

ASSEMBLEE NATIONALE

19 avril 2005

LOIS DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE - (n° 2216)

AMENDEMENT

N° 92

présenté par
M. BUR, rapporteur
au nom de la commission des finances
saisie pour avis

ARTICLE PREMIER

(Art. L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale)

Supprimer le 1° du A du I de cet article.

EXPOSÉ SOMMAIRE

Le nouveau format du rapport annexé comporte des explications des prévisions de recettes et des objectifs de dépenses, ainsi que de l'ONDAM, pour les quatre années à venir. Faut-il qu'un tel document soit « approuvé », c'est-à-dire donne lieu à un débat, à l'exercice du droit d'amendement, à une adoption formelle ?

Il existe, depuis de nombreuses années, une divergence flagrante entre la procédure parlementaire – qui considère ce rapport comme une loi – et toute la jurisprudence qui dénie à cette annexe toute valeur normative (CE, Rouquette, 5 mars 1999). Le Conseil d'État a jugé que même les données chiffrées n'avaient pas de valeur législative. La jurisprudence du Conseil constitutionnel sur les annexes va dans le même sens (décision n° 2002-460 DC du 22 août 2002). Pourtant, on continue d'amender, et donc d'appliquer l'article 40 de la Constitution à des dispositions sans aucune portée normative.

Ce débat sur un rapport annexé est, au pire, un nouvel exemple de défaillance législative. En 2004, le débat sur le rapport annexé à donné lieu à 37 amendements sur un total de 265 : 15 % environ de l'activité législative a ainsi porté sur un débat inutile puisque inopérant. On ne peut pas passer son temps à dénoncer l'inflation législative, la médiocre qualité des lois, l'absence de normativité et admettre, dans la loi organique, le caractère obligatoire d'un tel débat législatif.

Certes, le rapport annexé est modifié pour n'y plus débattre d'« orientations ».

Mais, du coup, on voit plus mal encore pourquoi il y aurait un débat sur ce qui s'apparente en fait à une exposé des motifs. Imagine-t-on ainsi, en loi de finances, de pouvoir modifier par amendement le rapport économique et financier, qui explique les orientations financières retenues par le Gouvernement ?!

Les prévisions pluriannuelles (recettes, dépenses, ONDAM) doivent être adoptées solennellement par le Parlement sous la forme d'un tableau d'équilibre, comme cela est prévu pour l'année en cours.

Si cet amendement supprimant le rapport annexé est adopté, le Parlement ne subira aucune perte d'information (l'annexe est maintenue) et le débat proprement dit n'en sera pas altéré : il aura lieu dans la discussion générale et lors de l'adoption des prévisions pluriannuelles.