevable, laissant dès lors peu de marges de manœuvre au législateur.

c. Les modalités de répartition des concours de l'État aux collectivités territoriales

Le domaine partagé intègre également les dispositions relatives à la répartition des concours de l'État aux collectivités territoriales, ce qui comprend **les modalités de ventilation et de répartition des dotations entre les différentes collectivités sans influence sur le montant global à attribuer**. Ont ainsi pu être déposés et débattus en loi de finances des amendements parlementaires modifiant les règles de répartition de la dotation globale de fonctionnement (DGF) versée aux communes, précisant la nature des ressources prises en compte pour le calcul du coefficient d'intégration fiscale qui permet de déterminer le montant de la dotation d'intercommunalité, ou encore adaptant les modalités de versement de certaines sous-dotations.

(1) *Décision n° 93-330 DC du 29 décembre 1993, Loi de finances pour 1994, et décision n° 96-385 DC du 30 décembre 1996, Loi de finances pour 1997.*

(2) *Décision n° 2001-457 DC du 27 décembre 2001, Loi de finances rectificative pour 2001, et décision n° 2003-488 DC du 29 décembre 2003, Loi de finances rectificative pour 2003.*

(3) *Décision n° 85-201 DC du 28 décembre 1985, Loi de finances pour 1986, et décision n° 2001-456 DC du 27 décembre 2001, Loi de finances pour 2002.*

d. L’approbation des conventions financières

L’approbation des conventions financières relève du domaine partagé entre lois de finances et lois ordinaires. Ainsi, le Parlement a pu en loi de finances se prononcer sur des conventions ayant des conséquences budgétaires importantes, telles que celle fixant la quote-part de la France au Fonds monétaire international⁽¹⁾ ou celle liant l’État à la Banque de France. En vertu de leur appartenance au domaine partagé, de telles dispositions peuvent également être débattues et adoptées par la voie d’une loi ordinaire.

Il convient de rappeler à cet égard qu’une convention financière n’est pas une convention fiscale, mais une convention qui a un effet direct sur les dépenses budgétaires ou la trésorerie de l’État. Le juge constitutionnel a ainsi déclaré cavalière une disposition, introduite par amendement du Gouvernement, approuvant l’avenant du 25 août 2016 modifiant la convention fiscale franco-portugaise tendant à éviter les doubles impositions et à établir des règles d’assistance administrative réciproque en matière d’impôts sur le revenu⁽²⁾.

e. Les mesures relatives à l’information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques

Les dispositions relatives à l’information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques constituent un moyen pour les parlementaires de déposer des amendements demandant au Gouvernement la remise de rapports sur des sujets en lien avec la gestion des finances publiques, leur permettant par ce biais de s’exprimer sur des sujets coûteux sans que puissent leur être opposées les contraintes de l’article 40 de la Constitution. Dans le cadre de projets de loi de finances, ont par exemple été déclarés recevables des amendements demandant au Gouvernement la remise d’un rapport « sur les moyens financiers et budgétaires affectés à l’apprentissage de la langue des signes française », ou encore d’un rapport « à propos de l’opportunité de basculer une partie des crédits alloués à la dissuasion nucléaire pour les transférer sur l’acquisition de matériel neuf et en parfait état de fonctionnement, pour faire face à l’usure avancée du matériel actuel ».

Néanmoins, les dispositions formulant des demandes de rapports dans les lois de finances semblent faire l’objet d’un contrôle d’une sévérité accrue de la part du juge constitutionnel. Il a jugé que n’était pas relative à l’information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques la remise d’un rapport sur :

(1) Cf. loi n° 2010-606 du 7 juin 2010 de finances rectificative pour 2010 dont l’article 4, en procédant au relèvement du plafond des prêts de la France au Fonds monétaire international, vaut ratification des nouveaux accords d’emprunts entre la France et le FMI.

(2) Décision n° 2016-743 DC du 29 décembre 2016, Loi de finances rectificative pour 2016.

– l’action sociale de l’Office national des anciens combattants et victimes de guerre ainsi que sur les aides apportées par les associations d’anciens combattants ⁽¹⁾ ;

– les mesures à prendre pour attribuer réellement le bénéfice de la campagne double à l’ensemble des anciens combattants d’Afrique du Nord ⁽²⁾ ;

– l’opportunité de reconnaître le statut d’anciens combattants aux anciens casques bleus de la Force intérimaire des Nations Unies au Liban ⁽³⁾ ;

– l’opportunité et les modalités de la modification du décret n° 2010-653 du 11 juin 2010 pris en application de la loi relative à la reconnaissance et à l’indemnisation des victimes des essais nucléaires français ⁽⁴⁾ ;

– l’application du décret n° 2000-657 du 13 juillet 2000 instituant une mesure de réparation pour les orphelins dont les parents ont été victimes de persécutions antisémites et du décret n° 2004-751 du 27 juillet 2004 instituant une aide financière en reconnaissance des souffrances endurées par les orphelins dont les parents ont été victimes d’actes de barbarie durant la Deuxième Guerre mondiale ⁽⁵⁾ ;

– les réformes envisageables pour améliorer l’efficacité sociale des régimes de l’aide personnalisée au logement, de l’allocation de logement familiale et de l’allocation de logement sociale à enveloppe budgétaire constante ⁽⁶⁾ ;

– la pertinence et les impacts économiques et sociaux de la révision de la carte des zones défavorisées simples ⁽⁷⁾.

Le juge constitutionnel a également estimé que la demande de rapport devait être intelligible : lors de l’examen de la loi de finances rectificative pour 2014 de fin d’année, il a considéré que « *la remise d’un rapport au Parlement présentant les conséquences pour le budget de l’État d’une rupture unilatérale, à l’initiative de l’État, des contrats des six sociétés concessionnaires d’autoroutes privatisées en 2006 (...) au plus tard le 30 décembre 2014* » était contraire au principe d’accessibilité et d’intelligibilité de la loi ⁽⁸⁾.

Le président de la commission des finances est dès lors attentif aux amendements tendant à inscrire des demandes de rapports au Parlement dans une loi de finances et dont le lien avec l’information ou le contrôle du Parlement en matière de finances publiques serait trop lâche, sans pour autant retenir une définition trop restrictive de la notion afin de ne pas contraindre outre mesure l’initiative parlementaire sur le sujet.

(1) *Décision n° 2013-685 DC du 29 décembre 2013*, Loi de finances pour 2014.

(2) *Ibid.*

(3) *Ibid.*

(4) *Ibid.*

(5) *Ibid.*

(6) *Ibid.*

(7) *Décision n° 2016-744 DC du 29 décembre 2016*, Loi de finances pour 2017.

(8) *Décision n° 2014-708 DC du 29 décembre 2014*, Loi de finances rectificative pour 2014.

Annexes explicatives et annexes générales

Afin de renforcer l'information et le contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques, certains parlementaires proposent par amendement que des annexes sur des sujets particuliers soient remises lors du dépôt du projet de loi de finances de l'année.

Or l'article 51 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) énumère de manière précise la liste des documents joints au projet de loi de finances de l'année. Il impose que soient jointes des annexes explicatives spécifiques :

- une annexe explicative comportant la liste et l'évaluation, par bénéficiaire ou catégorie de bénéficiaires, des impositions de toute nature affectées à des personnes morales autres que l'État ;
- une annexe explicative analysant les prévisions de chaque recette budgétaire et présentant les dépenses fiscales ;
- des annexes explicatives développant, par programme ou par dotation, le montant des crédits présentés par titre et présentant, dans les mêmes conditions, une estimation des crédits susceptibles d'être ouverts par voie de fonds de concours ;
- des annexes explicatives développant, pour chaque budget annexe et chaque compte spécial, le montant du découvert ou des recettes et des crédits proposés par programme ou par dotation.

Il permet également que soient jointes « *des annexes générales prévues par les lois et règlements destinées à l'information et au contrôle du Parlement* ».

Aussi, il ressort de l'article 51 de la LOLF qu'un amendement à une loi de finances ou à une loi ordinaire peut proposer la création d'une annexe générale aux lois de finances de l'année destinée à l'information et au contrôle du Parlement, mais qu'il ne peut pas créer une nouvelle annexe explicative. **En effet, seule une loi organique peut définir le contenu des lois de finances et imposer ainsi la création d'une annexe explicative.**

Au-delà des demandes de rapports au Parlement, le Conseil constitutionnel a également censuré une disposition relative à la procédure d'octroi de subventions aux projets situés en zone de solidarité prioritaire. Le juge constitutionnel a estimé que la présence de parlementaires au sein du comité directeur du Fonds d'aide et de coopération, l'instance en charge de l'attribution des aides, ne suffisait pas à rattacher cette disposition à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques ⁽¹⁾.

De la même manière, en dépit de la mission d'assistance du Parlement conférée à la Cour des comptes par l'article 47-2 de la Constitution, toutes les dispositions relatives à la Cour ne trouvent pas leur place en loi de finances. Ainsi, la transformation du Conseil des impôts en Conseil des prélèvements obligatoires a été censurée par le Conseil constitutionnel ⁽²⁾, puisqu'il s'agissait d'un changement de dénomination sans impact sur les missions de l'organisme.

(1) Décision n° 99-424 DC du 29 décembre 1999, Loi de finances pour 2000.

(2) Décision n° 2004-511 DC du 29 décembre 2004, Loi de finances pour 2005.

Les différents domaines des lois de finances rectificatives et des lois de règlement

Il existe également des domaines exclusifs et partagés aux lois de finances rectificatives et aux lois de règlement au sein desquels aucune loi ordinaire ni aucune loi de finances de l'année ne saurait s'immiscer.

La **loi de finances rectificative** a pour objet de modifier la loi de finances de l'année ; par analogie, ses domaines réservés et partagés recouvrent ceux de la loi de finances initiale et seule une loi de finances rectificative peut modifier les dispositions budgétaires afférentes à la loi de finances de l'année considérée. L'**article 35 de la LOLF** dispose qu'elle doit obligatoirement fixer les nouveaux plafonds des dépenses du budget général et des budgets annexes et comptes spéciaux, les plafonds d'autorisation des emplois rémunérés par l'État, ainsi que les données générales de l'équilibre budgétaire. Il dispose également que « *les lois de finances rectificatives sont présentées en partie ou en totalité dans les mêmes formes que la loi de finances de l'année* ».

En revanche, les domaines exclusifs et partagés de la **loi de règlement** diffèrent de manière substantielle de ceux des lois de finances de l'année. Ainsi, l'**article 37 de la LOLF** dispose que la loi de règlement de l'année doit :

- arrêter le montant définitif des recettes et des dépenses du budget auquel elle se rapporte, ainsi que le résultat budgétaire qui en découle ;
- arrêter le montant définitif des ressources et des charges de trésorerie ayant concouru à la réalisation de l'équilibre financier de l'année correspondante ;
- approuver le compte de résultat de l'exercice, établi à partir des ressources et des charges constatées.

Elle peut, le cas échéant, avoir notamment pour objet de :

- ratifier les modifications apportées par décret d'avance aux crédits ouverts par la dernière loi de finances afférente à cette année ;
- ouvrir les crédits nécessaires pour régulariser les dépassements constatés résultant de circonstances de force majeure dûment justifiées et procéder à l'annulation des crédits n'ayant été ni consommés ni reportés ;
- comporter toutes dispositions relatives à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques ainsi qu'à la comptabilité de l'État et au régime de la responsabilité pécuniaire des agents des services publics.

Enfin, il convient de rappeler que les articles 7 et 8 de la loi organique de 2012 imposent, tant en loi de finances rectificative qu'en loi de règlement, un article liminaire présentant un tableau de synthèse retraçant le solde structurel et le solde effectif de l'ensemble des administrations publiques.

3. Les cavaliers budgétaires ou le domaine interdit aux lois de finances

Les cavaliers budgétaires sont des dispositions qui s'introduisent de manière « impertinente » voire « sans gêne » dans un véhicule législatif qui ne leur appartient pas, sans respect des règles y afférentes en matière de responsabilité organique. Le président de la commission des finances, et le cas échéant les juges constitutionnels, s'attachent à repousser les multiples charges de

cavalerie, qui, sabre au clair et chevaux écumants, tentent de pénétrer dans la forteresse imprenable des lois de finances.

Aussi, toute mesure qui ne peut être rattachée ni au domaine exclusif, ni au domaine partagé de la loi de finances ne peut figurer dans celle-ci et sera considérée comme un cavalier budgétaire. La protection du domaine de la loi de finances s'effectue par deux autorités différentes à deux stades de la procédure :

– au cours de l'examen du texte, il revient au président de la commission des finances de déclarer irrecevable, au dépôt de l'amendement, une disposition d'origine parlementaire n'appartenant pas au domaine de la loi de finances ;

– en cas de saisine du Conseil constitutionnel, avant la publication de la loi, il revient à ce dernier d'assurer le respect des règles organiques par les dispositions d'origine tant parlementaire que gouvernementale.

La jurisprudence du Conseil constitutionnel a permis l'émergence d'une définition négative du cavalier budgétaire, précisant ce qu'il n'est pas : *« ces dispositions ne concernent ni les ressources, ni les charges, ni la trésorerie, ni les emprunts, ni la dette, ni les garanties ou la comptabilité de l'État. Elles n'ont pas trait à des impositions de toutes natures affectées à des personnes morales autres que l'État. Elles n'ont pas pour objet de répartir des dotations aux collectivités territoriales ou d'approuver des conventions financières. Elles ne sont pas relatives au régime de la responsabilité pécuniaire des agents des services publics ou à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques. Dès lors, elles ne trouvent pas leur place dans une loi de finances. »*⁽¹⁾

En revanche, le président de la commission des finances ne saurait reprocher à un amendement parlementaire de ne pas relever de la loi de finances quand le Gouvernement se serait affranchi des règles organiques en introduisant en loi de finances, dans le texte initial ou par voie d'amendement, des dispositions similaires. Ainsi, un amendement parlementaire à une disposition gouvernementale manifestement cavalière ne sera pas censuré par le président de la commission des finances, qui ne peut pas se montrer « plus royaliste que le roi ». La censure pourra intervenir, le cas échéant, au stade de l'examen par le Conseil constitutionnel.

De même, certaines mesures qui s'apparentent à des cavaliers budgétaires peuvent être jugées recevables si elles constituent des éléments indivisibles d'un dispositif financier déjà en discussion et relevant du domaine des lois de finances. Ainsi, un amendement parlementaire peut préciser les modalités de vote permettant l'institution d'une taxe locale créée par le projet de loi de finances, dans la mesure où il complète un élément indivisible de la mise en œuvre d'un dispositif fiscal.

(1) Par exemple, décision n° 2016-744 DC précitée.

a. Les dispositions n'affectant pas l'équilibre du budget de l'État

Les dispositions n'ayant pas d'effet, ou produisant un effet trop indirect, sur l'équilibre du budget de l'État, sont en principe considérées comme des cavaliers budgétaires. À l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2017, le président de la commission des finances a notamment déclaré irrecevables des amendements :

– interdisant aux établissements de crédit d'exercer dans des États ou territoires non coopératifs ;

– modifiant les règles de participation des sociétés anonymes coopératives d'intérêt collectif pour l'accession à la propriété (SACICAP) dans les sociétés de tiers-financement ;

– renforçant les sanctions appliquées en cas de violation des règles applicables en matière de changement d'usage des locaux à usage d'habitation ;

– imposant aux universités de respecter l'obligation d'emploi en matière d'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique.

Le Conseil constitutionnel censure également toutes les dispositions cavalières n'emportant aucune conséquence sur les ressources ou les charges de l'État. À titre d'exemple, et sans prétendre à dresser une liste exhaustive, il a déclaré irrecevables les dispositions :

– modifiant le régime juridique des pièces de collection en métaux précieux fabriquées et commercialisées par la Monnaie de Paris ⁽¹⁾ ;

– modifiant les modalités de calcul des ressources personnelles prises en compte pour l'attribution de la prestation de compensation du handicap ⁽²⁾ ;

– prorogeant un dispositif d'accès à l'emploi titulaire organisé en faveur de certains agents contractuels de la fonction publique ⁽³⁾ ;

– modifiant les règles relatives au contrôle des arrêts de travail et des cumuls d'activités dans la fonction publique ⁽⁴⁾ ;

– fixant de nouvelles règles de rémunération du capital des sociétés coopératives ⁽⁵⁾ ;

– imposant l'inscription dans un compte-titres détenu par un intermédiaire pour les titres financiers émis par l'État ⁽¹⁾ ;

(1) *Décision n° 2016-744 DC précitée.*

(2) *Ibid.*

(3) *Ibid.*

(4) *Ibid.*

(5) *Décision n° 2015-726 DC du 29 décembre 2015, Loi de finances rectificative pour 2015.*

– étendant le dispositif de prise en charge des dettes sociales des chefs d’exploitation agricole exerçant leur activité en Corse au titre des périodes d’activité comprises entre le 1^{er} janvier 2005 et le 1^{er} janvier 2014 ⁽²⁾ ;

– modifiant les missions confiées à l’Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués ⁽³⁾.

Dans la même logique, **les amendements relevant de problématiques locales** mais dont l’effet sur l’équilibre du budget de l’État est nul et qui ne relèvent pas de la catégorie des impositions de toute nature sont considérés comme des cavaliers budgétaires. Peuvent seulement figurer en loi de finances des dispositions relatives à la fiscalité locale – impositions de toute nature – ou aux modalités de répartition des concours de l’État aux collectivités territoriales. Ainsi, le président de la commission des finances a-t-il été amené à censurer lors de l’examen du projet de loi de finances pour 2017 des dispositions :

– permettant à un département de confier par convention tout ou partie de ses compétences à d’autres collectivités territoriales ou à des personnes morales de droit public ou de droit privé ;

– autorisant les collectivités territoriales, leurs établissements publics, les établissements publics de coopération intercommunale ou les syndicats mixtes à créer des régies dotées de la personnalité morale et de l’autonomie financière ;

– autorisant les régions à mettre en œuvre des dispositifs d’expérimentation en matière de logement pour les étudiants, les jeunes en formation et les jeunes travailleurs ;

– fixant les conditions dans lesquelles les collectivités territoriales peuvent faire prendre en charge par leur concessionnaire des opérations de maîtrise de la demande d’électricité ou d’énergies de réseau et d’injection d’énergies renouvelables dans le réseau.

Le Conseil constitutionnel a fait preuve de la même vigilance et a censuré des dispositions :

– accordant une compensation financière pour les transferts de compétences entre les départements et les régions en matière de transports urbains ⁽⁴⁾ ;

– permettant l’expérimentation par les collectivités territoriales et la Caisse nationale de solidarité pour l’autonomie du financement de l’information et du soutien des tuteurs familiaux ⁽⁵⁾ ;

(1) *Décision n° 2014-707 DC du 29 décembre 2014*, Loi de finances pour 2015.

(2) *Ibid.*

(3) *Décision n° 2012-662 DC du 29 décembre 2012*, Loi de finances pour 2013.

(4) *Décision n° 2016-743 DC précitée.*

(5) *Décision n° 2016-744 DC précitée.*

– modifiant le régime indemnitaire des présidents et vice-présidents des syndicats de communes ainsi que des syndicats mixtes ⁽¹⁾ ;

– permettant la création d’une communauté d’agglomération lorsque le critère démographique de 15 000 habitants est satisfait par une « entité urbaine continue » ⁽²⁾ ;

– transférant les compétences de production et de multiplication de plants forestiers à la collectivité territoriale de Corse ⁽³⁾ ;

– autorisant les communes et les départements à verser des subventions de fonctionnement aux organisations syndicales de leur ressort territorial ⁽⁴⁾ ;

– étendant le champ des dépenses pouvant être financées par le produit de la taxe départementale des espaces naturels sensibles ⁽⁵⁾.

En revanche, le Conseil constitutionnel n’a pas censuré des dispositions modifiant les modalités de calcul de l’attribution de compensation versée entre l’établissement public de coopération intercommunale et les communes membres – alors même que ces dispositions ne relèvent *a priori* pas du champ de la loi de finances ⁽⁶⁾.

b. Les dispositions relevant du domaine exclusif des lois de financement de la sécurité sociale

La LOLF comme les dispositions issues de la LOLFSS empêchent la loi de finances de pénétrer dans le domaine réservé aux lois de financement de la sécurité sociale. Cette interdiction vaut aussi bien pour le volet dépenses que pour les recettes exclusivement attribuées aux organismes de sécurité sociale, notamment les cotisations sociales.

Aussi, un amendement parlementaire abaissant le taux d’une cotisation sociale induirait une perte de recettes pour les seuls organismes de sécurité sociale et serait sans effet sur l’équilibre du budget de l’État. Comme il ne s’agit pas non plus, en l’espèce, d’une imposition de toute nature, un tel amendement encourrait dès lors l’irrecevabilité dans le cadre d’un projet de loi de finances. Dans la mesure où il n’affecte que l’équilibre des comptes sociaux, il pourrait toutefois être déposé, sous réserve d’être gagé, à un projet de loi de financement de la sécurité sociale.

(1) *Décision n° 2015-726 DC précitée.*

(2) *Décision n° 2014-707 DC précitée.*

(3) *Décision n° 2012-662 DC précitée.*

(4) *Décision n°2000-442 DC du 28 décembre 2000, Loi de finances pour 2001.*

(5) *Ibid.*

(6) *L’article 148 de la loi de finances pour 2017 n’a pas été censuré par le Conseil constitutionnel alors qu’il modifiait des modalités de compensation prévues à l’article 1609 nonies C du code général des impôts. Des dispositions pourtant similaires avait été déclarées contraires à la Constitution par la décision n° 2001-457 DC du 27 décembre 2001.*

Toutefois, un amendement modifiant une disposition fiscale dont le produit est entièrement affecté à la sécurité sociale peut être discuté en seconde partie de la loi de finances. En effet, les dispositions relatives « à l'assiette, au taux et aux modalités de recouvrement des impositions de toute nature » peuvent être introduites en loi de finances, ce qui inclut les impositions sociales telles que la contribution sociale généralisée (CSG) ou la plupart des droits d'accises. Le président de la commission des finances estime néanmoins qu'il est préférable, afin de ne pas empiéter sur le domaine des lois de financement de la sécurité sociale, d'introduire de telles dispositions dans ces textes, même s'il ne peut pas juridiquement en sanctionner le non-respect.

B. LA PROTECTION DE LA STRUCTURE DES LOIS DE FINANCES

L'article 34 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) ne définit pas seulement le contenu des lois de finances : il en fixe également la structure en énonçant clairement le principe d'une bipartition. Il dispose en effet que « la loi de finances de l'année comprend deux parties distinctes ». Il s'agit d'un principe majeur du droit budgétaire permettant d'organiser la discussion budgétaire autour d'un article d'équilibre qui fixe, en fin de première partie, l'évaluation des recettes, le montant du solde budgétaire de l'année et le plafond des dépenses que la seconde partie doit respecter ⁽¹⁾.

En subordonnant la fixation des crédits budgétaires à la définition préalable d'un équilibre budgétaire, la bipartition interdit de dépenser au-delà d'un niveau de recettes – et le cas échéant de déficit – préalablement défini. Elle permet de contenir la dépense publique dans les limites strictes consenties par le Parlement dans le vote de la première partie.

Toutefois, le Conseil constitutionnel fait preuve d'une certaine souplesse en admettant que le respect de l'équilibre n'interdit pas au Gouvernement de proposer, en seconde partie, une augmentation marginale des dépenses publiques, en acceptant soit une légère dégradation de l'équilibre consacrée par le rappel pour coordination de l'article d'équilibre après le vote des crédits concernés, soit en procédant à des corrections lors de la navette parlementaire. À l'inverse, il s'est montré inflexible quant à l'exigence d'adoption de la première partie avant la discussion de la seconde partie : il a sur ce fondement censuré la loi de finances pour 1980 au motif que la première partie, bien que mise aux voix, n'avait pas été adoptée par l'Assemblée nationale, alors que la loi de finances dans son ensemble avait été adoptée par le Parlement ⁽²⁾.

La bipartition contraint ainsi la procédure d'examen de la loi de finances : une mesure relevant de la seconde partie ne peut être adoptée avant la

(1) Un article, l'article liminaire, n'appartient ni à la première ni à la seconde partie de la loi de finances de l'année, en vertu du premier alinéa de l'article 34 de la LOLF : « Outre l'article liminaire mentionné à l'article 7 de la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, la loi de finances de l'année comprend deux parties distinctes. »

(2) Décision n° 79-110 DC du 24 décembre 1979, Loi de finances pour 1980.

fixation de l'article d'équilibre et, parallèlement, une mesure modifiant l'équilibre ne peut plus être votée après l'adoption de la première partie. **En fin de compte, un amendement ne peut être discuté que dans l'une ou l'autre partie de la loi de finances, la recevabilité d'un amendement à l'une des parties entraînant automatiquement l'irrecevabilité du même amendement qui serait déposé à l'autre partie.**

Pour autant, de la même manière que des amendements parlementaires à des articles manifestement cavaliers insérés par le Gouvernement au sein du projet de loi de finances, **l'irrecevabilité prononcée par le président de la commission des finances résultant du non-respect de la bipartition ne saurait être soulevée à l'encontre d'amendements se rattachant à des articles que le Gouvernement n'aurait pas correctement placés.**

En outre, le Conseil constitutionnel a admis que si certains articles avaient été placés à tort en première partie d'une loi de finances, *« pour regrettable qu'elle soit, l'insertion de ces articles en première partie de la loi de finances n'a pas eu pour effet, dans les circonstances de l'espèce, de porter une atteinte inconstitutionnelle à la clarté et à la sincérité des débats relatifs à l'adoption de ces articles ; qu'elle n'a pas davantage altéré les conditions d'adoption des données générales de l'équilibre budgétaire ; que le grief tiré de l'irrégularité de la procédure d'adoption de ces articles doit être rejeté »*⁽¹⁾.

Il s'agit néanmoins d'un cas apparemment unique puisque le juge constitutionnel semble n'avoir pas donné suite à cette décision. Il a ainsi estimé concernant un amendement parlementaire modifiant l'assiette de la taxe sur les transactions financières que, d'une part, elle était *« exigible le premier jour du mois suivant celui au cours duquel s'est produite l'acquisition du titre »* et que, d'autre part, ces dispositions entraient en vigueur le 31 décembre de l'année du projet de loi concernée ; que, par suite, l'article avait été *« placé à tort dans la première partie de la loi de finances ; qu'il suit de là que cet article a été adopté selon une procédure contraire à la Constitution ; que, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres griefs, il doit être déclaré contraire à cette dernière »*⁽²⁾.

Néanmoins, le Conseil constitutionnel est amené à assouplir la règle dite de « l'entonnoir » afin de permettre de modifier le placement en nouvelle lecture d'un article qui a fait l'objet au cours de la discussion de modifications ayant eu pour effet de le rendre irrecevable en première partie. Il a en effet estimé que même si le nouvel article résulte *« de l'adoption, en nouvelle lecture, à l'Assemblée nationale, d'un amendement portant article additionnel, cet amendement était, à ce stade de la procédure, en relation directe avec un article figurant dans la première partie de la loi déferée, dont il visait à transférer le contenu, modifié, en seconde partie de la même loi »*⁽³⁾.

(1) Décision n° 2010-622 DC du 28 décembre 2010, Loi de finances pour 2011.

(2) Décision n° 2015-725 DC du 29 décembre 2015, Loi de finances pour 2016.

(3) Décision n° 2016-744 DC précitée.

1. Les dispositions relevant de la première partie de la loi de finances

La première partie de la loi de finances se compose principalement de l'autorisation de percevoir les impôts ainsi que des dispositions fiscales qui affectent l'équilibre budgétaire de l'État pour la seule année à venir.

a. L'autorisation de percevoir les impôts

En effet, l'article 1^{er} de chaque loi de finances initiale consacre et concrétise le principe démocratique du **consentement à l'impôt** en portant autorisation de percevoir les impôts existants pour l'année considérée. Il dispose que « *la perception des ressources de l'État et des impositions de toute nature affectées à des personnes morales autres que l'État est autorisée pendant l'année N conformément aux lois et règlements et aux dispositions de la présente loi* ».

b. Les dispositions fiscales affectant l'équilibre budgétaire de l'État

La première partie contient principalement **les dispositions ayant une incidence sur les ressources de l'État pour l'année concernée par le projet de loi de finances en discussion** : il s'agit de l'année à venir pour les projets de loi de finances de l'année et de l'année en cours pour les projets de loi de finances rectificative. En réduisant ou en augmentant le niveau des ressources publiques, ils sont en effet susceptibles de modifier le solde inscrit à l'article d'équilibre, qui doit être adopté avant le début de la discussion de la seconde partie. La disposition peut avoir un impact tant sur le budget général que sur les recettes des comptes spéciaux : ainsi, un amendement modifiant l'assiette ou le montant de la contribution à l'audiovisuel public, qui est inscrite en recettes d'un compte de concours financiers, constitue une disposition relative aux ressources de l'État qui affecte l'équilibre budgétaire et trouve ainsi sa place en première partie de loi de finances. La ventilation de cette contribution ne peut en revanche être modifiée que dans le cadre du compte de concours financiers *Avances à l'audiovisuel public*, en seconde partie du projet de loi de finances.

À l'inverse, les dispositions n'ayant pas d'effet sur les ressources de l'État pour l'année concernée par le projet de loi de finances doivent être déposées en seconde partie, à la condition de relever du domaine de la loi de finances.

Il est donc nécessaire de déterminer les effets sur l'équilibre budgétaire d'un amendement parlementaire préalablement à son dépôt afin de déterminer son placement en loi de finances. **À cette fin, il est important de distinguer l'année de constitution de l'assiette de l'imposition de l'année de paiement de celle-ci. Un amendement n'aura en effet une incidence sur l'équilibre budgétaire que s'il modifie le niveau de l'impôt payé au cours de l'année concernée.**

Dans le cadre d'un projet de loi de finances de l'année, à défaut d'une mention contraire au sein du dispositif, **un amendement relatif à la fiscalité de l'État est considéré comme entrant en vigueur à compter de l'année concernée par le projet de loi de finances.** Il est dès lors nécessaire de

s'intéresser aux régimes de recouvrement des différentes impositions afin de déterminer à quel moment une mesure fiscale est susceptible de produire des effets sur les recettes de l'État. Ainsi, dans le cadre d'un projet de loi de finances pour l'année N :

- s'agissant de **l'impôt sur le revenu (IR)**, l'imposition payée au cours de l'année N est assise sur les revenus perçus au cours de l'année N-1 ; par conséquent, **les amendements portant sur l'assiette ou le taux de l'impôt qui s'appliqueraient à compter de l'année N** sur la base des revenus perçus au cours de l'année N-1 ou à défaut de date d'entrée en vigueur affecteront les ressources de l'État de l'année N, ce qui conduit à déposer de tels amendements en **première partie de loi de finances**. Inversement, un amendement qui préciserait que la disposition qu'il propose s'applique « *aux revenus perçus au cours de l'année N* » ou « *est applicable au titre de l'imposition établie pour l'année N+1* » devra figurer en seconde partie de loi de finances.

Une attention toute particulière doit être apportée aux **crédits d'impôt sur le revenu** : un amendement qui étendrait **les dépenses éligibles à un crédit d'impôt à compter de l'année N** devra **figurer en seconde partie de loi de finances** – car les dépenses éligibles ne pourront être imputées logiquement que sur le montant de l'impôt payé en année N+1 ; à l'inverse, **si l'amendement rend éligibles au crédit d'impôt des dépenses effectuées en année N-1**, il devra être placé en première partie car les dépenses réalisées l'année précédente deviendraient soudainement éligibles au crédit d'impôt imputé sur l'année N ;

L'impact qu'aurait le prélèvement à la source sur les règles de placement des amendements

Les règles de placement en matière d'impôt sur le revenu devront être adaptées lors de la mise en œuvre de la réforme sur le **prélèvement à la source**. La loi de finances pour 2017 ne prévoit pas de modifications pour le paiement de l'impôt sur le revenu 2017, qui reste assis sur les revenus perçus en 2016. Toutefois, à compter de l'impôt sur le revenu 2018, l'impôt sur le revenu de l'année N sera désormais assis sur les revenus perçus durant l'année N, ce qui modifie dès lors les modalités de recouvrement et de placement en loi de finances des amendements. Quant aux revenus perçus en 2017, ils feront l'objet d'une déclaration d'impôt classique en 2018, mais seuls certains revenus dits exceptionnels seront imposés. L'imposition des revenus non exceptionnels doit en effet être annulée *via* le versement d'un « crédit d'impôt modernisation du recouvrement ». **Aussi, à compter de l'imposition des revenus perçus en 2018, les amendements s'appliquant aux « revenus perçus en N » devront figurer en première partie.**

Pour ce qui concerne les crédits d'impôt, les règles de placement resteront identiques : en effet, ces derniers seront toujours régularisés en année N+1 sur les dépenses effectuées au titre de l'année N. La création en loi de finances pour 2017 d'un acompte en mars de l'année N+1 n'a en effet pas d'impact sur le décalage d'une année des crédits d'impôt.

● s'agissant de **l'impôt sur les sociétés (IS)**, pour la plupart des entreprises, **l'imposition payée au cours de l'année N est assise sur le résultat de l'année N-1**. En effet, les entreprises redevables de l'impôt sur les sociétés doivent verser quatre acomptes au cours de l'exercice, déterminés à partir des résultats des deux derniers exercices clos, et procéder à leur régularisation au plus tard le 15 du quatrième mois qui suit la clôture de l'exercice. Par ailleurs, l'exercice de nombreuses entreprises ne coïncide pas avec l'année civile. Certaines grandes entreprises réalisant plus de 250 millions d'euros de chiffre d'affaires doivent ainsi moduler le montant du dernier acompte à verser au titre d'un exercice en fonction de l'augmentation prévisionnelle du résultat de l'année N. Ainsi, les amendements portant sur l'assiette ou le taux de l'impôt sur les sociétés dès l'année N peuvent affecter les acomptes de l'année N, modifiant par ce biais les ressources de l'État de l'année du projet de loi de finances. **Les amendements concernant le taux et l'assiette de l'impôt sur les sociétés (IS) pour l'année N ou ne précisant pas une date d'entrée en vigueur devront donc être déposés en première partie de loi de finances**. Par exemple, une disposition prolongeant un dispositif d'amortissement exceptionnel pour des applications industrielles d'automation, acquises ou créées au cours de l'année N, doit être discutée en première partie : les entreprises peuvent « *anticiper l'impact de l'amortissement exceptionnel sur leurs acomptes* »⁽¹⁾.

Concernant les **crédits d'impôt sur les sociétés**, ils sont généralement imputés sur l'impôt sur les bénéfices dû par le contribuable au titre de l'exercice au cours duquel les dépenses prises en compte pour le calcul du crédit d'impôt ont été exposées. En pratique :

– **l'imputation se fait en règle générale au moment du paiement du solde de l'impôt, qui intervient pour les exercices qui coïncident avec l'année civile, en année N+1 ;**

– **pour les exercices qui ne coïncident pas avec l'année civile** : pour certains crédits d'impôt, tels que le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) ou le crédit d'impôt recherche (CIR), il est précisé que « *les entreprises dont l'exercice ne coïncide pas avec l'année civile imputent le CICE sur l'impôt dû au titre de l'exercice clos l'année qui suit celle pendant laquelle les rémunérations ont été versées* »⁽²⁾. Ces crédits d'impôt sont donc systématiquement imputés sur l'impôt dû au titre d'un exercice qui est différent de celui au cours duquel les rémunérations ont été versées et en année N+1.

Néanmoins, il peut arriver que certaines sociétés, notamment celles dont les exercices sont clos de manière anticipée, puissent bénéficier d'un crédit d'impôt la même année. **En effet, conformément au 2 de l'article 1668 du code général des impôts, les entreprises dont l'exercice ne coïncide pas avec l'année civile procèdent à la liquidation de l'impôt sur les sociétés le 15 du**

(1) Évaluation préalable de l'article 21 de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016.

(2) Bulletin officiel des finances publiques.

quatrième mois suivant la date de clôture : les entreprises dont l'exercice est clos au plus tard le 30 août peuvent donc imputer leur crédit d'impôt sur le solde dû au titre de l'année N.

Dès lors, lorsqu'une disposition modifie un crédit d'impôt sur les sociétés, il convient de prêter une attention toute particulière à la date d'entrée en vigueur de la disposition :

– si l'amendement s'applique « *aux crédits d'impôt calculés au titre des exercices ouverts à compter de l'année N* », elle devra figurer en seconde partie de loi de finances, car les sociétés clôturant au 31 décembre N-1 ou de manière anticipée ne pourront en bénéficier que l'année suivante ;

– si le crédit d'impôt s'applique « *aux dépenses exposées à compter de l'année N* » du projet de loi de finances, il faudrait théoriquement distinguer entre les crédits d'impôt prévoyant un dispositif spécifique de report en N+1 pour les entreprises dont l'exercice ne coïncide pas avec l'année civile (CICE, CIR, etc.), et ceux n'en disposant pas. Par souci de simplification, pour l'examen de la recevabilité financière des amendements, **il a été décidé que l'ensemble de ces dispositions seraient placées en seconde partie de loi de finances, l'impact induit par les sociétés clôturant de manière anticipée ne paraissant pas suffisamment significatif** ;

– inversement, si une disposition rend éligibles à un crédit d'impôt des dépenses effectuées en année N-1, elle devra être placée en première partie de loi de finances, car un crédit d'impôt sera imputé en année N.

À titre d'exemple, une disposition prévoyant une hausse de 6 % à 7 % du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) applicable aux rémunérations versées à compter de l'année N a été placée en seconde partie de la loi de finances⁽¹⁾. Dans une logique similaire, un amendement prolongeant les dispositions de l'éco-prêt à taux zéro (éco-PTZ) – qui prend la forme d'un crédit d'impôt sur les sociétés versé en cinq fractions égales à compter de l'année qui suit la mise en forme du PTZ – devra être discuté en seconde partie de la loi de finances⁽²⁾.

(1) Article 72 de la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017.

(2) Article 108 de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016.

Le tableau suivant récapitule de manière simplifiée les différentes hypothèses de placement :

	Impôt sur le revenu		Impôt sur les sociétés	
	Partie 1 du PLF (impact sur l'année N)	Partie 2 du PLF (impact sur l'année N+1 ou au-delà)	Partie 1 du PLF (impact sur l'année N)	Partie 2 du PLF (impact sur l'année N+1 ou au-delà)
Amendement modifiant l'assiette et le taux de l'impôt ou du crédit d'impôt	– pas de date d'entrée en vigueur du dispositif ; – entre en vigueur au 1 ^{er} janvier de l'année N.	– est applicable aux revenus perçus en N ; – est applicable au titre de l'imposition établie pour l'année N+1.	– pas de date d'entrée en vigueur du dispositif ; – entre en vigueur au 1 ^{er} janvier de l'année N.	– est applicable au titre de l'imposition établie pour l'année N+1.
Amendement modifiant les dépenses éligibles au crédit d'impôt	– applicable aux dépenses effectuées en N-1.	– applicable aux dépenses exposées à compter de l'année N ; – applicable aux crédits d'impôt imputés sur l'impôt dû à compter de l'année N.	– applicable aux dépenses effectuées en N-1.	– applicable aux dépenses exposées à compter de l'année N ; – applicable aux crédits d'impôt imputés sur l'impôt dû au titre des exercices ouverts à compter de l'année N.

c. Les autres dispositions pouvant figurer en première partie de la loi de finances

Enfin, peuvent également figurer en première partie de la loi de finances les dispositions portant sur :

– le montant des prélèvements sur recettes affectés aux collectivités territoriales ou à l'Union européenne de l'année considérée ;

– l'affectation de recettes de l'État à un tiers ;

– les affectations de recettes au sein du budget de l'État, et donc en particulier aux budgets annexes et aux comptes spéciaux tels que les comptes d'affectation spéciale, si elles viennent modifier le régime des recettes du budget ou du compte ;

– l'évaluation de chacune des recettes budgétaires ;

– les plafonds des dépenses du budget général et de chaque budget annexe, les plafonds des charges de chaque catégorie de comptes spéciaux ainsi que le plafond d'autorisation des emplois rémunérés par l'État ;

– les données générales de l'équilibre budgétaire, présentées dans un tableau d'équilibre ;

– les autorisations relatives aux emprunts et à la trésorerie de l'État et les ressources et les charges de trésorerie qui concourent à la réalisation de l'équilibre financier, présentées dans un tableau de financement ;

– les modalités selon lesquelles sont utilisés les éventuels surplus, par rapport aux évaluations de la loi de finances de l'année, du produit des impositions de toute nature établies au profit de l'État.

2. Les dispositions relevant de la seconde partie de la loi de finances

La seconde partie de la loi de finances est d'abord consacrée à la répartition des dépenses de l'État par mission et par programme, dans le respect de l'article d'équilibre et des plafonds de dépenses du budget de l'État fixés par la première partie. Elle est également l'occasion de discuter de dispositions de nature fiscale qui n'affectent pas l'équilibre budgétaire de l'État de l'année.

a. Les dispositions ayant un effet sur les charges de l'État et de ses démembrements

La seconde partie de la loi de finances est souvent réduite à tort à la partie du projet de loi de finances relative aux dépenses, même s'il est vrai qu'une de ses fonctions essentielles consiste à fixer, par mission du budget général, par budget annexe et par compte spécial, le montant des autorisations d'engagement et des crédits de paiement. Elle fixe également, par ministère et par budget annexe, le plafond des autorisations d'emplois. Dans ce cadre, les parlementaires peuvent agir sur la répartition initiale des crédits budgétaires mais dans le respect de l'article 40 de la Constitution et de l'article 47 de la LOLF (*cf. infra* à propos des amendements de crédits).

La seconde partie de la loi de finances peut également « *comporter des dispositions affectant directement les dépenses budgétaires de l'année* ». De telles dispositions sont inscrites dans les dispositions permanentes de la seconde partie et sont **généralement rattachées à une mission** afin de prévoir les crédits budgétaires correspondants. Ainsi, le projet de loi de finances pour 2017 comportait des dispositions relatives à la réforme de la propagande électorale, à l'octroi d'un supplément de pension pour enfant à charge aux conjoints ou partenaires survivants de militaires, à l'amélioration de la pension de réversion des ayants cause de militaires tués dans l'exercice de leurs fonctions sur le territoire national, ou encore à la revalorisation de l'aide juridictionnelle. Un parlementaire pourra déposer de tels amendements à la condition de respecter également l'article 40 de la Constitution : **il ne peut déposer que des amendements diminuant directement les dépenses budgétaires de l'année N.**

b. Les dispositions fiscales n'affectant pas l'équilibre budgétaire de l'État

L'article 34 de la LOLF dispose que la seconde partie de la loi de finances peut comporter des « *dispositions relatives à l'assiette, au taux et aux modalités*

de recouvrement des impositions de toute nature qui n'affectent pas l'équilibre budgétaire », soit qu'elles produisent des effets différés après l'année N sur les recettes de l'État, soit qu'elles concernent les ressources des collectivités territoriales ou d'une autre personne morale.

i. Les dispositions ayant un effet différé sur les recettes fiscales de l'État

Si la première partie de la loi de finances comporte l'ensemble des dispositions relatives à la fiscalité de l'État ayant une incidence sur l'équilibre budgétaire de l'année N, **toutes les mesures fiscales affectant les recettes de l'État pour l'année N+1 ou les années ultérieures doivent figurer en seconde partie.**

Il s'agit généralement des amendements mentionnant une date d'entrée en vigueur postérieure à l'année N ou des amendements modifiant des dispositifs fiscaux dont les modalités de recouvrement sont décalées dans le temps, du fait du décalage entre l'année de constitution de l'assiette de l'impôt et l'année de paiement. De la même manière, un amendement créant un crédit d'impôt sur le revenu ou sur les sociétés pour les dépenses effectuées à partir de l'année N devra être placé en seconde partie (*cf. supra* à propos des dispositions relevant de la première partie de la loi de finances).

ii. Les dispositions relatives à la fiscalité affectée à d'autres personnes que l'État

Parce qu'elles sont sans lien avec les ressources de l'État, **les impositions de toute nature perçues par d'autres personnes que l'État – comme les collectivités territoriales ou les organismes de sécurité sociale – relèvent de la seconde partie de la loi de finances**, quelle que soit la date d'entrée en vigueur du dispositif. En effet, les dispositions majorant les recettes des collectivités territoriales ou de la sécurité sociale n'ont aucune incidence sur l'article d'équilibre et trouvent donc leur place en seconde partie de la loi de finances.

En revanche, le placement des amendements induisant des pertes de recettes pour les collectivités territoriales soulève des questions qui tiennent aux modalités particulières de compensation des exonérations de fiscalité locale. Pour être recevables au titre de l'article 40, de telles dispositions doivent être gagées afin de couvrir à due concurrence la perte fiscale subie. À cette fin, plusieurs gages sont envisageables :

– l'augmentation directe des recettes locales par la création ou la modification d'une imposition locale ;

– l'augmentation d'un prélèvement sur recettes affecté aux collectivités territoriales ;

– la création d'un dégrèvement de fiscalité locale par définition pris en charge par l'État et traité au titre de l'article 40 comme une opération sur recettes.

Les deux derniers cas sont délicats puisqu'ils doivent inclure, en compensation, une augmentation des recettes pour l'État : un prélèvement sur les recettes de l'État ou un dégrèvement doit être compensé au bénéfice de l'État. Il est donc nécessaire d'utiliser dans ce cas un « double gage » : le premier au profit des collectivités territoriales ; le second au bénéfice de l'État. Or de tels gages, s'ils n'étaient pas levés par le Gouvernement, pourraient affecter l'article d'équilibre, qui doit tenir compte du niveau des prélèvements sur recettes – dont le montant est fixé en première partie de la loi de finances – ainsi que du niveau des dégrèvements. **Pour autant, le principal (les conséquences sur la fiscalité locale) l'emporte sur l'accessoire (l'effet potentiel sur les recettes de l'État et sur l'équilibre budgétaire de l'adoption du gage) et tous les amendements relatifs à la fiscalité locale doivent donc être déposés en seconde partie de la loi de finances.**

La seconde partie de la loi de finances peut également comporter des dispositions affectant des impositions de toute nature au bénéfice de personnes morales autres que l'État et des collectivités territoriales, telles que le Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC), les chambres consulaires, les centres techniques interprofessionnels (CTI), le Centre national de la chanson, de la variété et du jazz (CNV), le Centre national pour le développement du sport (CNDS), *etc.* De tels amendements sont, en règle générale, rattachés à la mission dont relève l'opérateur, un tel rattachement constituant moins une obligation qu'une commodité de lecture. **Il est néanmoins rappelé que seules les dispositions relatives au taux et à l'assiette de taxes affectées qui ne sont pas plafonnées relèvent de la seconde partie.**

c. Les autres dispositions pouvant figurer en seconde partie de la loi de finances

Enfin, peuvent également figurer en seconde partie de la loi de finances les dispositions qui :

- autorisent l'octroi des garanties de l'État et fixent leur régime ;
- autorisent l'État à prendre en charge les dettes de tiers ou à constituer tout autre engagement correspondant à une reconnaissance unilatérale de dette et fixent le régime de cette prise en charge ou de cet engagement ;
- définissent les modalités de répartition des concours de l'État aux collectivités territoriales : la répartition de la dotation s'effectuant à enveloppe fermée – puisque son montant est fixé en première partie de la loi de finances – elle n'est pas susceptible d'affecter l'article d'équilibre ;
- approuvent des conventions financières ;
- sont relatives à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques ;

– sont relatives à la comptabilité de l'État et au régime de la responsabilité pécuniaire des agents des services publics.

Le président de la commission des finances a également déclaré recevable en seconde partie de la loi de finances un amendement se contentant de **renommer une imposition de toute nature**. Si une telle mesure n'a certes pas de conséquences sur les recettes fiscales de l'État, elle est toutefois intrinsèque aux modalités de recouvrement des impositions de toute nature.

La bipartition des lois de finances rectificatives

L'article 35 de la LOLF définit le contenu et la structure des lois de finances rectificatives en précisant que « *les lois de finances rectificatives sont présentées en partie ou en totalité dans les mêmes formes que la loi de finances de l'année* ». La bipartition s'applique donc selon les mêmes règles aux lois de finances rectificatives.

Aussi, **les mêmes règles que celles décrites pour la loi de finances initiale s'appliquent**, à la différence près que dans le cadre des lois de finances rectificatives, le critère retenu est celui de l'incidence de la disposition concernée sur le budget en cours, et donc l'équilibre de l'exercice en cours de réalisation, et non celui de l'exercice à venir.

Une difficulté se pose dès lors quant au placement des mesures relatives à la fiscalité d'État dans le cadre de la loi de finances rectificative de fin d'année. Par principe, et sauf mention d'une date d'entrée en vigueur rétroactive, l'ensemble des dispositions fiscales doivent figurer en seconde partie de cette loi de finances. La raison en est simple : matériellement, eu égard aux contraintes temporelles relatives au vote, à la promulgation et à la publication de la loi, de telles mesures ne peuvent pas entrer en vigueur avant la toute fin de l'année et ne peuvent donc pas produire d'effets avant le début de l'exercice suivant. Toutefois, si une date d'entrée en vigueur antérieure est explicitement mentionnée dans le dispositif de l'amendement, celui-ci sera placé en première partie de la loi de finances rectificative car il aura un effet rétroactif.

Dans le cadre de l'examen de la loi de finances rectificative de fin d'année, **toute mesure budgétaire qui n'emporte aucune conséquence sur l'année en cours est également irrecevable**, laissant dès lors peu de marges de manœuvre au législateur pour déposer de tels amendements. De plus, en fin d'exercice, les crédits votés en loi de finances initiale sont quasi-intégralement consommés : **la compensation de l'augmentation des crédits d'un programme par la minoration de ceux d'un autre n'a donc aucune réalité**. Il demeure en revanche possible de revenir en loi de finances rectificative sur une annulation de crédits à laquelle aurait procédé le Gouvernement, à la condition *sine qua non* de la compenser au sein de l'amendement grâce à la baisse équivalente d'une ouverture de crédits.

La distinction entre articles rattachés et non rattachés

La LOLF n'énonce aucune règle particulière concernant le placement des dispositions relevant de la seconde partie entre les articles non rattachés et les articles rattachés à une mission. Il s'agit avant tout d'une règle de commodité de lecture et de respect des prérogatives du rapporteur général et des différents rapporteurs spéciaux dans leur domaine respectif.

Dans ce cadre, il est établi que les dispositions de nature fiscale doivent être placées au sein des articles non rattachés. À l'inverse, les dispositions relatives aux dépenses – telles que les amendements de crédits – ou celles relatives à des taxes affectées à un organisme lié à une mission sont rattachées à une mission. Le rattachement doit être justifié par la présence de l'organisme bénéficiant de la taxe affectée au sein des opérateurs de la mission ou par le fait que l'amendement touche directement les crédits budgétaires de la mission.

3. Le cas particulier des amendements de crédits

La loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 a renouvelé le principe de spécialité budgétaire : les crédits du budget de l'État sont ventilés par mission, programme et action.

a. Les amendements parlementaires peuvent modifier une partie de la nomenclature budgétaire

L'article 34 de la LOLF dispose que « *dans la seconde partie, la loi de finances de l'année [...] fixe, pour le budget général, par mission, le montant des autorisations d'engagement et des crédits de paiement* ». L'article 7 précise par ailleurs que la mission, qui peut être ministérielle ou interministérielle, « *comprend un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie* », sachant qu'un « *programme regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère et auquel sont associés des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation* ».

Il résulte de ces deux articles que :

- la mission est l'unité de vote des crédits par le Parlement ;
- le programme en est l'unité de spécialisation, constituant pour les gestionnaires une enveloppe limitative, dont les règles de modification en cours d'exercice sont strictement encadrées par la loi organique ;
- les programmes se déclinent en actions dont le contenu est précisé dans les documents budgétaires, en particulier les projets annuels de performances (PAP) ;

– les programmes sont assortis d'un dispositif de mesure de la performance des crédits.

i. Un amendement parlementaire ne peut créer une mission

Au sein de cette nomenclature budgétaire, la marge de manœuvre des parlementaires est limitée. **En application de l'article 7 de la LOLF, « seule une disposition de loi de finances d'initiative gouvernementale peut créer une mission »**. Un amendement parlementaire proposant la création d'une nouvelle mission serait donc irrecevable. L'impossibilité de créer une mission résulte également de **l'article 47, qui dispose qu'« au sens des articles 34 et 40 de la Constitution, la charge s'entend, s'agissant des amendements s'appliquant aux crédits, de la mission »**. La création d'une nouvelle mission serait dès lors considérée comme une charge pour les finances publiques, et dès lors irrecevable au titre de l'article 40.

Par création d'une nouvelle mission, il faut bien évidemment entendre création *ex nihilo*, mais également création par scission d'une mission existante. De même, la transformation d'une mission en une autre, notamment par changement de son intitulé, serait assimilée à une création de mission, et donc irrecevable : un amendement en ce sens aurait pour effet de faire apparaître dans la nomenclature budgétaire une mission qui, antérieurement, n'y figurait pas. Néanmoins, le président de la commission des finances a jugé qu'il est possible de compléter le nom d'une mission existante pour tenir compte de changements intervenus dans la destination de ses crédits.

L'interdiction de création d'une mission s'applique également, dans les mêmes conditions, aux budgets annexes et aux comptes spéciaux dotés de crédits, chacun d'entre eux constituant, au sens des articles 18 et 20 de la LOLF, une mission au sens des articles 7 et 47 de la LOLF.

Il est en revanche possible de supprimer une mission par amendement parlementaire, amendement vertueux du point de vue de l'article 40 de la Constitution, et auquel aucune disposition de la LOLF ne semble pouvoir être opposée. En effet, par analogie avec la règle de l'unité de vote selon laquelle un parlementaire peut toujours proposer la suppression d'un article d'un projet ou d'une proposition de loi au motif qu'il peut également décider de voter contre son adoption, un parlementaire peut proposer de supprimer une mission car le vote du Parlement s'effectue par mission budgétaire.

ii. Un amendement parlementaire peut, sous certaines conditions, modifier la ventilation d'une mission en programmes

Sous réserve de respecter les prescriptions de l'article 47 de la LOLF, c'est-à-dire de ne pas augmenter le montant global des crédits de la mission, les parlementaires peuvent modifier la décomposition en programmes de la mission. Il est loisible à un parlementaire de créer un programme au sein d'une mission. Il est également possible de proposer par amendement la suppression ou

la fusion de programmes, sous réserve de conserver au moins deux programmes au sein de la mission. **Le Conseil constitutionnel a en effet jugé qu'« une mission ne saurait comporter un programme unique »** ⁽¹⁾, l'article 7 de la LOLF définissant clairement la mission comme « un ensemble de programmes ».

- iii. Les actions et les dispositifs de mesure de la performance ne sont pas amendables

Il n'est pas possible de modifier par amendement parlementaire la répartition des programmes en actions, que ce soit par création, suppression ou réaffectation. En effet, la ventilation des crédits d'un programme en actions – présentée dans des annexes budgétaires par les PAP – est dépourvue de portée législative et n'a qu'une valeur indicative. Elle n'est donc pas amendable et ne fait pas l'objet d'un vote particulier. **Les amendements parlementaires proposant de réaffecter les crédits entre différentes actions au sein d'un programme seront donc déclarés irrecevables.**

Il en est de même du dispositif de mesure de la performance des crédits, figurant également dans les documents budgétaires. Objectifs, indicateurs et résultats peuvent être commentés voire critiqués par les parlementaires, mais en aucun cas amendés. En effet, l'autorisation parlementaire porte sur les crédits, non sur les objectifs qu'ils poursuivent ou les instruments de mesure de leur efficacité.

b. Les amendements parlementaires peuvent modifier les crédits au sein d'une mission

Dans sa décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001 relative à la LOLF, le Conseil constitutionnel constatait que les dispositions de l'article 47, « combinées avec celles figurant à l'article 7, offrent aux membres du Parlement la faculté nouvelle de présenter des amendements majorant les crédits d'un ou plusieurs programmes ou dotations inclus dans une mission, à condition de ne pas augmenter les crédits de celle-ci ».

Il s'agit là d'une avancée importante par rapport au régime de l'ordonnance organique n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, qui interdisait tout mouvement de crédits d'origine parlementaire entre chapitres, alors unité de spécialité.

- i. Les amendements de crédits peuvent réallouer les moyens entre les programmes, sans augmentation des crédits de la mission

Il est désormais possible, par amendement parlementaire :

– de diminuer le montant global des crédits de la mission, par minoration d'un ou plusieurs des programmes qui la composent ;

(1) *Décision n° 2005-530 DC du 29 décembre 2005, Loi de finances pour 2006.*

– de diminuer le montant d’un ou plusieurs programmes afin d’augmenter à due concurrence, ou dans des proportions moins importantes, un ou plusieurs autres programmes ;

– de créer un programme et de l’abonder par minoration d’un ou plusieurs autres programmes ;

– de supprimer un ou plusieurs programmes, sous réserve d’en maintenir au moins deux.

Il n’est en revanche pas possible :

– **de ramener à zéro le montant d’un programme**, ou de créer un programme sans le doter. En effet, l’article 7 de la LOLF dispose clairement qu’un programme est constitué de crédits ;

– **d’augmenter les crédits de la mission**, sauf dans des cas exceptionnels de rétablissement du texte initial proposé par le Gouvernement ou d’un texte intermédiaire (*cf. infra*) ;

– **d’opérer des mouvements de crédits entre programmes de missions différentes**, quand bien même le solde pour le budget de l’État serait nul ou positif. Un amendement en ce sens aboutirait en effet à majorer les crédits d’une des missions concernées, et tomberait donc sous le coup de l’article 47 de la LOLF et de l’article 40 de la Constitution.

ii. Les amendements doivent tenir compte des différentes catégories de crédits

Les amendements de crédits doivent tenir compte de la distinction entre autorisations d’engagement (AE) et crédits de paiement (CP). En effet, si certains crédits sont présentés en « AE = CP », ce n’est pas toujours le cas, en particulier s’agissant des dépenses d’investissement, les paiements d’une année servant le plus souvent à honorer des engagements pris une ou plusieurs années auparavant. À titre d’exemple, la loi de finances pour 2017 comprend une mission *Investissements d’avenir* dotée de 10 milliards d’euros en AE, mais sans aucune dotation en CP.

Les amendements de crédits devront donc préciser s’ils portent sur les AE, les CP, ou les deux. Un parlementaire peut en effet proposer :

– de modifier les seules AE ;

– de modifier les seuls CP ;

– de modifier les AE et les CP pour des montants différents ;

– de modifier les AE et les CP symétriquement, ce qui est le cas le plus fréquent.

Il existe également des crédits dits évaluatifs dont la spécificité réside dans le fait que les dépenses auxquelles ils s'appliquent peuvent s'imputer au-delà des crédits ouverts. L'article 10 de la LOLF dresse la liste des crédits évaluatifs : leur spécificité s'explique par la nature incertaine des dépenses qu'ils financent, telles que les charges de la dette de l'État, les remboursements, restitutions et dégrèvements d'impôts, ou encore la mise en jeu des garanties accordées par l'État.

Si l'article 10 de la LOLF dispose que ces crédits « *sont ouverts sur des programmes distincts des programmes dotés de crédits limitatifs* », une mission peut en revanche comporter un programme doté de crédits limitatifs et un autre de crédits évaluatifs. **Dans ce cas, il n'est pas possible d'augmenter par amendement parlementaire le programme doté de crédits limitatifs en minorant celui doté de crédits évaluatifs.** En effet, l'augmentation des crédits limitatifs serait alors certaine, tandis que la réduction des crédits évaluatifs serait, compte tenu de leur spécificité, sans portée. En revanche, un amendement modifiant la répartition entre deux programmes de crédits évaluatifs serait recevable.

Enfin, il est utile de préciser que la règle de fongibilité asymétrique est une règle de gestion ne s'imposant pas aux parlementaires. Il est en effet **possible d'augmenter par amendement les crédits du titre 2⁽¹⁾, relatifs aux dépenses de personnel**, à condition de ne pas augmenter les crédits de la mission. Par analogie, un parlementaire pourra proposer de modifier les plafonds d'emplois entre programmes au sein d'une même mission, à la condition de ne pas augmenter le plafond d'emplois de la mission.

iii. La base de référence en matière d'amendements de crédits est spécifique

En matière d'amendements de crédits, la base de référence obéit à des règles spécifiques, qui sont quelque peu distinctes de celles évoquées précédemment. **En effet, la base de référence est le montant global des crédits de la mission proposé par le projet de loi de finances pour l'année N, et non le montant voté pour la même mission au titre de l'année N-1.** Si ce montant n'est pas considéré, du point de vue de l'article 40, comme le droit existant, c'est en raison du **principe d'annualité budgétaire**, qui s'oppose à la reconduction automatique des crédits, ainsi qu'en dispose l'article 15 de la LOLF (« *Les crédits ouverts [...] au titre d'une année ne créent aucun droit au titre des années suivantes.* ») Serait donc irrecevable un amendement ayant pour effet d'augmenter les crédits d'une mission pour les porter au niveau des crédits votés l'année précédente pour cette même mission.

(1) La LOLF prévoit pour les responsables de programmes une double autorisation parlementaire : un plafond global pour l'ensemble du programme et un plafond spécifique pour les crédits du titre 2, correspondant aux dépenses de personnel. Des réallocations de crédits peuvent être opérées au sein du programme sans augmenter les dépenses de personnel du titre 2 – c'est le principe budgétaire de fongibilité asymétrique des crédits.

Ne serait pas davantage recevable l'amendement qui, à l'occasion de l'examen d'un projet de loi de finances rectificative, proposerait de revenir sur une annulation de crédits opérée par le Gouvernement. Il faut rappeler que l'autorisation parlementaire donne au Gouvernement la possibilité de dépenser les crédits mis à sa disposition, mais ne l'y oblige pas. L'article 14 de la LOLF permet ainsi d'annuler des crédits par décret, soit parce que ces crédits sont devenus sans objet, soit « *afin de prévenir une détérioration de l'équilibre budgétaire* ». **La nouvelle base de référence est alors celle résultant de l'annulation, et non du vote initial du Parlement.** Le Conseil constitutionnel a en effet jugé qu'un amendement parlementaire qui rétablirait les crédits au niveau de ce vote constituerait « *une augmentation des charges publiques telles qu'elles s'établissaient à la suite des annulations de crédits* »⁽¹⁾.

Après examen du projet de loi de finances initial par le Sénat, la commission mixte paritaire (CMP) ou, en cas d'échec de la CMP, l'Assemblée nationale peut souhaiter le rétablissement du projet de loi de finances initial ou du texte voté par l'Assemblée, qui constituent une base de référence possible pour l'initiative parlementaire. Pourraient alors être recevables des amendements de crédits au solde positif :

– si le Sénat a rejeté les crédits d'une mission, serait recevable l'amendement augmentant les crédits des programmes de la mission afin de rétablir le texte voté par l'Assemblée nationale ;

– si le Sénat a réduit le montant d'un programme de 50 millions d'euros et augmenté un autre programme de 30 millions d'euros, serait recevable l'amendement augmentant le premier programme de 20 millions d'euros, car il n'augmenterait pas, pour la mission, le montant global voté par l'Assemblée ;

– si lors de l'examen du texte au Sénat, le Gouvernement a minoré les crédits d'une mission pour majorer ceux d'une autre, le retour au texte de l'Assemblée est possible par amendement parlementaire, ce qui implique la rédaction de deux amendements distincts, l'un augmentant les crédits de la mission minorée (dans les limites du vote de l'Assemblée), l'autre diminuant les crédits de la mission majorée, afin de maintenir l'équilibre général. Sans dépôt du second amendement, le premier serait irrecevable sur le fondement de la jurisprudence « *beurre et argent du beurre* ».

iv. Les amendements de crédits doivent respecter des exigences de motivation spécifiques

En application de l'article 98 du Règlement de l'Assemblée nationale, tout amendement doit être motivé. Mais cette exigence est plus forte encore s'agissant des amendements de crédits, **l'article 47 de la LOLF disposant que « *tout amendement doit être motivé et accompagné des moyens qui le justifient* »**. Dans sa décision précitée relative à la LOLF, le Conseil constitutionnel a précisé que la

(1) *Décision n° 85-203 DC précitée.*

motivation ainsi exigée doit permettre, « *dans le cadre des procédures d'examen de la recevabilité financière, de vérifier la réalité de la compensation* ».

La réalité de la compensation exige en tout premier lieu l'existence de crédits suffisants sur le programme minoré. Serait ainsi irrecevable un amendement prélevant 50 millions d'euros sur un programme ne comptant que 30 millions d'euros. Au-delà de ce cas flagrant d'inconsistance de la compensation, **il faut noter que sont en principe irrecevables les amendements de crédits au projet de loi de finances rectificative de fin d'année.** En effet, en fin d'exercice, les crédits votés en loi de finances initiale sont intégralement ou quasi-intégralement consommés : la compensation de l'augmentation des crédits d'un programme par la minoration de ceux d'un autre n'aurait donc aucune réalité. Ce raisonnement ne peut en revanche s'appliquer aux collectifs de début ou de milieu d'exercice : les crédits ne sont pas intégralement consommés et il n'est pas irréaliste de vouloir, par amendement parlementaire, procéder à des réallocations.

Mais le fait que la compensation soit financièrement réaliste ne suffit pas à satisfaire à l'obligation de motivation. **Celle-ci implique en effet d'indiquer clairement les motifs et l'imputation du mouvement de crédits proposé.** Concrètement, cela suppose que l'auteur de l'amendement justifie, dans l'exposé sommaire, pourquoi il souhaite augmenter les crédits d'un programme et comment il souhaite financer la diminution de crédits concomitante. La technique la plus simple consiste à indiquer, au sein du programme minoré, l'action sur laquelle seraient prélevés les crédits et les raisons pour lesquelles des économies sont possibles sur cette action. En cas de réallocation, il est également nécessaire de préciser l'action qui bénéficiera de la réallocation et les raisons d'un tel choix.

II. LA PROTECTION DU DOMAINE DES LOIS DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

L'institution des lois de financement de la sécurité sociale en 1996 s'est accompagnée d'un encadrement de l'initiative parlementaire dans le champ des finances sociales. **En effet, l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale, dans sa rédaction issue de la loi organique n° 96-646 du 22 juillet 1996 relative aux lois de financement de la sécurité sociale, précisait déjà le domaine réservé des lois de financement de la sécurité sociale, tout en les protégeant contre la présence ou l'intrusion de dispositions qui seraient étrangères à leur objet.**

La loi organique n° 2005-881 du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale (LOLFSS) est venue compléter cet article, pour définir le domaine partagé des lois de financement, autrement dit les dispositions qui peuvent y figurer, mais sans obligation ni exclusivité (V de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale). Tout comme pour la LOLF, des dispositions organiques relatives aux lois de financement s'imposent également au Gouvernement.

Le IV de l'article L.O. 111-7-1 du même code précise ainsi que « *les amendements non conformes aux dispositions du présent chapitre [le chapitre I^{er} bis, où est codifiée la LOLFSS] sont irrecevables* ». S'agissant donc des initiatives des députés, aux termes de l'article 89 du Règlement de l'Assemblée, cette irrecevabilité est appréciée dans les mêmes conditions que pour l'application de l'article 40 de la Constitution : c'est le président de la commission des finances qui est chargé d'examiner la recevabilité des amendements au regard des dispositions organiques et une délégation du Bureau de l'Assemblée qui apprécie cette recevabilité pour les propositions de loi des députés.

Au Sénat, la procédure diffère puisque l'article 45 du Règlement prévoit que « la commission des affaires sociales examine la recevabilité des amendements déposés au regard de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale », la commission des finances n'étant amenée à prendre en considération les règles relatives au champ exclusif des lois de financement que dans le cadre des amendement aux projets de loi de finances, où elle est en charge de censurer tout amendement au projet de loi de finances qui entrerait dans le champ exclusif des lois de financement.

Par ailleurs, aux termes du IV de l'article L.O. 111-7 du même code, « tout amendement doit être motivé et accompagné des justifications qui en permettent la mise en œuvre ». Cette formulation conduit à rendre cette disposition également applicable aux amendements du Gouvernement. Une règle similaire est prévue à l'article 47 de la LOLF, qui dispose que « tout amendement doit être motivé et accompagné des développements des moyens qui le justifient », l'exigence de motivation ayant pour but d'exclure des amendements purement indicatifs et sans portée réelle. Un amendement à un projet de loi de financement

dont l'exposé sommaire se contenterait d'indiquer que la disposition proposée « se justifie par son texte même » serait donc rigoureusement irrecevable ⁽¹⁾.

Le contrôle du respect des dispositions organiques est assuré, en aval, par le Conseil constitutionnel qui, lorsqu'il est saisi du texte d'un projet de loi de financement, censure d'office les dispositions contraires à la loi organique. L'affirmation par l'article 34 de la Constitution ⁽²⁾ d'une catégorie particulière de lois relatives au financement de la sécurité sociale va de pair avec la protection particulière dont ces dernières bénéficient, au profit notamment du Parlement lui-même : étant donné le cadre contraint des délais constitutionnels fixés pour la procédure d'examen des lois de financement ⁽³⁾, il importe que le texte ne soit pas encombré de dispositions qui seraient étrangères à son objet. Ainsi, en loi de financement, **les amendements parlementaires qui ne relèvent ni du monopole de la loi de financement, ni de son domaine facultatif, sont logiquement irrecevables.**

Si les règles organiques s'appliquent autant au Gouvernement qu'au Parlement, elles ne font pas l'objet d'un contrôle au même moment de la procédure législative. Le contrôle de la recevabilité financière des amendements des députés est, conformément à l'article 89 du Règlement de l'Assemblée nationale, effectué au dépôt. En revanche, le respect par le Gouvernement – ou le cas échéant, par le Parlement – des dispositions organiques est assuré en aval, par le Conseil constitutionnel, lorsqu'il est saisi de la loi de financement de l'année.

Ce double contrôle explique certaines spécificités de la censure des « cavaliers sociaux », et notamment le fait que le Conseil constitutionnel peut être amené à censurer des dispositions d'origine parlementaire qui n'auraient pas été jugées irrecevables au dépôt. En effet, la préservation du droit d'amendement parlementaire conduit à **accepter les amendements déposés sur un article du projet qui aurait été indûment placé par le Gouvernement en loi de financement**, sous réserve, bien sûr, que ces amendements soient bien par ailleurs recevables au regard de l'article 40 de la Constitution.

(1) L'article 98 du Règlement de l'Assemblée nationale et l'article 48 du Règlement du Sénat édictent une règle générale de motivation sommaire des amendements ou sous-amendements, quel que soit leur auteur, et sur tout projet ou proposition de loi.

(2) « Les lois de financement de la sécurité sociale déterminent les conditions générales de son équilibre financier et, compte tenu de leurs prévisions de recettes, fixent ses objectifs de dépenses, dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique. »

(3) Aux termes des articles 45 et 47-1 de la Constitution, le projet de loi de financement de la sécurité sociale ne fait l'objet que d'une seule lecture dans chaque chambre. L'Assemblée nationale dispose de vingt jours après le dépôt du projet et le Sénat de quinze jours après avoir été saisi, le texte définitif devant être adopté dans les cinquante jours suivant le dépôt du projet de loi, faute de quoi il peut être mis en œuvre par voie d'ordonnance.

A. LES ORGANISMES ENTRANT DANS LE CHAMP DES LOIS DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

Si les règles de la recevabilité financière relatives à l'article 40 de la Constitution s'appliquent à l'ensemble des administrations de sécurité sociale (ASSO), le périmètre des organismes relevant des lois de financement de la sécurité sociale est moins large que ce dernier.

1. Le champ des lois de financement

Relèvent, bien entendu, en premier lieu, du champ de la loi de financement **les régimes obligatoires de base de sécurité sociale (ROBSS)** : outre le régime général, les principaux régimes de base sont le régime des salariés agricoles, le régime des exploitants agricoles, le régime de base du Régime social des indépendants (RSI) ou encore la Caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales (CNAVPL) de base, mais également les régimes spéciaux de la SNCF et de la RATP ainsi que la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales (CNRACL).

Un document présentant la liste des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale est adressé tous les trois ans au Parlement en vertu du IV de l'article L.O. 111-4 du code de la sécurité sociale⁽¹⁾. La dernière version de cette liste a été transmise dans le cadre du projet de loi de financement pour 2015.

S'agissant des autres organismes situés dans le champ de la loi de financement, l'article L.O. 111-4 du code de la sécurité sociale distingue :

– les organismes concourant au financement des régimes obligatoires de base, à l'amortissement de leur dette et à la mise en réserve de recettes à leur profit ;

– les organismes financés par des régimes obligatoires de base ;

– les fonds comptables retraçant le financement de dépenses spécifiques relevant d'un régime obligatoire de base ;

– enfin, les organismes qui financent et gèrent des dépenses relevant de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM).

Ce champ recouvre l'ensemble des organismes dont les comptes sont présentés dans l'annexe 8 au projet de loi de financement de la sécurité sociale, qui sont, à la date de publication du présent rapport⁽²⁾ :

– le Fonds de solidarité vieillesse (FSV) ;

(1) Document triennal « Liste des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale » présenté en annexe au projet de loi de financement de la sécurité sociale.

(2) Annexe 8 au projet de loi de financement pour 2017.

- le Fonds de réserve pour les retraites (FRR) ;
- la Caisse d’amortissement de la dette sociale (CADES) ;
- le Fonds de financement de la protection complémentaire de la couverture universelle des risques maladie (Fonds CMU) ;
- la Caisse nationale de solidarité pour l’autonomie (CNSA) ;
- le Fonds d’indemnisation des victimes de l’amiante (FIVA) ;
- le Fonds de cessation anticipée d’activité des travailleurs de l’amiante (FCAATA) ;
- l’Office national d’indemnisation des accidents médicaux, des affections iatrogènes et des infections nosocomiales (ONIAM) ;
- l’Agence nationale du développement professionnel continu ;
- le Fonds pour la modernisation des établissements de santé publics et privés (FMESPP) ;
- la Haute Autorité de santé (HAS) ;
- l’Agence de la biomédecine (ABM) ;
- l’Institut national de la transfusion sanguine (INTS) ;
- l’Établissement français du sang (EFS) ;
- l’Agence technique de l’information sur l’hospitalisation (ATIH) ;
- l’Agence nationale de santé publique (ANSP) ;
- le fonds d’intervention régional (FIR) ;
- le Centre national de gestion des praticiens hospitaliers et des personnels de direction de la fonction publique hospitalière (CNG) ;
- l’Agence nationale d’appui à la performance (ANAP) ;
- l’Agence des systèmes d’information partagés de santé (ASIP).

L'intégration du Fonds CMU dans le champ de la loi de financement

Le précédent rapport sur la recevabilité financière des initiatives parlementaires analysait le Fonds de financement de la protection complémentaire de la couverture universelle du risque maladie (« Fonds CMU ») comme étant hors du champ de la loi de financement de la sécurité sociale⁽¹⁾ : absent à cette date de l'annexe 8 au projet de loi de financement retraçant la liste des organismes entrant dans le champ de la loi de financement, il était par ailleurs financé partiellement par des dotations budgétaires. Le président de la commission des finances avait ainsi déclaré irrecevables en loi de financement des amendements proposant de modifier le régime de la contribution sur les organismes complémentaires affectée au Fonds CMU.

Cette jurisprudence doit être aujourd'hui modifiée. **En effet, depuis 2013, le Fonds CMU ne reçoit plus de dotation budgétaire et est financé exclusivement par une taxe sur les organismes complémentaires.** L'article 22 de la loi de financement pour 2015 a ainsi procédé à une rationalisation de la fiscalité des contrats d'assurance maladie complémentaire, modifiant de ce fait les modalités de l'affectation de cette taxe au Fonds CMU – sans que cette disposition fasse l'objet d'une censure du Conseil constitutionnel. En toute logique, le Fonds CMU apparaît désormais dans la liste des organismes mentionnés à l'annexe 8 au projet de loi de financement.

Il fait donc désormais partie des organismes entrant dans le champ de la loi de financement.

2. Les organismes hors champ des lois de financement

En premier lieu, un amendement parlementaire qui ne concerne ni des régimes obligatoires de base ou des organismes concourant à leur financement, à l'amortissement de leur dette ou à la mise en réserve de recettes à leur profit, ni des organismes finançant ou gérant des dépenses relevant de l'ONDAM, n'a pas sa place en loi de financement.

L'irrecevabilité organique est tout d'abord opposée à des amendements qui concerneraient les régimes complémentaires obligatoires ou facultatifs – qu'ils soient d'assurance maladie (mutuelles, institutions de prévoyance, *etc.*) ou d'assurance vieillesse (AGIRC, ARRCO, IRCANTEC, *etc.*). Ont, de ce fait, été jugées étrangères au domaine de la loi de financement des dispositions interdisant la création de certains régimes de retraite complémentaires facultatifs⁽²⁾, ou prévoyant d'associer les organismes d'assurance maladie complémentaires aux recours des organismes de sécurité sociale contre les tiers responsables⁽³⁾ – décision réitérée par la censure d'une section de l'article 16 de la loi de financement pour 2015 relative aux recours contre des tiers par les organismes d'assurance maladie complémentaires⁽⁴⁾.

(1) Rapport n° 4392 (XIII^e législature) précité, p. 159.

(2) Décision n° 2006-544 DC du 14 décembre 2006, Loi de financement de la sécurité sociale pour 2007.

(3) Décision n° 2004-508 DC du 16 décembre 2004, Loi de financement de la sécurité sociale pour 2005.

(4) Décision n° 2014-706 DC du 18 décembre 2014, Loi de financement de la sécurité sociale pour 2015.

Ainsi, de nombreux organismes gravitant dans la sphère sociale, mais n'étant pas financés par les régimes obligatoires de base ou ne concourant pas au financement de ces derniers, ne sauraient faire l'objet de dispositions en loi de financement.

Les dispositions relatives aux relations du travail sont également étrangères au domaine des lois de financement : c'est le cas pour l'assurance chômage, l'UNEDIC ne figurant pas parmi les organismes situés dans le champ des lois de financement, malgré son mode de financement – des cotisations sociales – et son statut d'administration publique. **Seules les mesures qui ont un impact direct sur le financement de la branche accidents du travail et maladies professionnelles (AT-MP) peuvent en effet trouver leur place en loi de financement** : tel n'est pas le cas de mesures plus générales qui ne porteraient que sur les relations entre salariés et employeurs face aux risques, comme le partage de la charge du congé maternité entre employeurs pour les salariés à temps partiel ou encore la simplification de la présentation des cotisations et contributions salariales sur la feuille de paie. Le Conseil constitutionnel a également censuré des dispositions visant à renforcer les obligations de contrôle des donneurs d'ordre sur les entreprises sous-traitantes en matière de lutte contre le travail dissimulé ⁽¹⁾ ou encore la possibilité pour le salarié de convertir un repos compensateur de remplacement en une majoration salariale ⁽²⁾, quand bien même cette conversion emporte nécessairement assujettissement aux cotisations sociales, **ce dernier effet étant trop indirect** sur les conditions générales de l'équilibre financier des régimes de base ou des organismes concourant à leur financement.

Il est cependant nécessaire de rappeler que si le régime d'indemnisation du chômage demeure en dehors du champ de la LFSS, il reste néanmoins inclus dans le champ d'application de l'article 40 de la Constitution.

B. LE DOMAINE EXCLUSIVEMENT RÉSERVÉ AUX LOIS DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

Le domaine exclusif des lois de financement de la sécurité sociale est défini à l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale. On peut distinguer :

– **un domaine exclusif et obligatoire**, constitué par la détermination des conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale, en application des I et II de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale ;

– **un domaine exclusif mais facultatif**, défini aux III et IV du même article : l'affectation à un tiers de recettes de la sécurité sociale et les exonérations de cotisations sociales non compensées.

(1) *Décision n° 2005-528 DC du 15 décembre 2005*, Loi de financement de la sécurité sociale pour 2006.

(2) *Décision n° 2007-558 du 13 décembre 2007*, Loi de financement de la sécurité sociale pour 2008.

Ces dispositions sont donc irrecevables dans toute autre loi, y compris en loi de finances.

En ce qui concerne les seules lois de financement rectificatives de la sécurité sociale, l'article liminaire fait également partie du domaine obligatoire, et, en vertu du raisonnement qui prévaut pour les autres lois financières concernées (*cf. supra*), il appartient de fait au domaine exclusif. Si la loi organique de 2012 a privilégié l'insertion d'un article liminaire en loi de finances initiale et non au sein de la loi de financement de la sécurité sociale de l'année, c'est que le vote définitif d'un tel article en loi de finances, qui intervient postérieurement à celui de la loi de financement, permet au Parlement de se prononcer sur un article stabilisé qui prendra en compte la totalité des décisions budgétaires adoptées pour l'année à venir.

1. Les dispositions modifiant les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale

Seul le Gouvernement dispose de l'initiative pour définir les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale, conformément à l'article 47-1 de la Constitution : il ne saurait en effet y avoir de proposition de loi de financement de la sécurité sociale. Les parlementaires peuvent en revanche proposer de modifier cet équilibre, sous réserve des contraintes que leur impose l'article 40 de la Constitution.

L'article 34 de la Constitution dispose que « *les lois de financement de la sécurité sociale déterminent les conditions générales de son équilibre financier et, compte tenu de leurs prévisions de recettes, fixent ses objectifs de dépenses, dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique* ».

Tout amendement ou proposition de loi modifiant de manière directe, hors loi de financement, les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale pour l'année à venir ou pour l'année en cours est donc irrecevable. Sont considérées à ce titre comme ayant un impact sur les conditions générales de l'équilibre financier l'ensemble des dispositions suivantes, définies précisément par le I de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale, le II du même article énonçant que « *seules des lois de financement peuvent modifier les dispositions prises en vertu du I* » :

– **les objectifs de dépenses** des régimes obligatoires de base, en particulier l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM), ainsi que les charges prévisionnelles des organismes concourant à leur financement ;

– **les prévisions de recettes** de l'ensemble des régimes obligatoires de base et des organismes concourant à leur financement ;

– **les modalités d'emploi des excédents ou de couverture des déficits** de ces régimes et de leurs fonds de financement ;

– **les plafonds d'emprunt** des régimes obligatoires de base et des organismes concourant à leur financement ;

– et enfin, **l'objectif d'amortissement de la dette sociale**.

Ainsi, un amendement parlementaire qui propose de réduire une dépense entrant dans le champ de l'ONDAM ou une recette affectée au régime général n'aura sa place qu'en loi de financement **si la disposition proposée modifie les conditions générales de l'équilibre financier**. Concernant les dépenses, une majoration, quel que soit son niveau, serait en tout état de cause irrecevable au titre de l'article 40 de la Constitution. Ce cas de figure ne pourrait donc concerner qu'une baisse significative des dépenses, ou toute mesure massive sur les recettes, à la hausse comme à la baisse ⁽¹⁾.

Cela ne signifie pas en revanche qu'il soit totalement impossible pour un amendement parlementaire de modifier ou de supprimer une recette affectée à la sécurité sociale en dehors d'une loi de financement de la sécurité sociale, sous réserve qu'elle soit correctement gagée. **Cette modification peut en effet porter sur des montants « modestes » sans modifier les conditions générales de l'équilibre financier**. Ainsi, les nombreux amendements déposés lors de la discussion du projet de loi de finances pour 2017 relatifs à la suppression de taxes sectorielles de l'agroalimentaire affectées à la sécurité sociale (taxe sur les huiles végétales, taxe sur les farines, taxe sur les boissons énergisantes, taxe sur les boissons alcoolisées...) sont recevables en seconde partie de la loi de finances, de même que des amendements modifiant le taux de la taxe sur les salaires ou de la taxe sur les véhicules de société.

L'amendement peut également créer une fraction supplémentaire ou une taxe additionnelle à l'une de ces recettes, qui serait affectée à une autre personne morale que les organismes de sécurité sociale, n'occasionnant donc pas de perte de recettes pour ces derniers. Ainsi, un amendement proposant, en loi de finances, de créer une fraction supplémentaire de contribution sociale généralisée (CSG), dont le produit serait affecté aux départements, a été déclaré recevable.

Du monopole de la loi de financement sur les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale découlent les deux autres champs de son domaine exclusif, quoique facultatif : l'affectation à un tiers de recettes de la sécurité sociale et la création ou la modification d'un dispositif d'exonérations de cotisations sociales non compensées, qui s'expliquent en effet aisément par l'impact que de telles mesures emporteraient nécessairement sur l'équilibre de la sécurité sociale.

(1) De ce fait, a été déclaré irrecevable en loi de finances un amendement proposant d'affecter aux départements une fraction de la CSG : une telle disposition crée une perte de recettes, massive, pour les organismes de sécurité sociale.

À partir de quel seuil doit-on considérer qu'une mesure financière a un impact sur les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale ?

Le Conseil constitutionnel a censuré le transfert, opéré en loi de finances rectificative, à hauteur de 460 millions d'euros environ ⁽¹⁾, du droit de consommation sur les tabacs du budget de l'État vers la sécurité sociale, au motif que celui-ci « affecterait les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale pour l'année 2000, alors qu'aucune loi de financement de la sécurité sociale n'a pris en compte cette incidence et qu'aucune ne pourra plus le faire d'ici la fin de l'exercice » ⁽²⁾.

Il a en revanche jugé qu'un prélèvement de 53 millions d'euros ⁽³⁾ sur le produit de la contribution sociale de solidarité des sociétés, affecté au Fonds de solidarité vieillesse (FSV), au profit de ce qui était à l'époque le budget annexe des prestations sociales agricoles (BAPSA), n'avait pas « sur les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale pour 2000 une incidence telle qu'elle aurait dû, au préalable, être prise en compte par une loi de financement de la sécurité sociale » ⁽⁴⁾. Le Conseil n'a, de la même manière, pas censuré la réduction proposée en loi de finances rectificative, pour un montant de l'ordre de 50 millions d'euros, du taux de la contribution exceptionnelle des organismes complémentaires d'assurance maladie au financement des mesures de préparation à la pandémie de grippe A (H1N1), pourtant affectée à l'assurance maladie ⁽⁵⁾.

On peut néanmoins se demander si cette jurisprudence du Conseil constitutionnel reste aujourd'hui valable : en effet, depuis ces décisions, plusieurs dispositions ayant un impact massif sur l'équilibre financier de la sécurité sociale ont été adoptées en loi de finances. **Leur incidence sur les comptes de la sécurité sociale a néanmoins pu à chaque fois être prise en compte dans la loi de financement du même exercice.** Mais sauf revirement jurisprudentiel clairement exprimé par le Conseil constitutionnel, il n'est pas possible de proposer une mesure ayant un impact sur l'équilibre financier de la sécurité sociale dans un autre texte qu'une loi de financement de la sécurité sociale.

Pour contrecarrer l'irrecevabilité, dans toute autre catégorie de textes de loi (loi de finances ou loi ordinaire), d'un amendement au motif qu'il aurait un impact sur l'équilibre général de la sécurité sociale, **il convient donc de prévoir expressément le report de l'entrée en vigueur de la mesure qu'il propose à l'année suivante, afin qu'une loi de financement ultérieure puisse intégrer son impact financier**, à condition bien sûr que la disposition en question ne constitue pas la création ou l'aggravation d'une charge pour la sécurité sociale, auquel cas elle serait irrecevable au regard, cette fois, de l'article 40 de la Constitution.

Il est ainsi possible, en loi ordinaire ou en loi de finances, de prévoir l'affectation de nouvelles recettes à la sécurité sociale, à condition que son impact – en l'occurrence, favorable sur les comptes de cette dernière – soit bien pris en compte par la plus prochaine loi de financement : ainsi, la loi de finances pour 2011 n'a-t-elle pu affecter à la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) trois nouvelles recettes, à hauteur de 3,2 milliards d'euros, que parce que la loi de financement de la sécurité sociale

(1) Transfert alors « évalué à trois milliards de francs ».

(2) Décision n° 2000-441 DC du 28 décembre 2000, Loi de finances rectificative pour 2000.

(3) 350 millions de francs.

(4) Décision n° 2000-441 précitée.

(5) Décision n° 2009-600 DC du 29 décembre 2009, Loi de finances rectificative pour 2009.

pour 2011 a intégré l'incidence financière de ces mesures sur l'équilibre de la sécurité sociale. En revanche, un amendement parlementaire proposant, dans une loi de finances ultérieure, de supprimer l'une de ces recettes affectées à la CNAF, dont le produit est estimé à 1 milliard d'euros, et ce, sans prévoir l'entrée en vigueur différée de cette disposition, est irrecevable : la branche famille étant désormais affectataire de ces recettes, cet amendement conduit en effet à modifier les conditions générales de son équilibre financier.

S'il n'est pas possible d'arrêter un seuil précis au-delà duquel un impact sur l'équilibre financier de la sécurité sociale est avéré, on peut considérer qu'une mesure dont l'effet porte sur plusieurs centaines de millions d'euros a bien un tel impact, qu'il soit d'ailleurs au bénéfice ou au détriment des régimes de sécurité sociale.

2. L'affectation à un tiers de recettes de la sécurité sociale

Aux termes du III de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale, **relève du domaine exclusif des lois de financement l'affectation, totale ou partielle, d'une recette exclusive des régimes obligatoires de base de sécurité sociale ou des organismes concourant à leur financement à toute autre personne morale.**

Ainsi, un amendement proposant, en loi de finances, de transférer une fraction de la contribution sociale généralisée (CSG) existante aux départements, est irrecevable ; le même amendement déposé en loi de financement sera en revanche recevable – à condition bien sûr d'être gagé pour les organismes de sécurité sociale. La CSG est en effet affectée en totalité à la sécurité sociale : la diminution ainsi occasionnée du produit perçu par les caisses aurait indiscutablement un impact sur leur équilibre financier.

Pour rappel, l'article 34 de la LOLF, qui définit le contenu et la structure des lois de finances, mentionne bien « *les impositions de toute nature* »⁽¹⁾ mais évoque uniquement des dispositions qui seraient relatives à l'assiette, au taux et aux modalités de recouvrement, et **non leur affectation**. Si le Conseil Constitutionnel a explicitement qualifié la CSG d'« imposition de toute nature »⁽²⁾, la modification de son affectation relève donc uniquement d'une loi de financement.

La modification de la clef de répartition d'une recette partagée entre la sécurité sociale et un ou plusieurs organismes ne relevant pas du champ des lois de financement, en faveur de l'un de ces organismes, doit impérativement figurer en loi de financement : elle se réduit en effet, du point de vue des régimes de sécurité sociale, à l'affectation de l'une de ses recettes à un tiers. *A contrario*, les transferts d'impositions de l'État au profit de la sécurité sociale intervenus ces dernières années – droits sur les tabacs, taxe sur les

(1) « Dans la première partie, la loi de finances de l'année [...] autorise, pour l'année, la perception des ressources de l'État et des impositions de toute nature affectées à des personnes morales autres que l'État. »

(2) *Décision n°90-285 DC du 28 décembre 1990*, Loi de finances pour 1991.

conventions d'assurance ou encore taxe sur les véhicules de société (TVS) – ont tous été opérés en loi de finances, conformément à l'**article 36 de la LOLF**, cette dernière disposition ne contrevenant pas à l'obligation faite à la loi de financement de prendre en compte le transfert d'une ressource dès lors que celui-ci emporte un effet sur les conditions générales de l'équilibre de la sécurité sociale.

En revanche, la modification de la clef de répartition d'une recette entre plusieurs organismes de sécurité sociale peut figurer en loi de financement aussi bien que dans toute autre loi.

Une série d'amendements proposant, en loi de financement, de transférer au régime des non-salariés agricoles la totalité du produit des droits de consommation sur les alcools jusqu'alors affectés à la compensation des allègements généraux de cotisations sociales a logiquement été jugée recevable, leur impact sur les recettes et l'équilibre des régimes ne faisant pas de doute. Bien que n'ayant d'impact que sur les modalités de répartition de recettes affectées à la sécurité sociale, les amendements de conséquence présentés en seconde partie de la loi de finances, destinés à assurer la neutralité de ces opérations de transferts de recettes et prévoyant une nouvelle ventilation du produit des droits sur les tabacs, – en particulier au profit du « panier fiscal » compensant les allègements généraux –, ont également été déclarés recevables. Une coordination des mesures prises en loi de financement était en effet nécessaire en loi de finances, dans la mesure où un article du projet de loi prévoyait déjà de modifier la répartition du droit de consommation sur les tabacs, possibilité ouverte en loi de finances par l'article 34 de la LOLF.

3. La compensation des exonérations de cotisations et contributions sociales

a. La recevabilité organique des mesures relatives à la compensation des réductions ou exonérations de cotisations et contributions sociales

La recevabilité organique en loi de finances ou en loi de financement de la sécurité sociale des mesures relatives à des réductions ou exonérations non compensées de cotisations et contributions fait l'objet d'une interprétation souple par le Conseil constitutionnel.

Le premier alinéa du IV de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale semble indiquer que l'ensemble des mesures relatives à une réduction ou une exonération de cotisations de sécurité sociale non compensées aux régimes obligatoires de base relèvent du domaine exclusif, quoique facultatif, des lois de financement : *« Seules des lois de financement peuvent créer ou modifier des mesures de réduction ou d'exonération de cotisations de sécurité sociale non compensées aux régimes obligatoires de base. »*

Il apparaît cohérent que les exonérations pesant directement sur les recettes de la sécurité sociale soient réservées aux lois de financement, cette disposition ayant pour but d'assurer un strict suivi de l'impact sur les comptes sociaux de l'ensemble de ces mesures non compensées.

Le principe de non-compensation tend cependant à devenir l'exception. En effet, par défaut, l'article L. 131-7 du même code, introduit par la loi n° 94-637 du 25 juillet 1994 relative à la sécurité sociale, prévoit, dans sa rédaction actuelle, que toute mesure de réduction ou d'exonération de cotisations et contributions sociales fait l'objet d'une compensation intégrale par le budget de l'État, sauf disposition expresse de non-compensation. **Il est donc tout à fait cohérent que les exceptions soient réservées aux lois de financement, cette disposition ayant pour but d'assurer un strict suivi de l'impact sur les comptes de la sécurité sociale de l'ensemble de ces mesures non compensées.** Ainsi que le fait apparaître l'encadré ci-après, la logique tend désormais à **une généralisation du principe de compensation par le budget de l'État, réduisant d'autant le domaine exclusif de la loi de financement de la sécurité sociale en matière de non-compensation d'exonérations de cotisations.**

Les mesures engendrant des pertes de recettes pour la sécurité sociale

Elles sont de trois natures différentes, et se distinguent entre elles par leur mécanisme et leur impact sur l'équilibre des comptes de la sécurité sociale :

– **les exonérations compensées** (36 milliards d'euros en 2017), qui ont pour principal objectif de soutenir l'emploi en diminuant le coût du travail, soit sous la forme d'exonérations ciblées, soit sous la forme d'allègements généraux. En 2017, les allègements généraux représentent 80 % de l'ensemble des exonérations de cotisations, compensées ou non ;

– **les exonérations non compensées** : il s'agit principalement d'exonérations créées avant 1994, année où le principe de compensation des exonérations fut introduit par la loi du 25 juillet 1994 (article L. 131-7 du code de la sécurité sociale), ou de mesures postérieures ayant fait l'objet d'une disposition expresse de non-compensation. Ce principe a été étendu aux futures mesures d'exonération, de réduction ou d'abattement de l'assiette des cotisations ou contributions de sécurité sociale, par la loi n° 2004-810 du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie. L'article 48 de la loi de finances pour 2017 ⁽¹⁾ supprime par ailleurs plusieurs dispositions expresses de non-compensation et prévoit de compenser des mesures créées avant 2004. Le montant des exonérations non compensées est désormais très réduit et s'élève à 1,2 milliard d'euros dans les prévisions pour 2017 ;

– **les exemptions d'assiette**, qui se distinguent des exonérations puisqu'elles constituent des dispositifs d'exclusion de certaines rémunérations de l'assiette soumise aux prélèvements. Les sommes versées ne sont donc pas assujetties à cotisations et contributions sociales. Elles ne donnent généralement pas lieu à compensation par le budget de l'État, sauf pour celles créées après 2004 – ces dernières restant minoritaires. La perte de recettes estimée est de 8,7 milliards d'euros en prévision pour 2017.

(1) Loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017.

Chaque année, **l'annexe 5 au projet de loi de financement dresse une liste des mesures non compensées** adoptées depuis la loi organique du 2 août 2005 : vingt-trois mesures ont ainsi fait l'objet d'une disposition expresse de non-compensation en loi de financement de la sécurité sociale. Ainsi, au cours de l'année 2011, la création par le Gouvernement d'une mesure d'exonération de cotisations sociales sur les primes versées aux salariés par les entreprises distribuant des dividendes – mesure dont il a expressément été prévu qu'elle ne serait pas compensée aux organismes de sécurité sociale – a même nécessité, pour la première fois depuis l'instauration des lois de financement, le recours à une loi de financement rectificative de la sécurité sociale ⁽¹⁾.

Plus récemment, l'exonération relative à l'attribution gratuite d'actions et à l'épargne salariale créée par la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, dite « loi Macron », a fait l'objet d'une disposition expresse de non-compensation prévue par l'article 24 de la loi n° 2015-1702 du 21 décembre 2015 de financement de la sécurité sociale pour 2016, modifiant l'article L. 131-7 du code de la sécurité sociale.

On peut cependant s'interroger sur le cas particulier de la création d'une compensation, par le budget de l'État, d'une exonération ou réduction jusqu'alors non compensée. La lettre de l'article L.O. 111-3 pourrait laisser penser qu'il s'agit d'une modification relevant exclusivement du champ des lois de financement de la sécurité sociale. Mais celle-ci a également un impact sur le budget de l'État, les exonérations compensées relevant quant à elles d'un domaine partagé entre loi de financement, loi de finances et loi ordinaire. La création d'une compensation par voie d'amendement parlementaire en loi de finances serait irrecevable au même titre qu'une augmentation de compensation existante (*cf. infra*), mais il semble que le Gouvernement puisse pour sa part procéder à une telle insertion sans se voir opposer une irrecevabilité organique. Ainsi, l'article 48 de la loi de finances pour 2017 ⁽²⁾ revient sur la non-compensation aux organismes de sécurité sociale d'un certain nombre d'exonérations ou réductions de cotisations et contributions sociales ⁽³⁾, le Conseil constitutionnel n'ayant pas considéré cette disposition comme un cavalier budgétaire.

Il convient ainsi de considérer, au regard de cette interprétation, que si la décision de ne pas compenser une exonération relève exclusivement du champ des lois de financement de la sécurité sociale du fait de son impact sur les comptes sociaux, la création d'un mécanisme de compensation par le Gouvernement peut trouver sa place tant en loi de financement qu'en loi de finances, que ce soit pour introduire un nouveau dispositif d'exonération ou pour revenir sur la non-compensation d'un dispositif existant.

(1) Loi n° 2011-894 du 28 juillet 2011 de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2011.

(2) Loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017.

(3) Les exonérations relatives aux ateliers et chantiers d'insertion (article 20 de la loi de financement pour 2014) ; les exonérations de cotisations patronales sur la rémunération des aides à domicile (article L. 241-10 du code de la sécurité sociale) ; les exonérations plafonnées relatives aux sommes versées aux arbitres et juges sportifs (article L. 241-16 du même code).

b. L'application des règles de recevabilité financière aux exonérations non compensées

Le tableau ci-après récapitule les conditions de la recevabilité financière des amendements parlementaires relatifs aux exonérations de cotisations non compensées :

Exonération non compensée			
	Loi ordinaire	Loi de finances	Loi de financement de la sécurité sociale
Augmentation d'une exonération de cotisations	Irrecevable (contraire aux dispositions organiques)	Irrecevable (contraire aux dispositions organiques)	Recevable (gage simple pour les organismes de sécurité sociale)
Diminution d'une exonération de cotisations	Irrecevable (contraire aux dispositions organiques)	Irrecevable (contraire aux dispositions organiques)	Recevable (sans gage)

Source : rapport d'information n° 4392 précité.

Ainsi, un amendement parlementaire ne peut modifier en loi ordinaire ou en loi de finances une exonération de cotisation non compensée. Dans le cas d'une augmentation, le gage ne peut rendre recevable l'exonération car il revient à créer une compensation de la perte de recettes pour la sécurité sociale par un abondement de l'État. Or, la suppression d'une disposition expresse de non-compensation relève, comme sa création, du domaine exclusif de la loi de financement.

Dans le cas de la diminution d'une exonération non compensée, l'amendement ne serait pas plus recevable puisqu'en tout état de cause, aux termes du IV de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale « *seules des lois de financement peuvent créer ou modifier des mesures de réduction ou d'exonération de cotisations de sécurité sociale non compensées aux régimes obligatoires de base* ».

Afin d'identifier les mesures non compensées, il convient de se reporter successivement à l'annexe 5 au projet de loi de financement de la sécurité sociale le plus récent, mais également aux exceptions expressément mentionnées au **dernier alinéa de l'article L. 131-7 du code de la sécurité sociale**. Elles comprennent notamment :

– les allègements généraux de cotisations patronales ⁽¹⁾ (articles L. 241-6-4 et L. 241-13 du code de la sécurité sociale) ;

(1) Depuis le 15 février 2011, le produit du panier de recettes fiscales de l'État qui assurait la compensation des pertes de cotisations sociales afférentes aux mesures d'allègements généraux est intégralement affecté aux organismes de sécurité sociale, pour solde de tout compte (article 13 de la loi n° 2010-1594 du 20 décembre 2010 de financement de la sécurité sociale pour 2011), supprimant de facto le principe de compensation. La réduction générale de cotisations patronales dite « Fillon » figure désormais au rang des exceptions expresses au principe de compensation par le budget de l'État (article L. 131-7 du code de la sécurité sociale dans sa rédaction issue de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2011).

– la réduction de cotisations salariales au titre des prestations familiales (article L. 241-6-1 du même code) ;

– le taux réduit des cotisations d’allocations familiales des travailleurs indépendants non agricoles (article L. 242-11 du même code) ;

– l’abattement d’assiette sur la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S) (article L. 651-3 du même code) ;

– la réduction du taux de cotisation maladie des travailleurs indépendants non agricoles (article L. 612-5 du même code).

Toute modification de ces allègements, abattements ou réductions de cotisations doit donc s’effectuer exclusivement en loi de financement de la sécurité sociale.

Concernant les **exemptions d’assiette** (épargne salariale, couverture complémentaire, aides directes comme les titres-restaurant, indemnités de rupture, *etc.*), **elles suivent le régime applicable aux exonérations, et il faudra donc distinguer les exemptions compensées des exemptions non compensées pour juger de la recevabilité d’amendements parlementaires les concernant en dehors des lois de financement de la sécurité sociale.**

c. Les exonérations compensées : un domaine partagé contrairement aux cotisations non compensées

i. Le principe : un domaine partagé

La logique est différente concernant les exonérations compensées *via* le budget de l’État, qui ne constituent pas un domaine exclusif de la loi de financement de la sécurité sociale.

Parmi les dispositifs d’exonérations de cotisations sociales compensées par l’État figurent deux grands types d’exonérations : **les exonérations à vocation générale** et **les exonérations ciblées** (sur certains territoires, certains secteurs d’activité, *etc.*). Les premières sont en principe compensées à l’euro l’euro à la sécurité sociale par l’affectation d’un panier de recettes fiscales, tandis que les secondes font l’objet d’une compensation par le biais de dotations budgétaires. Les modalités de compensation ont cependant tendance à se diversifier, notamment par le biais des transferts de charges (opérateurs ou prestations) du budget de la sécurité sociale vers le budget de l’État.

L’instauration d’un dispositif d’abattement de l’assiette, de réduction ou d’exonération de cotisations sociales ou la modification d’un dispositif existant peut s’opérer en loi de financement comme en loi ordinaire : en effet, le principe général, mis en place en 1994, de compensation intégrale par l’État s’applique par défaut. Il ne s’agit donc pas du monopole des lois de financement, qui ne s’applique qu’aux exonérations non compensées.

Comme le souligne le rapport précité de M. Jérôme Cahuzac sur la recevabilité des initiatives parlementaires, la compensation par l'État d'une exonération de cotisations sociales constitue une charge. Cependant, « *par souci de ne pas remettre en cause toute initiative parlementaire en la matière, on considère que la compensation opérée par le gage de l'amendement fait écran aux modalités concrètes de cette compensation : il faut et il suffit donc que la création ou l'augmentation, par amendement parlementaire, d'une exonération de cotisations soit gagée pour les organismes de sécurité sociale pour qu'il soit recevable* ».

ii. En pratique : une irrecevabilité presque systématique en loi de finances

Malgré des principes relativement clairs, les règles de recevabilité des amendements modifiant les dispositifs d'exonération compensées demeurent complexes, comme l'illustre le tableau ci-après :

Exonération compensée par une dotation budgétaire			
	Loi ordinaire	Loi de finances	Loi de financement de la sécurité sociale
Augmentation d'une exonération de cotisations	Recevable (gage-écran pour les organismes de sécurité sociale)	Irrecevable (cavalier si gage-écran pour les organismes de sécurité sociale ; si non, charge)	Recevable (gage-écran pour les organismes de sécurité sociale)
Diminution d'une exonération de cotisations	Recevable (sans gage)	Recevable (sans gage)	Recevable (sans gage)
Exonération compensée par une affectation de recettes fiscales			
	Loi ordinaire	Loi de finances	Loi de financement de la sécurité sociale
Augmentation d'une exonération de cotisations	Recevable (gage-écran pour les organismes de sécurité sociale)	Irrecevable (cavalier)	Recevable (gage-écran pour les organismes de sécurité sociale)
Diminution d'une exonération de cotisations	Recevable (sans gage)	Irrecevable (cavalier)	Recevable (sans gage)

Source : rapport d'information n° 4392 précité.

En effet, si les dispositions modifiant les exonérations compensées par l'État sont systématiquement recevables en loi ordinaire – dès lors qu'elles sont gagées dans le cas des augmentations – **elles demeurent irrecevables en loi de finances dans la plupart des cas.**

Quelle que soit la modalité de compensation (dotation budgétaire ou fiscalité affectée), l'augmentation d'une exonération compensée est irrecevable. En l'absence de gage, elle constitue logiquement une perte de recettes pour le budget de l'État, qui devra porter le poids de cette dépense fiscale. Mais *a contrario*, des amendements gagés pour les organismes de sécurité sociale (OSS) proposant en loi de finances de majorer des exonérations compensées se verront appliquer la théorie du gage-écran : **ce dernier a en effet pour conséquence de**

ne faire produire à l'amendement aucun impact sur le budget de l'État, le rendant par là même cavalier au titre de la LOLF. L'amendement constitue uniquement une perte de recette pour la sécurité sociale, résolue par le gage, et trouvera sa place en loi de financement ou en loi ordinaire.

Le même sort serait réservé à un amendement parlementaire qui, en loi de finances, proposerait de renforcer les exonérations de cotisations relatives aux heures supplémentaires, compensées par un « panier fiscal », par application du même raisonnement selon lequel **la mesure proposée s'applique au dispositif d'exonération, qui concerne les seuls organismes de sécurité sociale et non le niveau ou les modalités de sa compensation par l'État**. La recette affectée n'est pas réputée, dans ce cas, venir abonder en contrepartie le budget de l'État et demeure donc sans impact sur ce dernier.

En revanche, **la réduction ou la suppression d'un dispositif d'exonération compensée par dotation budgétaire serait recevable en loi de finances, sur le fondement de la prise en considération de l'impact – favorable – de la mesure sur le budget de l'État**. *A contrario*, la diminution ou la suppression d'un dispositif d'exonération compensée par de la fiscalité affectée serait irrecevable en loi de finances, car n'ayant d'impact que sur les recettes de la sécurité sociale.

C. LE DOMAINE PARTAGÉ : LE V DE L'ARTICLE L.O. 111-3 DU CODE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

Comme cela vient d'être analysé à propos des exonérations compensées, certaines dispositions peuvent figurer indifféremment en loi de financement ou en loi ordinaire : elles sont énumérées au V de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale.

1. Les dispositions relatives aux recettes et aux dépenses

a. Principes

En premier lieu, les lois de financement peuvent comporter des **dispositions relatives aux recettes et aux dépenses** – de l'année en cours, de l'année à venir ou des années ultérieures – des régimes obligatoires de base ou des organismes concourant à leur financement, à l'amortissement de leur dette ou à la mise en réserve de recettes à leur profit. S'agissant des mesures portant sur l'année en cours, elles peuvent se contenter de n'avoir qu'un simple « *effet* » sur les recettes ou sur les dépenses de ces régimes ou organismes⁽¹⁾. Pour figurer en loi de financement, les mesures portant sur l'année à venir ou sur les années ultérieures doivent en revanche répondre à la double condition de présenter un caractère permanent et

(1) A du V de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale.

d'entraîner soit un « *effet sur les recettes* »⁽¹⁾, soit, s'agissant des dépenses, d'affecter « *directement l'équilibre financier de la sécurité sociale* »⁽²⁾.

Il est donc possible en loi de financement de l'année *N* de proposer, par exemple, l'augmentation d'une taxe affectée aux régimes de sécurité sociale en *N+2*, à **condition que cette augmentation soit pérenne et non pas exceptionnelle**. Le Conseil constitutionnel a ainsi été amené à censurer un article de la loi de financement proposant l'augmentation de la dotation de l'État au Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante (FIVA) sur trois années, de *N+2* à *N+4*, la jugeant dénuée d'effet sur l'année en cours et ne présentant pas un caractère permanent s'agissant de son effet sur les années ultérieures⁽³⁾.

On remarquera que les conditions à respecter en matière de dépenses sont plus contraignantes que celles qui encadrent les recettes : **il suffit qu'une disposition ait un effet sur les recettes des organismes concernés pour qu'elle puisse figurer en loi de financement, mais il est nécessaire, en matière de dépenses, que l'équilibre financier soit directement affecté**. L'objectif était certainement de protéger les lois de financement contre une multitude de dispositions relevant du domaine social et n'ayant sur les comptes de la sécurité sociale qu'un impact relativement marginal. En conséquence, nombre d'amendements ne respectant pas les conditions posées constituent des « cavaliers sociaux » et encourent logiquement la censure.

Cette règle doit s'articuler par ailleurs avec l'obligation de déposer en loi de finances **les amendements relatifs au champ social relevant des missions du budget de l'État** : subventions de fonctionnement des opérateurs sanitaires, aide médicale de l'État (AME), allocation aux adultes handicapés (AAH), ou, depuis leur transfert en 2015 et 2016 dans le champ du budget de l'État, aides au logement.

Peuvent également figurer en loi de financement les mesures relatives à **l'affectation des recettes des régimes et organismes concernés**, sous réserve bien sûr des dispositions relatives à l'article 36 de la LOLF, déjà évoquées, et qui impliquent que le transfert à la sécurité sociale d'une recette affectée à l'État soit opéré en loi de finances, la loi de financement *pouvant* entériner ce transfert s'il ne conduit pas à affecter les conditions générales de l'équilibre financier et *devant* l'entériner si ce dernier se trouve effectivement affecté par cette nouvelle attribution de recettes.

Le rapport précité de M. Jérôme Cahuzac sur la recevabilité financière soulevait par ailleurs un défaut de formulation du 3° du B du V de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale⁽⁴⁾. Le président de la commission des finances se félicite que la formulation proposée dans ce rapport, qui favorise

(1) B du V de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale.

(2) C du V de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale.

(3) Décision n° 2006-544 DC précitée.

(4) Rapport d'information n° 4392 précité (p. 152).

l'intelligibilité de la loi, ait été retenue par l'article 27 de la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques. Cet alinéa de l'article L.O. 111-3 dispose désormais que la loi de financement de la sécurité sociale peut intégrer des dispositions « *relatives à l'assiette, au taux et aux modalités de recouvrement des cotisations et contributions affectées aux régimes obligatoires de base ou aux organismes concourant à leur financement, à l'amortissement de leur dette ou à la mise en réserve de recettes à leur profit* », sans qu'il soit nécessaire que les modifications proposées affectent directement l'équilibre financier de ces régimes. Il s'agit de pouvoir inclure dans la loi de financement les aspects liés aux conditions de déclaration, de paiement et de contrôle des contributions et cotisations sociales.

Enfin, en matière de dépenses et de recettes, les dispositions relatives à **la trésorerie et à la comptabilité des organismes entrant dans le champ de la loi de financement figurent également dans le domaine partagé**. Demeurent néanmoins dans le champ exclusif et obligatoire de la loi de financement « *l'objectif d'amortissement au titre de l'année à venir des organismes chargés de l'amortissement de la dette des régimes obligatoires de base et [...], par catégorie, les recettes affectées aux organismes chargés de la mise en réserve de recettes à leur profit* » (C du I de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale).

b. Les dispositions dont l'incidence financière sur l'équilibre est trop indirecte

Un amendement portant sur l'un des régimes obligatoires de base ou un organisme concourant à leur financement n'a pas automatiquement sa place en loi de financement : encore faut-il qu'il ne soit pas dépourvu d'impact financier, et que cette incidence financière soit suffisamment directe et conséquente.

i. L'impact sur les dépenses

Le Conseil constitutionnel censure chaque année des dispositions à ce titre. Pas moins de cinq articles de la loi de financement pour 2017 ont ainsi été jugés contraires à la Constitution au motif qu'ils « *n'ont pas d'effet ou ont un effet trop indirect sur les dépenses des régimes obligatoires de base ou des organismes concourant à leur financement* », sans pour autant pouvoir se rattacher à une autre catégorie mentionnée à l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale⁽¹⁾. Généralement, **les dispositions tendant à modifier des procédures n'ont ainsi pas leur place en loi de finances**, à l'instar de l'article 55 de la loi de financement pour 2017, qui permettait la dématérialisation des certificats d'existence des bénéficiaires d'une pension de retraite résidant hors de France, ou encore de l'article 58 de la loi de financement rectificative pour 2014, qui modifiait les démarches administratives des bénéficiaires de l'allocation de solidarité aux

(1) *Décision n° 2016-742 DC du 22 décembre 2016, Loi de financement de la sécurité sociale pour 2017.*

personnes âgées pour le renouvellement de l'aide à l'acquisition d'une complémentaire santé (ACS) ⁽¹⁾.

De même, les modifications organisationnelles relatives aux personnels, aux modes de gestion interne ou aux procédures mises en œuvre par les organismes entrant dans le champ de la loi de financement n'ont pas forcément leur place en loi de financement ⁽²⁾. **Elles ne l'ont qu'à condition de modifier les conditions générales de l'équilibre financier, ce qui demeure assez rare.**

Cette règle trouve également à s'appliquer régulièrement à des amendements concernant **les professionnels de santé, les établissements de santé ou encore les établissements sociaux et médico-sociaux** : les médecins, les produits de santé, les pharmacies, les hôpitaux et les établissements hospitaliers pour personnes âgées dépendantes sont certes tous financés *via* l'ONDAM. Les dispositions les concernant n'ont pas pour autant automatiquement leur place en loi de financement : ainsi, **les règles d'organisation générale d'une profession médicale n'ont aucune incidence financière et sont donc étrangères à la loi de financement**. Dans la loi de financement pour 2017, ont ainsi été censurées des dispositions autorisant l'expérimentation de la détention par les médecins généralistes du vaccin contre la grippe saisonnière, permettant la prescription de substituts nicotiques par les orthophonistes ou encore instaurant une dérogation aux limites d'âge des professionnels de santé ⁽³⁾. De même, concernant les établissements de santé, des dispositions modifiant les règles de prescription applicables aux factures des établissements médico-sociaux pour personnes handicapées ont été censurées du fait de leur impact trop indirect sur les dépenses ⁽⁴⁾.

De même, les modalités de distribution et d'utilisation des missions d'intérêt général et d'aide à la contractualisation (MIGAC) n'entrent pas dans le champ de la loi de financement, bien qu'elles concernent les dépenses d'établissements entrant dans le champ de la loi de financement. **C'est à ce titre que le Conseil constitutionnel a censuré deux dispositions, l'une relative au contenu du rapport sur le bilan des MIGAC des établissements de santé et l'autre prévoyant la remise au Parlement d'un rapport sur les écarts de charges financières entre les établissements sociaux et médico-sociaux** ⁽⁵⁾ : en considérant que ces mesures ne participent pas à l'information du Parlement sur l'application des lois de financement, il juge implicitement que de telles dispositions seraient de fait hors champ. *A contrario*, le montant global de la dotation annuelle en faveur des MIGAC est une composante de l'ONDAM, qui

(1) *Décision n° 2014-698 DC du 6 août 2014*, Loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2014.

(2) *Exemples de dispositions concernant la Haute Autorité de santé et le Centre national de gestion dans le rapport n° 4392 précité (p. 160)*.

(3) *Décision n° 2016-742 DC précitée*.

(4) *Décision n° 2012-659 DC précitée*.

(5) *Décision n° 2010-620 DC précitée*.

peut être ainsi amendée – à la baisse uniquement, sous peine de constituer une charge au regard de l'article 40 de la Constitution.

ii. L'impact sur les recettes

La censure du Conseil constitutionnel s'applique également en cas d'**impact trop indirect sur les recettes**, à l'instar de l'article 32 de la loi de financement pour 2017, qui mettait en place un mécanisme de clause de désignation pour les accords collectifs complémentaires d'entreprise en matière de prévoyance. Le Conseil a ainsi jugé que « *si cet article oblige les entreprises de la branche professionnelle ou interprofessionnelle qui a conclu un tel accord à adhérer au contrat d'assurance complémentaire proposé par l'un des organismes de prévoyance désigné par l'accord, il n'oblige pas les branches professionnelles ou interprofessionnelles à conclure un tel accord. Ces dispositions ont un effet trop indirect sur les recettes des régimes obligatoires de base ou des organismes concourant à leur financement.* »⁽¹⁾

La jurisprudence applicable à l'inclusion dans le champ de la loi de financement des dispositions relatives au tiers payant

Au regard des éléments précédemment évoqués, la question de l'inclusion dans le champ de la loi de financement de dispositions étendant l'application du tiers payant se pose. En effet, le Conseil a censuré deux articles de la loi de financement pour 2013 au motif que « *ces dispositions n'ont pas d'effet ou ont un effet trop indirect sur les dépenses des régimes obligatoires de base ou des organismes concourant à leur financement* » : l'un autorisant une **expérimentation du tiers payant** intégral pour les étudiants de trois villes universitaires, l'autre autorisant une autre expérimentation du tiers payant pour le versement du complément de mode de garde⁽²⁾.

La faible incidence financière semble bien résulter de la mesure elle-même (le tiers payant), les expérimentations ayant par nature un impact plus limité que des mesures générales et pérennes n'étant pas systématiquement censurées par le Conseil constitutionnel.

Pourtant, alors que l'article 41 de la loi de financement pour 2015 visait uniquement à étendre aux bénéficiaires de l'aide au paiement d'une complémentaire santé (ACS) le **dispositif de tiers payant intégral** déjà pratiqué pour les bénéficiaires de la couverture maladie universelle complémentaire (CMU-c), le Conseil constitutionnel ne l'a pas censuré dans sa décision n° 2014-706 DC du 18 décembre 2014, considérant ainsi implicitement que son impact sur l'équilibre financier était suffisant.

Au regard de cette décision, il est donc cohérent que les mesures relatives à la généralisation ou à la suppression du tiers payant trouvent désormais leur place en loi de financement, du moins quand celles-ci concernent un groupe de professionnels et de bénéficiaires significatif. Il est à prévoir que cette jurisprudence devra être affinée à l'occasion des prochaines lois de financement de la sécurité sociale, quand la question se posera de nouveau, notamment à l'occasion d'une initiative parlementaire qui irait dans ce sens.

(1) Décision n° 2016-742 DC précitée.

(2) Décision n° 2012-659 DC précitée.

2. Les dispositions relatives aux organismes qui financent et gèrent des dépenses relevant de l'ONDAM

Le D du V de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale prévoit qu'entrent dans le domaine partagé les dispositions « *relatives aux organismes qui financent et gèrent des dépenses relevant de l'ONDAM* ». **Cette disposition a été expressément introduite pour intégrer pleinement la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) dans le champ des lois de financement.** Elle fait donc entrer dans ce champ l'ensemble des établissements de santé et structures sociales et médico-sociales (ONDAM « hospitalier », ONDAM « médico-social » et ONDAM « autres modes de prise en charge »). Cette intégration n'allait en effet pas de soi ⁽¹⁾.

Cependant, le Conseil constitutionnel a **censuré l'article 39 de la loi de financement pour 2013, qui avait pour objet d'instaurer la certification des comptes de la CNSA** ⁽²⁾. Il a en effet considéré que, si pouvaient figurer en loi de financement des dispositions relatives à la trésorerie et à la comptabilité (4° du B du V de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale), elles doivent concerner les régimes obligatoires de base ou les organismes concourant à leur financement et non les organismes qui financent et gèrent des dépenses relevant de l'ONDAM. Il en conclut ainsi que « *les dispositions relatives à la trésorerie et à la comptabilité de ces organismes [qui financent et gèrent des dépenses relevant de l'ONDAM] ne trouvent pas leur place dans une loi de financement de la sécurité sociale* ».

3. Les autres dispositions élargissant le domaine partagé des lois de financement

Le champ des dispositions pouvant figurer de manière facultative dans la loi de financement de la sécurité sociale est plus large que les recettes et les dépenses *stricto sensu*, dans un sens favorable à l'initiative parlementaire. Il s'étend en effet aux règles relatives à la gestion ainsi qu'à l'amélioration de l'information et du contrôle du Parlement.

a. Les règles relatives à la gestion

Peuvent trouver leur place en loi de financement **les règles relatives à la gestion des risques** par les régimes obligatoires de base et **les règles d'organisation et de gestion interne** de ces régimes et des organismes concourant à leur financement, à condition qu'elles aient « *pour objet ou pour effet de modifier les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale* » (3° du C du V de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale). Il

(1) Pour plus de précisions sur les questionnements antérieurs, on peut utilement se reporter aux développements du rapport n° 4392 précité, qui conclut que « l'inclusion pleine et entière de la CNSA » est désormais acquise dans le champ de la loi de financement de la sécurité sociale.

(2) Décision n° 2012-659 DC précitée.

s'agit notamment de pouvoir y faire figurer **les mesures de lutte contre la fraude par les différents organismes de sécurité sociale**.

Le Conseil constitutionnel a cependant restreint ce champ en considérant que la référence à « *des incidences sur l'équilibre financier de ces régimes et organismes* » n'était pas suffisante et méconnaissait l'article 34 de la Constitution, qui limite le champ des lois de financement à la détermination des « *conditions générales de l'équilibre financier* » de la sécurité sociale⁽¹⁾ : dès lors, par exemple, des mesures relatives à la compétence des tribunaux des affaires de sécurité sociale ou aux modalités de nomination des agents des organismes de sécurité sociale n'entrent pas dans le champ des lois de financement.

A contrario, les dispositions du 18° du III de l'article 59 de la loi de financement pour 2016, relatives à **la délégation de la gestion de la prise en charge des frais de santé des assurés sociaux à des mutuelles**, groupements de mutuelles, assureurs ou groupements d'assureurs (article L. 160-17 du code de la sécurité sociale), ont été jugées conformes à la Constitution car ayant « *une incidence sur l'équilibre financier des régimes obligatoires de base de sécurité sociale* »⁽²⁾.

b. L'amélioration de l'information et du contrôle du Parlement

Le domaine partagé des lois de financement s'étend également aux dispositions « *améliorant l'information et le contrôle du Parlement sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale* » (4° du C du V de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale). Ce champ inclut au premier chef **les amendements parlementaires proposant la remise de rapports d'information (annuels ou non) au Parlement par le Gouvernement**. Bien que cette disposition soit interprétée avec souplesse, le Conseil constitutionnel censure des demandes de rapport jugées comme « *n'améliorant pas l'information ou le contrôle du Parlement sur l'application des lois de financement* ».

Les dernières lois de financement ont ainsi été censurées avec une certaine rigueur sur ce motif :

– au IV de l'article 24 et à l'article 74 de la loi de financement pour 2013, respectivement la remise d'un rapport au Parlement sur les conditions de mise en place d'un dispositif parafiscal cohérent sur l'ensemble des boissons alcoolisées et d'un rapport présentant les résultats d'un audit sur le pilotage du dossier médical personnel et sa gestion par l'Agence des systèmes d'information partagés de santé⁽³⁾ ;

(1) *Décision n° 2010-616 DC du 10 novembre 2010*, Loi organique relative à la gestion de la dette sociale.

(2) *Décision n° 2015-723 DC du 17 décembre 2015*, Loi de financement de la sécurité sociale pour 2016.

(3) *Décision n° 2012-659 DC précitée*.

– à l’article 35 de la loi de financement pour 2016, la remise d’un rapport sur l’extension de l’assurance complémentaire santé d’entreprise ⁽¹⁾ ;

– aux articles 58 et 90 de la loi de financement pour 2017, respectivement la remise d’un rapport sur les conditions d’obtention d’une rente viagère par les ayants droit des agents de la fonction publique et d’un rapport sur la mise en place d’un fonds d’amorçage visant à éviter le départ de personnes handicapées vers des établissements sociaux et médico-sociaux en Belgique ⁽²⁾.

Par ailleurs, comme le souligne le rapport précité de M. Jérôme Cahuzac sur la recevabilité financière, le Conseil constitutionnel a censuré des dispositions prévoyant la remise d’un rapport au Parlement sur les écarts de charges financières entre établissements de santé ou encore d’un rapport détaillant les montants d’aide attribués aux établissements de santé au titre des obligations spécifiques pesant sur eux ⁽³⁾. **En l’espèce, le Conseil constitutionnel a considéré que si les hôpitaux sont bien financés par l’ONDAM, la transmission au Parlement d’informations relatives aux établissements de santé considérés individuellement ne relève pas du champ des lois de financement.**

4. Les dispositions empiétant sur le domaine organique

Ne peuvent pas davantage figurer en loi de financement les dispositions empiétant sur le domaine de la loi organique, sans que ces dernières ne soient des « cavaliers sociaux » au sens propre du terme. De telles dispositions constituent des violations du domaine organique, censurées d’ailleurs comme telles par le Conseil constitutionnel. Ainsi, un amendement posant le principe d’une fixation chaque année en loi de financement du montant de la dotation nationale de financement des missions d’intérêt général et à l’aide à la contractualisation (MIGAC) est doublement irrecevable en loi de financement : non seulement le D du I de l’article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale attribue au seul Gouvernement la compétence de la liste et du périmètre des sous-objectifs, mais qui plus est, la règle proposée relève du domaine organique et n’a donc pas à figurer en loi de financement ⁽⁴⁾.

La forme et le contenu de la loi de financement sont donc du ressort exclusif de la loi organique : le Conseil constitutionnel a de la même manière censuré une série de dispositions prévoyant l’enrichissement des catégories de données figurant dans l’annexe au projet de loi de financement de la sécurité sociale relative aux exonérations de cotisations sociales, ou précisant le contenu du programme de qualité et d’efficacité (PQE) de la branche maladie, les jugeant

(1) *Décision n° 2015-723 DC précitée.*

(2) *Décision n° 2016-742 DC précitée.*

(3) *Décision n° 2010-620 DC précitée.*

(4) *Décision n° 2010-620 DC précitée* : « Ces dispositions, qui ont pour objet de fixer le contenu de la loi de financement de la sécurité sociale ou celui de ses annexes, ont, par suite, été adoptées au terme d’une procédure contraire à la Constitution. »

contraires à l'article 34 de la Constitution, qui règle le partage entre les domaines de la loi et de la loi organique ⁽¹⁾.

D. LES AMENDEMENTS RELATIFS AUX OBJECTIFS DE DÉPENSES DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

1. La partition des lois de financement

La loi organique de 2005 relative aux lois de financement a défini avec précision la structure des lois de financement de l'année : celles-ci comportent obligatoirement **quatre parties** relatives, successivement, au dernier exercice clos, à l'année en cours et, en ce qui concerne l'année à venir, aux recettes et à l'équilibre général d'une part, et aux dépenses, d'autre part (I de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale) ⁽²⁾. Doivent ainsi figurer :

– **en première partie**, toutes les dispositions relatives au dernier exercice clos (l'année N-1 dans le cadre du projet de loi de financement pour l'année N+1, discuté à l'automne de l'année N), qui concernent, outre les tableaux d'équilibre des régimes, les modalités d'emploi des excédents ou de couverture des déficits de l'année N-1 ;

– **en deuxième partie**, toutes les dispositions relatives à l'exercice en cours (l'année N dans le cadre du projet de loi de financement pour l'année N+1), c'est-à-dire les mesures ayant un effet sur les recettes ou les dépenses des régimes ou organismes relevant du champ de la loi de financement au titre de cet exercice ;

– **en troisième partie**, toutes les dispositions relatives aux recettes et à l'équilibre général pour l'exercice à venir (l'année N+1 dans le cadre de la loi de financement pour l'année N+1), c'est-à-dire les mesures ayant un effet, pour l'année à venir ou les années ultérieures, sur les recettes de ces régimes et organismes, ainsi que toute disposition relative à la trésorerie et à la comptabilité de ces régimes ou organismes ;

– **en quatrième partie**, toutes les dispositions relatives aux dépenses pour l'exercice à venir, soit toutes les mesures ayant un effet, pour l'année à venir ou les années ultérieures, sur les dépenses des régimes et organismes concernés, ou relatives à l'organisation ou la gestion interne de ces régimes et organismes, ou concernant la gestion des risques, ou améliorant l'information et le contrôle du Parlement sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, y compris en matière de recettes.

(1) Ibid.

(2) *Le II de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale précise que les lois de financement rectificatives comportent deux parties : la première relative aux recettes et à l'équilibre général, la seconde relative aux dépenses.*

S'ils doivent respecter la structuration en quatre parties de la loi de financement, **les amendements parlementaires à la loi de financement sont en outre**, comme tout amendement parlementaire, **soumis aux règles de l'article 40 de la Constitution**.

2. Les amendements aux objectifs de dépenses

À l'instar des dispositions de l'article 47 de la LOLF ouvrant aux parlementaires la faculté de majorer les crédits d'un programme au sein d'une mission, le IV de l'article L.O. 111-7-1 du code de la sécurité sociale permet, depuis 2005, aux parlementaires de majorer un sous-objectif de dépenses au sein d'un objectif : il dispose en effet que, *« au sens de l'article 40 de la Constitution, la charge s'entend, s'agissant des amendements aux projets de loi de financement de la sécurité sociale s'appliquant aux objectifs de dépenses, de chaque objectif de dépenses par branche ou de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie »*. Comme l'a interprété le Conseil constitutionnel, toujours par parallélisme avec la LOLF, *« ces dispositions offrent aux membres du Parlement la faculté nouvelle de présenter des amendements majorant le montant d'un ou plusieurs sous-objectifs inclus dans un objectif, à condition de ne pas augmenter le montant de celui-ci »* ⁽¹⁾.

Cela signifie en premier lieu qu'une majoration des dépenses ne peut être opérée que par un amendement portant sur un objectif de dépenses, à l'exclusion de tout autre type d'amendement, qui porterait sur un dispositif précis. **Il est important de noter que les amendements portant sur les deux dispositifs suivants constituent bien des aggravations de charges pour l'assurance maladie et non des pertes de recettes**, et seraient donc irrecevables même en présence d'un gage :

– **d'une part, les amendements visant à supprimer les franchises médicales ou à en exonérer certains publics** : ils créent bien une charge pour l'assurance maladie, puisque celle-ci serait amenée mécaniquement à augmenter ses remboursements de soins ⁽²⁾ ;

– **d'autre part, les amendements visant à supprimer des « droits de timbre » ou équivalents, ou à en exonérer certains publics**. Il ne s'agit pas, là encore, d'une perte de recettes, mais bien d'un mode particulier de prise en charge : la mise en place d'exonérations peut ainsi être assimilée à un élargissement du champ des bénéficiaires du dispositif, constituant par nature une charge publique.

(1) *Décision n° 2005-519 DC du 29 juillet 2005*, Loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale.

(2) *C'est pourquoi, lors de la discussion du projet de loi de financement pour 2015, le président de la commission des finances a estimé qu'était irrecevable un amendement déposé en commission des affaires sociales et gagé, formulé comme suit* : « Les bénéficiaires de l'aide à la complémentaire santé sont exonérés de la participation forfaitaire mentionnée au II de l'article L. 322-2 du code de la sécurité sociale et de la franchise mentionnée au III du même article. »

Le solde des modifications proposées par un amendement parlementaire à l'intérieur d'un objectif de dépenses doit être nul ou négatif, mais jamais positif : autrement dit, les amendements ne peuvent que réaménager les dépenses au sein d'un objectif ou proposer une diminution nette de l'objectif de dépenses. Dans la pratique, les objectifs de dépenses ne sont que très rarement amendés : a été jugé recevable un amendement proposant la diminution nette, à hauteur de 1 milliard d'euros, de l'ONDAM pour les soins de ville. En effet, à l'exclusion de l'ONDAM, qui est obligatoirement décliné en sous-objectifs dans le projet de loi de financement ⁽¹⁾, la déclinaison des objectifs de dépenses par branche du régime général ou de l'ensemble de l'ensemble des régimes obligatoires de base n'est que facultative : en pratique, ceux-ci ne sont aujourd'hui pas déclinés, rendant donc impossible, par amendement parlementaire, toute modification les concernant.

En effet, pour la totalité des objectifs, la détermination de la liste et du périmètre des sous-objectifs de dépenses est d'initiative exclusivement gouvernementale (2° et 3° du D du I de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale). A ainsi été jugé irrecevable, car créant un nouveau sous-objectif, un amendement proposant, au sein de l'ONDAM, de scinder le sous-objectif des « autres dépenses relatives aux établissements de santé » en deux, afin d'isoler, au sein de ce dernier, la dotation nationale de financement des MIGAC. Serait, de la même manière, irrecevable un amendement proposant de créer un nouveau sous-objectif *ex nihilo*, créant une nouvelle liste de sous-objectifs, modifiant la liste existante, supprimant un ou plusieurs sous-objectifs, ou en modifiant même simplement l'intitulé. On notera, de ce point de vue, qu'**un amendement qui ramènerait à zéro le montant d'un sous-objectif serait, à ce titre, également irrecevable.**

3. Les amendements aux prévisions de recettes

S'il s'agit de contester la sincérité du calcul des prévisions de recettes, qui auraient été surévaluées, un amendement parlementaire souhaitant réviser à la baisse une telle prévision devrait en toute rigueur être gagé ; si l'auteur juge qu'une prévision de recettes a, au contraire, été sous-évaluée, il pourra toujours proposer de revoir la prévision à la hausse, sans que cette nouvelle estimation puisse néanmoins avoir une quelconque incidence sur la recette qui sera *in fine* encaissée. Faute d'effet utile, de tels amendements n'ont donc pas vocation à être déposés.

La seule exception envisageable serait relative à des amendements proposant une simple « rectification comptable » des prévisions de recettes des régimes, dans le souci d'assurer la sincérité de la loi de financement : tel fut le cas d'une série d'amendements parlementaires au projet de loi de financement rectificative pour 2014, visant à corriger, pour l'année en cours, les

(1) Le 3° du D du I de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale précise en effet que s'agissant de l'ONDAM, « le nombre des sous-objectifs ne peut être inférieur à cinq ».

prévisions de recettes et les tableaux d'équilibre du régime général, de l'ensemble des régimes obligatoires de base et du FSV, afin de tenir compte des prévisions rectifiées présentées à la Commission des comptes de la sécurité sociale après le dépôt du projet de loi de financement rectificative. Ces amendements de « *sincérité comptable* » ont été jugés recevables, alors même qu'ils conduisaient, pour certaines branches, à revoir à la hausse des objectifs de dépenses et à revoir à la baisse des prévisions de recettes.

De la même façon, de telles modifications ont été jugées recevables par le passé en loi de finances, au motif que l'intention des auteurs est, non pas de réduire une recette et/ou d'accroître une charge, mais d'améliorer le contrôle des finances publiques. Il n'en demeure pas moins que la recevabilité de tels amendements est **conditionnée à l'existence de données objectives et rendues publiques** conduisant à la proposition de telles rectifications, et cela, afin d'éviter un détournement de cette règle au profit d'amendements qui se contenteraient de mettre en cause, sans fondement aucun, la sincérité des prévisions du projet de loi initial.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission examine, lors de sa réunion du mercredi 22 février 2017, le rapport d'information sur la recevabilité financière des initiatives parlementaires.

M. le président Gilles Carrez. En préambule, je préciserai que le rapport prend en compte non seulement la recevabilité financière au titre de l'article 40 de la Constitution mais également la recevabilité au titre des règles fixées par la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) – cavaliers budgétaires, place des amendements dans la loi de finances.

Ce rapport s'inscrit dans une longue tradition. Mes prédécesseurs, depuis Jean Charbonnel, en 1971, en passant par Robert-André Vivien, Jacques Barrot, Pierre Méhaignerie et Jérôme Cahuzac, ont tous voulu faire le point sur cette prérogative du président de la commission des finances.

L'article 40, rappelons-le, interdit toute création ou aggravation d'une charge publique même lorsqu'elle est compensée par une moindre charge ou un surcroît de recettes. Il n'autorise la diminution d'une ressource que dans la mesure où elle est compensée par l'augmentation d'une autre ressource, d'où le succès bien connu des droits sur le tabac – certains amendements auraient même conduit à rendre exorbitant le prix d'un paquet de cigarettes, comme notre rapporteure générale a eu l'occasion de le souligner à plusieurs reprises.

Pendant ces cinq années, j'ai essayé d'appliquer avec discernement les règles de recevabilité financière et même si j'ai subi quelques critiques – rares, il faut bien le dire –, j'ai toujours eu à cœur de préserver autant que possible l'initiative parlementaire. Je n'ai pas interprété l'article 40 de manière dogmatique, comme en témoignent quelques exemples que je vais vous citer.

J'ai, par exemple, décidé qu'une fusion de structures existantes à des fins d'économies d'échelle était désormais recevable au titre de l'article 40, sous les seules limites de ne pas fusionner des structures rattachées à des collectivités de niveau différent et pourvu que l'objectif poursuivi soit clairement celui de l'économie de moyens. Lors de l'examen de la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) ou de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe), beaucoup d'amendements visant à regrouper, entre eux, des communes, des départements ou des régions ont été déclarés recevables. Sous l'ancienne législature, ils auraient été écartés.

J'ai également maintenu la jurisprudence qui vise à ne pas traiter les sanctions pécuniaires comme des ressources publiques, ce qui permet aux parlementaires d'en diminuer le montant sans gager leur amendement. Cette jurisprudence a même été étendue aux versements libératoires d'une obligation légale de faire – sanctions prévues par la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) ou versements au titre de l'obligation d'employer 6 % de personnes handicapées, par exemple.

Enfin, j'ai confirmé ma jurisprudence favorable aux expérimentations, tout en précisant les critères afin de nous assurer que cet assouplissement ne couvre pas ce que l'on pourrait appeler des « abus de droit ». Ainsi, pour être recevable, une expérimentation doit

être strictement définie, limitée dans le temps voire dans l'espace, être réversible et surtout ne pas être impérative pour l'État, qui doit toujours avoir le choix de la mettre en œuvre ou pas. Je tiens à signaler que sur ce point, nous sommes plus libéraux que le Sénat, qui adopte une solution inverse en considérant toute expérimentation coûteuse comme une aggravation d'une charge publique, irrecevable à ce titre.

Cet exemple me permet d'évoquer certaines difficultés rencontrées dans le cadre de la mission qui m'est confiée. Les divergences d'interprétation avec le Sénat sont, comme je viens de l'illustrer, toujours possibles même si elles tendent à se réduire de législature en législature. Le rapport que je présente illustre l'uniformisation croissante sur de nombreux points de la jurisprudence des deux assemblées. Il rapproche notamment le champ des personnes soumises à l'article 40, ce champ ayant tendance à croître proportionnellement à l'interventionnisme de la puissance publique. Sont ainsi désormais soumis aux règles de l'article 40 les fonds interprofessionnels, les fédérations sportives et les régimes de retraite complémentaires obligatoires – Association générale des institutions de retraite des cadres (AGIRC), Association pour le régime de retraite complémentaire des salariés (ARCCO) et Institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'État et des collectivités publiques (IRCANTEC).

Une autre source d'incompréhension peut naître de la simple faculté qu'ont les présidents de commission de me saisir pour avis des amendements déposés devant leur commission. Il peut arriver qu'un même amendement soit discuté en commission puis déclaré irrecevable avant le passage en séance publique. Je souligne cependant ici que les présidents des différentes commissions jouent véritablement le jeu du renvoi à la commission des finances et que le filtre qu'ils opèrent laisse désormais peu de place à la discussion d'un amendement qui serait en fait irrecevable. Lorsque je suis saisi d'une disposition litigieuse qui aurait été intégrée au texte – l'article 89, alinéa 4, de notre Règlement permet aux députés et au Gouvernement d'opposer à tout moment l'article 40 aux propositions de loi et aux amendements –, je suis dans l'obligation de la déclarer irrecevable, ce qui crée un véritable trou juridique dans le texte. Cela est problématique notamment lorsque cette disposition constituait le cœur du dispositif, ce qui est bien souvent le cas lorsque je suis saisi d'une proposition de loi. Cependant, à partir du moment où le dépôt d'une proposition de loi est accepté par le bureau de l'Assemblée, nous soulignons que telle ou telle de ses dispositions n'est pas conforme mais nous n'interdisons pas pour autant sa discussion.

Enfin, il peut arriver que les critères de renvoi appliqués par la Présidence de l'Assemblée nationale en séance publique varient dans le temps, ce qui crée des incompréhensions lorsqu'un amendement discuté par le passé à la suite d'une première appréciation se retrouve ensuite écarté au titre de l'article 40.

Il faut souligner ici que le nombre d'amendements examinés au titre de la recevabilité a considérablement augmenté au cours de cette législature : il a presque doublé, passant de 25 000 à 46 000. Il est, en effet, désormais beaucoup plus facile d'en déposer, notamment grâce à l'application informatique Eloi.

Enfin, je signale que ce rapport analyse également les dispositions applicables à la recevabilité organique des amendements déposés en projet de loi de finances et en projet de loi de financement de la sécurité sociale. En effet, en tant que président de la commission des finances, je suis également en charge de censurer les cavaliers budgétaires et sociaux qui seraient étrangers aux domaines exclusifs ou partagés définis par la LOLF et la loi organique du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale (LOLFSS). J'insiste sur

ce point. Le Conseil constitutionnel peut s'autosaisir *a posteriori* de ces questions et censure systématiquement les cavaliers, auxquels j'ai consacré une annexe de mon rapport.

Je rappelle toutefois que la principale cause d'irrecevabilité organique est liée au mauvais placement des amendements entre la première et la seconde partie du projet de loi de finances. Nous sommes, bien sûr, amenés à proposer à leurs auteurs de les modifier pour qu'ils soient recevables – ce qui est plus facile lorsque l'amendement a été déposé en première partie alors qu'il aurait dû l'être en seconde. Les règles ont été clarifiées autant que possible.

L'article 40 demeure l'un des rares articles de la Constitution dont pas une virgule n'a été modifiée depuis 1958. Pour vous dire mon sentiment personnel, je suis partagé.

Les administrateurs et moi-même consacrons tant de temps au travail ingrat qui consiste à examiner la recevabilité de tel ou tel amendement que l'on peut se demander s'il a une réelle valeur ajoutée. Pierre Méhaignerie et Didier Migaud avaient même conclu que nous pourrions peut-être nous en passer.

Toutefois, devant l'accroissement considérable du nombre d'amendements, j'ai tendance à penser qu'il est nécessaire de conserver ce filtre. Il arrive que nos textes de loi soient encombrés de milliers d'amendements. Je dois dire que je suis parfois même gêné devant les présentations d'amendements faites par certains collègues – d'autres commissions, bien entendu... – qui ne semblent pas les comprendre eux-mêmes. Il y a aujourd'hui des facilités qui n'existaient pas auparavant. À l'époque où je suis entré à l'Assemblée nationale, en 1993, rédiger un amendement n'avait rien d'évident. Les plus anciens se souviennent qu'il fallait s'y prendre à plusieurs fois pour en faire adopter un. Cela nécessitait une grande préparation. Aujourd'hui, quand on retrouve dans l'exposé des motifs de plusieurs amendements la même faute d'orthographe, on sait qui les a écrits !

Pour finir, je tiens à remercier les valeureux administrateurs qui préparent cet énorme travail d'examen de la recevabilité des amendements. Nos discussions ont été parfois intenses, et en cas de doute, j'ai arbitré en faveur de la recevabilité. Sur les 46 000 amendements examinés pendant cette législature, j'ai été conduit à en déclarer irrecevables 4,7 %, contre 5,2 % sous la précédente législature.

M. Dominique Baert. Avez-vous établi une liste personnalisée des auteurs des amendements non recevables... ?

M. le président Gilles Carrez. Je ne suis pas allé jusque-là... Il y a des amendements que nous laissons passer que je trouve, sur le fond, complètement ineptes. Il y a, à l'inverse, des amendements extraordinairement intéressants que nous devons déclarer irrecevables. Je pense en particulier à un amendement de la rapporteure générale que j'aurais volontiers cosigné : il visait à relever le seuil du revenu fiscal de référence (RFR) à partir duquel une personne retraitée peut bénéficier d'une réduction de contribution sociale généralisée (CSG).

M. Alain Fauré. Monsieur le président, vous avez indiqué dans votre exposé que vous vous étiez montrés plus « libéral » que le Sénat. Sorti de son contexte, cet adjectif peut être sujet à caution. Mieux vaudrait peut-être employer le mot « progressiste ».

Vous avez également souligné la forte augmentation du nombre des amendements que vous avez examinés au cours de cette législature. C'est mon premier mandat et je dois dire que ce phénomène m'a surpris, en particulier au sein de notre groupe. Nous avons des

recordmen toutes catégories, plus préoccupés par le besoin d'être vus et reconnus que par le fond des amendements. Cela explique en partie cet afflux d'amendements pratiquement identiques à droite et à gauche, défendus par des députés qui n'en maîtrisent pas le contenu, soucieux avant tout de s'exprimer devant un micro. Il serait souhaitable que nous recherchions des moyens de réduire cette masse d'amendements. L'application Eloi rend maintenant très facile leur élaboration : un simple copier-coller et ils sont prêts à être envoyés. Cela donne une image déplorable de notre Assemblée et nous éloigne de l'essentiel.

Mme Christine Pires Beaune. Alors que notre commission se réunit pour l'avant-dernière fois avant la fin de nos travaux, je tiens à vous remercier, monsieur le président et madame la rapporteure générale, pour la qualité des débats que nous avons eus et des documents que vous nous avez fournis. En tant que nouvelle députée, j'ai trouvé cela très appréciable.

J'aimerais savoir si vous disposez de statistiques sur les présences en commission. Je vous pose la question car j'ai été très surprise pendant ces cinq années par le nombre d'absents.

Enfin, je forme le vœu que la composition de la prochaine commission des finances soit paritaire : la proportion actuelle – 13 % de femmes – est bien trop faible !

Mme Karine Berger. À mon tour de vous remercier, monsieur le président et madame la rapporteure générale, et de saluer le travail des équipes de la commission des finances.

J'aimerais faire une remarque finale. L'application de l'article 40 nous conduit à parler beaucoup de fiscalité et pratiquement jamais de dépenses. Elle implique un déséquilibre : il nous est impossible de faire une quelconque proposition s'agissant des dépenses alors que nous pouvons toujours en formuler en matière de fiscalité en ayant recours au fameux contournement de l'augmentation du prix du paquet de cigarettes.

Ne faudrait-il pas favoriser un minimum de souplesse, non pour ouvrir les vannes à toutes sortes de propositions d'augmentation de dépenses mais pour nous intéresser à la façon dont les budgets sont construits, ligne par ligne, ce que, à titre personnel – je plaide coupable –, je n'ai pas suffisamment fait au cours de cette législature ?

M. le président Gilles Carrez. C'est effectivement un point très important.

M. Charles de Courson. Je remercie le président pour sa pédagogie et sa connaissance du domaine budgétaire. Cela devrait donner à réfléchir à ceux qui disent qu'il faut renouveler à toute vitesse le personnel politique. Cela fait vingt-quatre ans que Gilles Carrez et moi nous sommes députés, et je dois dire que cette expérience nous est bien utile !

Je remercie également la rapporteure générale, car elle a essayé de rendre compréhensibles des choses que seuls des spécialistes pouvaient à peu près saisir. Elle a fait un grand effort pédagogique et je trouve que nous devrions poursuivre dans cette voie en utilisant des moyens plus modernes de présentation.

Enfin, je remercie les administrateurs pour leur patience.

J'aimerais maintenant revenir sur l'augmentation du nombre d'amendements au cours de la législature. Je suis en train d'élaborer le compte rendu de mes cinq ans de mandat

et j'ai découvert que j'en ai moi-même déposé près de 2 000, contre 1 000 lors de la précédente législature, soit, à chaque fois, entre 4 % et 5 % du total.

Comme Alain Fauré, je m'interroge sur les causes de cette évolution. Tout d'abord, les groupes ne jouent pas leur rôle : nous faisons tous un peu ce que nous voulons. Peut-être que s'ils imposaient une discipline selon laquelle chaque membre devrait d'abord soumettre son amendement au responsable du groupe, nous n'en serions pas là. Ensuite, il faut peut-être incriminer la dégradation de la qualité des textes dont nous sommes saisis, constat qu'établit le Conseil d'État dans ses rapports.

Notre collègue Christine Pires Beaufort s'étonne de l'absentéisme. Je trouve formidable que l'on puisse encore s'en étonner : j'y vois là un beau signe de jeunesse... La commission comprend soixante-treize membres et, dans la plupart des réunions, nous ne sommes qu'entre douze et quinze, toujours les mêmes. Et il y a des moments où ces douze, ces quinze en ont marre, surtout lorsqu'ils ne sont plus que six pour examiner à 2 heures du matin des textes aussi importants que le projet de loi de finances. Dans l'heureux temps où la réserve parlementaire était quasiment réservée à la commission des finances, les « bosseurs » étaient récompensés mais maintenant que l'égalitarisme l'a emporté, ce n'est plus le cas. Comment favoriser les présences quand tout pousse les membres des commissions à l'absentéisme ? Je dis « des commissions », au pluriel, car ce phénomène n'est pas spécifique à la nôtre.

J'en viens à mon dernier point. Les finances publiques connaissent une crise structurelle que nous mettrons au moins dix ans à surmonter. En tant que membres de la commission des finances, de la majorité comme de l'opposition, il faut se demander en quoi nous pouvons aider les gouvernements. Cela renvoie à un problème culturel. La commission des finances a souvent été battue par les autres commissions. Voyez ce qui est arrivé lorsque nous avons essayé de mettre fin au scandale des majorations de retraite des anciens fonctionnaires retirés outre-mer – dont un certain nombre n'y avaient jamais mis les pieds avant !

Il nous faut réfléchir à toutes ces questions pour tenter d'améliorer le fonctionnement de la commission des finances.

M. le président Gilles Carrez. Le rapport sur l'activité de la commission des finances au cours de la législature que je vais vous présenter établit le même constat que Karine Berger. Nous faisons diverses propositions pour rendre l'impôt plus intelligent, pour procéder à des redéploiements, mais nous nous accordons tous sur le fait qu'il est difficile d'augmenter le niveau des prélèvements obligatoires. Il faut que nous puissions nous concentrer sur les dépenses, qui constituent le défi des prochaines années. Karine Berger a raison de souligner que nous n'avons pas d'instruments à notre disposition pour nous saisir de ces enjeux. L'idée subsiste – y compris du côté du Gouvernement – que nous donner de tels instruments aurait pour conséquence d'augmenter encore les dépenses. Une meilleure articulation entre le travail de la Cour des comptes et celui, plus politique, des rapporteurs spéciaux, dont les textes fourmillent de propositions, devrait permettre de mieux gérer la dépense publique. C'est en ce domaine que nous devons le plus progresser.

M. Pascal Terrasse. Avec un peu de chance, c'est ma dernière prise de parole au sein de cette commission ; j'espère, en effet, ne pas avoir à me représenter, tout étant fait pour que mon suppléant, qui est aussi le président du conseil général de l'Ardèche, me succède. Après vingt années de bons et loyaux services dans notre commission, je quitte l'Assemblée nationale de bon cœur. Je tiens à vous remercier particulièrement, monsieur le président, cher Gilles, pour le travail que vous avez accompli. Nous avons parfois été en

désaccord, sur la fiscalité locale par exemple, et souvent en accord. Mes remerciements sont aussi destinés à toutes les équipes qui vous ont épaulé. Quant à Valérie Rabault, qui a pris ses fonctions de rapporteure générale en cours de mandat après avoir été élue en 2012, elle a effectué un travail remarquable – j’ai pourtant connu de nombreux rapporteurs généraux. Elle a présenté ses rapports de manière simple, didactique, lisible et transparente ; ce fut très précieux. Vous avez été une excellente rapporteure générale, chère Valérie, comme d’autres le furent en leur temps – je pense à Christian Eckert, en particulier.

Au terme de mon activité parlementaire, j’ai un regret. Je fus l’un des premiers, avec Claude Évin, Alfred Recours et quelques autres, à mettre en œuvre la réforme décidée par M. Juppé concernant le financement de la sécurité sociale, alors même qu’un certain nombre de mes collègues manifestaient contre la décision de confier au Parlement l’adoption des lois de financement de la sécurité sociale. Or, la « tuyauterie » du financement social est extrêmement complexe et implique la fiscalité de manière croissante : la CSG, qui est une imposition, est de plus en plus sollicitée par les collectivités territoriales et, demain, la TVA pourrait elle aussi – à en croire certaines propositions – financer une partie des dépenses de sécurité sociale. Dans ces conditions, il est anormal – je le dis depuis dix ans – que la commission des finances ne soit saisie que pour avis du volet relatif aux recettes du projet de loi de financement de la sécurité sociale. La jonction avec le projet de loi de finances est indispensable, tant les deux domaines sont imbriqués. Je pensais que nous y parviendrions durant cette législature ; ce ne fut pas le cas. Il ne serait pas sot que ce travail soit mené au cours de la prochaine législature, d’autant plus que le budget de la sécurité sociale dans son ensemble est plus élevé que celui de l’État.

M. Dominique Baert. Je partage les remerciements formulés par Pascal Terrasse, élu pour la première fois la même année que moi. Je tiens à appeler votre attention à tous, par-delà les sensibilités, sur le contexte politique d’une exceptionnelle gravité que nous connaissons. En matière financière, une profonde incompréhension prévaut parmi nos concitoyens ; notre méthode de travail et la manière dont les messages sont compris ou incompris n’est pas sans effet sur la perception qu’ils ont de la vie politique et sur leurs relations avec les institutions.

Tout d’abord, nos concitoyens ne comprennent pas le « jeu » que nous donnons l’impression de jouer en matière fiscale. Le calendrier nous est certes imposé, mais tout de même : des mesures fiscales sont annoncées – et les informations circulent plus vite encore à l’ère des réseaux sociaux – dès la présentation de la loi de finances, avant que le texte ne soit examiné et parfois modifié en commission, puis de nouveau dans l’hémicycle – avec les gros titres de la presse – et ainsi de suite tout au long du cheminement parlementaire. L’incompréhension générale qui en résulte s’est aggravée, comme je l’ai constaté en quinze années d’exercice dans cette commission, par le jeu de l’information permanente. Or, la sensibilité de nos concitoyens, des investisseurs et des décideurs – à titre personnel ou professionnel – est extrême en matière de fiscalité ; cela crée une situation qui n’est pas saine, et j’ignore comment résoudre cette difficulté.

Ensuite, je suis d’accord – il aura fallu attendre notre dernière séance pour que cela se produise... – avec Karine Berger, non pas sur le caractère structurel ou conjoncturel de telle ou telle situation, mais sur la frustration que les parlementaires éprouvent à l’égard de leur rôle en matière de dépense publique, en raison de l’article 40 entre autres. Pour en avoir présidé plusieurs, je tiens à dénoncer la comédie des commissions élargies. Rien n’y est fait : nous n’y participons que pour figurer au compte rendu et pour interpeller des ministres qui ne sont pas toujours capables de nous répondre, sur le fond ou faute de temps. La procédure budgétaire concernant la gestion et l’encadrement des dépenses est déraisonnable, tant pour

ce qui concerne son calendrier que son contenu. *In fine*, ce théâtre est sans effet. Nos concitoyens ne comprennent pas – et nous non plus, d’ailleurs – pourquoi nous sommes si peu nombreux dans l’hémicycle pour voter de grands budgets dont l’élaboration a pourtant consommé près de deux mois de travail parlementaire ; ce n’est pas acceptable.

Certains d’entre nous, de leur plein gré ou non, ne seront bientôt plus députés. Les uns sont plus expérimentés que les autres. J’ignore qui exercera les fonctions de président de la commission et de rapporteur général dans quelques mois, mais sans doute serait-il utile de confier à des parlementaires qui, tout en étant rompus à la pratique budgétaire, sont sur le point de se retirer, la tâche d’examiner comment réformer les procédures de sorte qu’elles soient à la fois efficaces et comprises par la population. Comment expliquer que l’on entame l’examen de la première lecture à la fin septembre pour le terminer à la mi-novembre, et que s’y ajoute le jeu de la nouvelle lecture et de la lecture définitive ? Ce système est insatisfaisant et il faut savoir le dire.

Enfin, monsieur le président, voici ce que j’ai le plus mal vécu – comme vous sans doute – au cours de ce mandat : non pas l’examen des amendements au titre de l’article 40, qui est par définition critiquable et qui relève de l’appréciation du président, mais le fait que nous ayons parfois dû voter à l’insu de notre plein gré des dispositions juridiquement contestables. Je m’étonne du nombre de dispositions annulées par le Conseil constitutionnel, alors même que le risque d’inconstitutionnalité avait été signalé dans l’hémicycle ; ce n’est pas non plus compréhensible. L’institution et les travaux parlementaires s’en trouvent affaiblis. Là encore, j’ignore quel filtre appliquer dans le respect de la démocratie parlementaire, mais est-il acceptable que le Parlement vote des dispositions qui sont aussi souvent « retoquées » par le Conseil constitutionnel, sur le fond comme sur la forme ? Les vices de forme sont sans doute aisés à corriger ; peut-être les problèmes de fond le sont-ils moins. Quoi qu’il en soit, cette situation ne valorise guère le travail parlementaire et celui de notre commission : on s’entend souvent dire que la commission travaille n’importe comment au motif que le Conseil constitutionnel a encore « retoqué » des dizaines de dispositions qu’elle avait pourtant adoptées, en dépit du fait que bon nombre d’entre nous eussent préalablement signalé ce risque ! Voilà certainement ce que j’ai le plus mal supporté au cours de ce mandat, car nous avons atteint des records. L’Assemblée devrait pouvoir s’autocontrôler en appréciant la jurisprudence du Conseil : ce serait certes paradoxal, mais elle y gagnerait et son travail s’en trouverait amélioré.

M. Alain Fauré. Je m’associe naturellement aux remerciements qui viennent d’être formulés. Je reste perplexe, pour ma part, devant le choix qui a été fait de confier à l’opposition la présidence de la commission des finances – une fonction importante qui a trait à la maîtrise des dépenses. Ces quarante dernières années, notre pays a connu deux périodes de forte hausse des dépenses : en période de cohabitation d’une part, en particulier entre 1993 et 1995, lorsque le Président de la République et le Premier ministre annihilèrent chacun l’action de l’autre, d’où des difficultés de gestion, et depuis 2007 d’autre part, c’est-à-dire depuis que le président de la commission des finances est un membre de l’opposition. Cela ne me semble pas judicieux, car la commission des finances doit, le cas échéant, accompagner la volonté d’un gouvernement de maîtriser les dépenses en conduisant avec le pouvoir exécutif des échanges indispensables. J’ai souvent été surpris par les deux visages de notre président : ici, vous avez toujours prôné la maîtrise des dépenses avec un certain courage, eu égard à votre appartenance à l’opposition ; dans l’hémicycle, en revanche, le responsable de l’opposition reprenait le pas sur le président de la commission. Il faut selon moi modifier ce système : l’opposition doit tenir son rôle, même avec virulence, pendant le débat, mais il faut éviter toute confusion avec l’exercice de la présidence – étant entendu que la personne de Gilles Carrez n’est évidemment pas en cause.

M. Jean-Louis Gagnaire. Tout en m'associant aux remerciements faits à Gilles Carrez, je m'inscris en faux contre les propos qui viennent d'être tenus : il est vrai que l'exercice qui est demandé à notre président est loin d'être évident compte tenu de sa sensibilité politique, mais la décision de confier la présidence de la commission des finances à un membre de l'opposition est selon moi un progrès, au point qu'elle est presque devenue la norme dans un certain nombre de collectivités territoriales.

Je remercie donc le président et l'équipe d'administrateurs qui travaillent à ses côtés, mais aussi la rapporteure générale, qui est parvenue à rendre nos travaux intelligibles pour le grand public. Ses efforts sont nécessaires tant nos travaux demeurent hermétiques, qu'il s'agisse de la présentation des grandes masses financières ou de nos réunions plus ciblées, comme celle que nous avons tenue sur les stratégies d'évitement de l'impôt par exemple.

Un mot sur la masse d'informations collectées par la commission, en particulier par ses rapporteurs spéciaux dans différents domaines. En tant que rapporteur spécial sur la fonction publique, j'ai mis en lumière le coût de formation des énarques ; mon rapport avait suscité des grincements de dents, mais il faut pourtant que les choses soient dites. Dans ce même rapport, je préconisais de mettre fin au classement de sortie des élèves de l'École nationale d'administration (ENA), sur la suggestion de la direction de l'établissement ; j'ai alors pu constater le poids des *lobbies* internes à la haute fonction publique.

S'agissant de la mission *Économie*, que j'ai également rapportée, je me félicite que le président et la rapporteure générale soient parvenus à faire reculer l'administration de Bercy, capable de défendre – pardonnez-moi l'expression – une masse de « conneries » tout à fait contraires à ce que l'on vit sur le terrain. Citons par exemple le crédit d'impôt dont bénéficient les retraités pour emploi à domicile, crédit qui représente 1 milliard d'euros pour 1,3 million de retraités. Pendant quatre ans, nous avons été battus sur ce sujet pour l'imposer. J'ai compris la stratégie à adopter : c'est celle du contournement et de la mobilisation des *lobbies* de retraités, notamment dans les organisations syndicales. Voilà comment certains, en haut lieu, ont fini par comprendre qu'il fallait céder. De même, nous avons débattu entre nous de la prolongation du mécanisme de suramortissement des investissements productifs, mais il a fallu que le Président de la République se rende au salon mondial des savoir-faire en sous-traitance industrielle, le MIDEST, pour se laisser convaincre par les chefs d'entreprise. Autre exemple : j'avais formulé des propositions sur le financement des chambres de commerce et sur les centres techniques industriels, un domaine dans lequel Bercy fait des économies certes légitimes du point de vue budgétaire mais dévastatrices sur le terrain ; avec le soutien de la rapporteure générale et le concours des uns et des autres, nous avons heureusement pu revenir sur ces décisions dans le budget pour 2017. En clair, il est tout de même regrettable qu'il faille lutter pied à pied contre une administration omniprésente : les premières auditions avec l'ensemble des directions de Bercy sont pour le moins « raides », en effet, et les parlementaires, aidés de leurs collaborateurs et d'un administrateur, aussi talentueux soient-ils, s'y sentent démunis et en position de faiblesse. Il faudra modifier ce rapport de force.

Enfin, la possibilité d'adopter, au titre de l'article 88 du Règlement, des amendements initialement écartés par la commission des finances perturbe la procédure. Sans doute faudrait-il réserver une procédure particulière à la loi de finances pour faire face aux projets de coupes et parce que la procédure actuelle est inutilement alourdie. La bienveillance ou, selon les cas, l'abstention de l'opposition ont bien fait les choses : il se trouve dans cette commission des membres assez responsables et conscients de la situation du pays pour ne pas mener la politique du pire.

J'ignore si je serai parmi vous pendant la prochaine législature, car je n'ai pas encore décidé de me représenter ; je réserve la primeur de cette information à mes électeurs.

M. le président Gilles Carrez. Permettez-moi, avant de lui donner la parole, de vous dire un mot sur notre rapporteure générale. J'ai beaucoup apprécié de travailler avec elle, notamment parce qu'elle a fait preuve d'un remarquable courage dans la discussion avec le Gouvernement, et Bercy en particulier. Je me suis senti en profond accord avec presque tous les combats qu'elle a menés. Je sais d'expérience, pour en avoir mené un moi-même – afin de préserver le caractère territorial de la taxe professionnelle – que ces combats sont très difficiles. J'ai donc apprécié la capacité de Valérie Rabault à faire valoir son point de vue.

De surcroît, la présentation qu'elle nous a faite de ses rapports constitue un progrès considérable. Plus pédagogique, cette présentation en fiches permet d'apporter un éclairage particulier à tel ou tel sujet et de mieux nous faire comprendre les choses. Je souhaite que nous poursuivions cet effort de présentation et de pédagogie à l'égard de nos concitoyens. Je m'interroge même sur l'opportunité d'inventer de nouvelles formules plus susceptibles de capter leur attention ; l'organisation périodique de conférences de presse communes du président et du rapporteur général, par exemple, ne me choquerait pas : cela permettrait d'expliquer un certain nombre de données, dans la mesure où bon nombre d'entre elles sont objectives ou consensuelles, et de faire prendre conscience de la gravité de la situation, notre pays n'ayant pas été capable de voter un seul budget en équilibre depuis 1974.

Quant au fait de confier la présidence de la commission des finances à un membre de l'opposition, il me semble qu'il s'agit d'un progrès pour la mission d'évaluation et de contrôle des politiques publiques. La singularité de notre commission tient au fait que de nombreux travaux d'évaluation et de contrôle sont partagés : on l'a vu à l'instant avec le rapport de Marie-Christine Dalloz et d'Alain Fauré, mais aussi dans la répartition des missions entre les rapporteurs spéciaux et dans tous nos autres travaux. Or, ce volet de notre action est destiné à gagner en importance.

Concernant les recettes fiscales, le rôle du président de la commission est délicat. Vous aurez constaté que j'ai considérablement raréfié mon expression publique, dans les médias et à la radio, par exemple. Je refuse un grand nombre de demandes d'entretien car j'estime que pour être crédible, cette fonction ne saurait être dévolue par des interventions répétées de nature trop politique. Jean-Louis Gagnaire évoquait le mécanisme de suramortissement, qui prendra fin en avril : lors d'une réunion d'arbitrage qui s'est tenue hier avec François Fillon – permettez-moi cette confiance –, j'ai arraché la décision de le prolonger. C'est une mesure sur laquelle nous avons longuement réfléchi ici même, qui produit des résultats et qui a fait l'objet d'une évaluation ; elle est pertinente pour lutter contre le problème d'investissement industriel que Valérie Rabault a constamment souligné dès ses premiers rapports. Certes, des différences existent entre nous mais, sur bien des sujets de cette nature, nous pouvons nous rassembler. Nous progresserions beaucoup si nous parvenions à mettre ces convergences en évidence devant nos concitoyens, qui feraient sans doute une meilleure appréciation du travail qu'accomplissent les responsables politiques.

Quoi qu'il en soit, je remercie une nouvelle fois la rapporteure générale pour son excellent travail.

Mme Valérie Rabault, rapporteure générale. Je vous remercie, monsieur le président. L'exercice par un membre de l'opposition de la présidence de la commission des finances, qui aborde des sujets de toute nature, permet d'assurer un équilibre indispensable, notamment au cours de nos débats que, pour ma part, j'ai trouvés plus intéressants que dans

l'hémicycle et de grande qualité, au point qu'ils ont parfois pu instiller le doute sur des sujets complexes et, ainsi, éviter une approche trop dogmatique pouvant conduire dans le mur. À cet équilibre institutionnel s'ajoute votre personnalité, monsieur le président : plutôt que de rechercher le consensus – qui, par définition, est mou – vous avez été capable d'arbitrer certains problèmes dans un sens qui n'était pas toujours celui que défendait votre famille politique. Je vous remercie sincèrement de la manière dont nos débats ont été tenus ces cinq dernières années car ils nous ont fait progresser sur plusieurs sujets, même si tous nos objectifs n'ont pas été atteints.

J'en viens à votre rapport sur l'article 40 en commençant par remercier les administrateurs de la commission. Ils ont, en effet, à examiner 10 000 amendements par an dans une petite salle – heureusement rafraîchie – où règne une ambiance toujours sympathique ; nous y avons même amené quelques journalistes pour leur montrer ce qui est le « cœur du réacteur » de notre commission. Les avis qui y sont rendus ne le sont jamais à la légère et donnent lieu à de véritables débats ; étant donné la masse d'amendements à traiter, je vous en félicite.

Il nous est interdit d'augmenter les charges publiques. Ne pourrait-on pas proposer en contrepartie une baisse sur d'autres lignes, ce qui permettrait d'entamer une réflexion sur la dépense ? Certes, la question de l'évaluation se pose pour vérifier que la baisse proposée équivaut exactement à l'augmentation correspondante. L'article 40 n'a pas été retouché depuis 1958 comme vous l'avez rappelé, monsieur le président : ne faut-il pas laisser à la commission de la prochaine législature une proposition pouvant s'inscrire dans une éventuelle révision constitutionnelle afin de faire évoluer le dispositif et, ainsi, ouvrir un véritable débat sur les dépenses ? À l'heure actuelle, nous ne pouvons pas débattre de la dépense puisque nous ne pouvons rien proposer. Aucun député n'ose, en effet, se tirer une balle dans le pied en proposant une hausse de la dépense sans contrepartie.

D'autre part, il me semble judicieux que nous ayons une vision globale du volet des projets de loi de financement de la sécurité sociale qui porte sur les recettes, dont une partie dépend du RFR, lequel relève de la commission des finances. Sans jeter la pierre à qui que ce soit, ce volet n'est pas appréhendé en commission des affaires sociales – et ne l'est donc à aucun stade, ce qui est très dommageable. Une évolution de cet état de fait relèverait sans doute davantage du Règlement de l'Assemblée que de la Constitution, mais elle devra faire l'objet d'un arbitrage politique difficile ; nous colmaterions ainsi les trous qui existent dans la raquette.

Troisièmement, nous avons balayé l'an dernier l'ensemble des aspects fiscaux contenus dans les lois autres que les lois de finances : ils sont innombrables et leurs incidences budgétaires sont non négligeables. Une réforme interdisant d'inclure des dispositions de nature fiscale dans ces autres textes me semble souhaitable. L'Assemblée examine au moins deux projets de loi de finances par an : chacun peut donc s'exprimer et, le cas échéant, attendre six mois pour déposer un amendement de nature fiscale qui aurait trait à des dispositions adoptées dans une autre loi. En l'état, certaines de ces mesures fiscales sont « retoquées » par le Conseil constitutionnel qui, au fond, fait notre travail, comme ce fut par exemple le cas pour la loi relative à l'égalité et à la citoyenneté.

Comme Dominique Baert, je pense qu'il faut mettre fin aux commissions élargies. Elles ne servent que de tribunes et nous n'y apprenons ni n'y décidons rien ; c'est une perte de temps. Rien ne sert de débattre de mesures particulières sans avoir le tableau d'ensemble à l'esprit.

Enfin, je suis également d'avis qu'il nous faut rendre le débat plus intelligible. « *Ce que l'on conçoit bien s'énonce clairement* » : ce vers de Boileau devrait devenir l'emblème de notre commission et gagnerait à être rappelé à certains ministères qui nous transmettent des textes pour le moins ardu. Nous devons poursuivre les contrôles sur pièces et sur place, auquel Bercy est désormais habitué – ce qui n'est pas le cas de tous les ministères : nous avons tenté l'expérience hier dans un autre ministère où nous avons dû nous y reprendre à deux fois pour être admis dans les locaux. Quoi qu'il en soit, nous devons disposer de l'information et la rendre intelligible pour assurer le bon fonctionnement de la démocratie.

Mme Marie-Christine Dalloz. Permettez-moi d'aborder trois points.

L'inflation du nombre d'amendements, tout d'abord : je suis atterrée par cette progression colossale, à laquelle j'ai d'ailleurs apporté ma part. Je rappelle néanmoins que la majorité actuelle a été traversée par de profondes divisions au cours de la législature, et les responsables du groupe majoritaire ont eu la chance de pouvoir compter sur une opposition réfléchie qui a contribué à éviter certaines dérives et à maintenir le cap en votant à leurs côtés – ce qui ne s'est pas souvent vu dans le passé. Notre président est pour beaucoup dans cette vision responsable. Ajoutons que le Gouvernement a pris une part importante – qu'il serait intéressant d'établir – à la hausse du nombre d'amendements : concernant les projets de loi de finances, en particulier, Bercy n'a pas été très performant en la matière.

M. le président Gilles Carrez. Précisons que les deux tiers des cavaliers qui figuraient dans la loi de finances pour 2017 et dans la loi de finances rectificative pour 2016, et qui ont été censurés par le Conseil constitutionnel, provenaient du Gouvernement.

Mme Marie-Christine Dalloz. Précisément.

J'en viens à l'article 40. Il est aberrant de gager telle ou telle dépense sur l'article 575 A du code général des impôts. À l'évidence, il faut trouver un nouveau système pour ne plus jouer que sur ce seul article. L'idée est de compenser toute charge supplémentaire par une réelle piste d'économies, plutôt que de financer une nouvelle dépense par une hausse de la fiscalité sur le tabac.

Quant aux commissions élargies, cette espèce de supplice, elles sont illisibles et inutiles ; certains s'en servent de tribune mais le débat n'y gagne rien, même avec trois voire quatre présidents de commission siégeant côte à côte.

Enfin, j'ai été très étonnée d'entendre dire que la présidence de la commission des finances n'est pas opérationnelle parce qu'elle est confiée à un membre de l'opposition. J'ai connu, sous la précédente législature, la commission des finances présidée par Didier Migaud puis Jérôme Cahuzac, et je suis convaincue que ce mode de fonctionnement est très pertinent. Le rapporteur général est sinon l'écho de la voix gouvernementale – vous avez été bien davantage, madame la rapporteure générale –, du moins le garant de l'application du projet du Gouvernement. Il revient au président de la commission de trouver un équilibre. Or, nous avons eu l'immense chance de travailler avec Valérie Rabault et Gilles Carrez, non seulement en raison de leurs personnalités, que j'ai beaucoup appréciées, mais aussi de leur connaissance, de leur expertise et de leur volonté de pédagogie. Ce fut une chance, en particulier pour nos jeunes collègues, de pouvoir compter sur ces deux personnes décidées à communiquer.

Dominique Baert évoque la réactivité des réseaux sociaux : on ne peut empêcher qu'il s'y dise tout et n'importe quoi, et cela vaut dans tous les domaines. La pédagogie a du

sens, néanmoins, et la commission des finances en a fait la preuve grâce à la rapporteure générale et au président, que je remercie.

M. Marc Goua. Je vous remercie, monsieur le président, pour le travail accompli au fil de ces années. J'ai un seul regret : en tant que doyen d'âge, je n'ai eu que trop rarement l'occasion de vous remplacer... Je remercie également l'ensemble de nos collègues de m'avoir confié un siège à la commission de surveillance de la Caisse des dépôts et consignations – commission dont j'exerce en pratique la présidence en raison de l'absence d'Henri Emmanuelli, souffrant, à qui vont mes pensées. J'ai donc eu la chance de faire deux carrières dans la banque : l'une dans la « petite banque », l'autre dans la haute banque.

Je salue particulièrement la rapporteure générale pour son courage, car elle n'a pas toujours été dans le sens du Gouvernement, notamment de Bercy. S'agissant de la compensation de l'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), par exemple, elle a eu le courage de faire aboutir une demande que nous formulions depuis trois ans. Je tire également un coup de chapeau aux administrateurs pour leur travail, en particulier sur la question d'Areva, qui a défrayé la chronique : sans eux, je n'aurais pu mener à bien mes travaux, tant les délais qui nous sont imposés sont brefs et tant il est parfois malaisé de se procurer les informations nécessaires.

M. Romain Colas. Après le doyen, le benjamin : je suis arrivé à l'Assemblée et dans cette commission en cours de législature, en juillet 2014. Je rejoins les propos tenus sur notre absence totale de marge de manœuvre en matière de dépenses et sur l'obsolescence des commissions élargies. Il faudra ouvrir ce chantier dès qu'une révision de la Constitution ou de la LOLF sera envisagée, car la procédure actuelle est inutile, illisible pour nos concitoyens et frustrante pour les parlementaires.

Au cours de mes trois années de mandat, j'ai constaté un déséquilibre entre la loi de finances initiale et la loi de finances rectificative de fin d'année. En réalité, nous adoptons chaque année – particulièrement cette année – deux lois de finances distinctes qui comportent chacune des mesures pérennes. Or, le décalage entre ces deux textes et les délais d'examen beaucoup plus courts pour le second que pour le premier ne nous permettent pas d'avoir une vision globale de la politique budgétaire et fiscale de la nation. Je regrette que les lois de finances rectificatives de fin d'année soient surchargées de dispositions pérennes, ce qui ôte son intérêt au débat sur la loi de finances initiale en nous interdisant d'envisager à cette occasion la politique budgétaire et fiscale dans son ensemble.

D'autre part, il me semble qu'il faudra ouvrir nos travaux à la politique budgétaire et fiscale comparée. Certains d'entre nous participent à différentes réunions interparlementaires : nous gagnerions à ouvrir le programme de travail ordinaire de notre commission aux études internationales, car les enjeux dont nous sommes saisis dépassent largement le seul cadre national. Un nombre croissant d'éléments de la politique fiscale sont définis à l'échelle internationale, en matière de lutte contre l'érosion des bases fiscales par exemple. Nous devons donc nous intéresser davantage à la politique fiscale et budgétaire comparée pour éviter de perdre certaines de nos prérogatives.

Comme notre président, je suis persuadé que nous devons mieux défendre les résultats que nous obtenons à titre collectif, au-delà des clivages partisans. À chaque fois que j'invite un groupe à visiter l'Assemblée, je l'amène dans cette salle pour lui expliquer que c'est là que se fait l'essentiel de mon travail, bien plus que dans l'hémicycle où se jouent des jeux de rôles – j'ai souvent dit qu'il y avait un « *Doctor Gilles* » et un « *Mister Carrez* »... mais je sais gré au président de modérer notre tendance à tous nous dédoubler ainsi, même si le militant politique peut parfois l'emporter sur le gestionnaire. Quoi qu'il en soit, nous

devons défendre notre travail collectif, qu'il s'agisse des rapports d'information ou des missions de contrôle. Il est très utile que le président et le rapporteur général ne soient pas issus des mêmes groupes, et l'organisation de conférences de presse communes mettant l'accent sur les grands points d'accord valoriserait le travail du Parlement et montrerait à nos concitoyens – qui, bien trop souvent, estiment que nous nous contentons d'un jeu de rôle et d'une confrontation partisane stérile – que nous sommes capables de travailler ensemble.

Enfin, je remercie la rapporteure générale – tout a été dit sur son rôle et sa pédagogie – et mais aussi les administrateurs de l'Assemblée. Ayant rapporté la « loi Sapin 2 », j'ai constaté la différence entre un rapporteur et un simple député : le premier est un véritable législateur, en quelque sorte. Je regrette que les députés, lorsqu'ils ne sont pas rapporteurs, aient insuffisamment accès aux administrateurs, car leur travail quotidien pourrait y gagner. Si le nombre de parlementaires diminue, il faudra améliorer cette situation.

Pour conclure, je remercie le président dont j'ai apprécié dès mon arrivée ici la disponibilité et la bonne gouvernance. Tout en rappelant mon attachement à l'attribution de la présidence de la commission à l'opposition, je souhaite longue vie à la présidence Carrez !

M. le président Gilles Carrez. Qui vivra verra ! Nous sommes tous en pleine incertitude – ce qui fait le charme de la vie politique... Je constate donc que la commission approuve la publication de ce rapport.

*En application de l'article 145 du Règlement, la commission **autorise** à l'unanimité la publication du rapport d'information sur la recevabilité financière des initiatives parlementaires.*

*

* *

ANNEXE N° 1 DONNÉES STATISTIQUES EN MATIÈRE DE RECEVABILITÉ FINANCIÈRE SOUS LA XIV^E LÉGISLATURE

RECEVABILITÉ DES AMENDEMENTS PARLEMENTAIRES DÉPOSÉS EN SÉANCE PUBLIQUE

Sessions ordinaires et extraordinaires	Nombre d'amendements parlementaires déposés ⁽¹⁾	Nombre d'amendements irrecevables	Taux d'amendements irrecevables
XI^e législature	47 697	2 932	6,2 %
1997-1998	10 157	480	4,7 %
1998-1999	13 239	627	4,7 %
1999-2000	11 583	804	6,9 %
2000-2001	7 625	658	8,6 %
2001-2002	5 093	363	7,1 %
XII^e législature	240 474	24 612	10,2 %
2002-2003	34 956	2 901	8,2 %
2003-2004	26 372	1 892	7,2 %
2004-2005	25 924	645	2,5 % ⁽²⁾
2005-2006	147 471	18 575	12,6 %
2006-2007	5 751	599	10,4 %
XIII^e législature	66 622	3 444	5,2 %
2007-2008	11 105	503	4,5 %
2008-2009	18 384	1 100	5,9 %
2009-2010	23 724	920	3,9 %
2010-2011	11 971	877	7,3 %
2011-2012	1 438	44	3,1 %
XIV^e législature	107 081	5 043	4,7 %
2012-2013	31 789	1 161	3,7 %
2013-2014	19 917	1 234	6,2 %
2014-2015	24 675	1 172	4,8 %
2015-2016	22 364	892	4,0 %
2016-2017	8 336	584	7,0 %

(1) Soit le nombre d'amendements déposés en séance publique hors amendements déposés par le Gouvernement.

(2) 5,7 % compte non tenu des 14 688 amendements au projet de loi relatif à la régulation des activités postales déclarés irrecevables au regard de l'article 41 de la Constitution.

TAUX DE RENVOI DES AMENDEMENTS PARLEMENTAIRES DÉPOSÉS EN SÉANCE PUBLIQUE

Sessions ordinaires et extraordinaires	Nombre d'amendements parlementaires déposés ⁽¹⁾	Nombre d'amendements renvoyés	Taux d'amendements renvoyés
XIV^e législature	107 081	34 361	32,1 %
2012-2013	31 789	6 823	21,5 %
2013-2014	19 917	9 298	46,7 %
2014-2015	24 675	7 341	29,8 %
2015-2016	22 364	5 996	26,8 %
2016-2017	8 336	4 903	58,8 %

RECEVABILITÉ DES AMENDEMENTS DÉPOSÉS EN COMMISSION DES FINANCES

Sessions ordinaires et extraordinaires	Nombre d'amendements parlementaires déposés	Nombre d'amendements irrecevables	Taux d'amendements irrecevables
XIV^e législature	8 086	990	12,2 %
2012-2013	1 484	156	10,5 %
2013-2014	1 889	220	11,6 %
2014-2015	1 342	158	11,8 %
2015-2016	1 631	205	12,6 %
2016-2017	1 740	251	14,4 %

**RECEVABILITÉ DES AMENDEMENTS SUR LESQUELS
LE PRÉSIDENT DE LA COMMISSION DES FINANCES A ÉTÉ CONSULTÉ**

Sessions ordinaires et extraordinaires	Nombre de saisines	Nombre d'amendements ayant fait l'objet d'une consultation	Nombre d'amendements irrecevables	Taux d'amendements irrecevables
XIII^e législature	84	1 699	651	38,3 %
2008-2009	18	749	130	17,4 %
2009-2010	28	582	359	61,7 %
2010-2011	28	267	114	42,7 %
2011-2012	10	101	48	47,5 %
XIV^e législature	161	3 729	1 811	48,6 %
2012-2013	27	492	239	48,6 %
2013-2014	37	1 057	448	42,4 %
2014-2015	32	1 042	483	46,4 %
2015-2016	40	729	405	55,6 %
2016-2017	25	409	236	57,7 %

(1) Soit le nombre d'amendements déposés en séance publique hors amendements déposés par le Gouvernement.

**PROPOSITIONS DE LOI DONT LA RECEVABILITÉ A ÉTÉ SOUMISE
À L'APPRÉCIATION DU PRÉSIDENT DE LA COMMISSION DES FINANCES**

Sessions ordinaires et extraordinaires	Nombre de propositions de loi déposées	Nombre de décisions du président de la commission des finances concluant à l'irrecevabilité totale ou partielle
XIII^e législature	1 308	14
2008-2009	324	6
2009-2010	347	5
2010-2011	350	1
2011-2012	287	2
XIV^e législature	1 621	8
2012-2013	95	3
2013-2014	491	2
2014-2015	283	1
2015-2016	296	2
2016-2017	295	0

ANNEXE N° 2
LISTE DES CAVALIERS BUDGÉTAIRES CENSURÉS PAR LE CONSEIL
CONSTITUTIONNEL DURANT LA XIV^E LÉGISLATURE

Texte	Disposition censurée
LFI 2017	Le I de l'article 133 de la loi disposait qu'à compter du 1 ^{er} janvier 2017, la loi de finances fixerait chaque année des plafonds, par ministère, des surfaces de bureaux occupées par l'État et ses opérateurs, alors que seule une loi organique peut définir le contenu des lois de finances.
LFI 2017	L'article 110 permettait aux services du ministère de l'économie et des finances d'accéder au fichier dénommé « Système d'immatriculation des véhicules ».
LFI 2017	L'article 113 prévoyait la remise au Parlement d'un rapport sur la pertinence et les impacts économiques et sociaux de la révision de la carte des zones défavorisées simples.
LFI 2017	L'article 126 modifiait le régime juridique des pièces de collection en métaux précieux fabriquées et commercialisées par la Monnaie de Paris.
LFI 2017	L'article 131 prorogeait un dispositif d'accès à l'emploi titulaire organisé en faveur de certains agents contractuels de la fonction publique.
LFI 2017	L'article 132 modifiait les règles relatives au contrôle des arrêts de travail et des cumuls d'activités dans la fonction publique.
LFI 2017	L'article 153 modifiait les modalités de calcul des ressources personnelles prises en compte pour l'attribution de la prestation de compensation du handicap.
LFI 2017	L'article 154 permettait l'expérimentation par les collectivités territoriales et la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie du financement de l'information et du soutien des tuteurs familiaux.
LFR 2016	L'article 147 de la loi autorisait l'approbation de l'avenant du 25 août 2016 modifiant une convention fiscale franco-portugaise visant notamment à éviter les doubles impositions.
LFR 2016	L'article 84 modifiait les règles relatives à la compensation financière de transferts de compétences entre les départements et les régions en matière de transports urbains.
LFR 2015	L'article 43 modifiait l'article 14 de la loi du 10 septembre 1947 afin de fixer de nouvelles règles de rémunération du capital des sociétés coopératives.
LFR 2015	L'article 100 modifiait le I de l'article 122 de la loi de finances rectificative pour 2005 afin d'étendre le dispositif de prise en charge des dettes sociales des chefs d'exploitation agricole exerçant leur activité en Corse au titre des périodes d'activité comprises entre le 1 ^{er} janvier 2005 et le 1 ^{er} janvier 2014.
LFR 2015	L'article 115 modifiait les dispositions des articles L. 5211-12 et L. 5721-8 du code général des collectivités territoriales relatives au régime indemnitaire des présidents et vice-présidents des syndicats de communes ainsi que des syndicats mixtes.
LFI 2015	L'article 46 modifiait l'article L. 213-21-1 du code monétaire et financier et imposait l'inscription dans un compte-titres détenu par un intermédiaire financier pour les titres financiers émis par l'État.
LFI 2015	L'article 117 modifiait l'article L. 5216-1 du code général des collectivités territoriales afin de permettre la création d'une communauté d'agglomération lorsque le critère démographique de 15 000 habitants est satisfait par une « entité urbaine continue ».
2 ^e LFR 2014	L'article 109 complétait l'article L. 1142-24-5 du code de la santé publique afin d'ouvrir la faculté pour le collège d'experts placé auprès de l'Office national d'indemnisation des accidents médicaux, des affections iatrogènes et des infections nosocomiales de rendre un nouvel avis relatif à l'existence d'un déficit fonctionnel imputable au benfluorex.

LFI 2014	L'article 12 modifiait l'article 63 de la loi n° 91-428 du 13 mai 1991 portant statut de la collectivité territoriale de Corse afin de préciser la mission de la commission mixte prévue par cet article, en y incluant l'étude des possibilités d'amélioration de l'ensemble des dispositions fiscales spécifiques applicables en Corse et notamment de celles destinées à faciliter la reconstitution des titres de propriété, et en imposant à cette commission mixte une réunion annuelle avant la fin du deuxième trimestre.
LFI 2014	L'article 112 prévoyait la remise d'un rapport au Parlement sur l'action sociale de l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre ainsi que sur les aides apportées par les associations d'anciens combattants.
LFI 2014	L'article 113 prévoyait la remise d'un rapport au Parlement sur les mesures à prendre pour attribuer réellement le bénéfice de la campagne double à l'ensemble des anciens combattants d'Afrique du Nord.
LFI 2014	L'article 114 prévoyait la remise d'un rapport au Parlement sur l'opportunité de reconnaître le statut d'anciens combattants aux anciens casques bleus de la Force intérimaire des Nations Unies au Liban.
LFI 2014	L'article 115 prévoyait la remise d'un rapport au Parlement sur l'opportunité et les modalités de la modification du décret n° 2010-653 du 11 juin 2010 pris en application de la loi relative à la reconnaissance et à l'indemnisation des victimes des essais nucléaires français.
LFI 2014	L'article 116 prévoyait la remise d'un rapport au Parlement sur l'application du décret n° 2000-657 du 13 juillet 2000 instituant une mesure de réparation pour les orphelins dont les parents ont été victimes de persécutions antisémites et du décret n° 2004-751 du 27 juillet 2004 instituant une aide financière en reconnaissance des souffrances endurées par les orphelins dont les parents ont été victimes d'actes de barbarie durant la Deuxième Guerre mondiale.
LFI 2014	L'article 121 prévoyait la remise d'un rapport au Parlement présentant les réformes envisageables pour améliorer l'efficacité sociale des régimes de l'aide personnalisée au logement, de l'allocation de logement familiale et de l'allocation de logement sociale à enveloppe budgétaire constante.
LFI 2013	L'article 44 modifiait les missions confiées à l'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués.
LFI 2013	L'article 95 créait un article L. 4424-33-1 dans le code général des collectivités territoriales relatif au transfert des compétences de production et de multiplication de plants forestiers à la collectivité territoriale de Corse.
2 ^e LFR 2012	Le I de l'article 11 prévoyait l'introduction d'une procédure d'agrément en cas de cession de parts de sociétés titulaires d'une autorisation d'édition de service de communication audiovisuelle.

LFI : loi de finances initiale, LFR : loi de finances rectificative.

ANNEXE N° 3
LISTE DES CAVALIERS SOCIAUX CENSURÉS PAR LE CONSEIL
CONSTITUTIONNEL DURANT LA XIV^E LÉGISLATURE

Texte	Disposition censurée	Motif
LFSS 2017	L'article 58 prévoyait la remise d'un rapport du Gouvernement au Parlement sur les conditions d'obtention d'une rente viagère par les ayants droit des agents de la fonction publique.	Cette mesure n'améliore pas l'information et le contrôle du Parlement sur l'application de la loi de financement.
LFSS 2017	L'article 90 prévoyait la remise d'un rapport du Gouvernement au Parlement sur la mise en place d'un fonds d'amorçage visant à éviter le départ de personnes handicapées vers des établissements sociaux et médico-sociaux en Belgique.	<i>Idem.</i>
LFSS 2017	L'article 55 permettait la dématérialisation des certificats d'existence des bénéficiaires d'une pension de retraite résidant hors de France.	Sans impact ou impact trop indirect sur les dépenses des régimes obligatoires de base ou des organismes concourant à leur financement.
LFSS 2017	L'article 67 autorisait l'expérimentation de la détention par les médecins généralistes du vaccin contre la grippe saisonnière.	<i>Idem.</i>
LFSS 2017	L'article 71 permettait la prescription de substituts nicotiques par les orthophonistes.	<i>Idem.</i>
LFSS 2017	L'article 85 instaurait une dérogation à la limite d'âge des médecins et infirmiers hospitaliers et l'article 86 une dérogation à la limite d'âge des médecins de l'Office français de l'immigration et de l'intégration.	<i>Idem.</i>
LFSS 2017	L'article 32 mettait en place un mécanisme de clause de désignation pour les accords collectifs complémentaires d'entreprise en matière de prévoyance. Toutefois, si cet article obligeait les entreprises de la branche professionnelle ou interprofessionnelle qui ont conclu un tel accord à adhérer au contrat d'assurance complémentaire proposé par l'un des organismes de prévoyance désigné par l'accord, il n'obligeait pas les branches professionnelles ou interprofessionnelles à conclure un tel accord.	Effet trop indirect sur les recettes des régimes obligatoires de base ou des organismes concourant à leur financement.
LFSS 2016	L'article 35 prévoyait la remise d'un rapport du Gouvernement au Parlement sur l'extension de l'assurance complémentaire santé d'entreprise.	Cette mesure n'améliore pas l'information et le contrôle du Parlement sur l'application de la loi de financement.
LFSS 2015	Le 3° du I de l'article 16 était relatif aux recours contre des tiers par les organismes d'assurance maladie complémentaire.	Sans impact ou impact trop indirect sur les dépenses des régimes obligatoires de base ou des organismes concourant à leur financement.

LFSS 2014	Le V de l'article 2 modifiait l'article L. 2241-2 du code du travail afin d'inclure, au titre des données examinées au moins une fois par an au niveau de la branche lors de la négociation sur les salaires, « l'impact sur l'emploi et les salaires des allègements de cotisations sociales et des réductions et crédits d'impôts dont bénéficient les entreprises de la branche ».	Cette mesure n'améliore pas l'information et le contrôle du Parlement sur l'application de la loi de financement.
LSS 2014	L'article 37 prévoyait la remise d'un rapport du Gouvernement au Parlement sur la situation des zones médicalement sous-dotées en France.	<i>Idem.</i>
LFSS 2014	L'article 34 imposait un réexamen des conventions conclues entre les organismes d'assurance maladie et les représentants des centres de santé et les incitait à examiner les conditions de l'intégration dans ces accords des forfaits de rémunération.	Effet trop indirect sur les recettes des régimes obligatoires de base ou des organismes concourant à leur financement.
LFSS 2014	L'article 57 modifiait le champ des produits et prestations concernés par les accords conclus entre l'assurance maladie et les distributeurs de dispositifs médicaux à usage individuel, relatifs notamment aux prix maxima pratiqués et aux modalités de dispense d'avance de frais.	Sans impact ou impact trop indirect sur les dépenses des régimes obligatoires de base ou des organismes concourant à leur financement.
LFSS 2014	L'article 58 modifiait les démarches administratives des bénéficiaires de l'allocation de solidarité aux personnes âgées pour le renouvellement de l'aide à l'acquisition d'une complémentaire santé.	<i>Idem.</i>
LFSS 2013	L'article 55 prévoyait l'interdiction de la publicité en faveur de médicaments dont la dénomination est la reprise de celle d'un médicament remboursable par les régimes obligatoires de l'assurance maladie et une dérogation à l'interdiction de publicité en faveur des dispositifs médicaux pris en charge ou financés, même partiellement, par les régimes obligatoires d'assurance maladie.	<i>Idem.</i>
LFSS 2013	L'article 58 fixait de nouvelles règles restreignant l'information par démarchage et la prospection pour les produits de santé effectuées dans les établissements de santé ainsi que les modalités de cette information et de cette prospection par le directeur de l'établissement de santé, prévoyait la remise au Parlement d'un rapport dressant le bilan de la nouvelle législation et supprimait l'expérimentation prévue en ce domaine par le I de l'article 30 de la loi n° 2011-2012 du 29 décembre 2011.	<i>Idem.</i>
LFSS 2013	L'article 54 autorisait une expérimentation du tiers payant intégral pour les étudiants de trois villes universitaires.	<i>Idem.</i>
LFSS 2013	L'article 66 modifiait les règles de prescription applicables aux factures des établissements médico-sociaux pour personnes handicapées.	<i>Idem.</i>
LFSS 2013	L'article 92 autorisait une expérimentation du tiers payant pour le versement du complément de mode de garde.	<i>Idem.</i>

<p>LFSS 2013</p>	<p>L'article 61 modifiait l'article L. 213-3 du code monétaire et financier afin de permettre aux centres hospitaliers régionaux figurant sur une liste fixée par décret de procéder à l'émission de billets de trésorerie, dans la limite d'un plafond global d'émissions fixé pour chacun d'entre eux par le même décret.</p>	<p>Si les dispositions relatives aux organismes qui gèrent des dépenses relevant de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie peuvent figurer en loi de financement, les dispositions relatives à la trésorerie et à la comptabilité de ces organismes n'y trouvent en revanche pas leur place.</p>
<p>LFSS 2013</p>	<p>L'article 39 créait une obligation de certification des comptes de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA).</p>	<p><i>Idem.</i></p>
<p>LFSS 2013</p>	<p>L'article 24 prévoyait la remise d'un rapport au Parlement sur les conditions de mise en place d'un dispositif parafiscal cohérent sur l'ensemble des boissons alcoolisées.</p>	<p>Cette mesure n'améliore pas l'information et le contrôle du Parlement sur l'application de la loi de financement.</p>
<p>LFSS 2013</p>	<p>L'article 74 prévoyait la remise d'un rapport au Parlement présentant les résultats d'un audit sur le pilotage du dossier médical personnel et sa gestion par l'Agence des systèmes d'information partagés de santé.</p>	<p><i>Idem.</i></p>

LFSS : loi de financement de la sécurité sociale, LFRSS : loi de financement rectificative de la sécurité sociale.