



N° 4392

—

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 21 février 2012

## 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. JÉRÔME CAHUZAC,

Président de la commission des Finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire.

—



## PRÉFACE

Six ans après la publication, par Pierre Méhaignerie, peu avant la fin de la XII<sup>ème</sup> législature, du sixième rapport sur la recevabilité financière des initiatives parlementaires, l'actuel président de la commission des Finances, Jérôme Cahuzac, propose une nouvelle synthèse sur un sujet qui, pour austère et complexe qu'il puisse paraître, ne cesse d'intéresser vivement tous les députés.

En effet, au cours de cette XIII<sup>ème</sup> législature, le débat constitutionnel qui s'est déroulé en 2008 a notamment donné lieu à un échange d'arguments sur la pertinence de la disposition qui encadre la recevabilité financière des initiatives parlementaires, l'article 40 de la Constitution ; ce débat n'a toutefois pas conduit à sa modification.

En revanche, certaines règles nouvelles, relatives à la discussion en séance publique de la plupart des projets de loi dans le texte adopté en commission ou ouvrant de nouvelles possibilités d'inscription à l'ordre du jour de propositions de loi, devaient avoir une incidence sur les procédures liées à la recevabilité financière d'amendements et de propositions au stade de leur examen par les commissions saisies au fond : le Règlement de notre assemblée, qui a été profondément remanié par la résolution du 27 mai 2009, a donc procédé à quelques aménagements.

Quant à la nouvelle disposition du Règlement qui tend à ce que le président de la commission des Finances soit désormais le membre d'un groupe s'étant déclaré d'opposition, elle n'a pas contrarié la coutume, bien établie, qui veut que, par délégation, le Président de l'Assemblée lui confie l'examen de la recevabilité des amendements parlementaires : en effet, ses décisions, découlant de l'analyse des amendements et propositions de loi au regard des principes de droit posés par la Constitution et les lois organiques relatives aux lois de finances (LOLF) et de financement de la sécurité sociale (LOLFSS), sont appliquées de manière objective à tous les députés. Je peux l'attester pour celles qui ont été prises tant par Jérôme Cahuzac que par son prédécesseur, Didier Migaud.

À la suite des rapports publiés régulièrement depuis 1971 – car la sphère publique évolue et des problématiques nouvelles sont apparues – celui-ci, après avoir fait le point sur les nouveaux modes de procédure introduits depuis 2009, dresse un état, le plus précis possible, des solutions retenues, dans la continuité d'une jurisprudence toujours marquée par le souci de préserver l'initiative parlementaire.

Bernard ACCOYER  
Président de l'Assemblée nationale



## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION .....</b>	11
<b>CHAPITRE I : LES PROCÉDURES D'EXAMEN DE LA RECEVABILITÉ FINANCIÈRE .....</b>	15
<b>I.– QUELLES SONT LES NORMES CONCERNÉES ? .....</b>	15
A.– LES RÉVISIONS CONSTITUTIONNELLES .....	15
B.– LES LOIS ORGANIQUES .....	16
C.– LA LÉGISLATION ORDINAIRE .....	16
1.– Le cas général .....	16
2.– Lois de finances et lois de financement de la sécurité sociale .....	17
3.– Les lois de programmation et les annexes législatives .....	17
D.– LES PROPOSITIONS DE RÉOLUTION ET LES AUTRES ACTES PARLEMENTAIRES .....	18
<b>II.– À QUEL MOMENT EST APPRÉCIÉE LA RECEVABILITÉ DES PROPOSITIONS DE LOI ? .....</b>	20
A.– AU DÉPÔT, PAR LA DÉLÉGATION DU BUREAU DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE .....	20
B.– APRÈS LE DÉPÔT, SUR SAISINE EXPRESSE ET À TOUT MOMENT, PAR LE PRÉSIDENT DE LA COMMISSION DES FINANCES .....	21
<b>III.– À QUEL MOMENT EST APPRÉCIÉE LA RECEVABILITÉ DES AMENDEMENTS ? .....</b>	22
A.– L'APPRÉCIATION DE LA RECEVABILITÉ EN COMMISSION .....	22
1.– La compétence de principe des Présidents de commission .....	22
2.– La faculté, pour ceux-ci, de consulter le Président de la commission des Finances ...	22
3.– Comme pour les propositions de loi, la possibilité pour tout député de saisir le Président de la commission des Finances .....	23
4.– Le cas des commissions mixtes paritaires .....	24
B.– LA DÉLÉGATION DU CONTRÔLE POUR LA SÉANCE AU PRÉSIDENT DE LA COMMISSION DES FINANCES .....	26
<b>CHAPITRE II : LE CADRE GÉNÉRAL DE LA RECEVABILITÉ FINANCIÈRE .....</b>	29
<b>I.– À QUI L'ARTICLE 40 S'APPLIQUE-T-IL ? .....</b>	29
A.– LES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES : LE CŒUR DU CHAMP DE L'ARTICLE 40 .....	30
1.– L'État, ses opérateurs et l'essentiel des ODAC .....	30
2.– Les collectivités territoriales et une grande partie des administrations publiques locales .....	33

3.– La quasi-totalité des administrations de sécurité sociale (ASSO).....	35
B.– JUSQU'OUÙ L'ARTICLE 40 S'APPLIQUE-T-IL DANS LA SPHÈRE PARAPUBLIQUE ? .....	37
1.– Les structures relevant de l'article 40.....	38
2.– Les structures ne relevant pas <i>a priori</i> , sauf exception, de l'article 40 .....	40
<b>II.– LE CHOIX DE LA BASE DE RÉFÉRENCE POUR L'EXAMEN DE LA RECEVABILITÉ FINANCIÈRE : LA PRISE EN COMPTE DE LA BASE LA PLUS FAVORABLE À L'INITIATIVE PARLEMENTAIRE .....</b>	<b>47</b>
A.– LE CAS GÉNÉRAL : L'APPRÉCIATION DE LA RECEVABILITÉ FINANCIÈRE PAR RAPPORT AU DROIT EXISTANT.....	48
1.– Le droit existant : référence de principe .....	48
2.– Un champ large .....	48
B.– LA RÉFÉRENCE AU DROIT PROPOSÉ .....	53
1.– Principe général d'application .....	53
2.– Le contenu du droit proposé .....	53
C.– LE CHOIX DE LA BASE DE RÉFÉRENCE ADÉQUATE.....	58
1.– Un principe cardinal : favoriser l'initiative parlementaire .....	58
2.– Les limites du choix : « <i>le beurre et l'argent du beurre</i> ».....	60
3.– Le cas d'un dispositif radicalement nouveau peut conduire à faire « table rase » du droit existant. ....	61
<b>CHAPITRE III : L'EXERCICE DU CONTRÔLE DE RECEVABILITÉ FINANCIÈRE.....</b>	<b>63</b>
<b>I.– UNE MISE EN ŒUVRE DE L'ARTICLE 40 DE LA CONSTITUTION GUIDÉE PAR LA VOLONTÉ DE PRÉSERVER L'INITIATIVE PARLEMENTAIRE .....</b>	<b>63</b>
A.– À QUELLES CONDITIONS DES DIMINUTIONS DE RESSOURCES PUBLIQUES SONT-ELLES RECEVABLES ?.....	64
1.– Qu'est-ce qu'une diminution des ressources publiques ? .....	64
2.– L'assimilation de certaines opérations financières à des pertes de recettes est favorable à l'initiative parlementaire.....	71
3.– La compensation d'une initiative parlementaire diminuant les ressources publiques doit répondre à des critères précis .....	81
B.– DANS QUELLE MESURE LES CRÉATIONS DE CHARGES PUBLIQUES SONT-ELLES FRAPPÉES D'IRRECEVABILITÉ ?.....	88
1.– La charge doit être directe et certaine.....	89
2.– La charge peut n'être qu'éventuelle, facultative ou future .....	98
3.– En matière de charges, les compensations sont interdites. ....	102

<b>II.– LA LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES ET SES CONSÉQUENCES SUR L’INITIATIVE PARLEMENTAIRE : LA PROTECTION DU DOMAINE ET DE LA STRUCTURE DES LOIS DE FINANCES .....</b>	<b>107</b>
A.– LA PROTECTION DU DOMAINE DES LOIS DE FINANCES S’IMPOSE AU GOUVERNEMENT COMME AU PARLEMENT .....	110
1.– Le domaine exclusif : les dispositions ne pouvant figurer qu’en loi de finances .....	110
2.– Le domaine partagé : les dispositions pouvant figurer indifféremment en loi de finances et en loi ordinaire .....	113
3.– Le domaine interdit : les cavaliers budgétaires ou les dispositions ne pouvant figurer en loi de finances .....	117
B.– AMENDEMENTS PARLEMENTAIRES ET RESPECT DE LA BIPARTITION DE LA LOI DE FINANCES .....	123
1.– Les amendements devant être déposés en première partie .....	125
2.– Les amendements devant être déposés en seconde partie .....	128
3.– L’application de la bipartition aux lois de finances rectificatives .....	133
C.– LE CAS DES AMENDEMENTS DE CRÉDITS .....	134
1.– Les amendements parlementaires peuvent modifier une partie de la nomenclature budgétaire. ....	134
2.– Les amendements parlementaires peuvent modifier les crédits au sein d’une mission.....	136
<b>III.– LA PROTECTION DU DOMAINE DES LOIS DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE .....</b>	<b>142</b>
A.– LE MONOPOLE DES LOIS DE FINANCEMENT .....	144
1.– Les dispositions modifiant les conditions générales de l’équilibre financier de la sécurité sociale.....	144
2.– L’affectation à un tiers de recettes de la sécurité sociale .....	148
3.– Les exonérations de cotisations non compensées .....	150
B.– LE DOMAINE PARTAGÉ .....	151
C.– LES DISPOSITIONS ÉTRANGÈRES AU DOMAINE DES LOIS DE FINANCEMENT : LES « CAVALIERS SOCIAUX » .....	157
1.– Les organismes hors champ de la loi de financement .....	159
2.– Les dispositions dont l’incidence financière sur l’équilibre est trop indirecte.....	160
3.– Les dispositions n’améliorant pas l’information ou le contrôle du Parlement sur l’application des lois de financement .....	162
4.– Les dispositions empiétant sur le domaine organique .....	163
D.– COMMENT AMENDER LES OBJECTIFS DE DÉPENSES DE LA SÉCURITÉ SOCIALE ?.....	164
<b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>	<b>169</b>
<b>ANNEXE – ÉLÉMENTS STATISTIQUES SUR LA RECEVABILITÉ FINANCIÈRE .....</b>	<b>171</b>
<b>INDEX.....</b>	<b>173</b>

**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 1ER 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 justifie.*

*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. »*



## INTRODUCTION

L'article 40 de notre Constitution, en interdisant aux membres du Parlement de proposer des mesures dont l'adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique, constitue **l'une des plus fortes restrictions pesant sur l'initiative parlementaire.**

Jamais modifiée depuis 1958, cette règle ne constitue pas une innovation de la V<sup>ème</sup> République même si elle participe pleinement du parlementarisme rationalisé qui en est l'un des traits dominants. Enracinée dans une histoire ancienne, pareille restriction a été formalisée par le Règlement de la Chambre des députés à compter de 1920, avant d'être reprise par l'article 17 de la Constitution de 1946 puis, sous la forme de la règle dite des « *maxima* », dans la plupart des lois budgétaires de la IV<sup>ème</sup> République.

La tradition parlementaire justifie sans doute que sa mise en œuvre ait été, dès l'origine, du ressort de chaque assemblée. Cette coutume n'a pas été remise en cause par le constituant alors que d'autres mécanismes, comme par exemple celui de l'irrecevabilité prévue à l'article 41 de la Constitution qui concerne la séparation des domaines de la loi et du règlement, reposent sur l'intervention du Conseil constitutionnel en cours de procédure.

**Au-delà de l'article 40 de la Constitution, ce contrôle englobe – selon des modalités désormais détaillées à l'article 89 du Règlement – la vérification du respect des dispositions organiques relatives aux lois de finances et de financement de la sécurité sociale.**

À l'occasion de la révision constitutionnelle de juillet 2008 et de la réforme consécutive du Règlement de l'Assemblée nationale entrée en vigueur en juillet 2009, l'opportunité de la règle posée par l'article 40 a été questionnée. On rappellera que les limites posées à la recevabilité financière des propositions et amendements étaient censées, en plaçant les parlementaires « *sous curatelle* »<sup>(1)</sup>, garantir l'État contre leur gabegie supposée et assurer une gestion rigoureuse des finances publiques. L'évolution de notre déficit public au cours des dernières décennies, en dépit de cette règle, montre que le mal pourrait être ailleurs.

Les Présidents des commissions des Finances de l'Assemblée et du Sénat, Didier Migaud et Jean Arthuis, ont ainsi proposé l'abrogation de cette disposition dont ils ont montré qu'elle allait à l'encontre du rééquilibrage institutionnel revendiqué par la révision constitutionnelle et qu'elle avait pu, par un effet pervers, contribuer à l'inflation des dépenses fiscales, comme réponse à la règle sévère interdisant toute création de charge<sup>(2)</sup>. Ils n'ont pas été suivis.

---

(1) Le mot est du professeur Guy Carcassonne.

(2) Le Monde, 16 mai 2008 : « Réforme de la Constitution : supprimons l'article 40 ».

Prenant acte des réticences à l'égard d'une remise en cause radicale de la règle posée à l'article 40 de notre Constitution, j'ai proposé d'adapter sa mise en œuvre de façon à ce qu'elle ne pèse pas excessivement sur l'initiative parlementaire. Il s'agissait de substituer au contrôle automatique actuel un contrôle sur évocation, dont l'initiative aurait appartenu au Gouvernement mais dont la mise en œuvre aurait continué à relever du Parlement<sup>(1)</sup>. Sans plus de succès.

La règle est donc la même qu'en 1958. Les modalités de sa mise en œuvre restent fondamentalement les mêmes, avec quelques ajustements tenant compte :

– de la place faite désormais à l'initiative législative parlementaire : elle se traduit par l'inscription à l'ordre du jour de l'Assemblée de nombreuses propositions de loi dont la recevabilité est d'abord examinée par une délégation du Bureau de l'Assemblée ;

– de l'examen en séance de projets et propositions dans le texte adopté par la commission saisie au fond : c'est aux Présidents des commissions permanentes saisies au fond qu'il revient d'apprécier la recevabilité des amendements déposés en commission.

### **• Les modifications de la mise en œuvre de l'article 40 de la Constitution depuis la réforme constitutionnelle de 2008**

*En ce qui concerne les propositions de loi :*

La lettre de la règle posée par l'article 89 du Règlement de 2009 est très sévère puisque, non seulement elle empêche l'adoption de propositions irrecevables – ce qui était le cas auparavant – mais également leur dépôt, leur publication et donc tout débat. Or, l'institution de la semaine d'initiative parlementaire va de pair avec l'inscription à l'ordre du jour de nombreuses propositions de loi qui pourraient être vidées de leur substance par l'application rigoureuse de cette règle.

C'est pourquoi la délégation du bureau de l'Assemblée, chargée d'apprécier la recevabilité des propositions de loi, a une interprétation très souple de ces dispositions, qui permet le dépôt et donc la publication de textes pouvant contenir des mesures créatrices de charges publiques. Les Présidents de commissions peuvent laisser se dérouler en commission le débat sur ces propositions, lesquelles finissent toutefois par rencontrer l'écueil de l'article 40 au stade de l'examen en séance, à la demande de tout député ou du Gouvernement.

---

(1) Vérifiée à la demande du Gouvernement, l'appréciation de la recevabilité aurait relevé du Président de l'assemblée saisie qui aurait décidé, en cas de doute, après avoir consulté le Président de la commission des Finances.

*En ce qui concerne les amendements :*

Le contrôle de leur recevabilité est désormais explicitement partagé entre les différents Présidents de commissions saisies au fond et le Président de la commission des Finances sur délégation du Président de l'Assemblée en fonction du stade de la discussion. Au stade de l'examen en commission, des mécanismes de consultation du Président de la commission des Finances par ses collègues existent mais ils ne sont pas systématiquement mis en œuvre.

Le risque de divergences d'appréciation de la règle, qui se rencontrait déjà entre l'Assemblée et le Sénat – lequel n'exerce un contrôle effectif de la recevabilité financière des propositions et amendements des sénateurs que depuis 2007 – existe maintenant au sein d'une même assemblée. Il ne faut toutefois pas le surestimer.

• **La volonté de favoriser l'initiative parlementaire**

Au fil des ans, les Présidents successifs de la commission des Finances ont élaboré une jurisprudence abondante, déclinant une règle à l'énoncé lapidaire. Dans leur interprétation de l'article 40 de la Constitution, ils ont toujours manifesté le souci de garantir aux auteurs de propositions et d'amendements une continuité d'une législature à l'autre ; l'exercice de ce contrôle, depuis 2007, par un président de la commission des Finances issu de l'opposition ne s'est traduit, du point de vue de la recevabilité, par aucune inflexion.

Faute d'avoir pu convaincre mes collègues de l'opportunité d'une abrogation de l'article 40 ou d'une mise en œuvre moins automatique, j'ai néanmoins recherché, à chaque fois que cela était possible sans méconnaître la règle constitutionnelle, les moyens d'assouplir la jurisprudence, comme du reste tous mes prédécesseurs l'ont fait. Sur mon instruction, les services du secrétariat de la commission des Finances se tiennent d'ailleurs à la disposition de l'ensemble des députés pour examiner, avant son dépôt, les moyens d'adapter toute proposition ou tout amendement afin d'en garantir la recevabilité.

Complexes, ces règles évoluent au gré des transformations de la sphère publique. C'est pourquoi il est de coutume de rassembler dans un rapport, publié à intervalles plus ou moins réguliers, les derniers développements intéressant la recevabilité financière. Après Pierre Méhaignerie, en 2006, je m'y risque à mon tour avec le présent rapport qui fait le point sur les procédures applicables, compte tenu des innovations résultant de la révision constitutionnelle de 2008, et dresse le dernier état de la jurisprudence : celle qui a trait à **l'article 40 de la Constitution** mais aussi aux dispositions des **lois organiques relatives aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale** tendant à protéger leur domaine et leur structure, dans leurs conséquences sur l'initiative parlementaire.

Il est complété par un index et un guide résumé, figurant en annexe, qui satisferont les praticiens les plus pressés.

Je forme le vœu qu'en explicitant les raisonnements qui sous-tendent les décisions prises, ce rapport dissipe les malentendus et apporte des réponses aux questions parfois empreintes d'irritation que se posent, à juste titre me semble-t-il, nombre de parlementaires et qu'il facilite, par une meilleure connaissance des règles et de leur application, leur travail législatif.

## CHAPITRE I : LES PROCÉDURES D'EXAMEN DE LA RECEVABILITÉ FINANCIÈRE

Il est conforme à la tradition parlementaire que la mise en œuvre de l'article 40 de la Constitution soit d'abord de la responsabilité de chaque assemblée. Ce principe fondamental, déjà rappelé par le juge constitutionnel dans sa décision n° 78-94 DC du 14 juin 1978, a été récemment réaffirmé à propos du Sénat – tenant, depuis 1959, d'une application *a minima* – dans une décision n° 2006-544 DC du 14 décembre 2006.

Le **Conseil constitutionnel** n'intervient dans ce schéma que **subsidiairement** à la double condition qu'il soit saisi de ce moyen spécifique et que l'irrecevabilité de la disposition litigieuse ait été invoquée au cours des débats – ce que l'on nomme le « *préalable parlementaire* ».

### I.- QUELLES SONT LES NORMES CONCERNÉES ?

Les dispositions de l'article 40 de la Constitution sont opposables aux « *propositions et amendements formulés par les membres du Parlement* ».

Autant dire que cette règle ne pèse d'aucune manière ni sur les projets de loi, ni sur les amendements déposés par le Gouvernement.

Sont visés les propositions de loi, les amendements ou sous-amendements déposés par un parlementaire et les modifications adoptées par une commission permanente ou spéciale à un texte, à l'exception des propositions, modifications et amendements relatifs à un **texte constitutionnel** ainsi que des **propositions de résolution** et des amendements à de telles propositions.

Les termes généraux de l'article 40 ne rendent pas compte de l'étendue exacte du contrôle de la recevabilité financière, d'où la nécessité de préciser son champ d'application, selon la nature des textes.

### A.- LES RÉVISIONS CONSTITUTIONNELLES

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 semblables à celles qui s'appliquent aux discussions de textes organiques ou ordinaires.

Toutefois, l'assujettissement du pouvoir constituant à une irrecevabilité absolue ne saurait être admis, sauf à établir une hiérarchie entre les dispositions à valeur constitutionnelle. C'est précisément cette hiérarchie qu'a exclue le Conseil constitutionnel, dans une décision de 2003 <sup>(1)</sup>.

---

(1) Dans sa décision n° 2003-469 DC du 26 mars 2003, le Conseil constitutionnel s'est déclaré incompétent pour statuer sur un recours contre une révision constitutionnelle.

**Aucun contrôle de la recevabilité financière** n'est donc effectué sur les propositions et les amendements parlementaires qui intéressent la matière constitutionnelle.

## B.– LES LOIS ORGANIQUES

La stricte observance 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 et des amendements parlementaires à des projets ou à des propositions de loi organique** est ainsi 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 à condition d'avoir été préalablement saisi <sup>(1)</sup>.

## C.– LA LÉGISLATION ORDINAIRE

### 1.– Le cas général

Plus couramment, 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 parlementaire, ou au nom d'un organe parlementaire, à un projet ou à une proposition de loi.**

Il est, dans ce dernier cas, indifférent que le projet ou la proposition de loi amendé ait été précédemment adopté par l'autre assemblée. Le niveau de lecture n'a pas non plus d'incidence sur le caractère systématique du contrôle.

S'agissant plus particulièrement des amendements, le contrôle est là encore très étendu : les sous-amendements et les rectifications proposés par un parlementaire, y compris en cours de réunion ou de séance publique, sont assimilés à de nouveaux amendements et leur recevabilité doit être examinée séparément.

**L'objet du texte de loi n'autorise pas non plus à s'affranchir des règles 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, *etc.* Il en est de même des amendements à des projets de loi

---

(1) Sur le fondement 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).

autorisant l'approbation ou la ratification de conventions internationales ou habilitant le Gouvernement à légiférer par voie d'ordonnance, compte tenu des limites dans lesquelles s'exerce alors le droit d'amendement.

## 2.— Lois de finances et lois de financement de la sécurité sociale

Évidemment, les amendements aux projets de loi de finances et de loi de financement de la sécurité sociale n'échappent pas au contrôle de recevabilité financière. Ils font même l'objet d'une vérification 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<sup>er</sup> août 2001 et celles de la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale du 2 août 2005 <sup>(1)</sup>, auxquelles fait explicitement référence l'article 89, cinquième alinéa, du Règlement.

**L'examen de la recevabilité porte alors aussi 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, la multiplication récente des lois-cadres, lois de programme et autres lois pluriannuelles accompagnées d'annexes parfois fort détaillées justifie que l'on s'y arrête afin de préciser l'étendue du contrôle de recevabilité financière.

Ces lois de programmation, quelle que soit leur portée normative, sont par principe soumises au contrôle de recevabilité. La vérification opérée tient cependant compte des seules conséquences directes de l'amendement ou de la disposition examinée ; c'est pourquoi les décisions concluant à l'irrecevabilité sont proportionnellement moins nombreuses sur ce type de textes.

Par commodité, un projet ou une proposition de loi peut renvoyer à des dispositions annexées le soin de décliner des masses financières, des prévisions d'effectifs ou des protocoles d'accord. **Dans la mesure où ces annexes sont amendables au sens de l'article 44, alinéa premier, de la Constitution, elles ne peuvent se soustraire au contrôle de recevabilité.** Là encore, pour apprécier le caractère coûteux d'une telle annexe, ou de sa modification, proposée par un parlementaire, le caractère plus ou moins contraignant de celle-ci sera pris en compte.

---

(1) Codifiée au chapitre 1<sup>er</sup> bis du Titre 1 du livre 1 du code de la sécurité sociale.

## 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 échapperaient 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.

### • 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 <sup>(1)</sup>, 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, deuxième alinéa, 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 <sup>(2)</sup>. Il prévoit plus particulièrement que ces propositions sont discutées selon la procédure applicable aux propositions de loi, à l'exception des dispositions des articles 34, 40 et 41 de la Constitution qui ne leur sont pas applicables. 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*.

---

(1) Dans ses décisions n° 59-2 et 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.

On voit d'ailleurs mal comment ces propositions pourraient avoir l'une des conséquences proscrites 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 <sup>(1)</sup>.

• **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 en matière de projets ou propositions d'actes européens en 1993 puis à l'article 34-1 de la Constitution 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 » <sup>(2)</sup>.

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 – conformément à l'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 propositions de résolution relevant de l'article 34-1 échappent aux règles de la recevabilité financière.**

---

(1) Ces propositions de résolution sont décrites à l'article 18 de l'ordonnance n° 59-1 du 2 janvier 1959 portant loi organique sur la Haute Cour de justice, auquel est substituée une nouvelle rédaction par l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi organique portant application de l'article 68 de la Constitution (déposé le 22 décembre 2010 et enregistré sous le n° 3071).

(2) 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.

### • 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 parce qu'elles sont discutées dans les mêmes conditions qu'une proposition de loi, exception faite des dispositions 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, en vertu de l'article 125 du Règlement.

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 déclaré irrecevable.

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

Enfin, les motions de procédure (désormais réduites à deux catégories : les exceptions préalables et les motions de renvoi en commission) ne sont, dans le silence du Règlement, pas soumises aux règles de recevabilité bien qu'elles soient discutées à l'occasion de l'examen d'un texte législatif ; elles peuvent être assimilées, à bien des égards, aux mesures d'ordre intérieur évoquées *supra*.

## II.- À QUEL MOMENT EST APPRÉCIÉE LA RECEVABILITÉ DES PROPOSITIONS DE LOI ?

### A.- AU DÉPÔT, PAR LA DÉLÉGATION DU BUREAU DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Pour les propositions de loi comme pour les amendements parlementaires, le Règlement de l'Assemblée nationale organise **un contrôle systématique, au dépôt, de la recevabilité financière**.

Cette compétence appartient, depuis 1959, au Bureau de l'Assemblée qui, en vertu de l'article 89, alinéa premier, refuse le dépôt des propositions de loi présentées par les députés « *lorsqu'il apparaît que leur adoption aurait les conséquences prévues par l'article 40 de la Constitution* ». Le Bureau peut toutefois en déléguer l'exercice à un ou plusieurs de ses membres.

Le Président de la commission des Finances n'est pas associé à ce contrôle. Cependant, les règles appliquées aux propositions de loi ordinaire <sup>(1)</sup> sont globalement similaires à celles que celui-ci fait observer.

---

(1) La délégation du Bureau de l'Assemblée nationale chargée de l'examen de la recevabilité financière ne contrôle ni les propositions de loi constitutionnelles, ni les propositions de loi organiques.

Une singularité mérite d'être soulignée : **la délégation du Bureau admet traditionnellement la recevabilité d'une proposition de loi qui crée ou aggrave une charge publique si celle-ci comporte un gage de compensation.** Pareille bienveillance vise à favoriser le dépôt – et, par conséquent, la publication – des propositions. Elle contredit néanmoins la lettre de l'article 40 de la Constitution et ne fait pas obstacle à ce que les dispositions concernées soient déclarées irrecevables en cours de lecture devant l'Assemblée (cf. *infra*), en cas par exemple de saisine avant la discussion en séance publique.

#### B.– APRÈS LE DÉPÔT, SUR SAISINE EXPRESSE ET À TOUT MOMENT, PAR LE PRÉSIDENT DE LA COMMISSION DES FINANCES

En complément du contrôle au dépôt, l'article 89, alinéa 4, du Règlement de l'Assemblée nationale ouvre une possibilité de vérifier la recevabilité financière *a posteriori* <sup>(1)</sup>.

**Ce contrôle sur évocation** peut intervenir à tout moment, au cours d'une lecture devant l'Assemblée, sur saisine ouverte à tout député et au Gouvernement. Cette procédure est donc utilisée indifféremment par le Président de la commission saisie au fond d'une proposition ou de son rapporteur afin, par exemple, de la purger de toute irrecevabilité avant son examen en commission, par le Président de l'Assemblée avant l'inscription en séance publique d'une disposition douteuse, par un député ou par le Gouvernement <sup>(2)</sup>, éventuellement en cours de séance.

La saisine peut porter sur une partie ou la totalité d'une proposition de loi déjà déposée à l'Assemblée nationale, sur un amendement présenté par un député ou sur une modification apportée par une commission à un projet ou une proposition de loi. Elle ne peut pas concerner une proposition de loi d'origine sénatoriale au stade de sa transmission à l'Assemblée nationale <sup>(3)</sup>.

**La vérification est assurée par le Président de la commission des Finances** <sup>(4)</sup>, la jurisprudence applicable étant la même que celle concernant la

---

(1) Dans l'attente de la réforme du Règlement de l'Assemblée nationale, entrée en vigueur en juillet 2009, a été expérimenté, au cours de la session ordinaire 2008-2009, un contrôle de la recevabilité financière des modifications apportées par les commissions aux projets ou aux propositions de loi, afin de tirer les conséquences de la révision de l'article 42 de la Constitution. Ce contrôle *a posteriori* systématique a finalement été abandonné au profit du contrôle sur évocation.

(2) Les saisines par le Gouvernement demeurent exceptionnelles. Néanmoins, 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 1<sup>ère</sup> et 2<sup>ème</sup> séances du 20 juillet 2009).

(3) Saisi de la recevabilité d'un article de la proposition de loi relative au financement paritaire des écoles élémentaires publiques et privées, déposée et adoptée au Sénat, le Président de la commission des Finances de l'Assemblée nationale se déclara incompétent pour statuer (compte rendu de la séance du lundi 28 septembre 2009).

(4) Elle peut également être assurée, notamment en cas d'empêchement du Président, par le rapporteur général de la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire ou par un membre du bureau de celle-ci désigné à cet effet.

recevabilité des amendements. Une décision d'irrecevabilité est limitée aux seuls articles contraires à l'article 40 ou aux dispositions des lois organiques relatives aux lois de finances et de financement : elle laisse subsister toutes les autres dispositions de la proposition, et donc la proposition elle-même.

### **III.- À QUEL MOMENT EST APPRÉCIÉE LA RECEVABILITÉ DES AMENDEMENTS ?**

La rénovation de la procédure législative opérée par la révision constitutionnelle de juillet 2008 conduit à distinguer deux phases de discussion des amendements :

– devant la (ou les) commission(s) saisie(s) pour avis, puis la commission au fond qui incorpore au texte les amendements qu'elle adopte ;

– en séance publique, les amendements portant alors, sauf exceptions, sur le texte adopté par la commission au fond.

Cette évolution a logiquement conduit à dédoubler le contrôle de recevabilité financière, désormais assuré en commission et en séance.

#### **A.- L'APPRÉCIATION DE LA RECEVABILITÉ EN COMMISSION**

##### **1.- La compétence de principe des Présidents de commission**

Les commissions permanentes jouissent traditionnellement d'une large autonomie individuelle, 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 visées par les premier et cinquième alinéas de l'article 89 du Règlement et de déclarer irrecevables les amendements qu'il estimerait contraires à celles-ci : 350 à 600 amendements (environ 5 ou 6 % des dépôts) sont, depuis la session 2008-2009, déclarés chaque année irrecevables par les Présidents de commission, soit de leur seule autorité, soit après avoir recueilli l'avis de leur homologue des Finances.

##### **2.- La faculté, pour ceux-ci, de consulter le Président de la commission des Finances**

La déconcentration du contrôle de recevabilité financière au niveau des commissions aurait pu créer des divergences d'interprétation, préjudiciables aux auteurs d'amendements. C'est pourquoi a été introduite à l'article 89, alinéa 2, du Règlement la possibilité pour les Présidents de commission de soumettre, « *le cas échéant* », des amendements à l'avis de leur collègue de la commission des

Finances<sup>(1)</sup>. Depuis la session 2008-2009, 300 à 400 amendements déposés dans l'une des autres commissions font chaque année l'objet d'un avis de celui-ci au titre de leur recevabilité financière.

Cette faculté ne constitue pas une délégation du contrôle de recevabilité, contrairement à celle qui est opérée par le Président de l'Assemblée et qui concerne les amendements déposés en vue de la discussion en séance publique. **Les avis rendus par le Président de la commission des Finances ne lient pas le président de commission qui l'a saisi, à qui revient en dernier lieu la décision.**

En quelques rares occasions, ces avis n'ont pas été suivis par le Président de commission à l'origine de la demande<sup>(2)</sup>.

S'ils sont déclarés recevables, les amendements sont déposés et mis en ligne par le secrétariat de la commission permanente ou spéciale concernée ; ils pourront être discutés. À l'inverse, les amendements déclarés irrecevables voient leur dépôt refusé : ils ne reçoivent aucune publicité et ne sont pas examinés. **Il appartient au Président de la commission de définir les modalités d'information des auteurs d'amendements irrecevables.**

Les avis du Président de la commission des Finances sont désormais brièvement motivés lorsqu'ils concluent à l'irrecevabilité, ce qui doit favoriser l'information des auteurs d'amendements.

### 3.— Comme pour les propositions de loi, la possibilité pour tout député de saisir le Président de la commission des Finances

Sur le fondement du dernier alinéa de l'article 89 du Règlement, il est possible de saisir le Président de la commission des Finances aux fins de vérification de la recevabilité financière d'un amendement, comme, du reste, d'une proposition de loi ou d'une modification apportée par une commission permanente au texte dont elle est saisie au fond.

---

(1) Peut aussi être consulté, notamment en cas d'empêchement du Président, le rapporteur général de la commission des Finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire ou un membre du bureau de celle-ci désigné à cet effet.

(2) En avril 2010, le Président de la commission du Développement durable déclara recevable un amendement n° CD 510 Rect. au projet de loi portant engagement national pour l'environnement (n° 1965), alors que le Président de la commission des Finances, saisi pour avis de cet amendement, l'avait estimé irrecevable. Cet amendement, proposant la création d'un service unifié de l'assainissement – et créant donc une charge publique – fut néanmoins discuté et adopté par la commission du Développement durable. En novembre 2010, le Président de la commission des Affaires économiques déclara, de son côté, irrecevable un amendement n° CE 64 Rect. au projet de loi, modifié par le Sénat, portant nouvelle organisation du marché de l'électricité (n° 2831) en dépit de l'avis du Président de la commission des Finances, concluant à la recevabilité de celui-ci. Cet amendement élargissait la tarification spéciale dont peuvent bénéficier les foyers modestes pour leurs contrats de fourniture d'électricité souscrits auprès d'opérateurs – comme EDF – classés hors du champ des organismes publics au sens de l'article 40 ; il fut finalement déposé à l'identique et discuté en séance publique sous le n° 13, après que le Président de la commission des Finances a confirmé l'avis déjà donné.

Cette faculté est ouverte largement : tout député peut être à l'origine de la saisine, ainsi que le Gouvernement. Elle est cependant plus rarement mise en œuvre pour des amendements que pour des propositions de loi, sans doute parce que les autres Présidents de commission lui préfèrent la procédure spécifique de consultation qui leur est réservée par le deuxième alinéa du même article.

#### 4.– Le cas des commissions mixtes paritaires

L'appréciation de la recevabilité financière de l'initiative parlementaire, dans la configuration très spécifique des commissions mixtes paritaires, soulève des difficultés particulières, « *d'autant que l'interprétation des règles constitutionnelles et réglementaires n'aboutit pas, dans tous les cas, à des conclusions définitives* », comme avait pu l'observer le Président Robert-André Vivien <sup>(1)</sup>.

La question se pose à deux stades : celui de la discussion en commission mixte paritaire et celui de la lecture de ses conclusions.

#### • **Qu'en est-il au stade de la discussion en commission mixte paritaire ?**

Il est désormais de la responsabilité des présidents des commissions permanentes ou spéciales d'assurer le contrôle de la recevabilité des amendements déposés en commission. La question de la transposition de ce contrôle aux commissions mixtes paritaires qu'ils sont amenés à présider ne peut donc, eu égard à leur fonction éminemment législative, être écartée, d'autant que ces dernières « *examinent les textes dont elles sont saisies suivant la procédure ordinaire des commissions* » aux termes de l'article 112 du Règlement de l'Assemblée nationale.

La vérification de la recevabilité financière au sein des commissions mixtes paritaires contribuerait sans doute à renforcer la cohérence de l'application de l'article 40 de la Constitution par les assemblées. Elle compléterait aussi le contrôle en amont des cavaliers budgétaires ou sociaux, systématiquement censurés par le Conseil constitutionnel lorsqu'il en a connaissance, pour lequel il serait dommageable que les commissions mixtes paritaires continuassent à former un angle mort.

Toutefois, la mise en œuvre d'un tel contrôle se heurte à des difficultés.

Premièrement, les commissions mixtes paritaires ne débattent pas sur la base d'amendements, mais de propositions de modification présentées par leurs membres. Une interprétation *a minima* de l'article 40 de la Constitution pourrait donc conduire à exclure ce type d'initiative du contrôle de recevabilité financière.

---

(1) Rapport du Président Robert-André Vivien (VI<sup>ème</sup> législature, n° 1860).

Par ailleurs, ces commissions présentent la particularité d'avoir une composition mixte et d'être alternativement présidées par un député et un sénateur. L'absence d'examen *a priori* de la recevabilité financière au Sénat, jusqu'en 2007, a largement justifié de ne pas étendre aux commissions mixtes paritaires un contrôle qui aurait été dissymétrique, effectif à l'Assemblée nationale et inexistant au Sénat.

La modification de la pratique du Sénat, après la décision n° 2006-544 DC du Conseil constitutionnel, et l'adoption de procédures de contrôle similaires à celles de l'Assemblée nationale ouvrent-elles dès lors la voie à un tel contrôle, sachant qu'à ce stade, en tout état de cause, ni le Gouvernement, ni un parlementaire autre que membre de la commission mixte paritaire ne pourrait soulever une irrecevabilité ?

Il paraît difficile d'y apporter une réponse tranchée : on peut faire l'hypothèse que, dans cette instance de recherche de compromis, qui se tient à huis clos, il appartiendrait à son président d'entendre une telle revendication et, le cas échéant, de lui faire droit sur la base d'une acceptation partagée de ses arguments.

• **Qu'en est-il une fois que la commission mixte paritaire a produit ses conclusions ?**

La mise en cause, dans une assemblée, d'une de ses conclusions, au motif d'une irrecevabilité financière, et la modification du texte qui s'ensuivrait, ferait échec à l'application de l'article 45 de la Constitution disposant que le texte élaboré par la commission mixte paritaire, c'est-à-dire ***un texte unique et non divisible***, puisse être soumis par le Gouvernement pour approbation aux deux assemblées. Quelle règle constitutionnelle privilégier : l'article 40 ou l'article 45 ?

De longs développements ont déjà été consacrés à l'exploration des plans constitutionnel et réglementaire de ce problème<sup>(1)</sup>. Il est cependant permis de relever que la nature de compromis global que constituent les conclusions de la commission mixte paritaire paraît essentielle et que, si l'opposition à une disposition du texte élaboré par la commission mixte paritaire devait venir du Gouvernement, il aurait toujours la possibilité, qui lui est reconnue par l'article 45 alinéa 3 de la Constitution, d'obtenir la suppression de l'article qu'il considère comme litigieux par amendement

Un dernier cas, à ce stade de la procédure législative, concernerait le dépôt en séance publique d'un amendement parlementaire au texte élaboré par la commission mixte paritaire. Le juge de la recevabilité, s'il en était saisi, serait obligé de constater l'existence d'une intention du Gouvernement et de conclure à la recevabilité, aucun amendement ne pouvant être déposé à ce stade sans l'accord de ce dernier.

---

(1) *Rapports des Présidents Robert-André Vivien (VIème législature, n° 1860), Christian Goux (VIIème législature, n° 1922) et Jacques Barrot (Xème législature, n° 1273).*

## B.– LA DÉLÉGATION DU CONTRÔLE POUR LA SÉANCE AU PRÉSIDENT DE LA COMMISSION DES FINANCES

En dépit des récentes évolutions de la procédure législative, 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.

L'article 89, troisième alinéa, 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, 5 000 à 6 000 amendements susceptibles de ne pas respecter les règles de recevabilité financière – soit un tiers des dépôts – sont examinés à ce titre.

Concrètement, **le service de la séance assure, au nom du Président de l'Assemblée nationale, un tri grossier au moment du dépôt au terme duquel seuls les amendements douteux 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, peuvent être alors déposés et publiés sur le site Internet. Au contraire, les amendements jugés irrecevables ne peuvent être déposés et sont privés de toute publicité.

Bien que le Règlement ne l'impose pas, le Président de la commission des Finances assure pour cette dernière catégorie d'amendements, dès la transmission de son avis, **l'information des auteurs**, ainsi que de leur groupe politique d'appartenance, par courrier électronique et précise les **motifs de l'irrecevabilité**.

## L'EXAMEN DE LA RECEVABILITÉ FINANCIÈRE AU SÉNAT

En dépit des rédactions voisines de leurs Règlements, les pratiques retenues par les deux chambres du Parlement en matière de recevabilité financière ont, pendant près de cinq décennies, laissé perdurer une profonde asymétrie jusqu'à ce que le Conseil constitutionnel invite le Sénat à mettre en place, à l'instar de l'Assemblée nationale, une procédure d'examen *a priori* des amendements au regard de l'article 40 de la Constitution.

Depuis lors, en dépit de quelques divergences de jurisprudence – au demeurant assez anecdotiques –, les conditions d'examen se sont rapprochées, sans toutefois aboutir aux mêmes effets <sup>(1)</sup>.

### ● **Recevabilité des propositions de loi :**

Comme à l'Assemblée nationale, c'est à une délégation du Bureau du Sénat qu'il appartient, en application de l'article 24, alinéa 4, du Règlement du Sénat, d'apprécier, au moment de son dépôt, la recevabilité d'une proposition de loi.

Le plus souvent, la proposition est déposée si l'auteur a pris soin de la « gager » en proposant la création d'une recette nouvelle censée compenser la diminution de ressources. L'article 24, alinéa 2, est particulièrement précis sur ce point puisqu'il prévoit, depuis la modification de 1976, que sont regardées comme irrecevables les propositions dont l'adoption aurait pour conséquence « *la diminution d'une ressource publique non compensée par une autre ressource* ».

Même si elle n'est pas sans équivalent à l'Assemblée nationale (cf. *supra*), la pratique consistant à favoriser le dépôt des propositions de loi en admettant les gages compensant la création ou l'aggravation d'une charge publique heurte en revanche la lettre de l'article 40 de la Constitution.

### ● **Recevabilité des amendements :**

Bien qu'il ait fait l'objet d'aménagements successifs depuis 1959, l'article 45 du Règlement du Sénat organisait jusqu'à la réforme de 2009 un mécanisme de vérification *a posteriori* – par la voie d'une exception d'irrecevabilité – qui, en dépit de sa sophistication, aboutissait à exclure l'examen *a priori* de la recevabilité financière des amendements déposés au Palais du Luxembourg.

Le 14 décembre 2006, le Conseil constitutionnel, à l'occasion de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2007, a précisé son interprétation de la recevabilité des amendements parlementaires au regard de l'article 40 de la Constitution (décision n° 2006-544 DC). Il a estimé que deux des douze dispositions considérées comme « cavaliers sociaux » auraient dû, de surcroît, être déclarées irrecevables dès leur dépôt pour cause d'aggravation d'une charge publique. Les deux articles en question étaient en effet issus d'amendements présentés par des sénateurs.

Rappelant sa jurisprudence en la matière <sup>(2)</sup>, il a estimé que la règle du « *préalable parlementaire* », c'est-à-dire la condition d'une invocation de la question de l'irrecevabilité financière devant la première assemblée saisie, était « *subordonnée, pour chaque assemblée, à la mise en œuvre d'un contrôle de recevabilité effectif et systématique au moment du dépôt de tels amendements* ». Il a alors souligné qu'« *une telle procédure n' [avait] pas encore été instaurée au Sénat* ».

Les conséquences de cette décision ont été tirées par la Conférence des présidents du 20 juin 2007 qui a décidé de mettre en place **un nouveau système de vérification – effectif et systématique, au moment du dépôt – de la recevabilité financière des amendements** au regard de l'article 40 de la Constitution, sans modification à l'époque du Règlement du Sénat.

Depuis la dernière réforme consécutive à la révision de la Constitution, la rédaction de l'article 45 a été mise en cohérence avec cette nouvelle pratique : ainsi, c'est « *la commission des Finances [qui] contrôle la recevabilité financière des amendements* » au regard des dispositions de l'article 40 de la Constitution et de la loi organique relative aux lois de finances et la commission des Affaires sociales qui examine la recevabilité des amendements au regard de la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale : par ailleurs, il est désormais prévu expressément que les amendements déclarés irrecevables ne soient pas mis en distribution.

(1) À la date du 13 mai 2008, et depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2007, date d'entrée en vigueur de la nouvelle procédure, 156 amendements sur 4 053 amendements parlementaires déposés ont été déclarés irrecevables au Sénat, soit un taux de 3,8 % (selon le Rapport d'information de M. Jean Arthuis sur l'application de l'article 40 de la Constitution, n° 401, Sénat, session ordinaire 2007-2008). À l'Assemblée nationale, il s'établissait, sur la même période, à 8,2 %.

(2) Notamment les décisions n° 2005-519 DC du 29 juillet 2005 sur la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale et n° 2005-526 DC du 13 octobre 2005 sur la résolution modifiant le Règlement de l'Assemblée nationale.



## CHAPITRE II : LE CADRE GÉNÉRAL DE LA RECEVABILITÉ FINANCIÈRE

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 prépare un amendement ou une proposition de loi, un député doit en effet s'interroger en premier lieu sur la nature du ou des organismes auxquels 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.- À QUI L'ARTICLE 40 S'APPLIQUE-T-IL ?

Délimiter le champ d'application de l'article 40 suppose de s'interroger sur ce que recouvrent les notions de charge et de ressources « publiques ». Si le cœur de ce domaine est aisément 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. Si la première question qui doit être posée pour identifier le champ de l'article 40 est bien : « **à qui s'applique l'article 40 ?** », la délimitation de sa périphérie exige davantage de répondre à la question : « **à quoi s'applique l'article 40 ?** ».

Partir des critères de la comptabilité nationale pour délimiter cette sphère apparaît sinon comme le moyen le plus logique, à tout le moins comme le plus commode. Globalement, le périmètre de l'article 40 recouvre celui des administrations publiques, bien que certaines d'entre elles puissent lui échapper pour des raisons liées à la nature de leur activité ou à leur statut juridique, et bien que le champ de l'article 40 puisse *a contrario* déborder parfois largement la sphère des administrations publiques, pour venir s'appliquer à des structures privées chargées par exemple de missions de service public.

Le départ entre ce qui relève et ce qui ne relève pas de ce champ est rendu encore plus malaisé par les évolutions permanentes de certaines politiques : en effet, si la puissance publique a eu tendance historiquement 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 : LE CŒUR DU CHAMP DE L'ARTICLE 40

L'article 40 de la Constitution a pour vocation première de protéger la situation des finances publiques : son périmètre recoupe donc assez logiquement et largement celui des « administrations publiques » au sens communautaire – en l'occurrence **l'État et les organismes divers d'administration centrale (ODAC), les collectivités territoriales et le reste des administrations publiques locales (APUL)**, et enfin, **les administrations de sécurité sociale (ASSO)** – périmètre retenu pour le calcul du déficit et de la dette publics et pour l'élaboration des programmes de stabilité.

### 1.– L'État, ses opérateurs et l'essentiel des ODAC

**L'État** est bien entendu au centre de la sphère d'application de l'article 40 : 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.

L'article 40 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 LOLF <sup>(1)</sup>. Relèvent ainsi du périmètre des opérateurs de l'État les organismes et instances qui exercent une activité de service public qui puisse 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 industriels et commerciaux (EPIC) ou encore d'établissements publics nationaux à caractère scientifique et technologique (EPST), de groupements d'intérêt public (GIP) ou d'associations, voire de fondations, etc. <sup>(2)</sup>.

---

(1) La liste des opérateurs de l'État est récapitulée chaque année dans le jaune budgétaire afférent.

(2) En 2011, les opérateurs de l'État étaient au nombre de 584. 67 % d'entre eux avaient le statut d'EPA ou d'EPIC.

## LES PRINCIPAUX OPÉRATEURS DE L'ÉTAT

● **Dans le domaine de la recherche et de l'enseignement supérieur** : les universités et les organismes assimilés, le centre national de la recherche scientifique (CNRS), le centre national d'études spatiales (CNES), le commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA), l'agence nationale de la recherche (ANR), l'institut national de la santé et de la recherche médicale (INSERM), les écoles et formations d'ingénieurs, Oséo Innovation<sup>(1)</sup>, les écoles normales supérieures, l'institut de recherche pour le développement (IRD), le centre national des œuvres universitaires et scolaires (CNOUS) et ses centres régionaux (CROUS).

● **Dans le domaine de l'enseignement scolaire** : le centre national d'enseignement à distance (CNED), l'institut national de la recherche pédagogique (INRP), l'office national d'information sur les enseignements et les professions (ONISEP), le centre national et les centres régionaux de documentation pédagogique (CRDP).

● **Dans le domaine du travail et de l'emploi** : Pôle Emploi, le fonds de solidarité, l'agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (ANACT), le centre d'études de l'emploi (CEE), l'institut national du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (INTEFP).

● **Dans le domaine de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables** : l'agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF), Météo-France, l'institut géographique national (IGN), l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), les agences de l'eau, les parcs nationaux, Voies navigables de France (VNF), la société du Grand Paris (SGP).

● **Dans le domaine de la santé et de la solidarité** : les agences régionales de santé (ARS), l'agence nationale de la sécurité du médicament (ANSM), ex-agence française de sécurité sanitaire des produits de santé (AFSSAPS), l'institut de veille sanitaire (InVS), l'institut national du cancer (INCA), l'agence de la biomédecine (ABM), l'agence technique d'information sur l'hospitalisation (ATIH), le centre national de gestion (CNG), l'école des hautes études en santé publique (EHESP), l'établissement de préparation et de réponse aux urgences sanitaires (EPRUS), le fonds CMU, l'institut national de prévention et d'éducation pour la santé (INPES), l'agence française de l'adoption (AFA), les instituts nationaux de jeunes sourds ou de jeunes aveugles.

● **Dans le domaine de l'action économique** : l'agence de services et de paiement (ASP), l'agence française pour les investissements internationaux (AFII), l'agence nationale des services à la personne (ANSP), l'agence pour la création d'entreprises (APCE), Atout-France, l'institut national de la propriété industrielle (INPI), Ubifrance.

● **Dans le domaine de la ville et du logement** : l'agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), l'agence nationale de l'habitat (ANAH), l'agence nationale pour la cohésion et l'égalité des chances (ACSE), la caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS).

● **Dans le domaine des médias et de la culture** : le centre national de la danse (CND), le centre des monuments nationaux (CMN), le centre national du cinéma et de l'image animée (CNC), les conservatoires nationaux, la Comédie Française, les écoles d'architecture et les écoles d'art en région, les écoles nationales supérieures dans le domaine artistique et culturel (beaux-arts, arts décoratifs, métiers de l'image et du son), les établissements publics muséaux, l'institut national du patrimoine (INP), l'institut national de recherches archéologiques préventives (INRAP), les opéras et théâtres nationaux, les écoles d'architecture, la bibliothèque nationale de France (BNF), le centre national du livre (CNL), la cinémathèque française, la bibliothèque publique d'information.

---

(1) On notera que seule la société anonyme Oséo Innovation figure parmi les opérateurs de l'État, l'établissement public industriel et commercial Oséo étant rangé dans la catégorie des ODAC.

● **Dans le domaine de l'action extérieure de l'État** : l'agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE), l'institut français, Campus France.

● **Dans le domaine agricole** : l'office national des forêts (ONF), FranceAgriMer qui regroupe depuis sa création en 2009 l'ensemble des anciens offices agricoles, l'institut national de l'origine et de la qualité (INAO), l'institut français du cheval et de l'équitation (IFCE), l'agence française pour le développement et la promotion de l'agriculture biologique (GIP-BIO), l'agence nationale de sécurité sanitaire, de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES).

● **Dans le domaine du sport, de la jeunesse et de la vie associative** : l'agence du service civique (ASC), le centre national pour le développement du sport (CNDS), les centres régionaux d'éducation populaire et de sport (CREPS), les écoles nationales des sports, l'institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (INJEP), l'institut national du sport, de l'expertise et de la performance (INSEP), le musée national du sport (MNS).

Bien qu'elles n'entrent pas dans la catégorie des opérateurs de l'État, 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. On citera, parmi ces autorités, et sans prétendre à l'exhaustivité :

– **dans le domaine de la protection des droits et libertés** : la commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), le Défenseur des droits, le conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), la commission d'accès aux documents administratifs (CADA) ;

– **dans le domaine de la régulation économique** : l'autorité de la concurrence, l'autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP), la commission de régulation de l'énergie (CRE), l'autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL), l'autorité des marchés financiers (AMF), l'autorité de contrôle prudentiel (ACP) ;

– **dans le domaine de la culture, de la recherche et de l'enseignement** : la haute autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des données sur internet (HADOPI), le médiateur du cinéma, l'agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (AERES) ;

– **dans le domaine de l'écologie et de la gestion des risques** : l'autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires (ACNUSA), l'autorité de sûreté nucléaire (ASN), la commission nationale du débat public (CNDP).

Enfin, sont soumis aux règles de la recevabilité financière d'autres types d'instances qui entrent dans la catégorie des ODAC :

– les **structures de défaillance** mises en place dans les années 90 pour accueillir des actifs compromis, comme l'établissement public de financement et de restructuration (EPFR), l'établissement public de réalisation et de défaillance (EPRD) ou encore la société de gestion de garantie et de participation (SGGP) ;

– d'autres types de structures, pour des raisons évidentes liées à la spécificité de leurs missions, telles que **la caisse de la dette publique (CDP)** créée en 2003 pour assurer la liquidité de la dette publique, **la société de prise de participations de l'État (SPPE)** mise en place à l'occasion de la crise financière de 2008 pour recapitaliser les établissements bancaires ou encore **l'établissement public des retraites de La Poste (EPRP)** ;

– et enfin, certains fonds publics, comme **le fonds national des solidarités actives (FNSA)** <sup>(1)</sup> qui assure le cofinancement du revenu de solidarité active (RSA) et qui bénéficie à ce titre du produit d'une contribution additionnelle aux prélèvements sociaux sur les revenus du patrimoine ainsi que d'une subvention d'équilibre de l'État, mais également **le fonds national d'aide au logement (FNAL)**, qui finance les allocations logement et dont les recettes sont constituées par des cotisations sociales, des contributions des régimes de prestations familiales ainsi que par une subvention d'équilibre de l'État.

## 2.– Les collectivités territoriales et une grande partie des administrations publiques locales

Les collectivités locales font partie intégrante des comptes de la Nation : **l'article 40 s'applique donc naturellement à l'ensemble des communes, aux régions et départements**, qu'ils soient métropolitains ou d'outre mer, ainsi qu'aux différentes collectivités d'outre-mer et à la Nouvelle-Calédonie.

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 (les communautés urbaines, les communautés de communes, les communautés d'agglomération, les syndicats d'agglomération nouvelle, les métropoles, les pôles métropolitains) ou sans fiscalité propre (syndicats de communes – qu'ils soient à vocation unique (SIVU) ou à vocation multiple (SIVOM) – et syndicats mixtes), ainsi que certains services annexes, telles que les régies ne disposant pas de l'autonomie suffisante pour être des unités institutionnelles séparées.

---

(1) Malgré l'existence d'une dotation de 700 millions d'euros en 2011 sur le budget général de l'État au profit du FNSA, celui-ci ne figure pas parmi les opérateurs de l'État car sa gestion est assurée par la Caisse des dépôts et consignations (CDC).

**Les autres administrations publiques locales (APUL), qui sont soumises aux règles de l'article 40**, sont constituées par :

– les **organismes consulaires** : chambres de commerce et d'industrie, chambre des métiers et de l'artisanat, chambres d'agriculture <sup>(1)</sup> ;

– les **structures chargées de l'aménagement du territoire**, qu'il s'agisse des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER), d'établissements publics d'aménagement des villes nouvelles ou encore de l'établissement public d'aménagement de La Défense (EPAD) ;

– 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**, 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 ;

– 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. 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 – constituer des 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

---

*(1) Le statut juridique des chambres consulaires, qui sont des établissements publics nationaux, ne fait pas obstacle à ce qu'ils soient considérés comme des administrations publiques locales, en raison précisément de leur assise territoriale forte.*

des collectivités territoriales ainsi que du produit de la taxe spéciale d'équipement (TSE). 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.

**Certains EPIC locaux peuvent toutefois échapper aux règles de la recevabilité financière** : c'est le cas de l'ensemble des **offices publics de l'habitat (OPH)** <sup>(1)</sup> et des **caisses de crédit municipal** <sup>(2)</sup>.

### 3.– La quasi-totalité des administrations de sécurité sociale (ASSO)

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 la 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 la SNCF, la RATP, l'établissement national des invalides de la marine (ENIM), la caisse nationale de retraite 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) ;

---

(1) Les offices publics de l'habitat (OPH) ont succédé en 2007 aux offices publics d'aménagement et de construction (OPAC) et aux offices publics d'habitation à loyer modéré (OPHLM). Bien qu'ils puissent bénéficier de subventions publiques et d'avantages fiscaux importants, ils sont en très grande majorité financés par les loyers acquittés par les locataires.

(2) Bien qu'elles soient des établissements publics communaux et qu'elles disposent du monopole du prêt sur gage, les caisses de crédit municipal sont quasi exclusivement financées sur fonds propres et par les dépôts effectués par leur clientèle.

– 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'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 des retraites (FRR), de la caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) 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 d'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) créé en 2012. L'article 40 est donc non seulement rigoureusement applicable à l'ensemble de ces structures, mais il s'étend aussi au-delà, puisque son périmètre va jusqu'à englober la quasi intégralité des ASSO.

En effet, au-delà du périmètre de la loi de financement, 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, (RESF) 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.

• La jurisprudence relative à l'article 40 développée par les 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 : toutefois, 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 d'autoriser le fonctionnement des caisses et d'appuyer les décisions des partenaires sociaux sur les conventions et les accords de retraite en réaffirmant leur caractère obligatoire pour les entreprises. Le souci, qui a été constant s'agissant de ces régimes, de ne pas limiter excessivement l'initiative

parlementaire, a donc conduit à juger recevables des amendements prévoyant de priver l'IRCANTEC du versement d'une compensation financière de l'AGIRC et de l'ARRCO, en considérant que le régime de retraite complémentaire des fonctionnaires non titulaires et des élus locaux était exclu du champ d'application de l'article 40.

● **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, **semble en revanche aujourd'hui acquise**, bien qu'elle ait pu par le passé en être exclue temporairement, à une période où sa situation financière rendait l'intervention de l'État tout à fait marginale. Ce régime, certes géré par les partenaires sociaux, a pour ressources des cotisations sociales obligatoires 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 : celle-ci a d'ailleurs été mobilisée en 2003-2004 et plus récemment, en 2010, pour garantir les emprunts émis en 2011 <sup>(1)</sup>. Il est en outre indéniable qu'en cas de défaillance de cet organisme, les pouvoirs publics seraient amenés à organiser son sauvetage financier. C'est donc un ensemble de critères qui a conduit les Présidents successifs de la commission des Finances depuis plus de vingt ans à appliquer l'article 40 à ce régime.

Enfin, au-delà des régimes d'assurance sociale, 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 (PSPH), ainsi que des groupements de coopération sanitaire (GCS) que ces établissements sont susceptibles de former**. La profonde réforme du financement des hôpitaux qui a été opérée à partir de 2005 avec le passage de la dotation globale au système de tarification à l'activité (T2A) ne conduit pas à remettre en cause l'appartenance de ces établissements, essentiellement financés par l'ONDAM hospitalier, au périmètre de l'article 40.

#### B.– JUSQU'OUÙ L'ARTICLE 40 S'APPLIQUE-T-IL DANS LA SPHÈRE PARAPUBLIQUE ?

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) Article 97 de la loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010.

Il ne suffit pas en effet qu'une activité soit qualifiée de marchande pour exclure un organisme qui l'exerce du champ de l'article 40, 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 : il faut, pour y répondre, recourir à une méthode qui s'apparente à celle du « faisceau d'indices » et 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.

#### 1.– Les structures relevant 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 et entrent donc dans le champ de la recevabilité financière.

• 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 **Réseau ferré de France (RFF)**, dont le financement par les péages d'infrastructure payés par les entreprises ferroviaires utilisant le réseau national est largement 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 établissement 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 TV 5 Monde, mais également l'institut national de l'audiovisuel (INA) – sont également soumis à l'article 40, leur financement étant en quasi totalité assuré par la contribution à l'audiovisuel public (ex-redevance audiovisuelle) versée dans le cadre du compte de concours financier *Avances à l'audiovisuel public*, complétée le cas échéant par des dotations budgétaires. Cette inclusion dans le champ de l'article 40 se justifie d'autant plus depuis la réforme de la télévision publique menée en 2009<sup>(1)</sup> qui a conduit à la suppression partielle de la publicité sur les chaînes de France Télévisions et à la réduction du produit de ses recettes commerciales.

• 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) ou encore 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.

---

(1) Loi n° 2009-258 du 5 mars 2009 relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision.

## 2.– Les structures ne relevant pas *a priori*, sauf exception, de l'article 40

Les entreprises 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.

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 basculer dans l'escarcelle 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 des prises 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.

### *a) 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 GDF-Suez) 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 exclus du périmètre de l'article 40**, leur activité étant pleinement concurrentielle. 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.

**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 <sup>(1)</sup>. 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 un compte d'affectation spéciale désormais dédié aux *Services nationaux de transports conventionnés de voyageurs*). 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 ainsi financées, ou qui proposerait de nouveaux modes de départ anticipé en 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. Il en va de même pour la **société de financement de l'économie française (SFEF)**, société anonyme créée en 2008 <sup>(2)</sup> pour assurer le refinancement des établissements de crédit, et dont l'ensemble des titres émis sont garantis par l'État.

**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 <sup>(3)</sup>. Ainsi, le financement du service universel postal est-il assuré par un fonds de compensation alimenté par l'ensemble des opérateurs, tandis que l'État continue de subventionner sa mission de transport et de distribution de la presse. La mission d'accessibilité bancaire que La Poste doit par ailleurs remplir lui est compensée par une rémunération

---

(1) Aux termes de la loi n° 2009-1503 du 8 décembre 2009 relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires, la RATP devient simple gestionnaire de l'infrastructure du réseau qu'elle exploite, son exclusivité sur cette exploitation prenant fin entre 2024 et 2039 en fonction des réseaux concernés (bus, tramways, métro, RER).

(2) La SFEF a été créée par l'article 6 de la loi n° 2008-1061 du 16 octobre 2008 de finances rectificative pour le financement de l'économie ; elle a été « mise en sommeil » par la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010.

(3) 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.

complémentaire au titre des livrets d'épargne réglementée qu'elle propose, tandis que sa mission d'aménagement du territoire est partiellement financée par un allègement de fiscalité locale octroyée à l'entreprise qui alimente le fonds postal national de péréquation territoriale. 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 de La Poste, qui impliquaient 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 universel postal est en effet alimenté par les opérateurs postaux en fonction de leur chiffre d'affaires, dispositif qui n'est pas sans rappeler celui de la contribution au service public de l'électricité (CSPE), payée par le consommateur final d'électricité, et destinée à compenser aux distributeurs d'électricité les surcoûts liés aux obligations de service public qui leur incombent, en dépit du statut très particulier de cette dernière. Des mécanismes identiques existent dans le domaine de la distribution du gaz ou des communications électroniques <sup>(1)</sup>.

À partir du moment où ces obligations de service public sont financées par mutualisation au sein du secteur concerné, – qu'elles pèsent 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.

---

(1) Il existe en effet dans le domaine des communications électroniques, une contribution au fonds de service universel (article L. 35-3 du code des postes et des communications électroniques) ainsi que, depuis 2006, une contribution au tarif spécial de solidarité du gaz (CTSSG).

### LE CAS TRÈS PARTICULIER DE LA CONTRIBUTION AU SERVICE PUBLIC DE L'ÉLECTRICITÉ (CSPE)

Instituée par l'article 5 de la loi n° 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité, la contribution aux charges de service public de l'électricité (CSPE) vise, comme son nom l'indique, à couvrir certaines charges imputables au service public de l'électricité et supportées par les opérateurs électriques. De telles charges <sup>(1)</sup> font en effet l'objet d'une compensation intégrale, soit par les tarifs, soit par le mécanisme de la CSPE. S'ajoutant au tarif commercial, la CSPE est incluse dans la facture d'électricité payée par chaque consommateur. Il s'agit donc d'une contribution annexe au prix de l'électricité.

De ce point de vue, et comme pour les autres contributions destinées à compenser les charges liées aux missions de service public pesant sur les opérateurs, il n'y aurait pas lieu d'étendre le champ d'application de l'article 40 à cette contribution.

La CSPE occupe pourtant une place à part dans le champ fiscal. Elle a en effet été qualifiée par le Conseil d'État d'« *imposition innommée* », bien qu'elle ne soit toutefois pas soumise au livre des procédures fiscales (même si elle est régie par certains des principes généraux applicables en la matière), et que le Parlement n'intervienne pas dans la fixation de son montant. Le montant de la CSPE est en effet arrêté annuellement par le ministre chargé de l'énergie, sur proposition de la commission de régulation de l'énergie (CRE) ; il est calculé de sorte que la contribution couvre l'ensemble des charges de service public ainsi que les frais de gestion exposés par l'organisme gestionnaire, la Caisse des dépôts et consignations (CDC). En outre, la compensation des charges de service public de l'électricité, qui accueille les sommes issues de la contribution afférente, entre dans la catégorie des ODAC.

Mise en place en 2003, la CSPE a été modifiée à plusieurs reprises en loi de finances : ainsi, la loi de finances initiale pour 2011 a-t-elle prévu que le montant de la contribution préconisé par la CRE devait évoluer dans la limite d'une fourchette annuelle.

Compte tenu du flou qui entoure cette contribution, le Président de la commission des Finances ne s'est pas senti autorisé à attirer dans le champ de la recevabilité financière une telle « imposition innommée » : des amendements parlementaires relatifs à la CSPE peuvent donc être déposés en loi de finances (ou en loi ordinaire d'ailleurs), sans qu'il soit nécessaire de compenser l'éventuelle perte de recettes qui résulterait pour les fournisseurs d'électricité d'une diminution du montant de cette contribution.

La CSPE constitue donc à ce jour une catégorie à part, au statut juridique indécidable ; comme a pu le préconiser la Cour des comptes dans son rapport annuel public de 2011, il serait plus que bienvenu d'en « *clarifier le statut fiscal* ».

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, aujourd'hui partiellement ou entièrement privatisées (qui sont soit des sociétés anonymes, soit des sociétés d'économie mixte).

---

(1) Les articles L. 121-7 et L. 121-8 du code de l'énergie définissent les charges de services public en matière de production et de fourniture d'électricité, l'article L. 121-6 prévoyant qu'elles sont intégralement compensées aux opérateurs qui les supportent.

*b) Le cas du 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, les organismes collecteurs, de même que le fonds, géré paritairement, 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.

*c) 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 dédié au *Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage*, qui succède en 2011 au fonds national du même nom. Les OCTA sont en tant que tels hors du champ d'application de l'article 40, ce qui 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.

*d) 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 la participation des employeurs au financement de la formation professionnelle, **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** (cf. *infra* chapitre III). 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 de 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'habitation 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 : on l'a vu concernant les offices publics de l'habitat (OPH), qui sont des établissements publics industriels et commerciaux (EPIC) ; c'est donc *a fortiori* le cas pour les organismes privés, qui sont soit des entreprises sociales pour l'habitat (ESH), soit des sociétés de crédit immobilier, des sociétés coopératives ou encore des 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.

*e) 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.

• Sont considérés comme étant **hors du champ de la recevabilité financière** l'ensemble **des fonds qui sont exclusivement financés par les professionnels concernés**, qu'il s'agisse de fonds de garantie, de fonds de mutualisation privés, de fonds de péréquation ou de fonds interprofessionnels. Ainsi, le fonds de garantie des assurances obligatoires de dommages (FGA) et le fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et d'autres infractions (FGTI), qui sont intégralement financés par les assurés et les sociétés d'assurance, sans aucun secours public, ne sont pas soumis à l'article 40. **Le fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM) dit « fonds Barnier »** est quant à lui intégralement financé par le produit des primes ou cotisations additionnelles relatives à la garantie contre le risque de catastrophe naturelle. Bien qu'il puisse bénéficier d'avances de l'État et qu'il cofinance de nombreuses dépenses avec l'État, ce fonds ne se voit pas appliquer les règles de la recevabilité financière.

• Le **fonds national de gestion des risques en agriculture (FNGRA)** <sup>(1)</sup> est quant à lui **cofinancé par l'État** et par une contribution additionnelle aux cotisations d'assurance pesant sur les exploitants agricoles. L'éventualité d'un renforcement du soutien de l'État en cas de dégradation de la situation financière du fonds dans l'hypothèse d'une multiplication des calamités agricoles, conduit à considérer que **ce fonds entre dans le champ de l'article 40**. Il en va de même pour le **fonds de sécurisation du crédit interentreprises (FSCI)** institué en 2009 pour couvrir les garanties octroyées par les sociétés d'assurance crédit à des fournisseurs contre le risque de défaut de paiement de leurs clients et qui a bénéficié lors de sa création d'une dotation de l'État.

Les fonds cités précédemment sont tous gérés par la caisse centrale de réassurance (CCR) et bénéficient pour certains d'entre eux – le FPRNM ou le FGTI, par exemple – de la garantie de l'État. Ce dernier critère est cependant, comme on l'a vu, à lui seul insuffisant pour qu'une instance soit considérée comme étant « publique ».

Pour répondre à la question de savoir si ce type de fonds entre ou non dans le champ de l'article 40, il convient principalement de **s'assurer de ses 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. Cela signifie aussi 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.

#### *f) 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 : ce serait par exemple le cas pour l'association pour le festival international d'art lyrique et l'académie européenne de musique d'Aix-en-Provence.

---

(1) Créé par la loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche, le FNGRA succède au fonds national de garantie contre les calamités agricoles (FNGCA).

• Ne sont pas davantage soumis aux règles de la recevabilité financière **les ordres professionnels, les centres techniques industriels et autres organismes professionnels**, mais également les **groupements de producteurs**, quand bien même ceux-ci seraient financés par des cotisations volontaires obligatoires (CVO) <sup>(1)</sup> et seraient chargés d'un service public administratif, mais également **les organisations syndicales et patronales, les fédérations sportives, les organismes à caractère mutualiste** ou encore **les sociétés de perception et de répartition des droits d'auteur et/ou de 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. Fait exception à cette règle le conseil national des barreaux (CNB) : s'il demeure bien étranger à la sphère de l'article 40 en tant qu'ordre professionnel, il lui est soumis s'agissant des dispositions relatives à l'aide juridictionnelle assurée par les avocats, pour laquelle une contribution lui est désormais affectée ; ainsi, toute minoration de cette recette devra être gagée pour le CNB.

## **II. – LE CHOIX DE LA BASE DE RÉFÉRENCE POUR L'EXAMEN DE LA RECEVABILITÉ FINANCIÈRE : LA PRISE EN COMPTE DE LA BASE LA PLUS FAVORABLE À L'INITIATIVE PARLEMENTAIRE**

La diminution des ressources publiques et la création ou l'aggravation d'une charge publique sont des notions relatives qu'il convient d'apprécier au regard d'une situation de référence.

À cet égard, un principe cardinal fonde le contrôle de la recevabilité financière des propositions de lois et amendements formulés par les membres du Parlement : la base de référence retenue est systématiquement celle qui s'avère la plus favorable à l'initiative parlementaire.

Le choix en la matière est limité à deux options, l'incidence financière d'une initiative parlementaire étant déterminée en fonction des normes en vigueur – le droit existant – ou au regard de la réglementation envisagée – le droit proposé.

Contrairement à ce que pourrait laisser supposer la dénomination de ces deux grands « blocs de recevabilité », leur contenu respectif est suffisamment large pour permettre à l'initiative parlementaire de s'exprimer assez aisément.

Ainsi, le droit existant comprend non seulement la législation en vigueur (codifiée ou non), mais également les actes de nature réglementaire, les dispositions conventionnelles régulièrement applicables, les jurisprudences des juridictions suprêmes nationales et internationales <sup>(2)</sup> ainsi que certaines situations de fait.

---

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

(2) Cour de justice de l'Union européenne et Cour européenne des droits de l'Homme.

Le droit proposé, quant à lui, prend naturellement la forme du texte de loi en discussion – projet de loi, proposition de loi, texte en navette – dans l'état qui était le sien au moment de l'appréciation de la recevabilité financière, ou dans celui qui a pu être le sien à un moment antérieur de la navette parlementaire. Il peut également se révéler dans une intention du Gouvernement, entendue comme un engagement sans équivoque, clairement exprimé par celui-ci et pouvant prendre des formes diverses qui font toutefois l'objet d'une interprétation restrictive.

## A.– LE CAS GÉNÉRAL : L'APPRÉCIATION DE LA RECEVABILITÉ FINANCIÈRE PAR RAPPORT AU DROIT EXISTANT

### 1.– Le droit existant : référence de principe

Si une proposition de loi peut être formulée *ex nihilo*, les amendements, pour leur part, ne peuvent s'épanouir « hors sol » et doivent nécessairement se rattacher à un texte en discussion. Toutefois, si les amendements ont d'abord vocation à aménager les dispositions dudit texte – *via* une modification des articles de celui-ci –, ils peuvent également, en portant articles additionnels à ce texte, faire évoluer le droit existant – qu'il s'agisse de dispositions législatives codifiées ou non –, sous réserve que les évolutions envisagées de ces dispositions extérieures au texte initial soient rattachables à celui-ci.

Encore convient-il de préciser que la législation en vigueur n'est pas l'unique composante du droit existant.

### 2.– Un champ large

Le champ du droit existant recouvre différentes réalités juridiques. Au-delà de la référence naturelle à la législation en vigueur, la recevabilité d'une initiative parlementaire peut s'apprécier au regard des dispositions réglementaires ou conventionnelles, des jurisprudences élaborées par les juridictions suprêmes, voire de certaines situations de fait.

#### a) La législation en vigueur

Par principe, la recevabilité d'une initiative parlementaire s'analyse par rapport à l'état de la législation en vigueur. Matériellement, celle-ci comprend, outre les dispositions législatives – qu'elles aient ou non donné lieu à codification –, les dispositions de nature législative contenues dans une ordonnance, même avant l'expiration du délai au-delà duquel le Parlement est invité à la ratifier, et, *ex post*, même si l'ordonnance n'a pas *in fine* fait l'objet d'une ratification<sup>(1)</sup>. Les mesures fiscales permanentes, bien que nécessitant une autorisation renouvelée chaque année par le Parlement à l'occasion de la loi de finances initiale, se rattachent au droit existant.

---

(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.

Logiquement, concernant les **mesures à caractère temporaire**, il convient d'apprécier l'impact financier des initiatives parlementaires par rapport à la date d'échéance desdites mesures. Ainsi un parlementaire pourra-t-il s'opposer à la reconduction d'un dispositif coûteux (attribution d'une subvention par exemple). En revanche, sa prorogation serait jugée irrecevable.

De la même manière, en matière de ressources publiques, s'il est évidemment possible de s'opposer à la prorogation d'un remboursement, d'un dégrèvement, d'une exonération ou d'une réduction d'impôt – ce qui permettrait, par là même, une reconstitution des recettes publiques – le fait de reconduire le dispositif sans l'avoir assorti d'un gage est prohibé. En effet, ces dispositions dérogoires au droit commun de la fiscalité entraînant une moins-value de recettes publiques, elles doivent à ce titre être gagées au profit du bénéficiaire de la recette en question (État, collectivités territoriales, organismes de sécurité sociale, organismes financés par des ressources fiscales affectées<sup>(1)</sup> ou *via* des redevances<sup>(2)</sup>, etc.). Ainsi, un amendement proposant de proroger le dispositif de provisions pour investissement pour les entreprises de presse<sup>(3)</sup>, lequel se traduit par une moins-value des recettes d'impôt sur les sociétés, doit comporter un gage permettant de préserver le niveau de ces recettes perçues au profit de l'État.

#### *b) La réglementation en vigueur*

Les dispositions réglementaires conformes à la législation en vigueur, quel que soit leur support – décret, arrêté, circulaire, instruction ministérielle –, peuvent servir de base de référence. Ce champ recouvre les réponses ministérielles à une question écrite en matière fiscale, celles-ci étant opposables à l'administration.

**Deux conditions cumulatives** doivent être remplies pour qu'une initiative parlementaire prenant appui sur des dispositions de nature réglementaire soit recevable :

– d'une part l'amendement ou la proposition de loi doit **reprendre littéralement et sans aucune modification** la disposition réglementaire en vigueur ;

– d'autre part **la disposition réglementaire reprise doit être légale**. Il est en effet impossible à un parlementaire de reprendre une disposition réglementaire coûteuse et illégale, par exemple un amendement validant des mesures réglementaires de revalorisation indiciaire dépourvues de base légale.

---

(1) Le secteur culturel par exemple, compte plusieurs opérateurs financés, en tout ou partie, par des taxes affectées : le Centre national de la cinématographie et de l'image animée (CNC), l'Institut national de recherches archéologiques préventives (INRAP), le Centre national du livre (CNL), le Centre national de la chanson, des variétés et du jazz (CNV).

(2) Par exemple les Agences de l'eau, affectataires de quelque sept redevances ou encore les sociétés et établissement de l'audiovisuel public – France Télévisions, Arte-France, Radio France, la société Audiovisuel extérieur de la France (AEF) et l'Institut national de l'audiovisuel (INA) –, bénéficiaires de la contribution à l'audiovisuel public (ex redevance audiovisuelle).

(3) Codifié à l'article 220 undecies du code général des impôts.

*c) Le droit international et communautaire régulièrement applicable*

Aux termes de l'article 55 de la Constitution, « *les traités ou accords régulièrement approuvés ou ratifiés 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* ».

Aussi, tout texte de droit international respectant ces trois critères – approbation ou ratification régulière, publication et réciprocité – est susceptible de servir de base de référence au titre du droit existant. **Un amendement qui reprendrait les dispositions inconditionnelles et suffisamment précises d'un traité ou accord régulièrement approuvé ou ratifié serait recevable, même si ces dispositions s'avéraient coûteuses.** De la même manière, la « transposition », par amendement parlementaire ou *via* une proposition de loi, des dispositions coûteuses d'un texte communautaire applicable en France serait néanmoins conforme à l'article 40. Encore convient-il de préciser que sont seules susceptibles d'être reprises les normes de droit communautaire dérivé présentant un caractère obligatoire : les règlements, les directives dans certains de leurs éléments, et les décisions dont la France est destinataire <sup>(1)</sup> (les avis et les recommandations ne liant pas les États membres).

**Inversement**, serait déclarée irrecevable toute initiative parlementaire reprenant des dispositions de droit international ou communautaire certes précises et inconditionnelles, mais contenues dans un **texte non encore applicable en France**. Furent ainsi déclarées contraires à l'article 40 les dispositions d'une proposition de loi qui, conformément à une proposition de directive en cours de discussion au Parlement européen, portait de seize à vingt semaines la durée légale du congé maternité, étendant de ce fait la durée d'indemnisation de la période d'inactivité des salariées concernées, et aggravant par conséquent la charge publique pesant sur les organismes de sécurité sociale <sup>(2)</sup>.

Toutefois, le juge de la recevabilité ne s'autorise, pour déterminer sa base de référence, à **faire prévaloir le droit international ou communautaire sur la législation nationale que dans le silence de la loi ou en cas de contradiction manifeste entre les deux normes**. Ainsi a-t-il déclaré irrecevables des amendements parlementaires non gagés augmentant le contingent dans la limite duquel les droits d'accise sur le rhum traditionnel sont perçus à un taux réduit ; bien qu'une décision du Conseil de l'Union européenne, d'effet direct, venait

---

(1) *En application de l'article 288 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne :*

- *le règlement* « est obligatoire dans tous ses éléments et il est directement applicable dans tout État membre » ;
- *la directive* « lie tout État membre destinataire quant au résultat à atteindre, tout en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens » ;
- *la décision* « est obligatoire dans tous ses éléments. Lorsqu'elle désigne des destinataires, elle n'est obligatoire que pour ceux-ci ».

(2) *Proposition de loi relative à la modernisation du congé maternité en faveur de la protection de la santé des femmes et de l'égalité salariale et sur les conditions d'exercice de la parentalité, n° 1468, déposée le 17 février 2009.*

d'autoriser notre pays à procéder à ce relèvement, il a en effet estimé que les dispositions en vigueur du code général des impôts fixant un contingent inférieur ne pouvaient être écartées dans la mesure où celui-ci demeurerait conforme au droit communautaire, qui détermine un plafond et non un montant impératif. <sup>(1)</sup>

*d) La jurisprudence des juridictions suprêmes nationales et internationales*

Base de référence originale, les **décisions définitives**, non susceptibles de recours, rendues par les juridictions suprêmes nationales et internationales peuvent être invoquées à l'appui de la recevabilité d'un amendement parlementaire ou d'une proposition de loi, à condition qu'il s'agisse de décisions rendues soit par le **Conseil constitutionnel** – décisions « classiques » sur recours par voie d'action <sup>(2)</sup> comme décisions relatives aux questions prioritaires de constitutionnalité sur recours par voie d'exception <sup>(3)</sup> – lesquelles, en vertu de l'article 62 de la Constitution, « *s'imposent aux pouvoirs publics et à toutes les autorités juridictionnelles* » <sup>(4)</sup>, soit par les hautes juridictions des ordres administratif et judiciaire, **Conseil d'État** et **Cour de cassation**, soit enfin par les juridictions suprêmes européennes, **Cour de justice de l'Union européenne** et **Cour européenne des droits de l'Homme**.

A ainsi été déclaré recevable un amendement étendant la mise en cause de la responsabilité de l'État pour « *fonctionnement defectueux du service de la justice* » <sup>(5)</sup> sur le fondement de la durée excessive de jugement en matière pénale. Une telle disposition faisait écho à l'article 6-1 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH) <sup>(6)</sup> et à la jurisprudence du Conseil d'État *Garde des Sceaux, ministre de la justice contre Magiera* <sup>(7)</sup>.

De la même manière, a pu être déposée une proposition de loi tendant à la « *décrystallisation* » – coûteuse – des pensions et retraites militaires versées aux « *anciens combattants originaires des États antérieurement liés à la France et ayant accédé à l'indépendance* », la jurisprudence *Ministre de la défense contre Diop* du Conseil d'État <sup>(8)</sup> ayant établi que la différence de traitement appliquée aux personnes concernées constituait une discrimination contraire à l'article 14 de la CEDH.

---

(1) Amendements n<sup>os</sup> 552, 553 et 597 au premier projet de loi de finances rectificative pour 2012 (n<sup>o</sup> 4332).

(2) Article 61 de la Constitution du 4 octobre 1958.

(3) Article 61-1 de la Constitution du 4 octobre 1958.

(4) Article 62 alinéa 3 de la Constitution du 4 octobre 1958.

(5) Article 141-1 du code de l'organisation judiciaire.

(6) Signée par les États membres du Conseil de l'Europe le 4 novembre 1950, la convention ne fut ratifiée par la France que le 3 mai 1974.

(7) Décision rendue par l'assemblée du contentieux du Conseil d'État, 28 juin 2002.

(8) Décision rendue par l'assemblée du contentieux du Conseil d'État, 30 novembre 2001.

*e) Les situations de fait*

La prise en compte d'une situation de fait comme base de référence à l'analyse de la recevabilité des initiatives parlementaires est un **exercice délicat et très limité**.

En effet, elle ne repose sur aucune règle juridique « dure », clairement identifiable par son auteur (législateur national, exécutif, source conventionnelle) ou son interprète (le juge *via* la création jurisprudentielle), ou encore par la place qu'elle occuperait dans la hiérarchie des normes.

**Son fondement est la coutume**, ce qui suppose, d'une part, une certaine **permanence de la pratique** faisant référence, **et**, d'autre part, une **application largement partagée par les acteurs concernés**. Naturellement, un amendement parlementaire ou une proposition de loi ne peut reprendre qu'une pratique coutumière conforme à la réglementation en vigueur : l'initiative parlementaire ne saurait régulariser une situation de fait coûteuse et *contra legem*. Ainsi, un amendement parlementaire ne saurait exciper de la situation de fait illégale – en dehors du régime concordataire dérogatoire applicable aux communes alsaciennes et mosellanes <sup>(1)</sup> – constituée par l'attribution, par des communes, de subventions versées à des associations cultuelles en violation de l'article 2 de la loi du 9 décembre 1905 de séparation des Églises et de l'État afin de couvrir les dépenses relatives à l'exercice des cultes.

À l'aune de ces critères, il appartient alors aux autorités chargées de la recevabilité financière d'apprécier, pour chaque cas d'espèce, si la situation de fait est bien constituée.

Sous ces réserves, des initiatives coûteuses peuvent être reprises sous forme d'amendements parlementaires ou de propositions de loi. Ainsi, la pratique montre qu'en dehors de toute disposition normative, un certain nombre de collectivités équipent les véhicules agricoles privés de manière à faciliter les opérations de déneigement, le cas échéant en mettant à disposition le matériel d'épandage propriété desdites collectivités. Un amendement dont l'objet serait de formaliser cette situation de fait dans la loi serait recevable, quand bien même cette possibilité offerte aux collectivités locales constituerait pour elles une aggravation potentielle de la charge publique <sup>(2)</sup>.

---

(1) En application de l'article L. 2543-3 du code général des collectivités territoriales, font ainsi partie des dépenses obligatoires inscrites au budget des communes des départements concordataires :  
– les indemnités de logement dues aux ministres des cultes reconnus (catholique, protestant et israélite) lorsqu'il n'existe pas de bâtiments affectés à leur logement ;  
– en cas d'insuffisance des revenus des fabriques, des conseils presbytéraux et des consistoires, justifiée par leurs comptes et budgets, les frais des cultes dont les ministres sont salariés par l'État.

(2) De tels amendements avaient été déposés dans le cadre du projet de loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche, n° 2636, déposé le 31 mai 2010.

## B.– LA RÉFÉRENCE AU DROIT PROPOSÉ

### 1.– Principe général d'application

**La référence au droit proposé autorise une souplesse certaine** – mais juridiquement logique, sauf à paralyser totalement l'initiative parlementaire – dans l'application de l'article 40 aux amendements et propositions de loi déposés par les députés et sénateurs.

**En matière de recettes**, si un projet de loi a pour objet ou pour conséquence de réduire le produit d'un impôt de X à X-20, un amendement parlementaire à ce texte proposant une réduction moindre, à X-10 par exemple, sera déclaré recevable sans gage. En effet, si un tel amendement induit une perte de recettes de 10 par rapport au droit existant, celle-ci se situe en deçà du droit proposé par le Gouvernement. En l'espèce, entre droit existant et droit proposé, c'est le second qui s'avère le plus favorable à l'initiative parlementaire, c'est donc cette base qui sert de référence à l'appréciation de la recevabilité.

Le même raisonnement s'applique **concernant la charge publique**. Un projet de loi relevant le nombre de conseillers territoriaux de X à X+5 pourrait faire l'objet d'un amendement parlementaire fixant ce nombre à X+3 sans que celui-ci encoure l'irrecevabilité : si la création de conseillers territoriaux constitue bien *a priori* une aggravation de la charge publique – constituée notamment par le versement d'indemnités aux titulaires du mandat électif –, celle-ci doit s'apprécier par rapport à la base la plus favorable à l'initiative parlementaire. Si, en l'espèce, l'amendement porte bien une création nette de +3 par rapport au droit existant, il reste en deçà du seuil de +5 proposé par le Gouvernement et doit donc être déclaré recevable au titre de l'article 40.

### 2.– Le contenu du droit proposé

#### *a) Les textes en discussion*

Plusieurs textes sont susceptibles de servir de base de référence. Ils diffèrent selon leur auteur ou selon leur place dans la navette parlementaire.

Le cas le plus fréquent est celui du **projet de loi**, déposé à l'initiative du Gouvernement, lequel n'est pas soumis à l'article 40. En application de l'article 42 de la Constitution et sauf cas particuliers des projets de révision constitutionnelle, des projets de loi de finances et des projets de loi de financement de la sécurité sociale, **le texte adopté par la commission saisie au fond** dudit projet de loi au sein de chaque chambre **constitue également une base de référence pour les membres de l'assemblée concernée et pour les autorités chargées de la recevabilité financière au sein de celle-ci**.

Les **propositions de loi inscrites à l'ordre du jour** constituent un autre point de comparaison, **qu'elles soient appréciées au regard de leur rédaction initiale ou au regard de la rédaction adoptée par la commission chargée de son examen. Ces textes sont réputés recevables tant que les dispositions de l'article 40 ne leur ont pas été opposées en application de l'article 89 alinéa 4 du Règlement de l'Assemblée nationale.** En effet, le critère de l'inscription de la proposition de loi à l'ordre du jour, précédemment mobilisé pour juger de la recevabilité de celle-ci, n'est désormais plus opérant dans la mesure où, conséquence de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, la fixation de l'ordre du jour ne constitue plus la manifestation de l'intention du seul Gouvernement.

Ainsi, saisi d'amendements à une proposition de loi contraire à l'article 40 (cf. *infra*) mais pas de ladite proposition elle-même, le Président de la commission des Finances déclarera les premiers irrecevables s'ils se situent au-delà du texte en discussion, mais, ne pouvant se prononcer *ultra petita*, il ne jugera pas de la recevabilité de la proposition de loi. En effet, en dépit de son irrecevabilité, la proposition inscrite à l'ordre du jour sert de base de référence tant qu'elle n'a pas fait l'objet d'un renvoi officiel au Président de la commission des Finances qui statue uniquement sur les textes dont il est saisi.

Il convient de souligner que le contrôle de la recevabilité se trouve compliqué par la multiplicité des autorités chargées de ce contrôle et qui exercent leur compétence à des moments distincts de la procédure<sup>(1)</sup>. Or force est de constater que **la pratique de la délégation du Bureau, juge de la recevabilité des propositions de loi au dépôt, est contraire à la règle constitutionnelle lorsqu'elle admet les « gages de charge »** afin de ne pas contraindre outre mesure l'initiative 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 *ex ante* par la délégation du Bureau.

**Les textes transmis d'une chambre à l'autre au cours de la navette parlementaire sont réputés conformes aux dispositions de l'article 40** et sont, à ce titre, susceptibles de servir de base de référence aux amendements parlementaires en tant que droit proposé. De fait, l'initiative parlementaire peut, potentiellement, s'étendre de manière importante au fil de la navette, chaque texte transmis remettant « les compteurs à zéro ». Pour reprendre l'exemple précédent, un amendement parlementaire déposé en première lecture à l'Assemblée nationale et fixant le nombre de conseillers territoriaux à X+6 alors que le projet de loi gouvernemental propose de l'augmenter de X à X+5 serait déclaré irrecevable au titre de l'aggravation d'une charge publique. En revanche, le même amendement serait recevable en seconde lecture si le texte issu des débats au Sénat et transmis par celui-ci avait porté ce seuil à X+7<sup>(2)</sup> : l'amendement se situerait en effet en deçà du droit proposé.

---

(1) Cf. *infra* chapitre I.

(2) Par voie d'amendement gouvernemental (non soumis à l'article 40) ou via un amendement sénatorial ayant bénéficié d'un défaut de vigilance de la part du Gouvernement ou des autorités chargées de la recevabilité financière au sein de la Haute assemblée.

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

#### LE CAS PARTICULIER DE DEUX DROITS PROPOSÉS CONCURRENTS

En application de l'**article 47 de la 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* ». Un amendement parlementaire peut, à loisir, modifier la répartition des crédits au sein d'une même mission tant qu'il n'a pas pour conséquence une majoration nette des crédits de la mission, laquelle constituerait une aggravation de la charge publique et serait à ce titre déclarée irrecevable au regard de l'article 40.

Toutefois, le calendrier parlementaire et les contraintes attachées au débat sont ainsi faits **qu'il arrive que deux textes au moins partiellement de même objet ou emportant, sur certains points, des conséquences similaires, soient concomitamment soumis au Parlement.**

Le risque d'une telle concurrence est aggravé dans le cas des grands textes financiers automnaux – projet de loi de finances (PLF) et projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) – qui sont examinés de manière quasi simultanée à l'Assemblée nationale, puis au Sénat. Dans ce cadre, **fut déclaré recevable un amendement parlementaire de majoration nette des crédits de plusieurs missions du budget général de l'État qui se bornait à tirer les conséquences du vote par l'Assemblée nationale, en première lecture, du PLFSS** <sup>(1)</sup>. Ledit projet de loi de financement ainsi adopté comportait en effet une prorogation de la compensation par l'État d'exonérations de cotisations sociales dont le projet déposé par le Gouvernement portait initialement suppression.

**Au moment où la décision fut rendue, la base de référence la plus favorable à l'initiative parlementaire, et qui, à ce titre, devait être retenue, était bien le texte du PLFSS** tel qu'issu du vote de l'Assemblée nationale. Entre les deux droits proposés concurrents, c'est celui du PLFSS qui devait primer. Un amendement parlementaire pouvait donc à bon droit s'en prévaloir pour modifier en conséquence le PLF, quand bien même une telle initiative revenait à majorer les crédits de certaines missions du budget général.

En outre, même s'il n'appartient pas au juge de la recevabilité financière d'apprécier celle-ci sur un tel fondement, il était possible de voir dans un tel amendement une forme de contrôle parlementaire destiné à assurer la crédibilité des mesures votées et la sincérité des équilibres déterminés dans les deux lois financières soumises au Parlement de façon concomitante.

---

(1) *Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2008, n° 284, déposé le 11 octobre 2007.*

*b) Le cas des sous-amendements*

Les mêmes raisonnements prévalent pour l'appréciation de la recevabilité des sous-amendements, **le droit proposé étant, en l'espèce, constitué des amendements auxquels ils se rapportent.**

Ainsi, si un amendement propose une augmentation des recettes publiques – création d'une nouvelle tranche d'impôt sur le revenu à 60 % – ou une moindre dépense publique – diminution de 50 % de la subvention pour charges de service public allouée au Centre national de la chanson, des variétés et du jazz –, un sous-amendement fixant le nouveau taux d'imposition à 55 % ou réduisant la subvention de 30 % « seulement » est recevable (sans gage dans le premier cas, puisque la recette nouvelle créée par l'amendement est encore virtuelle).

De la même manière, la consistance du gage se limitant au dispositif auquel il se rattache, **il est 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.

*c) Les intentions du Gouvernement*

Cas plus original susceptible d'être retenu comme base de référence au titre du droit proposé, les intentions exprimées par le Gouvernement font l'objet d'une **interprétation restrictive**, position aisément compréhensible si l'on considère que de telles intentions ne constituent que la manifestation d'un droit proposé « en gestation ». Cette jurisprudence stricte encadrant la reconnaissance en tant que telles des intentions du Gouvernement **a toutefois connu un développement récent avec l'émergence des études d'impact annexées aux projets de loi.**

Le champ d'appréciation de telles intentions par l'autorité chargée de la recevabilité financière est volontairement réduit afin d'éviter toute tentative de contournement de l'article 40 qui serait facilitée par les déclarations des membres de l'exécutif qui, pour être largement publiques, n'en demeurent pas moins fluctuantes au gré de l'actualité et des priorités politiques successivement identifiées. De telles déclarations sont par conséquent sujettes à caution<sup>(1)</sup>, au moins jusqu'à leur arbitrage définitif et leur expression en tant que position officielle du Gouvernement.

---

(1) Ainsi, une déclaration d'un ministre dans les médias ne saurait être considérée comme l'expression d'une intention ferme et définitive opposable au Parlement et susceptible d'être reprise par voie d'amendement parlementaire.

Il semble utile de préciser que **la simple évocation de l'éventuelle acceptation par le Gouvernement d'un amendement parlementaire irrecevable n'emporte pas la recevabilité de celui-ci**. Elle rendrait subjective et, naturellement, favorable à la majorité parlementaire au détriment de l'opposition, une procédure d'appréciation de la recevabilité financière qui se doit de demeurer parfaitement objective. Le cas échéant, il appartient au Gouvernement de déposer lui-même l'amendement et d'en assumer les conséquences quant à l'équilibre des finances publiques.

Au total, **ne sont susceptibles d'être reprises par un parlementaire que les intentions suffisamment claires et précises de l'exécutif**, exprimées :

– par le dispositif, l'exposé des motifs ou l'étude d'impact de tout projet de loi déposé par le Gouvernement en fonction <sup>(1)</sup>, et, en cas de changement de Gouvernement, les mêmes éléments des projets de lois déposés par l'ancienne équipe ministérielle et inscrits à l'ordre du jour par celle qui lui succède ;

– par un amendement gouvernemental qui n'a pas été retiré ou qui a été rejeté par une assemblée au cours de la navette ;

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

– à l'occasion de l'intervention d'un ministre en commission ou en séance publique ; a ainsi pu être valablement déposé un amendement coûteux tendant à pérenniser le dispositif d'assurance veuvage après que le ministre du Travail, lors d'une séance de questions au Gouvernement, se fut clairement déclaré favorable à cette mesure <sup>(2)</sup>.

---

(1) On entend par « Gouvernement en fonction » 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.

(2) XIII<sup>ème</sup> législature, question n° 2443.

## L'EXTENSION DU CHAMP DES INTENTIONS DU GOUVERNEMENT : LE CAS PARTICULIER DES ÉTUDES D'IMPACT

L'émergence des études d'impact fait suite à la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 en application de laquelle fut votée la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, et dont l'article 8 dispose que : « les projets de loi font l'objet d'une étude d'impact. [...] Ils sont déposés sur le bureau de la première assemblée saisie en même temps que les projets de loi auxquels ils se rapportent ». Ces études d'impact « définissent les objectifs poursuivis par le projet de loi, recensent les options possibles en dehors de l'intervention de règles de droit nouvelles et exposent les motifs du recours à une nouvelle législation ».

La question s'est rapidement posée de savoir si ces études d'impact pouvaient être considérées comme un nouveau véhicule d'expression des intentions du Gouvernement.

À l'occasion de l'examen du projet de loi portant réforme des juridictions financières, l'étude d'impact annexée au projet de loi a ainsi été utilisée comme base de référence pour l'application de l'article 40.

Ont alors été déclarés recevables des amendements parlementaires augmentant les moyens humains de la Cour des comptes, dans les proportions définies de manière très précise par l'étude d'impact. En l'absence de cette étude d'impact (situation antérieure à la révision constitutionnelle de 2008), ou si elle s'était révélée par trop imprécise, de tels amendements auraient été déclarés contraires aux dispositions de l'article 40 au motif qu'ils portaient aggravation d'une charge publique.

Il convient de signaler que le caractère particulièrement précis de cette étude d'impact tenait au fait que l'essentiel des mesures de réforme des juridictions financières annoncées par le projet de loi devait être mis en place par voie d'ordonnances. En conséquence, l'étude d'impact présentait en détail le contenu des ordonnances à venir.

Dans le cas d'espèce, il semble nécessaire de préciser qu'entre le dépôt du projet de loi et son examen en commission, le Gouvernement avait changé de position quant à l'augmentation des moyens de la Cour des comptes, émettant un avis défavorable aux amendements en ce sens. Toutefois, au moment de l'examen de leur recevabilité, le Gouvernement n'avait pas fait connaître dans les formes requises son changement d'intention. Dans un souci de parallélisme des formes, le changement d'intention doit en effet s'apprécier dans les mêmes conditions que l'intention elle-même, *a minima* à l'occasion d'une intervention en commission ou en séance publique.

Au total, la prise en compte de l'étude d'impact en tant qu'intention du Gouvernement obéit aux mêmes critères que les voies traditionnelles d'expression de celle-ci. **Si elle traduit de manière suffisamment précise l'intention du Gouvernement, l'étude d'impact peut servir de base de référence à l'appréciation de la recevabilité financière d'un amendement.**

### C.– LE CHOIX DE LA BASE DE RÉFÉRENCE ADÉQUATE

#### 1.– Un principe cardinal : favoriser l'initiative parlementaire

Ainsi qu'il a été rappelé à plusieurs reprises, la base de référence à retenir pour apprécier la recevabilité des initiatives parlementaires est systématiquement celle qui se révèle leur être la plus favorable.

Le tableau ci-après synthétise les cas de figure les plus fréquents.

LE CHOIX DE LA BASE DE RÉFÉRENCE POUR LES AMENDEMENTS PARLEMENTAIRES

Droit proposé par le texte en discussion	Amendement parlementaire	Justification
<p><b><u>A. Diminution de ressources</u></b></p> <p>Le dispositif diminue une ressource publique de 100 à 90.</p> <p>La base de référence est le <i>droit proposé</i>.</p>	1. L'amendement <i>ne peut pas</i> diminuer les ressources en deçà de 90 sans gage.	Il y aurait diminution des ressources publiques par rapport au droit proposé <i>et</i> par rapport au droit existant. <b>Sans gage, l'amendement est irrecevable.</b>
	2. L'amendement <i>peut</i> diminuer les ressources à un niveau intermédiaire compris entre 100 et 90, sans gage.	Il y a diminution des ressources publiques par rapport au droit existant, mais non par rapport au droit proposé. C'est la base la plus favorable à l'initiative parlementaire qui doit être retenue (droit proposé) : <b>l'amendement est recevable sans gage.</b>
	3. L'amendement <i>peut</i> augmenter les ressources au-delà de 100.	Il y a création de ressources publiques. <b>L'amendement est recevable.</b>
<p><b><u>B. Augmentation de ressources</u></b></p> <p>Le dispositif augmente une ressource publique de 100 à 110.</p> <p>La base de référence est le <i>droit existant</i>.</p>	1. L'amendement <i>ne peut pas</i> diminuer la ressource publique en deçà de 100 sans gage.	Il y aurait diminution des ressources publiques par rapport au droit proposé <i>et</i> par rapport au droit existant. <b>Sans gage, l'amendement est irrecevable.</b>
	2. L'amendement <i>peut</i> augmenter la ressource publique à un niveau intermédiaire compris entre 100 et 110, sans gage.	Il y a diminution des ressources publiques par rapport au droit proposé, mais augmentation de celles-ci par rapport au droit existant. C'est la base la plus favorable à l'initiative parlementaire qui doit être retenue (droit existant) : <b>l'amendement est recevable sans gage.</b>
	3. L'amendement <i>peut</i> augmenter la ressource publique au-delà de 110.	Il y a création de ressources publiques. <b>L'amendement est recevable.</b>
<p><b><u>C. Diminution de charge</u></b></p> <p>Le dispositif diminue une charge publique de 100 à 90.</p> <p>La base de référence est le <i>droit existant</i>.</p>	1. L'amendement <i>ne peut pas</i> augmenter la charge publique au-delà de 100.	Il y aurait aggravation d'une charge publique par rapport au droit proposé <i>et</i> par rapport au droit existant. <b>L'amendement est irrecevable.</b>
	2. L'amendement <i>peut</i> diminuer la charge publique à un niveau intermédiaire compris entre 100 et 90.	Il y a aggravation d'une charge publique par rapport au droit proposé mais réduction de celle-ci par rapport au droit existant. C'est la base la plus favorable à l'initiative parlementaire qui doit être retenue (droit existant) : <b>l'amendement est recevable.</b>
	3. L'amendement <i>peut</i> diminuer la charge publique en deçà de 90.	Il y a réduction d'une charge publique. <b>L'amendement est recevable.</b>
<p><b><u>D. Augmentation de charge</u></b></p> <p>Le dispositif augmente une charge publique de 100 à 110.</p> <p>La base de référence est le <i>droit proposé</i>.</p>	1. L'amendement <i>ne peut pas</i> augmenter la charge publique au-delà de 110.	Il y aurait aggravation d'une charge publique par rapport au droit proposé <i>et</i> par rapport au droit existant. <b>L'amendement est irrecevable.</b>
	2. L'amendement <i>peut</i> augmenter la charge publique à un niveau intermédiaire compris entre 100 et 110.	Il y a aggravation d'une charge publique par rapport au droit existant mais non par rapport au droit proposé. C'est la base la plus favorable à l'initiative parlementaire qui doit être retenue (droit proposé) : <b>l'amendement est recevable.</b>
	3. L'amendement <i>peut</i> diminuer la charge publique en deçà de 110.	Il y a réduction d'une charge publique. <b>L'amendement est recevable.</b>

2.– Les limites du choix : « *le beurre et l'argent du beurre* »

Souvent recherché, systématiquement détecté et sanctionné, **le cumul entre droit existant et droit proposé ayant pour effet de contourner les dispositions de l'article 40 est prohibé**. Comme l'affirme le dicton populaire, on ne saurait avoir « *le beurre et l'argent du beurre* ».

Ainsi, dans le cadre de dispositifs nouveaux ou d'une réforme d'ensemble d'un dispositif existant, un parlementaire ne saurait à la fois s'opposer, au nom du droit existant, à la diminution d'une charge publique, et accepter, au nom du droit proposé, l'aggravation d'une autre charge publique.

Dans le cadre d'un projet de loi portant réforme des collectivités territoriales et proposant la création d'une nouvelle catégorie de collectivités, les métropoles, dotées de compétences en matière d'eau et d'assainissement en substitution des communes membres, il n'est pas possible, par voie parlementaire, d'accepter au nom du droit proposé la prise en charge de telles compétences par la métropole, et de s'opposer dans le même temps, au nom du droit existant, à la suppression des mêmes compétences auparavant exercées par les communes. En effet, il en résulterait une augmentation de la charge publique au-delà du droit existant comme du droit proposé.

Le même raisonnement s'applique en matière de recettes. Si le Gouvernement propose la réforme d'un impôt en procédant à un allègement de certains de ses éléments – baisse de taux par exemple – en contrepartie d'un alourdissement d'autres éléments – élargissement de l'assiette par exemple –, il n'est pas possible, par voie d'amendement parlementaire, d'accepter l'allègement permis par la minoration du taux tout en supprimant sans gage l'augmentation de recettes induite par l'élargissement de l'assiette. Au total, on constaterait une diminution des ressources publiques, tant par rapport au droit existant que par rapport au droit proposé. Ainsi, au sein d'un même dispositif proposant, d'une part, une diminution du taux d'impôt de solidarité sur la fortune de 0,75 % à 0,25 % pour un patrimoine égal à 1,3 million d'euros et, d'autre part, la taxation de ce patrimoine au premier euro, un amendement parlementaire ne saurait accepter l'allègement de taux et supprimer sans gage la mesure d'élargissement de l'assiette.

### LA RÈGLE DE L'UNITÉ DE VOTE

En principe, au sein des assemblées, les textes de loi sont discutés et mis aux voix article par article. Les parlementaires ont donc la possibilité de rejeter n'importe quel article lors de sa mise aux voix.

La règle 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.** Ce principe tend à aligner le droit d'amendement des parlementaires sur leur droit de vote ; il oblige donc à considérer comme recevable de droit tout amendement dont l'adoption aurait la même conséquence qu'un vote. De ce point de vue, l'adoption d'un amendement de suppression d'un article équivaut à un vote de rejet de celui-ci.

Cette règle traditionnelle constitue un élément de souplesse. **Si elle aboutit, la plupart du temps, à maintenir la situation juridique existante, ce qui est sans effet sur la recevabilité financière, cette règle de procédure peut également produire des effets directement contraires à l'article 40.**

Ainsi, dans le cadre d'un projet de loi de finances dont l'un des articles diminuerait le produit d'un impôt – *via* une modification de taux, d'assiette etc. – tandis qu'un article distinct viserait à compenser la perte de recettes subséquente par la création ou l'augmentation d'un autre impôt, il serait possible aux parlementaires d'accepter la première mesure en approuvant le premier article, tout en rejetant la seconde *via* un amendement portant suppression de l'article de compensation. Au total, malgré la constatation d'une perte de recettes publiques non gagée, une telle initiative serait déclarée recevable.

#### 3.– Le cas d'un dispositif radicalement nouveau peut conduire à faire « table rase » du droit existant.

Il peut s'avérer délicat de choisir entre droit proposé et droit existant pour juger de la recevabilité des initiatives parlementaires lorsque le texte en discussion envisage la réforme d'ensemble d'un dispositif. Il peut alors être malaisé au juge de la recevabilité de continuer à se référer au droit existant dans l'hypothèse où le maintien, par amendement parlementaire, de dispositions particulières en relevant ne semble pas s'intégrer au nouveau dispositif.

Tel est le cas lorsque le texte en discussion propose la réforme radicale d'une institution ou de dispositions législatives qui préexistaient sous une autre forme. Amené à choisir une base de référence, le juge de la recevabilité doit alors décider s'il convient de retenir à ce titre le dispositif proposé entièrement novateur, ou le régime antérieur appelé à être remplacé par le premier.

Si le dispositif nouveau est par trop éloigné du dispositif antérieur – ce qui rendrait difficile l'appréciation de la recevabilité d'un amendement au texte proposé par rapport au droit en vigueur –, **le juge de la recevabilité fait « table rase » du droit existant et l'exclut de la base de référence.** C'est alors le texte en discussion, **le droit proposé**, qui devient la seule base de référence à l'aune de laquelle seront jugées les initiatives parlementaires.

Une telle hypothèse a récemment trouvé à s'appliquer lors de la réforme de la taxe professionnelle initiée par le projet de loi de finances pour 2010. Le dispositif proposé par le Gouvernement, radicalement nouveau par rapport au droit antérieur, portait suppression de la taxe professionnelle (TP) au profit d'une contribution économique territoriale (CET) composée de deux cotisations distinctes <sup>(1)</sup>, et devait conduire le Président de la commission des Finances à exclure de la base de référence le droit existant, au seul profit du droit proposé <sup>(2)</sup>.

---

*(1) La cotisation sur la valeur ajoutée de entreprises (CVAE) et la cotisation foncière des entreprises (CFE).*

*(2) La longueur de l'article 2 du projet de loi de finances pour 2010, portant suppression de la TP, suffit à rendre compte de la complexité de cette réforme puisqu'il comprenait pas moins de 1 244 alinéas.*

### CHAPITRE III : L'EXERCICE DU CONTRÔLE DE RECEVABILITÉ FINANCIÈRE

En disposant que « *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 réserve un sort différent aux initiatives parlementaires selon qu'elles ont trait aux dépenses ou aux recettes publiques :

– l'emploi du mot « *charge* » au singulier interdit toute création ou aggravation d'une dépense publique, quand bien même celle-ci serait compensée par la diminution d'une autre dépense, l'augmentation d'une recette existante ou la création d'une nouvelle recette ;

– l'emploi du mot « *ressources* » au pluriel signifie *a contrario* qu'il est loisible à un parlementaire de proposer la diminution ou la suppression d'une recette, sous réserve d'en prévoir la compensation par augmentation d'une recette existante ou création d'une nouvelle recette.

Cette règle d'apparence simple a donné lieu au développement d'une abondante jurisprudence. Au-delà de l'article 40, le contrôle de la recevabilité s'étend au respect par les parlementaires des prescriptions organiques en matière de loi de finances et de loi de financement de la sécurité sociale.

#### I.- UNE MISE EN ŒUVRE DE L'ARTICLE 40 DE LA CONSTITUTION GUIDÉE PAR LA VOLONTÉ DE PRÉSERVER L'INITIATIVE PARLEMENTAIRE

**Absolue en matière de charges publiques, la contrainte que fait peser l'article 40 sur l'initiative parlementaire n'est que relative en matière de ressources publiques.**

Dès lors, les questions posées au regard de l'article 40 ne sont pas tout à fait les mêmes :

– lorsque l'initiative parlementaire aurait pour effet de diminuer une ressource publique, il faut s'interroger sur les conditions à respecter pour la rendre recevable ;

– lorsque cette même initiative semble créer ou aggraver une charge publique, il convient néanmoins de s'assurer qu'elle ne saurait bénéficier des quelques souplesses jurisprudentielles dégagées par les Présidents successifs de la commission des Finances.

## A.— À QUELLES CONDITIONS DES DIMINUTIONS DE RESSOURCES PUBLIQUES SONT-ELLES RECEVABLES ?

L'article 40 permet de compenser la diminution ou la suppression d'une ressource publique par l'augmentation ou la création d'une autre ressource publique ; cette technique de « gage » doit répondre à des critères précis. Mais la première tâche du juge de la recevabilité est, logiquement, de s'assurer que l'amendement ou la proposition de loi dont il a à connaître entraîne bel et bien une diminution des ressources, car il s'agit toujours de préserver autant que possible l'initiative parlementaire. C'est ce même souci qui justifie l'assimilation à des mesures de recettes de certaines opérations financières qui entraînent pourtant un décaissement de fonds publics et auraient donc pu apparaître, du point de vue de l'article 40, comme des charges publiques.

### 1.— Qu'est-ce qu'une diminution des ressources publiques ?

*a) La perte de recettes s'apprécie d'un point de vue juridique, et non d'un point de vue économique ou budgétaire.*

Pour apprécier la conformité d'une initiative parlementaire à l'article 40, **le juge de la recevabilité tient un raisonnement exclusivement juridique.** Ainsi, dès lors qu'un parlementaire propose une mesure ouvrant *de jure* une possibilité de minoration des recettes, cette mesure doit être compensée pour être recevable, quand bien même le niveau des recettes ne serait pas *de facto* réduit. En conséquence, quatre types d'arguments, quelle que soit leur justesse économique et budgétaire, ne sont pas opérants du point de vue de l'article 40 et ne sauraient en conséquence dispenser de compenser la perte de recettes.

● **En cas de discordance entre le droit et le fait, c'est bien le droit qui sert de base de référence à l'appréciation de la recevabilité.**

Ainsi, un amendement proposant la **réduction du taux ou de l'assiette d'un impôt dont le produit n'aurait pas encore été perçu** – par exemple faute d'instruction fiscale précisant les dispositions législatives et réglementaires – doit néanmoins être gagé pour être recevable. Du point de vue budgétaire, un tel amendement serait certes neutre pour les finances publiques, la recette dont il propose la minoration n'ayant jamais eu d'existence comptable ; cependant, en droit, il aurait pour effet de réduire le montant global des ressources perceptibles.

- **Le juge de la recevabilité ne prend pas en compte les effets induits d'une mesure de diminution du niveau des ressources publiques.**

En d'autres termes, **la conformité d'une disposition à l'article 40 est appréciée toutes choses égales par ailleurs**. Ainsi, un amendement parlementaire qui proposerait sans la gager une réduction du taux de l'impôt sur les sociétés, arguant du fait que cette réduction permettrait, en dynamisant la production, d'élargir l'assiette de l'impôt et, conséquemment, d'en maintenir voire d'en accroître le produit, serait irrecevable : quelle que soit la pertinence du raisonnement économique de l'auteur, l'amendement ouvre juridiquement une possibilité de diminution des recettes, qui doit être compensée.

Le raisonnement « toutes choses égales par ailleurs » s'appliquerait de la même manière à un amendement réduisant sans gage l'assiette d'un impôt local, au motif que les collectivités territoriales concernées pourraient décider d'en augmenter le taux : en faisant évoluer à la baisse l'une des variables déterminant le produit de l'impôt – l'assiette –, l'amendement créerait une perte de recettes, nonobstant les évolutions éventuelles d'une autre variable – le taux.

- **La perte de recettes peut n'être qu'éventuelle ou facultative.**

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 (**perte de recettes éventuelle**) ; 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, il convient de gager une initiative parlementaire ouvrant 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.**

- **La perte de recettes peut n'être que future.**

Ainsi, **une initiative parlementaire qui prévoirait la création différée d'un avantage fiscal devrait être gagée**, même si cette initiative ne génère aucune perte de recettes pour l'exercice en cours.

Serait également considérée comme une perte de recette future l'**initiative parlementaire interdisant à une collectivité publique de céder un actif**, par exemple – s'agissant de l'État – de privatiser une entreprise publique. Un amendement en ce sens devrait être gagé, puisque la privatisation aurait pu générer au profit de l'État une recette qui, si la privatisation est impossible, ne sera jamais perçue. Une telle perte de recettes serait donc à la fois future et éventuelle, car conditionnée à la réalisation d'un événement (la décision de l'État de procéder à la privatisation).

*b) La perte de recettes doit être directe.*

**Dans la plupart des cas, le caractère direct de la perte de recettes résultant de l'amendement ou de la proposition de loi ne fait pas de doute**, qu'il s'agisse de réduire le taux ou l'assiette d'un impôt ou d'une cotisation sociale, de créer ou élargir un avantage fiscal ou social, de réduire le montant d'une dotation reçue par une catégorie de collectivité territoriale, ou encore de supprimer une redevance perçue par un établissement public administratif. De telles initiatives ne sont pas recevables si la perte de recettes qu'elles engendrent n'est pas correctement compensée.

**Mais le lien entre l'initiative parlementaire et la diminution des ressources publiques est parfois suffisamment distendu pour qu'il ne soit pas nécessaire de prévoir un gage.** Le caractère indirect de la perte de recettes peut s'apprécier notamment au regard de l'intention de l'auteur, telle qu'elle résulte de l'exposé des motifs. Ainsi, **sont en principe recevables sans gage les amendements et propositions de loi visant à faciliter l'adoption, alors même qu'ils auraient pour conséquence la diminution du produit des droits de succession** – en élargissant l'assiette taxable « en ligne directe », c'est-à-dire au taux le moins élevé, au détriment de l'assiette taxable à des taux supérieurs. L'intention des auteurs n'est pas d'alléger les droits de mutation à titre gratuit, mais uniquement de modifier le droit de la famille ; en l'espèce, **les conséquences fiscales ne sont qu'accessoires, ne se rattachant pas directement à l'« effet utile » que les auteurs entendent donner à leur amendement ou à leur proposition de loi.**

Le juge de la recevabilité pourrait en revanche regarder d'un œil différent un amendement de même nature, mais dont l'exposé sommaire laisserait clairement entendre que l'un des objectifs poursuivis est, précisément, l'allègement des droits de succession ; un gage pourrait alors être exigé, sur le fondement de l'intention des auteurs.

Dans la même ligne, **il n'est généralement pas nécessaire de gager les initiatives parlementaires dont l'objet est d'orienter les comportements des acteurs économiques et sociaux, mais qui peuvent avoir des conséquences sur le niveau des ressources publiques.** En matière économique et sociale, toute initiative peut potentiellement produire des effets sur le niveau des recettes publiques ; la sauvegarde de l'initiative parlementaire rend donc nécessaire de s'assurer d'un lien suffisamment direct entre cette initiative et l'éventuelle

diminution des ressources publiques. Il serait ainsi inenvisageable d'exiger de gager un amendement parlementaire encadrant drastiquement la vente de tabac pour des motifs de santé publique, alors même que cet amendement éroderait sensiblement l'assiette sur laquelle sont prélevés les impôts sur les ventes au détail des produits du tabac. Là encore, l'intention n'est pas de réduire les ressources publiques.

**Ce raisonnement n'est cependant pas valable en toute situation.** Il arrive en effet que l'orientation des comportements économiques souhaitée par l'amendement ou la proposition de loi ne puisse être détachée de ses conséquences fiscales. L'exemple le plus probant en la matière est sans doute celui des **produits d'épargne bénéficiant d'avantages fiscaux ou sociaux** : la perte de recettes automatique attachée à la souscription de ces produits – et qui d'ailleurs en fonde, au moins partiellement, l'attractivité – nécessite de gager toute initiative parlementaire élargissant le champ des souscriptions potentielles. A ainsi été déclaré irrecevable un amendement visant à développer les plans d'épargne retraite collective (PERCO) en permettant aux salariés de convertir en euros des journées de congés et d'y verser les sommes afférentes ; en effet, les PERCO étant assortis d'avantages fiscaux, il eut fallu gager un tel amendement pour le rendre recevable.

*c) La perte de recettes doit être certaine.*

Certaines dispositions d'origine parlementaire peuvent avoir explicitement pour objet de modifier le régime ou le montant des ressources publiques, mais être néanmoins recevables sans gage.

• **Les initiatives parlementaires dont la portée juridique est floue peuvent être recevables sans gage.**

Une initiative parlementaire qui relèverait davantage de la déclaration d'intention que de la règle juridique, et dont le dispositif pourrait – sans certitude – avoir pour effet de diminuer les ressources publiques, serait recevable sans gage.

Il faut cependant noter une adaptation de la jurisprudence, dans un contexte de floraison des projets de loi à la charge juridique quasi-nulle. En effet, **il convient de veiller à ce que le caractère volontairement flou voire incantatoire des amendements ne devienne pas un moyen de contourner les contraintes de l'article 40.** Ainsi, un amendement prévoyant que « *l'État, pour développer les énergies renouvelables, décide de pérenniser une fiscalité incitative permettant une pénétration plus forte des énergies renouvelables dans les bâtiments* » doit être gagé pour être recevable. En toute rigueur, un tel amendement, à la portée normative au demeurant incertaine, ne prévoit pas explicitement une diminution des ressources publiques, la fiscalité incitative pouvant aussi bien reposer sur des avantages en impôt au profit des énergies renouvelables que sur une fiscalité punitive au détriment des énergies fossiles.

Mais deux éléments peuvent conduire le Président de la commission des Finances à exiger un gage pour ce type d'amendement : l'intention des auteurs d'une part (en l'espèce, il s'agissait clairement de prévoir des avantages fiscaux au profit des énergies renouvelables), et d'autre part le fait que, comparativement au texte dont il propose la modification, l'amendement a pu finalement apparaître comme assez normatif... **L'appréciation du caractère normatif d'une initiative parlementaire, et la nécessité de gager qui peut en résulter, dépendent donc d'une série de critères examinés au cas par cas par le juge de la recevabilité.**

• **Les initiatives parlementaires dont le sens ne peut être évalué peuvent être recevables sans gage.**

L'incidence financière de certaines dispositions peut être à la fois incontestable dans son principe et incertaine dans son orientation. Tel est le cas, en particulier, des amendements et propositions de loi instaurant des **possibilités de modulation dans la détermination des ressources publiques.**

Serait ainsi recevable sans gage un amendement permettant à une collectivité territoriale de fixer le taux d'un impôt local dans une fourchette plus large que celle prévue par le droit existant : si la collectivité peut décider de fixer le taux à un niveau plus bas, dégradant ainsi le niveau des ressources publiques, elle peut également décider de le fixer à un niveau plus élevé, améliorant par là le solde public. **Le juge de la recevabilité doit s'assurer néanmoins que la modulation ne devienne pas un moyen commode de contourner l'application de l'article 40** ; il se réserve en conséquence la possibilité d'exiger un gage pour les mesures de modulation dont la conséquence manifeste serait une réduction du niveau des ressources publiques ; il peut à cet effet s'appuyer sur l'intention exprimée par les auteurs de l'amendement ou de la proposition de loi.

*d) Par leur nature et leur objet, certaines mesures ne sont pas assimilables à des pertes de recettes et ne nécessitent donc pas de gage.*

Certaines initiatives parlementaires peuvent avoir pour conséquence directe et certaine de diminuer les recettes publiques, sans pour autant tomber sous le coup de l'article 40, en raison de la matière à laquelle elles se rattachent.

• **La jurisprudence « sanctions »**

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 chaque année au projet de loi de finances, qui récapitule les recettes du budget de l'État, fait ainsi mention des « *amendes, sanctions, pénalités et frais de poursuite* », au rang desquels figure notamment le produit des amendes de la police de la circulation et du stationnement routiers.

Il s'agit cependant, pour reprendre l'expression du Président Jacques Barrot dans son rapport sur l'application de l'article 40, de « *recettes dont l'objet n'est pas de procurer une ressource à un organisme public* »<sup>(1)</sup>, mais bel et bien de sanctionner certains comportements. De telles recettes ne sont pas créées pour le produit qu'elles génèrent, puisque celui-ci, idéalement, devrait être nul si chacun respectait les normes en vigueur. Symétriquement, **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 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 auprès d'établissements publics fonciers par les communes ne respectant pas l'obligation de construction d'un pourcentage minimal de logements sociaux<sup>(2)</sup> : une diminution du montant de la « sanction » peut être proposée sans gage.

#### • **Les modalités de recouvrement des ressources publiques et le contrôle fiscal**

L'effet de telles mesures sur le niveau des recettes est sans doute moins direct et certain que celles relevant de la jurisprudence « sanctions », mais il n'est pas pour autant nul. Ainsi, le fait de conditionner le recouvrement d'un impôt ou d'une cotisation sociale à une formalité nouvelle peut avoir en dernière analyse pour effet, si l'administration omet de remplir cette formalité, une réduction du produit collecté. De même, l'allègement du contrôle fiscal peut aboutir à ce que davantage de contribuables s'exonèrent *de facto* du paiement de leur contribution.

Mais, du point de vue de l'article 40, de telles initiatives ne sont pas regardées comme des pertes de recettes, et n'ont donc pas à être gagées pour être recevables. En effet, **ces mesures n'ont nullement pour objet de réduire les ressources publiques, mais simplement de modifier les procédures applicables en matière de recouvrement et de contrôle**.

Il faut signaler que **toutes les mesures relatives aux modalités de recouvrement ne sont pas nécessairement recevables sans gage**. Ainsi, **un amendement qui propose de supprimer la possibilité offerte aux contribuables percevant des revenus de capitaux mobiliers d'opter pour le**

---

(1) Article 40 de la Constitution, rapport d'information n° 1273, mai 1994, page 58.

(2) En application de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (dite « loi SRU »), en particulier de son article 55, les communes ayant moins de 20 % de logements locatifs sociaux sont soumises à un prélèvement sur leurs ressources fiscales, destiné à soutenir les acquisitions foncières et immobilières nécessaires à la production de ces logements.

**prélèvement forfaitaire libératoire (PFL) doit être gagé pour l'État.** Cela peut sembler contre-intuitif, car l'objet d'un tel amendement est de soumettre automatiquement l'imposition de ces revenus au barème classique, réputé taxer plus fortement ces revenus du fait de son caractère progressif. Mais, à la différence de l'impôt résultant du barème qui n'est perçu qu'avec un an de décalage (après émission du rôle et mise en recouvrement), le PFL est opéré à la source : le supprimer permet peut-être *in fine* à l'État de dégager un surplus de recettes (par application du barème), mais il a pour effet immédiat de créer une perte de recettes l'année considérée.

En outre, **l'effet de certaines mesures sur le niveau de recettes est tel qu'il peut apparaître nécessaire d'exiger un gage**, par exemple pour un amendement prévoyant la réduction, de dix à trois ans, du délai de reprise en matière d'impôt de solidarité sur la fortune.

Il convient de réserver un traitement spécifique à la **délicate question de la perte de recettes en trésorerie**, résultant du décalage dans le temps de la perception d'une ressource. Comment interpréter, du point de vue de l'article 40, une initiative parlementaire qui repousserait de plusieurs semaines, plusieurs mois, voire plusieurs années l'encaissement d'une recette ?

La recevabilité d'une initiative parlementaire s'apprécie au moment de son dépôt, en principe sans considération de ses effets dans le temps. Pour être recevable, une initiative parlementaire proposant de décaler dans le temps la perception d'une ressource devrait être gagée.

Une souplesse a toutefois été introduite récemment dans la jurisprudence. **Sont désormais recevables sans gage les amendements et propositions de loi proposant de décaler dans le temps la perception d'une ressource publique, à deux conditions : d'une part, le décalage doit demeurer infra-annuel ; d'autre part, ce décalage ne saurait avoir d'effet massif.** A ainsi été jugé recevable un amendement décalant de trois à quatre mois le délai pendant lequel les entreprises soumises au régime simplifié de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) sont tenues de régulariser le reversement de cet impôt à l'administration fiscale. Le décalage d'un mois est par définition infra-annuel, tandis que la limitation du dispositif aux seuls bénéficiaires du régime simplifié exclut l'effet massif<sup>(1)</sup>.

Ne serait en revanche pas recevable sans gage un amendement proposant de décaler la perception des cotisations sociales à la fin de l'exercice, alors qu'elles sont habituellement prélevées à chaque fin de mois, en raison de l'effet massif qu'il emporterait pour les organismes de sécurité sociale. Ne serait pas davantage recevable un amendement repoussant d'un an la perception de l'impôt sur les sociétés, la condition d'infra-annualité n'étant par construction pas vérifiée.

---

(1) Amendement n° 321 au projet de loi n° 2944 de finances rectificative pour 2010, décembre 2010.

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. Il s'agit d'une part des remboursements et dégrèvements, catégorie générique qui recouvre des réalités différentes, notamment les crédits d'impôt. Il s'agit d'autre part des prélèvements sur recettes.

*a) Les remboursements et dégrèvements d'impôts sont en grande partie assimilés à des pertes de recettes.*

**La mission *Remboursements et dégrèvements* est, en volume, la plus importante du budget de l'État** <sup>(1)</sup>. Les opérations retracées dans cette mission – sous forme 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<sup>er</sup> 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 <sup>(2)</sup>.

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.

• **Les dégrèvements sont toujours traités comme des opérations sur recettes.**

**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.

**Mais les dégrèvements concernent essentiellement les impôts locaux,** certains redevables étant en effet dispensés en tout ou partie, d'office ou sur recours gracieux, du paiement de ces impôts. **Or, il existe un principe selon lequel la perte de recettes est automatiquement compensée par le budget de l'État** – *via* la mission *Remboursements et dégrèvements* – à la collectivité publique qui subit cette perte.

---

(1) Plus de 85 milliards d'euros en loi de finances initiale pour 2012 (en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement), soit près de 29 % des dépenses du budget général.

(2) Milite également en faveur de cette assimilation le fait que les remboursements et dégrèvements font l'objet d'un développement spécifique dans le tome I de l'Évaluation des voies et moyens, annexe au projet de loi de finances qui présente les évaluations de recettes pour l'année à venir.

**La compensation par cette mission 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 financier *Avances aux collectivités territoriales*, le produit des impôts locaux tel qu'il résulte des délibérations des collectivités territoriales, ainsi que la fraction de taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (TIPP) affectée depuis 2003 aux départements.

Du point de vue de l'article 40, 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 – neutre du point de vue des finances publiques – de l'octroi d'un avantage fiscal et qu'elle ne correspond pas à proprement parler à une dépense publique, cette compensation est assimilée par le juge de la recevabilité à une opération sur recettes.**

En application de cette jurisprudence constante et favorable à l'initiative parlementaire, serait par exemple recevable – à condition d'être gagé pour l'État – un amendement qui proposerait d'étendre le champ des contribuables pouvant bénéficier d'un dégrèvement de taxe d'habitation, alors même que l'État devrait compenser aux communes la perte de produit résultant de ce dégrèvement.

**• Le traitement des remboursements est plus complexe, notamment du fait des crédits d'impôt.**

Pour ce qui intéresse la recevabilité financière, peuvent être schématiquement distingués **deux types de remboursement**.<sup>(1)</sup>

**Premièrement, les remboursements liés à la mécanique de l'impôt**, qui concernent essentiellement la 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 remboursement, très majoritaire en volume, est assimilé par le juge de la recevabilité à des opérations sur recettes, à la différence des deux autres (cf. *infra*). En effet, les remboursements liés à la mécanique de l'impôt n'ont pas le caractère de dépense publique : leur objet n'est pas directement la poursuite

---

(1) La distinction opérée ici ne recoupe qu'imparfaitement celle qui est faite dans le tome I de l'Évaluation des voies et moyens – pour les remboursements comme pour les dégrèvements – entre les mesures : liées à la mécanique de l'impôt, liées à des politiques publiques, liées à la gestion de l'État.

d'un objectif de politique publique, et le décaissement qu'ils engendrent ne résulte que de la nécessaire correction du produit collecté, afin d'en faire apparaître le montant net et non le montant brut. 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 ou anticipant 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 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**, ainsi que l'affirment d'ailleurs les documents budgétaires<sup>(1)</sup>. De par leur nature, ils doivent donc être distingués des remboursements « classiques ».

La nature des objectifs poursuivis et des publics visés est très variable : crédit d'impôt sur le revenu (IR) au titre des dépenses effectivement supportées pour l'amélioration de la qualité environnementale du logement<sup>(2)</sup>, crédit d'impôt pour dépenses de recherche effectuées par les entreprises (dit « crédit impôt recherche »)<sup>(3)</sup>... Il faut à ce stade signaler qu'en dépit de son nom, la prime pour l'emploi, définie par l'article 200 *sexies* du code général des impôts comme un « *droit à récupération fiscale* », entre dans la catégorie des crédits d'impôt : la prime d'incitation au retour à l'emploi ou au maintien dans l'activité est imputée sur le montant à payer au titre de l'impôt sur le revenu ; si le montant de la prime est supérieur au montant de l'impôt dû, et *a fortiori* si le contribuable concerné n'est pas imposable, l'excédent est versé en valeur par le Trésor.

L'appartenance des crédits d'impôt à la catégorie des remboursements, attestée par leur inclusion dans la mission *Remboursements et dégrèvements*, les distingue par ailleurs 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**

---

(1) Notamment le tome I de l'Évaluation des voies et moyens (*cf. supra*).

(2) Article 200 quater du code général des impôts.

(3) Article 244 quater B du code général des impôts.

**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 le montant du crédit d'impôt est inférieur à l'impôt dû, la situation du point de vue de l'article 40 est la même que celle qui prévaut en matière de réduction d'impôt :** une initiative parlementaire élargissant l'assiette ou augmentant le taux du crédit d'impôt serait recevable à condition d'être gagée.

**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.

**Il n'est pas toujours possible de savoir si l'extension d'un crédit d'impôt aura ou non des effets sur le volume des charges publiques,** étant donnée la méconnaissance de la situation de chacun des contribuables pouvant prétendre à son bénéfice.

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, seule façon d'en garantir la recevabilité. Mais il peut arriver qu'un parlementaire souhaite proposer des modifications au seul volet « restitution » du crédit d'impôt, dans un sens favorable au contribuable ; il en est par exemple ainsi d'un amendement rendant plus aisée la restitution aux entreprises de créances fiscales au titre du crédit impôt recherche. 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 ; mais il n'appartient pas au Président de la commission des Finances de se prononcer sur la cohérence du dispositif.

#### LE CAS PARTICULIER DU BOUCLIER FISCAL

Créé en 2006 et révisé en 2007, le droit à restitution au titre du plafonnement des impôts directs en fonction des revenus, plus connu sous le nom de « **bouclier fiscal** », permettait à un contribuable dont le montant des impôts directs excédait 50 % de ses revenus de se voir rembourser, l'année suivante, les sommes acquittées au-delà de ce seuil.

Si le bouclier a été abrogé par la première loi de finances rectificative pour 2011, la jurisprudence applicable sur ce sujet mérite cependant d'être mentionnée, à tout le moins pour mémoire.

L'article 1649-0 A du CGI définissait le bouclier fiscal comme un droit à restitution de la fraction des impositions excédant 50 % des revenus d'un contribuable au titre de l'année d'imposition.

Pour autant, du point de vue de l'article 40, le bouclier fiscal était assimilé à une charge. En effet, **il ouvrait systématiquement droit pour ses bénéficiaires à un remboursement sous forme de versement du Trésor public** ; à la différence des remboursements liés à la mécanique de l'impôt (TVA, IS), le montant de restitution n'était pas imputable sur l'impôt dû au titre des exercices suivants<sup>(1)</sup> : le versement aux contribuables concernés était donc le seul moyen de les faire bénéficier du dispositif.

*b) La jurisprudence relative aux prélèvements sur recettes est particulièrement favorable à l'initiative parlementaire.*

#### • Il existe différentes catégories de prélèvements sur recettes.

La première catégorie est celle des **prélèvements sur les recettes de l'État**.

**L'article 6 de la LOLF rappelle l'application au budget de l'État du principe d'universalité budgétaire**, qui exclut notamment la contraction entre recettes et dépenses. **Le même article autorise cependant une dérogation à ce principe, sous la forme de prélèvements sur recettes (PSR)** : « *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.* »

---

(1) Pour le dernier exercice d'application du bouclier fiscal, le droit à restitution doit s'imputer sur l'impôt dû.

**La technique des prélèvements sur recettes, apparue en 1969 sans base textuelle, a été validée par le Conseil constitutionnel** <sup>(1)</sup>. Le Conseil a analysé le mécanisme comme « *une rétrocession directe d'un montant déterminé de recettes de l'État au profit des collectivités locales ou des Communautés européennes en vue de couvrir des charges qui incombent à ces bénéficiaires et non à l'État et [qui] ne saurait, dans ces conditions, donner lieu à une ouverture de crédits dans les comptes des dépenses du budget de l'État* ».

Il résulte clairement de cette décision que **les PSR doivent s'analyser comme des opérations sur recettes**, les versements aux collectivités territoriales et à l'Union européenne des sommes prélevées sur les recettes de l'État n'étant donc pas regardés comme des dépenses publiques.

**L'article 6 de la LOLF limite à deux le nombre de catégories de prélèvements sur les recettes de l'État**, confirmant ainsi ce qui relevait antérieurement de la pratique et de la jurisprudence :

– **au profit de l'Union européenne** d'une part, au titre de la contribution de la France à son budget ;

– **au profit des collectivités territoriales** d'autre part, sachant que certaines dotations de l'État à ces collectivités empruntent la voie, plus classique, de la subvention budgétaire (cf. *infra*).

La loi de finances de l'année évalue, dans deux articles distincts, le montant de chacune de ces catégories de prélèvement. L'article évaluant le montant des PSR au profit des collectivités territoriales – davantage objet d'amendements parlementaires – fournit une information précieuse, au moyen d'un tableau récapitulatif l'ensemble des prélèvements concernés, tableau évoluant en fonction des modalités de financement des collectivités territoriales. Le tableau ci-dessous, issu du projet de loi de finances pour 2012, n'est donc pas figé dans le temps.

---

(1) Décision n° 82-154 DC du 29 décembre 1982.

**PRÉLÈVEMENT SUR LES RECETTES DE L'ÉTAT  
AU PROFIT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

Prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la dotation globale de fonctionnement
Prélèvement sur les recettes de l'État du produit des amendes forfaitaires de la police de la circulation et des radars automatiques
Prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la dotation spéciale pour le logement des instituteurs
Dotations de compensation des pertes de bases de la taxe professionnelle et de redevance des mines des communes et de leurs groupements
Prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la dotation de compensation de la taxe professionnelle
Prélèvement sur les recettes de l'État au profit du Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA)
Prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la compensation d'exonérations relatives à la fiscalité locale
Dotations élu local
Prélèvement sur les recettes de l'État au profit de la collectivité territoriale de Corse et des départements de Corse
Compensation de la suppression de la part salaire de la taxe professionnelle
Fonds de mobilisation départementale pour l'insertion
Dotations départementales d'équipement des collèges
Dotations régionales d'équipement scolaire
Compensation d'exonération au titre de la réduction de la fraction des recettes prises en compte dans les bases de taxe professionnelle des titulaires de bénéfices non commerciaux
Compensation d'exonération de la taxe foncière relative au non-bâti agricole (hors la Corse)
Fonds de solidarité des collectivités territoriales touchées par des catastrophes naturelles
Dotations globales de construction et d'équipement scolaire
Prélèvement exceptionnel sur les recettes de l'État au profit du Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA)
Compensation relais de la réforme de la taxe professionnelle
Dotations de compensation de la réforme de la taxe professionnelle
Dotations pour transferts de compensations d'exonérations de fiscalité directe locale
Dotations de garantie des reversements des fonds départementaux de taxe professionnelle
Prélèvement sur les recettes de l'État spécifique au profit de la dotation globale de fonctionnement
Prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la dotation unique des compensations spécifiques à la taxe professionnelle
Dotations de protection de l'environnement et d'entretien des voiries municipales
Dotations de compensation des produits syndicaux fiscalisés

Source : projet de loi de finances pour 2012.

La dotation la plus importante en volume, à savoir la dotation globale de fonctionnement (DGF), est elle-même composée de diverses sous-dotations, pour chacun des niveaux de collectivité : communes, établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), départements, régions. Ces sous-dotations, dont le périmètre évolue régulièrement, sont par exemple :

- la dotation forfaitaire des communes, des départements et des régions ;
- les dotations de compensation intercommunale et départementale, résultant de la suppression de ressources antérieurement affectées à ces catégories de collectivités ;
- la dotation d'intercommunalité ;

– les différentes dotations de péréquation, particulièrement au niveau communal (dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale ou DSU, dotation de solidarité rurale ou DSR, etc.).

La seconde catégorie recouvre les **prélèvements sur les recettes d'autres collectivités publiques**, en dehors de l'État. Des PSR peuvent en effet exister **entre collectivités territoriales**, de niveau différent ou du même niveau.

• **L'assimilation des PSR à des opérations sur recettes offre à l'initiative parlementaire des possibilités assez importantes.**

**Une initiative parlementaire peut diminuer le montant d'un PSR, à condition de gager cette diminution pour le bénéficiaire du prélèvement.** Ainsi, une réduction du montant de la DGF doit être gagée pour les collectivités territoriales.

**Une initiative parlementaire peut majorer le montant d'un PSR, à condition de gager cette majoration pour le « financeur » du prélèvement.** En effet, la majoration n'est pas regardée comme une augmentation des dépenses, mais comme une réduction des recettes. Ainsi, une augmentation de la DGF doit être gagée 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 crée 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. Cette technique, dite du double gage, sera détaillée *infra*.

Mais **l'augmentation d'un PSR peut également 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 ne permet pas.

Serait en revanche recevable un amendement compensant « à l'euro près », par majoration d'un PSR, les dépenses engagées dans le champ social par les départements, sous réserve que ces dépenses soient la conséquence d'un transfert de compétence préexistant, et que la majoration du PSR soit gagée au profit de l'État.

**La création d'une catégorie de prélèvements sur les recettes de l'État par amendement parlementaire serait irrecevable**, mais sur le fondement de l'article 6 de la LOLF et non de l'article 40 de la Constitution. En effet, la loi organique fait des collectivités territoriales et des Communautés européennes les seuls bénéficiaires potentiels de ces prélèvements. Ainsi, un amendement parlementaire qui instituerait un prélèvement sur les recettes de l'État au profit des organismes de sécurité sociale serait jugé irrecevable par le Président de la commission des Finances <sup>(1)</sup>.

**Il est en revanche désormais possible de créer, au sein de la catégorie des PSR au profit des collectivités territoriales, un nouveau prélèvement**, dès lors qu'il répond aux conditions évoquées *supra* (gage au profit de l'État et absence de création de nouvelles charges pour les collectivités concernées). A par exemple été jugé recevable un amendement – gagé pour l'État – prévoyant de financer par la création d'un nouveau PSR l'indexation sur le coût de la construction de la compensation due par l'État à la Nouvelle-Calédonie, au titre de la construction des lycées, compétence transférée plus de dix ans auparavant <sup>(2)</sup>.

Cette jurisprudence, bien que récente et circonscrite dans son champ, a déjà trouvé à s'appliquer en d'autres circonstances. En effet, un amendement proposant d'améliorer la compensation par l'État des emplois dits « disparus et vacants » a été jugé recevable, alors qu'il proposait de financer cette compensation par un prélèvement sur la fraction de TIPP affectée à l'État – ce nouveau PSR étant bien sûr gagé pour l'État.

**Une initiative parlementaire peut modifier la répartition du produit d'un PSR entre plusieurs de ses bénéficiaires, sous réserve de ne pas dégrader le niveau de ressources d'une catégorie de bénéficiaires.** Il est donc possible de modifier sans gage la répartition entre communes, entre communes et EPCI, entre départements, ou entre régions. Il convient en revanche de gager un amendement modifiant l'affectation du produit d'un PSR entre collectivités de niveaux différents, par exemple un amendement qui augmenterait la DGF des communes et EPCI sans augmenter le niveau global de la DGF, ce qui reviendrait mécaniquement à faire perdre des recettes aux départements et aux régions.

---

(1) Il faut remarquer qu'une initiative gouvernementale dans le même sens serait sans doute censurée par le Conseil constitutionnel, pour méconnaissance des prescriptions de la LOLF.

(2) Amendement n° 60 Rect. au projet de loi organique n° 1843 relatif à l'évolution institutionnelle de la Nouvelle-Calédonie et de Mayotte, juillet 2009.

**Les amendements proposant d'augmenter le montant des composantes de la DGF ne doivent pas nécessairement être gagés.** Pour chacune des catégories de collectivités territoriales concernées, la DGF est composée de différentes sous-dotations (cf. *supra*) ; le montant des dotations dites de péréquation résulte du solde entre le montant global de la DGF de la catégorie et le montant des autres types de dotations. **Il est donc nécessaire de gager pour l'État un amendement parlementaire proposant d'augmenter le montant d'une dotation de péréquation**, car son adoption aurait mécaniquement pour effet d'augmenter le montant global de la DGF. **En revanche, sont en principe recevables sans gage les amendements augmentant le montant des autres types de dotation**, car leur adoption aurait mécaniquement pour effet de réduire à due concurrence le montant des dotations de péréquation, qui servent de variable d'ajustement au sein de l'enveloppe globale de la DGF. Sont également recevables sans gage les amendements augmentant le montant de telle ou telle sous-dotation, sans changer le montant global des dotations de péréquation. En toute rigueur, il conviendrait de gager les amendements augmentant les dotations hors péréquation dès lors que le montant de l'augmentation est supérieur à celui des dotations de péréquation, car cela aboutirait alors à augmenter le montant global de la DGF.

**Il est possible de créer par amendement parlementaire un prélèvement sur les recettes des collectivités territoriales**, sous réserve de ne pas créer de nouvelles charges pour les collectivités bénéficiaires du PSR, et à condition, si nécessaire, de gager la perte de recettes pour les collectivités prélevées. Un tel gage n'est en effet exigé que lorsque les collectivités prélevées et les collectivités bénéficiaires sont de niveaux différents.

Ont par exemple été jugés recevables des amendements dont l'objet était de mieux répartir la recette fiscale assise sur le produit brut des jeux des casinos entre la commune d'accueil et l'EPCI dont celle-ci est membre, au moyen d'un reversement au profit de l'EPCI de tout ou partie des prélèvements perçus par la commune. De tels amendements sont recevables sans gage, les flux financiers étant circonscrits au même niveau de collectivité.

Il faut enfin signaler, pour mémoire, que, sous réserve d'une décision en sens contraire du Conseil constitutionnel, **rien ne semble s'opposer à la création par voie parlementaire d'un prélèvement sur les recettes de la sécurité sociale**, tendant par exemple à affecter à la branche vieillesse du régime général une partie des recettes de la branche maladie. La jurisprudence ne permet pas, à ce jour, de fournir d'exemple.

3.— La compensation d'une initiative parlementaire diminuant les ressources publiques doit répondre à des critères précis

Comme on vient de l'exposer, un amendement ou une proposition de loi ayant pour effet de réduire le niveau des ressources publiques est recevable sous réserve que l'auteur prévoie 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, lorsque l'Assemblée nationale adopte un amendement parlementaire ou une proposition de loi, elle le fait en général avec l'avis favorable du Gouvernement. Or, 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 « lève le gage » à l'occasion de l'examen du texte en commission ou en séance publique, par un 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, soit à la suite d'un oubli du Gouvernement, soit à la suite d'un désaccord politique entre la chambre et le Gouvernement, celui-ci refusant de lever le gage. Le Gouvernement étant en application de l'article 40 le seul à pouvoir lever le gage, celui-ci demeure alors dans le texte adopté.

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 du 2 juin 1976,** décision qui valide en creux 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-dessous : le destinataire du gage, la consistance du gage, l'immédiateté du gage.

a) *Le gage doit bénéficier à la bonne personne.*

• **Il faut tout d'abord identifier la ou les personnes subissant la perte de recettes.**

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.** 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. Un amendement réduisant par exemple l'assiette des redevances de navigation aérienne, principale source de financement du budget annexe *Contrôle et exploitation aériens* (BACEA), ne saurait être gagé par une augmentation du taux de l'impôt sur les sociétés, dont le produit n'est en aucune façon affecté au BACEA.

**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 proposition de loi sur chacun des affectataires, et de gager le cas échéant pour chacune des personnes « lésées », sous forme d'un « gage multiple ».** Ainsi, la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) est affectée à l'État mais aussi, pour certaines de ses fractions, à l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME)<sup>(1)</sup> : un amendement diminuant le produit de l'ensemble des fractions devra être gagé pour l'État d'une part et l'ADEME d'autre part ; un amendement diminuant le produit des seules fractions affectées à l'État devra être gagé pour l'État ; un amendement diminuant le produit des seules fractions affectées à l'ADEME devra être gagé pour l'ADEME.

**La nécessité de 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.

---

(1) *La subtile répartition du produit de la TGAP entre l'État et l'ADEME se déduit de la lecture combinée de l'article 266 sexies du code des douanes et de l'article L.131-5-1 du code de l'environnement.*

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 augmentant un dégrèvement de fiscalité locale ne doit pas être gagé pour les collectivités concernées, mais pour l'État**. En effet, comme cela a été plus longuement décrit *supra*, 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 doit être gagé à son profit ;

– 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 a 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 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 ;

– 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**.

Si le destinataire du gage doit 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 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 préférable d'y procéder. Il est obligatoire de le faire lorsque l'amendement « lèse » un niveau de collectivité au profit d'un autre, par exemple en affectant aux départements une recette jusqu'alors communale.

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, appelant des développements particuliers *infra*.

● **Il faut ensuite s'assurer que le produit du gage peut bel et bien être affecté à la personne subissant la perte de recettes.**

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**. Ce réflexe est parfaitement valable dans de nombreux cas, par exemple lorsqu'il s'agit de compenser la réduction d'un taux de TVA par l'augmentation parallèle du taux de l'IS, chacun de ces impôts étant affecté à l'État. **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 aux lois de finances la possibilité d'affecter une ressource établie au profit de l'État à une autre personne morale.

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. Il n'est donc pas davantage possible de gager la réduction d'un taux de TVA par une majoration de la taxe d'habitation, dont le produit est affecté aux collectivités territoriales et non à l'État.

**La technique de la majoration est également inopérante lorsqu'il s'agit de compenser la diminution des ressources d'une personne publique affectataire d'une unique recette**, tel par exemple l'Institut national de l'audiovisuel (INA), qui perçoit comme seule ressource publique la contribution à l'audiovisuel public. Le dispositif et le gage seraient alors contradictoires, et se neutraliseraient : le premier proposerait de réduire un produit que le second augmenterait à due concurrence afin de rendre l'amendement recevable... Dans un tel cas, **le seul moyen de rendre recevable l'amendement est d'affecter à l'organisme concerné le produit d'une taxe additionnelle à une ressource déjà existante et bénéficiant à une autre personne publique**.

**La technique de la taxe additionnelle est d'ailleurs, en pratique, la plus utilisée**. Simple d'usage, elle permet d'éviter les écueils précités de la compensation par majoration. Le gage le plus fréquemment employé repose sur cette technique : il s'agit de ce qu'il est convenu d'appeler le « **gage tabac** », prévoyant de compenser la perte de recettes proposée « *par la création d'une taxe additionnelle aux droits mentionnés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts* », articles relatifs à la taxation de la vente des produits du tabac. Le produit des droits sur le tabac 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.

*b) Le gage doit être consistant.*

- **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** (cf. *supra* l'exemple de la taxe sur les grandes surfaces). Le juge de la recevabilité doit alors s'assurer 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 d'une jurisprudence favorable à l'initiative parlementaire, détaillée *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.

- **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.

Il n'en a pas toujours été ainsi. Dans son rapport sur l'application de l'article 40, le Président Robert-André Vivien insistait sur la nécessité d'évaluer avec précision le montant du gage, ce qui posait d'importantes difficultés techniques, dont les conséquences n'étaient pas neutres du point de vue de la séparation des pouvoirs. En effet, dès lors que « *les instances parlementaires n'ont pas toujours la faculté d'évaluer elles-mêmes les incidences financières des initiatives compensées dont elles sont saisies, [...] il n'y a guère d'autre solution que de s'adresser à celui qui possède les éléments techniques de cette appréciation, c'est-à-dire le Gouvernement* »<sup>(1)</sup>.

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 extrêmement 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 ait un caractère réaliste. Ne serait pas jugé comme tel un amendement compensant la suppression de la TVA (127 milliards d'euros prévus pour 2012) par la majoration à due concurrence de la redevance sanitaire d'abattage (53 millions d'euros prévus pour la même année) ; 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 le tabac, de ressources complémentaires ; les plus fréquemment utilisés sont les droits de consommation sur les alcools (article 403 du CGI) et la taxe sur les conventions d'assurance (article 991 du même code).

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

Concrètement, cela signifie qu'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, **l'amendement correctement gagé n'inocule pas sa recevabilité à un sous-amendement coûteux**.

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, dans les conditions évoquées *supra*.

---

(1) La recevabilité financière dans la procédure législative, *rapport d'information n° 1860, juin 1980, page 45.*

*c) Le gage doit être immédiat.*

**La compensation doit 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 des droits sur le tabac que l'amendement prévoirait explicitement de faire entrer en vigueur seulement en N+1.

Mais l'absence d'immédiateté du gage n'est pas toujours aussi évidente. Un amendement peut par exemple prévoir de compenser la réduction d'un taux de TVA par la création d'une tranche supplémentaire d'impôt sur le revenu. Alors même que les deux dispositions entreraient en vigueur simultanément, le produit supplémentaire généré par la nouvelle tranche d'IR ne serait recouvré qu'au cours de l'année N+1, du fait des modalités de liquidation de cet impôt. Malgré la bonne foi de son auteur, un tel amendement ne serait pas recevable.

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.

#### QUELQUES EXEMPLES DE GAGES

Bénéficiaire du gage	Modalité de compensation	Texte
État	Création d'une taxe additionnelle	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.
	Majoration d'une recette affectée à l'État	La perte de recettes pour l'État est compensée à due concurrence par la le relèvement du taux de l'impôt sur les sociétés.
Collectivités territoriales	Majoration d'un PSR de l'État (double gage)	<u>Si la perte de recettes résulte d'une exonération de fiscalité locale :</u> La perte de recettes pour les collectivités territoriales est compensée à due concurrence par la majoration du prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la compensation d'exonérations relatives à la fiscalité locale 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.  <u>Si la perte de recettes ne concerne pas la fiscalité locale :</u> 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.
Organismes de sécurité sociale		La perte de recettes pour les organismes de sécurité sociale est compensée à due concurrence par la majoration des droits mentionnés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.
Crédit d'impôt (recette de l'État)		<i>I.- Dispositif de l'amendement</i> II.- Cette disposition n'est applicable qu'aux sommes venant en déduction de l'impôt dû. 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.

## B.– DANS QUELLE MESURE LES CRÉATIONS DE CHARGES PUBLIQUES SONT-ELLES FRAPPÉES D'IRRECEVABILITÉ ?

En choisissant délibérément l'emploi du singulier pour le mot « charge », **le constituant de 1958 a entendu interdire toute compensation en matière de création ou d'aggravation de charges publiques**, que cette compensation passe par la réduction d'une autre charge ou l'affectation d'une recette à une charge.

**Cette sévérité plus grande qu'en matière de recettes résulte d'une certaine méfiance vis-à-vis des tentations dispendieuses du Parlement**, méfiance résumée par Paul Reynaud, alors Président de la commission des Finances, au sein du Comité consultatif constitutionnel, le 8 août 1958 : « *Admettre [...] des propositions de dépenses compensées [...] c'est la ruine des finances publiques* ». Appliqué consciencieusement par les Présidents successifs de la commission des Finances de l'Assemblée nationale depuis 1958, jamais modifié depuis les débuts de la V<sup>ème</sup> République, l'article 40 n'a, manifestement, pas empêché la dégradation de nos comptes publics.

**La sévérité de l'article 40 transparaît dans le choix des mots : le constituant a choisi d'employer le terme de charge, et non celui de dépense.** Or, la première couvre un champ plus vaste que la seconde. En conséquence, de nombreuses initiatives parlementaires qui ne prévoient pas directement la création ou l'aggravation d'une dépense publique sont néanmoins jugées irrecevables, car faisant peser sur des personnes ou organismes dans le champ de l'article 40 – c'est-à-dire mettant à leur charge – des obligations ou missions nouvelles, qui nécessiteront *in fine* d'augmenter la dépense. Sont ainsi irrecevables, entre autres, les amendements parlementaires et propositions de loi ouvrant de nouveaux droits sociaux ou conférant de nouvelles compétences à une catégorie de collectivités territoriales.

Le juge de la recevabilité doit donc appliquer l'article 40 avec toute la rigueur que le constituant a entendu lui donner et, au gré des révisions constitutionnelles, lui maintenir. Pour autant, **les Présidents successifs de la commission des Finances ont su se garder d'une lecture extensive de cet article, qui aurait pu conduire à regarder la quasi-totalité des initiatives parlementaires comme potentiellement coûteuses pour les administrations publiques.** Dans son rapport précité sur l'application de l'article 40, le Président Jacques Barrot écrivait ainsi qu'une interprétation par trop extensive de la notion de charge pourrait « *conduire à adopter une jurisprudence paradoxale au regard des dispositions mêmes de l'article 40, puisque la création d'un impôt nouveau ou l'amélioration de la lutte contre la fraude fiscale seraient passibles de l'irrecevabilité, en raison des inévitables augmentations de frais de fonctionnement de l'administration fiscale qu'elles pourraient indirectement provoquer !* »<sup>(1)</sup>.

---

(1) Article 40 de la Constitution, précité, page 94.

Le juge de la recevabilité a donc été amené, dans le respect de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, à définir de manière précise les critères de la charge publique, en ayant à cœur de préserver autant que possible l'initiative parlementaire. Il résulte de plus de cinquante ans de pratique de l'article 40 que si la charge est irrecevable alors qu'elle peut n'être qu'éventuelle, facultative ou future, elle doit, à tout le moins, être directe et certaine.

1.– La charge doit être directe et certaine.

Pour qu'une charge soit qualifiée comme telle au sens de l'article 40, il faut qu'elle soit directe et certaine. Ce principe dégagé par les Présidents successifs de la commission des Finances a été à plusieurs reprises confirmé par le Conseil constitutionnel, par exemple à l'occasion de sa décision n° 2003-476 DC du 24 juillet 2003, dans laquelle il a jugé 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* ».

Dans une décision plus ancienne, **le Conseil avait laissé entendre que les deux critères ne sont pas cumulatifs**, en jugeant contraires à l'article 40 des dispositions prévoyant « *une autorisation, indirecte mais certaine, de créer ou d'aggraver la charge publique* » (décision n° 81-134 DC du 5 janvier 1982).

La distinction entre le caractère direct et le caractère certain permet de justifier la recevabilité de certaines initiatives, au motif que leur effet sur la charge publique n'est pas acquis – la charge est alors incertaine – ou que leur lien avec la charge est trop distendu – la charge est alors indirecte.

*a) La notion de charge directe et certaine est assez extensive.*

• **Certaines initiatives parlementaires ont explicitement pour objet la création ou l'augmentation d'une dépense publique.**

Directe – l'intention des auteurs est clairement coûteuse –, certaine – aucun doute n'est permis quant à l'effet de la disposition sur la charge publique –, **la charge est alors manifeste**, et le juge de la recevabilité ne peut que censurer l'initiative parlementaire à son origine.

**Les exemples de telles charges sont légion**, mais peuvent être cités entre autres les amendements :

– qui créeraient ou augmenteraient une subvention publique versée à une association ;

– qui mettraient en place un régime exceptionnel d'aide – fût-il transitoire – aux agriculteurs victimes d'une crise climatique ou sanitaire ;

– qui proposeraient d’augmenter le montant d’une dotation budgétaire de l’État aux collectivités territoriales <sup>(1)</sup> ;

– qui augmenteraient le montant d’une allocation servie par les organismes de sécurité sociale.

**• D’autres initiatives parlementaires sont irrecevables alors qu’elles ne manifestent pas clairement la volonté de créer ou d’aggraver une charge.**

Tel est le cas des **initiatives parlementaires créant des structures publiques coûteuses**, dont la mise en place nécessite l’acquisition ou la location de locaux, le recrutement de personnel, l’achat d’outils bureautiques…

Le champ des structures coûteuses est aussi vaste que celui de l’article 40, mais peuvent notamment être cités :

– les **établissements publics**, à l’exception de ceux dont le statut juridique (industriel et commercial), les modalités de financement (majoritairement privées) et la nature des missions (essentiellement étrangères au service public) permettent de conclure qu’ils se trouvent hors du champ d’application de l’article 40 (cf. *supra*) ;

– les **groupements d’intérêt public** (GIP), comme par exemple l’Agence du service civique ;

– les **catégories de collectivités territoriales**. Est ainsi irrecevable l’amendement permettant la création d’une nouvelle catégorie d’EPCI, comme les syndicats mixtes dits « à la carte » ;

– les **autorités administratives indépendantes** (AAI).

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 en général à rendre irrecevable l’initiative parlementaire. Il est en effet certain qu’une telle initiative engendrerait pour l’organisme concerné des coûts supplémentaires. Ainsi, un amendement confiant aux autorités régionales de santé le soin d’assurer le suivi socio-psychologique des personnes dépendantes à l’alcool ou à la drogue est irrecevable, car il aboutirait à donner aux ARS une compétence nouvelle.

Est tout aussi certaine la charge résultant de la **création d’emplois publics**. L’amendement prévoyant expressément le **recrutement de fonctionnaires supplémentaires** serait bien évidemment irrecevable.

---

(1) Il faut rappeler que les dotations de l’État aux collectivités territoriales ne prennent pas seulement la forme des prélèvements sur recettes, longuement évoqués supra. En effet, la mission Relations avec les collectivités territoriales retrace les concours de l’État qui prennent la forme de dotations budgétaires, au rang desquels peuvent être citées la dotation générale de décentralisation (DGD), la dotation globale d’équipement (DGE) pour les départements, ou encore la dotation d’équipement des territoires ruraux (DETR) et la dotation de développement urbain (DDU) pour les communes.

Mais l'irrecevabilité s'étend également aux initiatives proposant le **recrutement d'un fonctionnaire en lieu et place d'un contractuel** : les droits attachés à la qualité de fonctionnaire, notamment le principe de pérennité de l'emploi, sont à l'évidence plus coûteux pour l'employeur que ceux, plus réduits, attachés à la qualité de contractuel.

Il n'est pas davantage permis de **transformer un emploi public à mi-temps en emploi public à temps plein**. L'emploi du mot charge au singulier justifierait même la sanction d'un amendement proposant la **fusion de deux emplois à mi-temps en un emploi à temps plein** ; la création d'un poste d'agent public, fût-elle la résultante de la fusion à coût constant de deux postes préexistants, est regardée en application d'une jurisprudence constante comme la création d'une charge : un emploi public est une charge publique.

En matière d'emploi public, il faut enfin signaler que **le fait de prévoir la mise à disposition d'agents publics au profit d'une autre personne morale est regardé comme une charge** du point de vue de l'article 40 : en effet, la personne publique mettant l'agent à disposition continue d'assumer sa rémunération, mais doit en principe recruter un autre agent pour assurer la continuité du service. Il est en revanche possible de prévoir par amendement parlementaire le détachement d'agents publics, position statutaire qui ne génère par principe aucun surcoût pour les employeurs publics concernés.

**Le fait de créer ou d'ouvrir plus généreusement un droit de nature sociale** – soit en l'étendant à un public plus large, soit en assouplissant les conditions de son bénéfice – encourt également l'irrecevabilité, même si l'initiative parlementaire ne prévoit pas explicitement l'augmentation ou la création d'une dépense.

Serait ainsi irrecevable l'amendement qui propose :

– de **prolonger la durée légale d'un congé indemnisé par les organismes de sécurité sociale** ;

– d'**abaisser l'âge de la retraite**, abaissement ayant pour effet de déclencher plus tôt et donc pour plus longtemps le versement de la pension par le régime de retraite. Il faut noter que **s'agissant des agents publics, il n'est pas davantage possible d'augmenter l'âge de départ à la retraite**, car cela laisserait pour une durée plus longue ces agents à la charge de leur employeur, qui se trouve dans le champ de l'article 40 ;

– de **faire bénéficier un plus grand nombre de personnes de l'aide juridictionnelle**, servie sur critères sociaux. Même si l'intention d'un tel amendement n'est clairement pas d'augmenter la charge, mais de renforcer les droits de la défense en permettant aux justiciables modestes d'être assistés gratuitement ou à moindre coût par un avocat, l'aggravation est certaine.

• Enfin, en rappelant une nouvelle fois le caractère non exhaustif de ce bref inventaire, **certaines dispositions sont regardées comme des charges alors qu'elles ont pour premier effet d'augmenter les ressources ou le patrimoine des personnes publiques.**

Ainsi, le **lancement d'un emprunt d'État obligatoire** n'est pas possible par amendement parlementaire. L'objet d'un tel amendement est bien évidemment d'apporter à l'État une recette supplémentaire, ce qui semble « vertueux » pour les finances publiques. Mais il faut penser au fait qu'un emprunt se rembourse, de surcroît avec des intérêts, ce qui est en soi constitutif d'une charge.

Dans la même logique, un amendement parlementaire prévoyant la **nationalisation** de telle ou telle entreprise devrait être déclaré irrecevable. Si son adoption aurait certes pour effet d'enrichir le patrimoine de l'État, elle entraînerait mécaniquement la création d'une charge publique *via* l'indemnisation des détenteurs du capital, en application de l'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen <sup>(1)</sup>.

*b) Lorsque la charge est trop incertaine, l'initiative parlementaire est recevable.*

• **Les dispositions d'origine parlementaire dont les effets sont incertains sont recevables au bénéfice du doute.**

Certaines initiatives parlementaires peuvent sembler avoir un effet sur les finances publiques, mais être formulées de telle manière qu'elles ne seront pas jugées irrecevables. Il s'agit des **dispositions dépourvues de portée normative**, ou *a minima* dont la portée est floue.

Peuvent entrer dans cette catégorie les initiatives parlementaires :

– relevant davantage de la déclaration d'intention ou de la formulation de vœux que de la production de normes juridiques, par exemple un amendement prévoyant que l'État s'attache à promouvoir la diversité biologique par une politique adaptée ;

– prévoyant la mise en œuvre de « plans stratégiques », de « schémas de développement » et de tout autre cadre de réforme aussi flou dans son principe que dans ses modalités. Un amendement qui se contente de prévoir que « *l'assemblée de la Polynésie française adopte un schéma d'aménagement général qui fixe les orientations fondamentales à moyen terme en matière de développement durable, de mise en valeur du territoire et de protection de l'environnement* » est recevable.

---

(1) « La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité. »

**De telles initiatives, qui ont tendance à se multiplier au rythme des projets de loi eux-mêmes peu normatifs, appellent toutefois une vigilance renouvelée**, comme d'ailleurs en matière de perte de recettes (cf. *supra*). Le juge de la recevabilité s'attachera par exemple à vérifier qu'un « plan stratégique » n'est pas assorti de moyens financiers destinés à en assurer la réalisation, ou d'un échéancier de mesures précises à prendre, dès lors que celles-ci auraient un coût.

L'intention des auteurs pourra éclairer utilement le juge de la recevabilité dans le cas d'une **initiative parlementaire dont le sens de l'effet sur les finances publiques est incertain**. Comment juger, par exemple, un amendement indiquant que la mise en œuvre de telle ou telle allocation tient compte de la situation particulière de chaque bénéficiaire ? Quels peuvent être les effets d'une disposition précisant que les conditions de la mise en œuvre de la même allocation sont déterminées par décret ? Afin d'assurer le respect de l'article 40, le juge de la recevabilité se réserve la possibilité de censurer les initiatives manifestement coûteuses, en se fondant notamment sur l'intention des auteurs.

• **La réaffirmation ou la réorganisation d'une charge existante n'est pas une charge certaine.**

Aussi tautologique que soit ce constat, il faut rappeler qu'une **initiative parlementaire prévoyant la création d'une charge déjà existante n'est pas irrecevable**. Un amendement qui prévoirait par exemple que l'État doit assurer la scolarisation des enfants jusqu'à l'âge de 16 ans ne serait pas regardé comme créant ou aggravant une charge publique. Il pourrait être qualifié de superfétatoire voire d'inutile, mais le juge de la recevabilité ne se prononce pas sur le caractère logique des initiatives parlementaires.

De même, la simple précision d'une modalité de mise en œuvre d'une compétence que détient déjà une personne publique ne constitue pas une création ou une aggravation de charge publique. Tel est le cas des **dispositions dont l'objet est, sans augmenter la charge, de l'étaler sur une plus longue période**. Est ainsi recevable l'amendement prolongeant de deux ans la durée pendant laquelle les avoués et leurs salariés peuvent demander le versement de l'indemnité prévue pour eux par le projet de loi organisant la disparition de leur profession<sup>(1)</sup>. En effet, l'amendement n'augmente en rien le volume global de la charge, tous les avoués et leurs salariés pouvant prétendre au bénéfice de cette indemnité aux termes du projet de loi ; le « stock » à indemniser est stable, l'amendement ayant pour seul effet d'allonger la durée de traitement de ce stock.

**En tout état de cause, les souplesses en la matière sont limitées**. Ainsi, alors que l'administration fiscale a bien pour mission d'informer les contribuables de leur situation à son égard, est irrecevable l'amendement prévoyant l'envoi aux personnes non imposables au titre de l'impôt sur le revenu d'un avis de non-imposition ; 50 % des redevables théoriques de l'IR étant susceptibles de recevoir cet avis, les seuls **frais d'affranchissement**, compte tenu de leur effet massif, justifient la censure de l'amendement.

---

(1) *Projet de loi n° 1709 portant fusion des professions d'avocat et d'avoué près les cours d'appel, juin 2009.*

**N'est pas davantage considéré comme un simple réaménagement le fait d'anticiper un décaissement, une telle initiative aboutissant pour l'organisme considéré à créer une charge de trésorerie.** Le fait d'avancer dans le temps un décaissement – fût-il prévu par le droit existant – peut créer pour cet organisme un besoin de financement correspondant au « manquant en caisse » généré par l'adoption de l'amendement parlementaire ou de la proposition de loi. Or, un tel financement est en général opéré par emprunt, ce qui présente un coût en termes d'intérêts.

**• Les initiatives parlementaires n'excédant pas la charge de gestion sont recevables.**

La charge de gestion peut être définie comme une **mesure d'origine parlementaire dont l'adoption n'entraînerait pas, pour l'organisme dans le champ de l'article 40 concerné, d'accroissement de son activité telle qu'il ne pourrait à l'évidence y faire face par la mobilisation des moyens déjà mis à sa disposition**, quitte à procéder à un redéploiement desdits moyens.

Il s'agit là d'un tempérament à la rigueur de l'article 40, apporté par la jurisprudence constante des Présidents successifs de la commission des Finances. **S'il n'était pas douteux qu'une telle interprétation, favorable à l'initiative parlementaire, soit conforme à la Constitution, le Conseil constitutionnel l'a confirmé.** Dans sa décision n° 99-419 DC du 9 novembre 1999, le Conseil a jugé conforme à l'article 40 le fait de confier aux tribunaux d'instance le soin d'enregistrer les pactes civils de solidarité (PACS) conclus, constatant que *« l'augmentation des dépenses pouvant résulter, pour les services compétents, des tâches 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'avait] pas été déclarée irrecevable en raison de son incidence sur les charges publiques »*.

Aussitôt le principe posé, on subodore, avec raison, que son application est complexe. De fait, **la qualification de charge de gestion est à l'appréciation du juge de la recevabilité, qui en l'espèce peut difficilement éviter la casuistique.** Pour autant, il s'avère que **certaines matières se sont particulièrement bien prêtées au développement de la jurisprudence sur la charge de gestion.**

**Tel est par exemple le cas en matière d'information et de communication publiques.** Un amendement qui prévoirait par exemple la mise en place d'une politique publique d'information et de communication sur l'énergie serait recevable, les administrations publiques disposant des moyens matériels et humains de conduire une telle politique, de surcroît au cœur de leur mission. Mais la ligne de partage entre recevabilité et irrecevabilité est mince, puisque ne pourrait être favorablement accueilli un amendement prévoyant que, dans le cadre de sa politique d'information et de communication, l'État adresse à chaque citoyen un livret sur les énergies renouvelables ; un tel amendement aurait en effet pour conséquence la mobilisation de moyens précis et spécifiques, au rang desquels un envoi postal, dont le caractère irrecevable a été souligné *supra*.

**En matière d'enseignement public**, n'excèdent pas la charge de gestion les initiatives parlementaires prévoyant de faire dispenser des enseignements supplémentaires, dès lors qu'ils peuvent être assurés à moyens constants, c'est-à-dire sans recrutement de nouveaux professeurs, ni *a fortiori* création d'une filière dédiée, ce qui supposerait la mobilisation de moyens de gestion administrative.

Peut également être assimilée à une charge de gestion la **création de structures non coûteuses**. Sont considérés comme tels les organismes dont l'intervention dans le champ public ne nécessite pas de moyens spécifiques, ni dans leur fonctionnement ni dans la conduite des actions présidant à leur création. Un conseil consultatif réunissant, de manière non permanente, des membres siégeant *ès-qualités*, et ne percevant pour ce faire aucune rémunération distincte de leur salaire ou traitement habituel, pourra ainsi être créé sur initiative parlementaire. Il suffit en revanche que l'amendement ou la proposition de loi prévoie une indemnité, même symbolique, au profit des membres dudit comité, pour être jugé irrecevable. Est *a fortiori* proscrite la création d'un comité, d'un conseil, d'un observatoire permanent, doté de pouvoirs propres impliquant *a minima* l'existence de moyens administratifs dédiés.

**La création et la gestion de bases de données** par des personnes se trouvant dans le champ de l'article 40 sont en général regardées comme n'excédant pas la charge de gestion. Sont ainsi recevables les amendements portant création d'un fichier recensant les crédits aux consommateurs – dit « fichier positif » –, d'un registre national automatisé agréant les fichiers de donneurs d'organes ou encore d'une base de données nationale relative à la rémunération des apprentis. Excède en revanche la charge de gestion l'amendement prévoyant la création d'un « *registre national des personnes physiques* », collectant des informations sur l'ensemble de la population.

Une évolution jurisprudentielle récente a conduit à étendre la notion de charge de gestion à la **conduite d'enquêtes publiques**, préalables au lancement d'un programme de travaux. Le juge de la recevabilité a en effet considéré que créer par amendement parlementaire une procédure d'enquête publique ou étendre le champ d'une enquête existante n'excède pas la charge de gestion.

**Quelle que soit la matière concernée, les demandes de rapport sont quasi-systématiquement recevables**, car elles peuvent être satisfaites à coûts constants par les administrations – le plus souvent l'État – auxquelles elles s'adressent. En effet, la production d'un rapport, quelle que soit la contrainte qu'elle puisse faire peser sur son rédacteur, se résume à la collecte et à l'analyse d'informations en général détenues par le service concerné.

Hors les cas dans lesquels elle serait regardée comme un « cavalier » budgétaire ou social (*cf. infra*), une demande de rapport pourrait être déclarée irrecevable si elle était assortie d'une autre disposition, en elle-même coûteuse, comme par exemple l'envoi du produit fini à chaque citoyen, exemple de charge déjà cité *supra*.

En revanche, **les demandes de rapport sur des sujets coûteux n'en sont pas pour autant irrecevables**. Le dépôt d'un « amendement-rapport » est même devenu pour les parlementaires un mode habituel d'exercice de leur droit d'initiative, corseté par l'article 40. Il n'est pas rare qu'un parlementaire dépose, par exemple, un amendement proposant la création d'une subvention et un amendement demandant au Gouvernement la remise d'un rapport étudiant la création de la même subvention. Le premier sera bien évidemment irrecevable, mais le second pourra être déposé et permettre à son auteur de provoquer un débat sur le sujet qui lui tient à cœur. Il faut en effet rappeler que le Gouvernement n'a nulle obligation de suivre les conclusions de son propre rapport, ni, *a fortiori*, de mettre en œuvre la mesure coûteuse souhaitée par l'auteur de la demande. Ainsi, si le Parlement n'est pas étranger à l'entretien de « la République des rapports », souvent brocardée, c'est probablement moins par choix que par nécessité.

*c) Lorsque la charge est trop indirecte, l'initiative parlementaire est recevable.*

**• Pour être considérée comme directe, la charge doit être consubstantielle à l'initiative parlementaire.**

De nombreuses dispositions, en apparence très éloignées des finances publiques, peuvent potentiellement avoir un effet sur elles, dans un sens incompatible avec les prescriptions de l'article 40. Comme l'illustre le propos précité du Président Jacques Barrot, une application extensive de l'article 40 pourrait conduire à des décisions absurdes, sinon ubuesques.

C'est pourquoi le juge de la recevabilité ne considère pas comme irrecevables les initiatives parlementaires dont le lien avec la création ou l'aggravation d'une charge serait trop distendu. En cela, il ne fait qu'appliquer la jurisprudence du Conseil constitutionnel, qui a jugé utile de préciser 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 en résulter pour la situation d'ensemble des finances publiques* » (décision n° 75-57 DC du 23 juillet 1975).

Certaines initiatives parlementaires pouvant produire par répercussion un effet sur les finances publiques ne sont pas pour autant irrecevables, car **la charge doit résulter directement de l'amendement ou de la proposition de loi, et non pas de ses éventuels effets induits**. L'appréciation de la recevabilité repose alors sur un faisceau d'indices : **si l'effet utile de l'amendement est totalement étranger à la création ou à l'aggravation d'une charge, cela militera en faveur de la recevabilité**.

**Ont ainsi été jugés recevables des amendements :**

– **facilitant le regroupement familial.** Cette procédure permet à un étranger séjournant durablement en France d’y être rejoint, sous conditions, par des membres de sa famille. Comme toute personne résidant régulièrement sur le sol français, les bénéficiaires du regroupement familial peuvent prétendre à un certain nombre de prestations, et être usagers du service public. Mais cela ne suffit pas à constater l’aggravation d’une charge publique, car le lien entre ces éventuelles dépenses supplémentaires et l’amendement est bien trop distendu ;

– **assouplissant les conditions de la naturalisation,** pour des motifs similaires. Si la qualité de Français ouvre davantage de droits que celle d’étranger, l’intention d’un tel amendement est clairement de modifier le droit de la nationalité, et non d’étendre tel ou tel avantage social ou droit à prestation ;

– **permettant, à des fins de simplification administrative, l’octroi à titre permanent de la carte d’invalidité.** L’effet utile d’un tel amendement n’est pas d’empêcher le réexamen périodique de la situation des titulaires de cette carte, afin le cas échéant de leur retirer leurs « avantages », mais uniquement de simplifier les procédures en vigueur. Ne serait *a contrario* pas recevable un amendement augmentant l’âge limite pour bénéficier de la carte étudiant et des avantages qui peuvent y être associés.

**La matière pénale, et plus largement les questions juridictionnelles,** sont un terreau fertile pour le développement de la jurisprudence sur la notion de charge indirecte. Une lecture excessivement stricte de l’article 40 pourrait conduire à censurer un amendement alourdissant la peine de prison applicable à tel ou tel crime, au motif qu’un plus grand nombre d’emprisonnements ferait peser une charge supplémentaire sur l’administration pénitentiaire. Le bon sens des Présidents successifs de la commission des Finances a fort heureusement fait obstacle à une application aussi discutable de l’article 40, qui ferait totalement fi de l’objet de l’amendement et de l’intention de ses auteurs. Le juge de la recevabilité est même allé jusqu’à accepter la création, par voie parlementaire, d’une voie d’appel contre les décisions rendues en premier ressort par les cours d’assises ; le but poursuivi est en l’espèce totalement étranger à l’aggravation de la charge publique, qui n’en est qu’un élément accessoire.

Par symétrie avec la jurisprudence « sanctions » évoquée précédemment en matière de recettes, serait recevable l’amendement augmentant la contribution due par les communes ne respectant pas leurs obligations en matière de construction de logements sociaux, le but d’un tel amendement n’étant bien évidemment pas d’augmenter la charge publique, mais de contraindre les communes à modifier leur comportement.

• **Une charge pesant indifféremment sur des personnes dans et hors champ de l'article 40 peut être recevable.**

**Une initiative parlementaire créant ou aggravant une charge pour les personnes publiques – dans le champ de l'article 40 – comme pour les personnes privées – hors champ de l'article 40 – n'est pas jugée irrecevable.** En effet, les personnes publiques n'étant pas les seules concernées par l'amendement ou la proposition de loi, il ne serait pas logique de constater un lien direct entre l'initiative parlementaire et la charge.

**Cette jurisprudence est résumée sous l'expression d'« État employeur »**, car c'est en matière de législation du travail qu'elle a été dégagée. En effet, une disposition proposant de renforcer les obligations et les devoirs de l'ensemble des employeurs concerne les employeurs privés mais également nombre d'employeurs se trouvant dans le champ de l'article 40, en particulier ceux faisant application à leurs agents du code du travail.

En application de cette jurisprudence, **sont recevables les amendements et propositions de loi revalorisant le salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC)**, alors même que le SMIC sert de référence à la détermination de la rémunération d'un certain nombre d'agents publics, notamment contractuels.

La jurisprudence de l'État employeur a trouvé à s'étendre à d'autres dispositions que celles relatives à l'emploi et aux conditions de travail. Il en est notamment ainsi des **dispositions faisant peser de nouvelles obligations sur les établissements recevant du public** ; que ces établissements soient ou non dans le champ de l'article 40, il est possible de prévoir par amendement parlementaire que chacun d'entre eux devra installer en son sein des détecteurs de fumée, des extincteurs, ou encore garantir l'accessibilité des personnes handicapées.

**La jurisprudence « État employeur » n'est pas sans limite** ; la création par amendement parlementaire d'une charge concernant essentiellement les 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 juge de la recevabilité peut donc être amené, pour apprécier la recevabilité d'une initiative parlementaire, à mesurer la part des organismes dans le champ de l'article 40 qui seraient concernés par cette initiative.

2.– La charge peut n'être qu'éventuelle, facultative ou future

*a) Les charges éventuelles*

En matière de création ou d'aggravation d'une charge publique, comme en matière de diminution des ressources, le raisonnement du juge de la recevabilité est un raisonnement en droit : **le seul fait d'ouvrir une possibilité juridique de dépense emporte l'irrecevabilité** de l'amendement parlementaire ou de la proposition de loi.

Ainsi, **le fait de conditionner la création ou l'aggravation de charge à la réalisation d'un événement extérieur à la volonté de l'auteur ne suffit pas à écarter l'application de l'article 40.**

**Le spectre des charges éventuelles est assez large, comprenant :**

– **l'indexation de charges publiques existantes** – le plus souvent d'allocations ou de subventions servies sur crédits publics – selon des critères plus favorables que le droit existant. Ainsi, un amendement qui prévoirait de faire évoluer une prestation d'aide sociale comme le SMIC serait irrecevable. Le fait que l'amendement ne prévoit pas expressément l'augmentation du montant de la prestation et que l'augmentation du SMIC soit une donnée exogène à l'amendement ne suffit pas à le rendre recevable ;

– **la création ou l'extension de droits de préemption et de possibilités d'expropriation.** Si la charge est en l'espèce conditionnée à la décision de la personne publique concernée de faire usage de son droit de préempter ou d'exproprier, elle est néanmoins certaine car chacune de ces procédures entraîne mécaniquement une dépense, la première pour procéder à l'acquisition du bien, la seconde pour indemniser les personnes privées de leur propriété ;

– **le fait de faciliter l'engagement de la responsabilité** d'un organisme se trouvant dans le champ de l'article 40. En effet, l'engagement de la responsabilité de l'État ou d'une autre administration publique se traduit le plus souvent par le paiement d'indemnités. 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 dans un premier temps à la réalisation d'un dommage, et dans un second temps à la reconnaissance de ce dommage, le cas échéant au terme d'une longue procédure juridictionnelle. Pour que l'initiative parlementaire soit déclarée irrecevable, il faut toutefois qu'elle ait directement trait au régime de responsabilité. Est ainsi recevable une proposition de loi se contentant d'abroger des permis d'exploitation minière, en raison des risques environnementaux que cette exploitation présente ; en effet, même si les titulaires des permis abrogés pourront engager la responsabilité de l'État du fait des lois, ce n'est ni l'objet de la proposition de loi ni l'intention de ses auteurs.

Longtemps considérées comme des charges éventuelles, à ce titre irrecevables, **les initiatives parlementaires tendant à créer ou étendre une garantie financière accordée par une personne publique bénéficiant depuis peu d'un assouplissement de la jurisprudence.** À l'occasion de l'examen du dernier projet de loi de finances rectificative pour 2010, a été déclaré recevable un amendement prolongeant la garantie accordée par l'État à la Caisse centrale de réassurance, au titre des risques d'assurance-crédit portant sur des petites et moyennes entreprises et sur des entreprises de taille intermédiaire situées en France. Cet amendement a été jugé recevable car la garantie existait déjà – ne serait donc pas recevable un amendement créant un nouveau cas de garantie – et que l'intention de l'auteur, comme souvent en la matière, n'était pas d'aggraver une charge.

*b) Les charges facultatives*

La notion de charge facultative recoupe parfois celle de charge éventuelle. Ainsi, la charge résultant d'une extension du droit de préemption est à la fois éventuelle – sa réalisation est conditionnée à des événements indépendants de l'auteur de l'amendement – et facultative, car la personne publique titulaire du droit de préemption n'est pas tenue de l'exercer.

Ramenée à sa plus simple expression, la charge facultative est par exemple constituée par un amendement prévoyant qu'une commune peut accorder une subvention à une association ; **le fait de laisser libre choix à la commune sur l'opportunité d'accorder ou non la subvention ne suffit pas à rendre l'amendement recevable.**

**Dans des cas très particuliers, le caractère facultatif de la charge peut toutefois permettre d'écarter l'application de l'article 40.** A ainsi été jugé recevable un amendement prévoyant la possibilité pour une collectivité territoriale ou un établissement public de coopération intercommunale de procéder à des travaux d'infrastructures de communication électronique, aux motifs :

– que la réalisation des travaux par les personnes publiques n'aurait pu intervenir qu'en l'absence d'accord entre ces collectivités et l'opérateur de communication, le projet de loi amendé prévoyant que l'opérateur participe à la réalisation des travaux ;

– que l'absence d'accord ne pouvait être constatée que deux mois après que les personnes publiques ont adressé à l'opérateur une proposition de convention ;

– que les personnes publiques pouvaient récupérer auprès de l'opérateur la partie du financement des travaux devant être prise en charge par lui. Ce dernier élément traduisait donc l'absence d'intention coûteuse de l'auteur de l'amendement.

Si cet exemple est sans doute appelé à rester isolé, il faut en revanche 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.**

L'assouplissement de la jurisprudence sur ce sujet résulte de l'introduction dans la Constitution, à l'occasion de la révision de 2003<sup>(1)</sup>, de dispositions prévoyant des expérimentations législatives et réglementaires : l'article 37-1 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 en son quatrième alinéa 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*

---

(1) Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003.

*réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences* ». Le juge de la recevabilité a rapidement eu à s'interroger sur la recevabilité des initiatives parlementaires créant ou aggravant, à titre expérimental, une charge publique.

Il en est résulté une jurisprudence assez audacieuse, guidée par la volonté de permettre aux parlementaires de faire usage des nouvelles dispositions constitutionnelles. En application de cette jurisprudence, non confirmée par le Conseil constitutionnel, **il est possible de proposer par voie parlementaire une expérimentation pouvant conduire à une création ou à une aggravation de charge publique, sous plusieurs conditions strictement interprétées :**

– **l'expérimentation doit être assurée par l'État, ou menée par lui à son initiative.** Si l'amendement concerne une expérimentation locale (article 72 de la Constitution), celle-ci ne pourra être mise en œuvre que sur autorisation expresse de l'État ; si l'expérimentation concerne l'État lui-même (article 37), l'amendement ne peut le contraindre à la mener, mais doit se contenter de lui en ouvrir la possibilité. En dernière analyse, seul le Gouvernement peut créer ou aggraver la charge, puisqu'il est le seul à pouvoir réellement lancer l'expérimentation ;

– **l'objet de l'expérimentation doit être strictement défini.** En effet, s'il suffisait de prévoir une expérimentation assortie du seul « verrou gouvernemental » décrit ci-dessus, il serait bien trop facile de contourner les prescriptions de l'article 40 ;

– **l'expérimentation doit être limitée dans le temps,** de manière raisonnable. Une expérimentation dont la durée excéderait deux ou trois ans n'en serait plus véritablement une.

### *c) Les charges futures*

Une charge future n'en demeure pas moins une charge. Ainsi, un amendement qui prévoirait le versement d'une nouvelle allocation à compter de l'année N+2 ne serait pas davantage recevable qu'un même amendement de portée immédiate.

Si cette règle relève de l'évidence, il n'en va pas de même de ce qu'on pourrait appeler la « **contrainte de la charge** ».

Comment traiter, du point de vue de l'article 40, un amendement qui prévoit le maintien à un niveau constant d'une dépense publique ? Il pourrait être avancé qu'il n'y a pas création de charge – la dépense existe déjà – ni même aggravation, l'amendement ayant précisément pour objet de maintenir inchangé le montant de la dépense.

En réalité, un tel amendement exercerait sur la personne concernée une contrainte assimilable à une charge. S'agissant par exemple du budget de l'État, demander le maintien des dépenses militaires au niveau de l'année N obligerait le

Gouvernement à dépenser chaque année une somme qu'il n'aurait peut-être pas dépensée autrement. L'irrecevabilité ne résulte pas du fait que le Gouvernement serait empêché de réaliser des économies – l'article 40 n'est tout de même pas si « vertueux » –, mais du fait qu'il serait obligé d'inscrire un montant annuel minimal de dépenses dont l'origine serait parlementaire.

Doivent en conséquence être déclarés irrecevables les amendements ayant pour objet de « sanctuariser » des dépenses jugées indispensables. Ainsi le fait de prévoir par amendement parlementaire, dans le cadre d'un projet de loi de programmation militaire, le maintien des moyens antérieurement dédiés à l'accompagnement des restructurations des armées est irrecevable.

3.– En matière de charges, les compensations sont interdites.

La rédaction de l'article 40, on l'a vu, aboutit à traiter de manière différente diminution des ressources publiques et création ou aggravation d'une charge publique : **s'il est possible de gager une perte de recettes, une telle compensation est proscrite en matière de charge**. Le Conseil constitutionnel l'a rappelé, jugeant que l'article 40 « *fait obstacle à toute initiative se traduisant par l'aggravation d'une charge, fut-elle compensée par la diminution d'une autre charge ou par une augmentation des ressources publiques* »<sup>(1)</sup>.

L'impossibilité de compenser une charge est sans doute ce qui illustre le mieux le principe déjà évoqué, selon lequel le raisonnement tenu par le juge de la recevabilité est de nature juridique, et non économique ou budgétaire. Il est ainsi indifférent, au regard de l'article 40, que la création ou l'aggravation de charge proposée par initiative parlementaire aboutisse *in fine* à un recul du montant global de la dépense publique. La création ou l'aggravation de charge est jugée en soi, et non au regard de son effet global sur les dépenses publiques.

*a) La création ou l'aggravation d'une charge ne peut être compensée par la suppression ou la réduction d'une autre charge.*

• **Le transfert de charge est proscrit.**

Un transfert de charge, qui prend le plus souvent la forme d'un transfert de compétences d'une personne à une autre ou d'un changement de financeur d'une dépense, ne peut en général pas intervenir par voie parlementaire. Cela reviendrait en effet à faire peser sur un organisme dans le champ de l'article 40 une charge nouvelle ; **le fait qu'une telle opération soit neutre pour les charges publiques dans leur ensemble, voire vertueuse au motif que l'organisme auquel la charge est transférée pourrait l'assumer plus efficacement, ne permet pas d'écartier l'application de l'article 40.**

---

(1) Décision n° 85-203 DC du 28 décembre 1985.

Dans la même logique, **la fusion de plusieurs structures en une seule doit être considérée comme un transfert de charges**, alors même que le but poursuivi par l'auteur est souvent de rationaliser le fonctionnement d'un secteur administratif ou para-administratif. La structure issue de la fusion récupérerait en effet tout ou partie des compétences antérieurement exercées par les structures dont la suppression est proposée.

**Est également assimilé à un transfert de charge le transfert d'une propriété publique immobilière.** Cela paraît contre-intuitif, car le patrimoine de la personne bénéficiaire du transfert serait enrichi par un tel transfert. Mais ce serait oublier les inévitables coûts de gestion attachés à la propriété, qui suffisent à eux seuls à constituer une aggravation de charge publique au sens de l'article 40.

**Les transferts de compétences sont également proscrits.** Pour ne citer que les principales administrations publiques, et sans faire mention des multiples organismes dans le champ de l'article 40 auxquels s'appliquent les mêmes règles, sont proscrits les transferts :

– de l'État vers les collectivités territoriales ou les organismes de sécurité sociale. Serait par exemple irrecevable l'amendement décentralisant les compétences de l'État en matière d'enseignement supérieur ;

– des collectivités territoriales vers l'État ou les organismes de sécurité sociale. Un amendement inverse du précédent, consistant à confier à nouveau à l'État tout ou partie des compétences aujourd'hui décentralisées, serait irrecevable ;

– entre niveaux de collectivités territoriales. Confier l'aide sociale, aujourd'hui compétence départementale, aux régions ne pourrait être fait par amendement parlementaire ;

– entre régimes de sécurité sociale, et même entre branches du régime général.

**Le transfert de charge est en revanche 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 charge existante, évoqué *supra*.

La réorganisation territoriale d'un service public national fournit un bon exemple de réaménagement de charge au sein de l'État. Ainsi, s'agissant de la « carte judiciaire », il est possible par voie parlementaire de supprimer un tribunal dans une région afin d'en ouvrir un autre ailleurs. Le tout doit bien évidemment se faire à moyens constants, et, lorsque le réaménagement de charge est opéré en loi de finances, dans le respect des prescriptions de la LOLF (cf. *infra*).

Par symétrie avec ce qui est pratiqué en matière de perte de recettes (cf. *supra*), il est 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 jusqu'alors dévolue aux communes.

**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.

**• Les réaffectations de dépenses au sein d'une enveloppe constante peuvent, sous des conditions très strictes, être recevables.**

**Le concept même d'enveloppe constante est en apparence contradictoire avec le principe de non-compensation des charges entre elles.** En effet, systématiser le raisonnement « à enveloppe constante » ou « à moyens constants » reviendrait *de facto* à écarter l'application de l'article 40, par utilisation d'une forme de gage.

Tout en se gardant de procéder à une telle généralisation, **le juge de la recevabilité a pourtant admis la validité, dans des cas bien déterminés, du raisonnement à enveloppe constante.**

**Lorsque l'enveloppe est fermée en application de dispositions ne pouvant être modifiées par l'autorité chargée de dépenser, les initiatives parlementaires réaménageant la dépense au sein de cette enveloppe peuvent être recevables.** Ainsi, un amendement modifiant les critères d'éligibilité à la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), de sorte que la part de la dotation consacrée aux communes soit majorée au détriment de celle des EPCI, est recevable, car il n'a pas pour effet d'augmenter le niveau global de la DETR. Serait en revanche irrecevable un amendement augmentant le nombre de bénéficiaires de cette dotation budgétaire.

De même, il est possible, sans élargir la liste des publics éligibles à un dispositif coûteux, de **favoriser par amendement parlementaire une catégorie particulière au sein des bénéficiaires concernés.** Serait ainsi recevable un amendement prévoyant de faire prioritairement bénéficier d'une aide au retour à l'emploi les jeunes chômeurs : un tel amendement modifierait certes la structure de l'éventuelle file d'attente de l'aide en question, mais n'élargirait pas le public éligible.

**Mais le fait qu'une initiative parlementaire se contente de « flécher » la dépense vers des publics ou des actions prioritaires ne suffit pas à la faire bénéficier de la jurisprudence « enveloppe constante ».** Ne sont ainsi pas considérés comme une enveloppe constante les moyens donnés aux établissements publics d'enseignement supérieur pour assurer la formation de leurs étudiants. A en effet été jugé irrecevable un amendement accordant aux bénéficiaires du congé individuel de formation (CIF) n'ayant pas suivi de formation initiale un accès prioritaire aux formations diplômantes, au motif que cela aurait conduit à instituer à leur profit un « droit de tirage » sur les établissements publics d'enseignement supérieur, aggravant ainsi une charge publique.

*b) La création ou l'aggravation d'une charge ne peut être compensée par la création ou l'augmentation d'une recette.*

Contrairement à une perte de recettes, une charge ne peut être gagée. **Le fait que l'initiative parlementaire prévoie la compensation à due concurrence de la mesure coûteuse par l'affectation à son financement d'une recette, quelle qu'elle soit, ne permet pas de la rendre recevable.** Les exemples en la matière sont multiples, mais on peut citer entre autres les amendements ouvrant de nouveaux droits sociaux en contrepartie de nouvelles cotisations.

En l'espèce, la logique de l'article 40 va même plus loin, puisque le seul fait de **prévoir par voie parlementaire 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, est irrecevable. En effet, l'affiliation ouvre mécaniquement droit à prestation, ce qui équivaut à une compensation charge/recette.

Pour le même motif, **sont contraires à l'article 40 les amendements qui affectent une recette à un « fonds » innommé – ou, d'ailleurs, créent ledit fonds –, dont la seule vocation est de dépenser.** 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 en cas de fonds privé, financé et géré par des personnes privées (par exemple un fonds de mutualisation professionnelle).

**Le fait d'élargir par amendement la liste des dépenses pouvant être financées par une recette existante est également irrecevable.** En effet, le raisonnement « à enveloppe constante » ne peut être tenu en l'espèce, aucune règle exogène n'enserrant le montant total de la dépense. N'est en conséquence pas recevable l'amendement prévoyant de faire financer par le produit de la majoration de TIPP éventuellement décidée par les conseils régionaux, en

application de l'article 265 A *bis* du code des douanes, le « *plan de mobilisation* » de la région Île-de-France ; ce plan ne figure pas au rang des infrastructures de transport pouvant être financées par le produit de la majoration, infrastructures limitativement énumérées par la loi.

Il est toujours possible, et même vertueux du point de vue de l'article 40, de créer une nouvelle recette ou d'augmenter une recette existante, dès lors que la recette est affectée à une personne morale et non à un fonds ou à une dépense spécifique. **La jurisprudence tolère désormais que l'exposé des motifs d'un amendement créant ou augmentant une recette émette le souhait de la voir affectée à un usage précis.**

## II.— LA LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES ET SES CONSÉQUENCES SUR L'INITIATIVE PARLEMENTAIRE : LA PROTECTION DU DOMAINE ET DE LA STRUCTURE DES LOIS DE FINANCES

La recevabilité des initiatives parlementaires ne s'apprécie pas uniquement au regard de leur incidence financière potentielle et de leur conformité aux dispositions de l'article 40 de la Constitution. Elle doit également être contrôlée relativement au corpus organique applicable aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale. La présente partie s'attachera uniquement au cas des premières <sup>(1)</sup>.

**L'article 47 de la loi organique n° 2011-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF)** dispose que :

*« 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. »*

Il fait ainsi peser une **triple contrainte sur l'exercice du droit d'amendement** :

– en précisant que **la constatation de la création ou de l'aggravation d'une charge publique doit s'opérer non de manière globale, sur l'ensemble du budget général, mais au niveau de chaque mission**. Ainsi un amendement parlementaire ne peut-il pas proposer une majoration nette des crédits d'une mission, sous peine d'irrecevabilité, sauf cas particulier de coordination entre deux textes concomitants <sup>(2)</sup>.

– en exigeant que les amendements présentés en loi de finances soient **suffisamment motivés** ;

– en conditionnant leur recevabilité au **respect des dispositions organiques**, relatives notamment à la **structure et au contenu de la loi de finances**.

Le Règlement de l'Assemblée nationale traduit cette exigence supplémentaire en conférant aux autorités compétentes en matière de recevabilité financière le soin de contrôler le respect des dispositions organiques par les amendements parlementaires et les propositions de loi, son article 89-5 disposant que *« 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. »*. **Comme pour l'article 40, le contrôle est systématique, a priori et s'opère au moment du dépôt.**

---

(1) Pour les secondes, on se reportera à la partie III du présent chapitre.

(2) Cf. infra, partie II du chapitre II.

**En aval, le Conseil constitutionnel** peut également être appelé à examiner la conformité des dispositions déferées au regard de la LOLF. À cet égard, son contrôle des cavaliers budgétaires s'avère plus rigoureux et plus systématique que son contrôle de la recevabilité financière puisque, pour les premiers, le juge constitutionnel **est susceptible de soulever le moyen d'office**, sans s'appuyer sur le « préalable parlementaire » pour soulever, le cas échéant, l'irrecevabilité de mesures au regard de l'article 40.

Les dispositions organiques donnent à la loi de finances un périmètre strictement limité et visent principalement à :

– prévenir toute incursion, dans la loi de finances, de dispositions étrangères à son domaine : les dispositions « cavalières », c'est-à-dire non prévues par la loi organique, ne peuvent figurer dans la loi de finances et relèvent du domaine interdit à celle-ci ;

– protéger les lois ordinaires – et, d'une autre façon, la loi de finances elle-même – contre les tentatives d'intrusion de la loi de finances dans un domaine extérieur à son objet : une loi ordinaire <sup>(1)</sup> ne peut comporter aucune des dispositions que la loi organique réserve au domaine exclusif de la loi de finances ;

– assurer le respect de la structuration bipartite de la loi de finances.

Ainsi, un amendement, s'il relève du domaine des lois de finances, ne peut trouver sa place qu'au sein de l'une ou l'autre partie (domaine exclusif ou partagé) ; ne peut en aucun cas être rattaché aux deux parties en même temps (respect de la bipartition) ; n'est rattachable à aucune d'entre elles s'il ressortit à un domaine étranger aux lois de finances (domaine interdit, l'amendement est censuré en tant que « cavalier budgétaire »).

**C'est l'article 34 de la LOLF, le plus long du texte organique, qui définit la structure et le contenu de la loi de finances.**

---

(1) La distinction opérée dans le présent rapport entre lois « financières » – lois de finances et lois de financement de la sécurité sociale – et lois « ordinaires » n'existe pas juridiquement. Elle est utilisée ici par simple commodité.

**L'ARTICLE 34 DE LA LOLF : STRUCTURE ET CONTENU DE LA LOI DE FINANCES**

« 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 DOMAINE DES LOIS DE FINANCES S'IMPOSE AU GOUVERNEMENT COMME AU PARLEMENT.

L'article 34 de la LOLF définit **trois domaines** en rapport avec les lois de finances :

– le **domaine exclusif** aux lois de finances : certaines dispositions sont réservées aux lois de finances et à elles seules ;

– le **domaine partagé** entre lois de finances et lois ordinaires : certaines dispositions peuvent trouver leur place en loi de finances comme en loi ordinaire, la première ne disposant d'aucun monopole en la matière ;

– le **domaine interdit** aux lois de finances : il s'agit de toutes les dispositions étrangères à l'objet des lois de finances et qui, à ce titre, sont jugées irrecevables en tant que « cavaliers budgétaires ».

1.— Le domaine exclusif : les dispositions ne pouvant figurer qu'en loi de finances

*a) Le domaine exclusif obligatoire : les dispositions devant nécessairement figurer en loi de finances*

À la lecture de l'article 34 de la LOLF, il est assez aisé de délimiter le domaine réservé aux lois de finances, constitué des dispositions figurant en son I et aux 1° à 6° de son II.

Il est en outre possible d'affiner l'analyse en distinguant, au sein du domaine exclusif, un **domaine obligatoire comprenant l'ensemble des dispositions qui doivent nécessairement figurer en loi de finances**. Le III de l'article 34 en dresse la liste. Il s'agit essentiellement de dispositions de nature budgétaire relatives à :

– l'autorisation, donnée par le Parlement et renouvelée chaque année en vertu du principe du consentement à l'impôt, de la perception des ressources établies au profit de l'État ou affectées à des personnes morales autres que lui ;

– l'évaluation des ressources de l'État (les recettes budgétaires) ;

– la fixation d'un plafond de dépenses et d'emplois rémunérés par le budget général ;

– la détermination d'un équilibre budgétaire résultant de la différence entre les recettes et les dépenses (excédent, équilibre ou déficit) ;

– la trésorerie de l'État *via* l'autorisation d'emprunter que lui accorde le législateur.

Ces diverses dispositions forment un domaine non seulement exclusif, mais également obligatoire, des lois de finances. Ainsi, un amendement parlementaire déposé dans le cadre d'une loi ordinaire et qui viserait à modifier la répartition des crédits entre les programmes d'une mission serait irrecevable car il empiéterait sur le domaine exclusif et obligatoire des lois de finances.

Précisons qu'une telle initiative serait censurée quand bien même elle serait conforme à l'article 40 de la Constitution : un amendement abaissant le plafond d'emplois rémunérés par l'État amoindrirait certes la charge publique mais n'en resterait pas moins contraire aux dispositions organiques. **La recevabilité des initiatives parlementaires est cumulative et non alternative : elles doivent respecter les dispositions constitutionnelles (l'article 40) et les dispositions organiques (LOLF et LOLFSS).**

*b) Le domaine exclusif facultatif : les dispositions réservées aux lois de finances sans être tenues d'y figurer systématiquement*

Aux côtés du domaine exclusif et obligatoire on trouve le **domaine exclusif mais facultatif**. Il s'agit de mesures qui, si elles ne figurent pas nécessairement dans chaque loi de finances, doivent, le cas échéant, être introduites au sein de ce véhicule spécifique, à l'exclusion de tout autre <sup>(1)</sup>. Ces mesures sont notamment relatives à :

– l'affectation de recettes au sein du budget de l'État *via*, par exemple, la création d'un compte d'affectation spéciale ou d'un budget annexe. De même, au-delà de ces techniques dérogoratoires au principe d'universalité et qui tendent à modifier l'architecture du budget, l'affectation d'une ressource initialement établie au profit de l'État à une personne morale autre que lui ne peut s'effectuer qu'en loi de finances <sup>(2)</sup>. Ainsi, un amendement parlementaire qui proposerait, en loi ordinaire, l'affectation à la sécurité sociale d'une fraction supplémentaire de TVA, impôt d'État, serait irrecevable. Si les organismes de sécurité sociale sont bien affectataires d'une partie – marginale – du produit de la TVA, le reste des encaissements demeure intégralement affecté à l'État ; il est donc impossible de faire bénéficier les organismes de sécurité sociale d'une fraction supplémentaire prise sur une assiette « fermée » dont le produit est attribué au seul bénéficiaire de l'État. En revanche, un amendement proposant la création d'une tranche *additionnelle* de TVA ou la majoration des taux existants et le versement aux organismes de sécurité sociale du produit supplémentaire collecté à ce titre serait recevable même en loi ordinaire : cette recette n'existant pas jusqu'alors, elle n'est, logiquement, pas établie au profit de l'État et le passage par la loi de finances n'est pas obligé ;

---

(1) Il s'agit des dispositions visées à l'article 34 de la LOLF, aux 2°, 3°, 4°, 9° et 10° du I et aux 4°, 5° et 6° du II.

(2) Article 36 de la LOLF : « 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 ».

– l'évaluation de la part des recettes de l'État directement rétrocédée aux collectivités territoriales et à l'Union européenne <sup>(1)</sup> au titre des prélèvements sur recettes mentionnés à l'article 6 du texte organique ;

– la détermination des règles d'utilisation des éventuels « surplus » de recettes constatés en fin d'exercice au regard des évaluations initiales, une telle disposition figurant – logiquement – à l'article d'équilibre qui clôt la première partie du projet de loi de finances. Depuis la mise en œuvre effective de cette règle de gouvernance des finances publiques à compter de la loi de finances pour 2006, ces « surplus » sont censés être affectés à la réduction du déficit de l'État <sup>(2)</sup> ;

– l'autorisation donnée à l'État d'octroyer sa garantie ou de prendre en charge les dettes contractées par des tiers.

Un amendement déposé en loi ordinaire qui empiéterait sur le domaine exclusif, même facultatif, des lois de finances serait irrecevable car contraire à la LOLF. Sa conformité à l'article 40 ne lui permettrait pas d'échapper à ce sort. Ainsi, dans le cadre d'une loi ordinaire, un amendement parlementaire restreignant les possibilités de prise en charge de dettes de tiers par l'État ou revenant sur un octroi de garantie, bien que budgétairement vertueux, serait censuré par le juge de la recevabilité organique.

**Comme il existe un domaine exclusif des lois de finances de l'année, il existe également un domaine réservé aux lois de finances rectificatives <sup>(3)</sup> et aux lois de règlement <sup>(4)</sup>** au sein duquel aucune loi ordinaire ni aucune autre loi de finances ne saurait s'immiscer. L'objet d'une loi de finances rectificative étant de modifier la loi de finances de l'année, il est logique que les compétences de la première soient calquées sur celles de la seconde : par définition, son domaine réservé recouvre celui de la loi de finances initiale et seule une loi de finances rectificative peut modifier une disposition budgétaire afférente à l'année considérée. En revanche, le domaine exclusif de la loi de règlement en diffère de manière substantielle. Ainsi, au titre de ses attributions réservées, la loi de règlement, loi de constatation :

– arrête le montant définitif des recettes et des dépenses de l'année N-1 et définit le résultat budgétaire qui en découle ;

– arrête le montant définitif des ressources et charges de trésorerie ayant concouru à l'équilibre financier de l'année N-1 ;

– approuve le compte de résultat de l'exercice.

---

(1) L'article 6 de la LOLF continue de mentionner les « Communautés européennes ».

(2) Ainsi, l'article 81 de la loi de finances initiale pour 2011 dispose que, pour cette même année, « les éventuels surplus [...] sont utilisés dans leur totalité pour réduire le déficit budgétaire ».

(3) Article 35 de la LOLF.

(4) Article 37 de la LOLF.

2.– Le domaine partagé : les dispositions pouvant figurer indifféremment en loi de finances et en loi ordinaire

Le domaine partagé regroupe les **dispositions pouvant figurer indifféremment en loi de finances et en loi ordinaire**. Elles sont énumérées au 7° du II de l'article 34, qui dispose que la loi de finances « peut » comporter un certain nombre de mesures pour lesquelles elle ne bénéficie d'aucun monopole. Aussi, un amendement parlementaire intervenant dans ces matières est recevable aussi bien en loi de finances qu'en loi ordinaire (sous réserve qu'il respecte par ailleurs l'article 40).

a) *Les mesures fiscales*

S'il est de la compétence exclusive de la loi de finances de déterminer les recettes et les dépenses de l'année considérée ainsi que l'équilibre budgétaire qui en découle, il est possible, dans le cadre d'une loi ordinaire, de proposer des mesures fiscales susceptibles d'avoir un impact sur les ressources budgétaires de cette même année, à condition toutefois que les conséquences de telles mesures sur l'équilibre en soient tirées dans la plus prochaine loi de finances afférente à l'année considérée.

Du reste, cette possibilité **relève de la compétence conférée au législateur en vertu de l'article 34 de la Constitution**, lequel dispose que « *la loi fixe les règles concernant [...] l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures* ». La seule contrainte, rappelée plus haut, étant que la plus prochaine loi de finances acte de telles mesures et modifie en conséquence l'équilibre budgétaire initialement déterminé par la loi de finances de l'année.

À défaut, le Parlement se verrait privé d'une partie substantielle des compétences qui lui sont conférées par la Constitution puisque l'initiative du dépôt d'un projet de loi de finances appartient au seul Gouvernement.

Au total, amendements parlementaires et propositions de loi relatifs à l'assiette, au taux, aux modalités de recouvrement des impositions de toute nature ainsi qu'aux procédures fiscales sont recevables, au regard de la LOLF, dans le cadre de tout véhicule législatif, loi de finances comme loi ordinaire, pour peu qu'ils respectent par ailleurs les dispositions de l'article 40.

Un amendement procédant à une réduction du taux du versement transport – imposition de toute nature – serait ainsi recevable en loi de finances comme en loi ordinaire, à condition que la perte de recettes subie par les « *autorités organisatrices de transports* », affectataires dudit versement, soit gagée<sup>(1)</sup>. Inversement, un amendement déposé en loi ordinaire qui abaisserait, sans gage, le taux de toutes les tranches de l'impôt sur le revenu, serait certes conforme à la LOLF mais contraire à l'article 40 au titre de la perte de recettes non compensée qu'il engendrerait ; il serait donc déclaré irrecevable.

---

(1) Pour le cas spécifique de l'Île-de-France, il conviendrait d'établir le gage au profit du Syndicat des transports d'Île-de-France (STIF), affectataire du versement transport dans cette région.

*b) Les dispositions affectant les dépenses budgétaires de l'année considérée*

Une loi de finances comme une loi ordinaire peut comporter des mesures dont l'adoption serait susceptible d'affecter les dépenses budgétaires de l'année en cours. En effet, fort peu nombreux sont les textes qui s'inscrivent dans une démarche à moyens constants au regard des grands équilibres déterminés par la loi de finances de l'année. Celle-ci ne fige pas la politique pour une année et ne neutralise pas davantage les conséquences que l'action publique peut produire sur les charges publiques financées par crédits budgétaires.

Ainsi l'article 34 de la LOLF précise-t-il que la loi de finances peut « *comporter des dispositions affectant directement les dépenses budgétaires de l'année* ». Cette disposition figurant au b) du 7° de II de cet article, elle relève du domaine partagé entre les lois de finances et les lois ordinaires. Aussi la même possibilité est-elle reconnue à ces dernières de modifier les dépenses budgétaires de l'année en cours.

• Dans les lois de finances, il s'agit de mesures dont la nature n'est pas essentiellement financière mais dont l'adoption aurait un impact direct sur les dépenses financées par des crédits budgétaires. **La jurisprudence du Conseil constitutionnel a progressivement consacré deux principes qui permettent de délimiter le champ de telles dispositions :**

– ces mesures **doivent avoir une « incidence directe » sur les charges ou les ressources de l'État**<sup>(1)</sup> – ce que rappelle l'article 34 de la LOLF – **ou « concerner leur détermination »**<sup>(2)</sup>. Une disposition affectant, à la hausse ou la baisse, le nombre d'emplois rémunérés par crédits budgétaires ou modifiant le régime indemnitaire de ces mêmes emplois entre dans cette seconde catégorie ;

– sont admises les dispositions qui, sans avoir elles-mêmes cet effet, **forment avec des mesures figurant en loi de finances les « éléments indivisibles d'un dispositif »**<sup>(3)</sup> **produisant les conséquences précitées** sur les ressources ou les charges de l'État.

À l'aune de l'article 34 de la LOLF et de la jurisprudence développée en la matière, le Conseil constitutionnel est ainsi conduit à accepter en lois de finances des mesures qui n'ont pas un caractère essentiellement financier mais qui emportent des conséquences budgétaires directes, par exemple :

– la prise en charge par le maître d'ouvrage, en lieu et place de l'État, de l'indemnisation des commissaires enquêteurs et des membres des commissions d'enquête qui effectuent des enquêtes publiques<sup>(4)</sup> ;

---

(1) Décision n° 93-330 DC du 29 décembre 1993 et décision n° 96-385 DC du 30 décembre 1996.

(2) Pour des contre exemples, voir la décision n° 2001-457 DC du 27 décembre 2001 et la décision n° 2003-488 DC du 29 décembre 2003.

(3) Décision n° 85-201 DC du 28 décembre 1985 et décision n° 2001-456 DC du 27 décembre 2001.

(4) Décision n° 93-330 DC du 29 décembre 1993.

– la subrogation de l'établissement public Météo-France dans les droits et obligations détenus par l'État au titre de la météorologie nationale <sup>(1)</sup>;

– la revalorisation des pensions de retraite de personnes ayant exercé une activité agricole non salariée à titre exclusif ou principal en leur accordant des points de retraite supplémentaires ou une majoration de leur retraite forfaitaire, cette mesure nouvelle étant inscrite, lorsqu'il existait encore, au budget annexe des prestations sociales agricoles (BAPSA) <sup>(2)</sup> ;

– l'autorisation des associés collecteurs de l'Union d'économie sociale du logement (UESL) à verser 427 millions d'euros au budget de l'État à partir des fonds issus de la participation des employeurs à l'effort de construction <sup>(3)</sup>.

• Il est également possible, dans le cadre d'une loi ordinaire, de proposer aux personnels infirmiers un droit d'option entre le maintien de leur emploi dans la catégorie B assorti d'une retraite précoce – situation existante – et le passage à la catégorie A, portant revalorisation du traitement, couplé à un maintien prolongé dans les cadres.

Précisons que la plupart des mesures précitées sont d'origine gouvernementale. Une proposition de loi ou un amendement parlementaire porteurs de telles dispositions auraient été déclarés contraires à l'article 40 car aggravant une charge publique.

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

Cette catégorie vise **les modifications des règles de calcul des concours versés par l'État aux collectivités territoriales**, dotations budgétaires et prélèvements sur recettes.

Ont ainsi pu être déposés et débattus en loi de finances des amendements parlementaires :

– modifiant les règles de répartition de la part forfaitaire de la dotation globale de fonctionnement (DGF) versée aux communes afin d'étendre, au sein d'une enveloppe fermée, l'éligibilité de la fraction « parc naturel » de la DGF aux communes insulaires situées en parc naturel marin ;

– précisant la population prise en compte pour le calcul de la dotation forfaitaire de la DGF versée aux communes, établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), départements et régions ;

---

(1) *Idem.*

(2) *Décision n° 96-385 DC du 30 décembre 1996.*

(3) *Décision n° 2001-456 DC du 27 décembre 2001.*

– précisant la nature des ressources prises en compte pour le calcul du coefficient d'intégration fiscale permettant de déterminer le montant de la dotation d'intercommunalité (composante de la DGF) ;

– adaptant les modalités de versement de la dotation de péréquation versée aux départements ou aux régions.

*d) L'approbation des conventions financières*

Il n'est que de parcourir l'ordre du jour des assemblées et les statistiques renseignant le nombre et la nature des lois votées chaque année pour constater que l'approbation des conventions financières, et notamment fiscales, relève bien du domaine partagé entre lois de finances et lois ordinaires.

Citons ainsi les projets de loi autorisant l'approbation de conventions ou d'avenants aux conventions conclues entre la France et le Japon <sup>(1)</sup>, la République du Kenya <sup>(2)</sup>, ou encore la Grande Jamahiriya Arabe Libyenne Populaire Socialiste <sup>(3)</sup>.

De même, en loi de finances, le Parlement a pu se prononcer sur des conventions ayant des conséquences budgétaires importantes, telles que celle fixant la quote-part de la France au Fonds monétaire international <sup>(4)</sup> ou celle liant l'État à la Banque de France. En vertu de leur appartenance au domaine partagé, de telles dispositions peuvent être débattues et adoptées en loi ordinaire <sup>(5)</sup>.

*e) Les mesures relatives à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques*

De telles mesures sont recevables aussi bien en loi de finances qu'en loi ordinaire. Dans l'un ou l'autre cas, et même s'il ne s'agit pas de leur vocation première, elles peuvent constituer un moyen commode d'expression du parlementaire auquel auraient été opposées les contraintes de l'article 40 si ces initiatives n'avaient pas été présentées sous la forme d'une demande de rapport. Comme rappelé précédemment <sup>(6)</sup>, il est en effet **toujours possible de demander au Gouvernement la remise d'un rapport sur un sujet coûteux.**

Dans le cadre de projets de loi de finances, ont, par exemple, été déclarés recevables des amendements demandant au Gouvernement la remise de rapports relatifs :

---

(1) Loi n° 2007-1484 du 14 octobre 2007.

(2) Loi n° 2010-840 du 23 juillet 2010.

(3) Loi n° 2007-1814 du 24 décembre 2007.

(4) 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.

(5) La ratification d'un précédent engagement financier de la France vis-à-vis du FMI avait d'ailleurs été réalisée par la loi n° 2009-1255 du 19 octobre 2009 tendant à favoriser l'accès au crédit des petites et moyennes entreprises et à améliorer le fonctionnement des marchés financiers (article 19).

(6) Cf. supra, partie I du présent chapitre.

– à la pérennisation du contrat de transition professionnelle (CTP) ;

– au désenclavement par l’emploi des « territoires prioritaires », ce rapport devant, d’une part, envisager la création de dispositifs permettant d’encourager l’emploi des habitants hors des quartiers en difficulté et au sein de leur bassin d’emploi et, d’autre part, étudier les moyens nécessaires à la sécurisation économique et sociale des employeurs et des employés et à l’éventuel accompagnement contractué de ces derniers.

De la même manière, en loi ordinaire, des amendements demandant au Gouvernement un rapport évaluant l’opportunité de créer un conseil exécutif au sein de la collectivité de Guyane – disposition coûteuse – ont pu être déposés et débattus en séance publique.

*f) Les dispositions relatives à la comptabilité de l’État et à la responsabilité pécuniaire des agents publics*

Le régime de responsabilité pécuniaire des agents publics n’avait guère connu de bouleversements majeurs depuis 1963<sup>(1)</sup>, ce qui ne le plaçait pas pour autant hors du champ de l’initiative parlementaire. Ainsi, un amendement déposé dans le cadre du projet de loi portant réforme des juridictions financières<sup>(2)</sup> et qui se proposait de modifier en profondeur le régime de responsabilité des comptables publics fut déclaré conforme à la fois aux dispositions organiques et à l’article 40. Un amendement parlementaire de même objet fut déposé et adopté par les deux chambres à la faveur du quatrième projet de loi de finances rectificative pour 2011.

3.– Le domaine interdit : les cavaliers budgétaires ou les dispositions ne pouvant figurer en loi de finances

Les dictionnaires Littré et Larousse donnent de l’adjectif « cavalier » les synonymes suivants : « brusque », « sans gêne », « inconvenant » ou encore « désinvolte ». Nul ne sait si ce sont ces définitions qui ont amené la science politique et constitutionnelle à parler de dispositions « cavalières » à propos de mesures introduites – brusquement, sans respect pour les règles afférentes<sup>(3)</sup> – dans un texte sans qu’elles aient aucun rapport avec celui-ci, ou si le vocabulaire relève davantage du champ lexical hippique et militaire, les juges de la recevabilité s’efforçant de protéger l’intégrité du texte contre la chevauchée sauvage de dispositions chargeant sabre au clair afin de tailler le corps, l’esprit et la logique du texte.

---

(1) Cf. article 60 de la loi n° 63-156 du 23 février 1963 de finances pour 1963 (2<sup>ème</sup> partie – Moyens des services et dispositions spéciales).

(2) Projet de loi n° 2001, déposé le 28 octobre 2009.

(3) Notamment l’article 45 de la Constitution, dont le premier alinéa dispose que « Sans préjudice de l’application des articles 40 et 41, tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu’il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis. ».

Quoi qu'il en soit, **toute mesure qui ne peut être rattachée ni au domaine exclusif (obligatoire ou facultatif), ni au domaine partagé de la loi de finances, ne peut figurer au sein de celle-ci.** Un amendement parlementaire porteur de telles dispositions serait vu comme un « cavalier budgétaire » et, à ce titre, déclaré irrecevable au regard des dispositions organiques applicables aux lois de finances.

**Cette règle, protectrice du champ de la loi de finances, est également protectrice des droits du Parlement,** même si ses membres dont les amendements se trouvent censurés à ce titre n'en ont pas spontanément conscience. En effet, en délimitant strictement le contenu matériel de la loi de finances, elle encadre tout aussi strictement l'utilisation de la procédure dérogatoire d'adoption de celle-ci <sup>(1)</sup>. En outre, il convient de rappeler que le dépôt des projets de loi de finances relève de la compétence du seul Gouvernement.

L'opposition aux initiatives parlementaires des règles organiques relatives aux domaines des lois des finances permet ainsi d'éviter que ne figurent en leur sein des dispositions qui leur sont étrangères et qui bénéficieraient, si elles n'étaient pas censurées, d'une procédure d'adoption dérogatoire aux droits traditionnels du Parlement permettant de forcer la main de celui-ci.

**La censure des cavaliers budgétaires relève de la compétence de deux autorités, agissant à deux stades différents de la procédure et appliquant leur décision à des dispositions de natures différentes :**

– au cours de l'examen du texte, il revient au **Président de la commission des Finances** de déclarer irrecevable, au dépôt, tout amendement parlementaire ne ressortissant pas au domaine des lois de finances ;

– lorsqu'il est saisi, après le vote de la loi et avant sa publication, **le Conseil constitutionnel** assure le respect des règles organiques tant par les dispositions d'origine parlementaire que par les mesures d'origine gouvernementale.

**Il n'existe aucune définition « positive » de ce qui constitue un cavalier budgétaire.** La jurisprudence du Conseil constitutionnel, *via* un considérant de principe rappelé à l'occasion de chaque censure, a permis l'émergence d'une définition « négative » du cavalier budgétaire en précisant ce qu'il n'est pas. Le juge constitutionnel justifie par la formule suivante la censure de telles dispositions :

---

(1) En effet, en application des articles 45 et 47 de la Constitution et de l'article 40 de la LOLF, l'examen des lois de finances est soumis à une procédure spécifique visant à garantir leur adoption dans des délais limités et très stricts grâce à l'utilisation de la procédure accélérée. Une seule lecture est effectuée dans chaque chambre, l'Assemblée disposant de 40 jours après le dépôt du projet de loi de finances et le Sénat de 20 jours après avoir été saisi, le texte définitif devant être adopté dans les 70 jours suivant le dépôt du projet de loi de finances, sous peine d'être mis en vigueur par voie d'ordonnances.

« *Considérant que 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 ; qu'elles n'ont pas trait à des impositions de toutes natures affectées à des personnes morales autres que l'État ; qu'elles n'ont pas pour objet de répartir des dotations aux collectivités territoriales ou d'approuver des conventions financières ; qu'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 ; qu'ainsi, elles sont étrangères au domaine des lois de finances tel qu'il résulte de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001* ».

Si le Conseil constitutionnel impose le respect de la LOLF aussi bien aux dispositions parlementaires que gouvernementales, les premières doivent en outre se conformer à l'article 40 de la Constitution : un amendement parlementaire rattachable aux domaines des lois de finances mais créateur de charge serait ainsi censuré, sous réserve du « préalable parlementaire »<sup>(1)</sup>, les contraintes constitutionnelles et organiques étant cumulatives et non alternatives.

En revanche, **le Président de la commission des Finances ne saurait reprocher à un amendement parlementaire de n'avoir pas respecté le contenu des lois de finances quand le Gouvernement lui-même s'en serait affranchi** en insérant en loi de finances, dans le texte initial ou par voie d'amendement, des dispositions qui n'avaient pas vocation à s'y trouver. Comme l'affirme le dicton populaire quoique peu républicain, on ne saurait exiger des membres du Parlement qu'ils soient « plus royalistes que le Roi ». Ainsi, **un amendement parlementaire à une disposition gouvernementale manifestement cavalière** – ou un sous-amendement parlementaire à un amendement gouvernemental affligé de la même tare – **ne sera pas censuré par les autorités chargées de ce contrôle au sein des assemblées**. La censure pourra éventuellement intervenir à l'initiative du Conseil constitutionnel, si la loi lui est déférée<sup>(2)</sup>.

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

Nombreux sont les amendements parlementaires qui tentent de faire passer en loi de finances des **dispositions sans effet, ou produisant un effet trop indirect, sur l'équilibre du budget de l'État**. Notamment, il n'est pas rare que le Président de la commission des Finances soit amené à déclarer irrecevables des mesures prétendant contribuer à la lutte contre la fraude fiscale et participer ainsi à la reconstitution des ressources publiques. Toutefois, la plupart ont, en la matière, un effet trop indirect et incertain pour échapper à la censure.

---

(1) Cf. *supra*, chapitre I.

(2) Ainsi, dans le cadre du projet de loi de finances pour 2010, le Gouvernement avait proposé, par la voie d'un article rattaché à la mission Culture, de relancer le processus de dévolution du patrimoine monumental de l'État et de ses établissements publics aux collectivités territoriales volontaires (article 52). Une telle disposition était manifestement étrangère au domaine des lois de finances. Pour autant, les amendements parlementaires à cet article, bien qu'eux-mêmes cavaliers, avaient été déclarés recevables. Toutefois, le dispositif, devenu l'article 116 de la loi de finances pour 2010 déférée au Conseil constitutionnel, devait subir la censure finale de ce dernier.

Dans le cadre du projet de loi de finances pour 2011, ont ainsi été déclarés irrecevables des amendements :

– visant à assujettir les dirigeants de clubs sportifs professionnels de haut niveau, les entraîneurs et les joueurs de ces mêmes clubs aux obligations relatives à la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme ;

– modifiant le régime des sociétés de domiciliation <sup>(1)</sup> ;

– interdisant la détention de participation commune entre la société SNCF Habitat et le Crédit Immobilier de France Développement ;

– interdisant aux opérateurs économiques de refuser le paiement par carte bancaire pour les transactions inférieures à 15 euros ;

– ouvrant la possibilité pour le budget de l'Union européenne d'être abondé par le produit d'une taxe sur les transactions financières ;

– plafonnant les rémunérations des mandataires sociaux et des *traders* ;

– encadrant l'activité d'achat-vente de métaux ferreux et non ferreux.

La jurisprudence du Conseil constitutionnel est également riche d'exemples de censures ayant touché des mesures qui n'emportaient aucune conséquence sur les ressources ou les charges de l'État. Il serait fastidieux d'en dresser une liste exhaustive ; toutefois on peut citer les dispositions :

– portant de six mois à un an la durée de validité des passeports délivrés à titre exceptionnel et pour un motif d'urgence dûment justifié, ou par une autorité qui n'est pas celle du lieu de résidence ou de domicile du demandeur <sup>(2)</sup> ;

– définissant les règles de représentation des caisses d'épargne et de prévoyance régionales au conseil de surveillance de la Caisse nationale des caisses d'épargne et de prévoyance <sup>(3)</sup> ;

– encadrant les commissions interbancaires perçues au titre d'une opération de paiement par carte <sup>(4)</sup> ;

– prorogeant le délai dans lequel les mandataires judiciaires à la protection des majeurs doivent se conformer aux nouvelles dispositions relatives à leur habilitation <sup>(5)</sup>.

---

(1) Si l'exposé sommaire indiquait qu'une telle mesure aurait permis de lutter plus efficacement contre la fraude fiscale et sociale, ce lien était trop indirect pour emporter la recevabilité de l'amendement.

(2) Décision n° 2003-488 DC du 29 décembre 2003.

(3) Décision n° 2003-488 DC du 29 décembre 2003.

(4) Décision n° 2010-622 DC du 28 décembre 2010.

(5) *Idem.*

Précisons enfin que l'article 34 fait référence aux dispositions « *affectant les dépenses budgétaires de l'année* ». Aussi, **tout amendement qui produirait un effet différé, au-delà de l'année considérée, sur les dépenses budgétaires serait déclaré irrecevable**. De la même manière, la LOLF prohibe, dans le cadre du collectif de fin d'année, toute mesure budgétaire permanente qui n'emporterait aucune conséquence sur les dépenses de l'année en cours.

*b) Certaines dispositions relatives aux collectivités territoriales qui n'affectent pas l'équilibre du budget de l'État.*

Aux termes de l'article 34 de la LOLF, **peuvent figurer en seconde partie de la loi de finances des dispositions relatives à la fiscalité locale ou aux modalités de répartition des concours de l'État aux collectivités territoriales**. Des amendements rattachables à l'un ou l'autre de ces deux domaines sont donc recevables.

En revanche il n'est pas rare que les parlementaires, qui sont également, dans leur grande majorité, des élus locaux, souhaitent déposer en loi de finances des amendements qui ressortissent aux 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, ce qui emporte leur irrecevabilité.

Ainsi, le Président de la commission des Finances a été amené à censurer des mesures :

– élargissant le champ des dépenses obligatoires devant nécessairement figurer aux budgets des départements et des communes ;

– autorisant les communes, EPCI et syndicats mixtes chargés des services publics de collecte et de traitement des déchets à mener, dans ces domaines, des actions de coopération internationale avec les collectivités territoriales étrangères ;

– précisant que les communes procèdent au moins tous les huit ans au contrôle des installations d'assainissement non collectif.

Le Conseil constitutionnel fait preuve de la même vigilance et a ainsi été conduit à censurer des dispositions :

– autorisant les communes et les départements à verser des subventions de fonctionnement aux organisations syndicales de leur ressort territorial <sup>(1)</sup> ;

– étendant le champ des dépenses pouvant être financées par le produit de la taxe départementale des espaces naturels sensibles <sup>(2)</sup> ;

– permettant de différer la date d'effet de l'arrêté préfectoral étendant le périmètre d'une communauté urbaine ou d'une communauté d'agglomération <sup>(1)</sup> ;

---

(1) Décision n° 2000-442 DC 28 décembre 2000.

(2) Décision n° 2000-442 DC 28 décembre 2000.

– modifiant les modalités de calcul de l'attribution de compensation versée à leurs communes membres par les établissements publics de coopération intercommunale dotés d'une fiscalité propre <sup>(2)</sup> ;

– accordant aux conseils municipaux des villes de Paris, Marseille et Lyon la possibilité de donner délégation aux conseils d'arrondissement pour la passation et l'exécution de certains marchés <sup>(3)</sup>.

*c) Les dispositions relevant du domaine exclusif des lois de financement de la sécurité sociale*

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

Ainsi, un amendement parlementaire qui induirait une perte de recettes pour les seuls organismes de sécurité sociale serait sans effet sur l'équilibre du budget de l'État et encourrait l'irrecevabilité dans le cadre de la loi de finances. En revanche, dans la mesure où il n'affecte que l'équilibre des comptes sociaux il pourrait être déposé, sous réserve d'être gagé, en loi de financement de la sécurité sociale.

**En revanche, un amendement qui induirait une perte de recettes à la fois pour la sécurité sociale et pour l'État serait recevable en loi de finances, sous réserve d'être gagé.** Tel serait le cas d'une disposition modifiant le régime d'un impôt dont le produit est partagé, comme le droit de consommation sur les tabacs <sup>(4)</sup>.

Pour plus de précisions sur le domaine des lois de financement de la sécurité sociale et la double contrainte organique qui pèse sur l'initiative parlementaire, on se reportera à la partie dédiée du présent rapport <sup>(5)</sup>.

*d) Les dispositions ne concernant pas l'information et le contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques*

L'article 34 de la LOLF dispose que la loi de finances peut « *comporter toutes dispositions relatives à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques* ». Une telle formulation est suffisamment globalisante pour susciter des parlementaires des initiatives nombreuses. Toutefois, **tant le Président de la commission des Finances que le Conseil**

---

(1) Décision n° 2001-457 DC du 27 décembre 2001.

(2) *Idem.*

(3) *Idem.*

(4) Articles 575 et 575 A du code général des impôts. Depuis la loi de finances rectificative pour 2007, la quasi-totalité de droits de consommation sur les tabacs est affectée aux organismes de sécurité sociale (98,75 % à compter de 2008).

(5) Cf. *infra* partie III du présent chapitre.

**constitutionnel sont amenés à censurer des dispositions dont le lien avec l'information ou le contrôle du Parlement en matière de finances publiques serait trop lâche.**

Si les demandes de rapport au Gouvernement peuvent constituer un moyen aisé de contourner l'article 40 (*cf. supra*), il leur est impossible de ne pas se conformer aux règles organiques en traitant de sujets sans rapport avec la gestion des finances publiques. Par exemple, le Président de la commission des Finances a dû déclarer irrecevable la demande d'un rapport relatif aux « conséquences économiques et sociales de la concurrence fiscale et des politiques de modération salariale conduites au sein de la zone euro ».

Le Conseil constitutionnel, pour sa part, a été amené à censurer une mesure relative à la procédure d'octroi, par le ministère des Affaires étrangères, de subventions aux projets situés en zone de solidarité prioritaire. Le juge constitutionnel a en effet estimé que la présence de parlementaires au sein du comité directeur du fonds d'aide et de coopération, l'instance attributrice des aides, ne suffisait pas à rattacher cette disposition à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques et, partant, à la loi de finances <sup>(1)</sup>.

De la même manière, en dépit de la mission d'assistance au Parlement conférée à la Cour des comptes en application de l'article 47-2 de la Constitution <sup>(2)</sup>, toutes les dispositions relatives à la Haute juridiction financière ne trouvent pas automatiquement leur place en loi de finances en vertu de cette même mission. Ainsi la transformation du Conseil des impôts en Conseil des prélèvements obligatoires a été censurée par le Conseil constitutionnel <sup>(3)</sup>. Ce simple changement de dénomination étant sans effet sur les missions de cet organisme. Seraient également irrecevables, car contraires aux dispositions organiques, des amendements modifiant les seuils d'apurement administratif des comptes des collectivités territoriales, une telle mesure concernant uniquement les budgets locaux.

#### B.- AMENDEMENTS PARLEMENTAIRES ET RESPECT DE LA BIPARTITION DE LA LOI DE FINANCES

Dès son premier alinéa, l'article 34 de la LOLF énonce clairement le principe de bipartition des lois de finances : « *La loi de finances de l'année comprend deux parties distinctes.* ».

**Ce principe majeur du droit budgétaire permet d'organiser la discussion du budget autour d'un article d'équilibre qui emporte des conséquences sur les deux parties du texte.** En effet, en arrêtant, en fin de première partie, l'évaluation des recettes et le montant du solde budgétaire de l'année (excédent, équilibre, déficit), il détermine parallèlement le plafond des dépenses que la seconde partie se doit de respecter.

---

(1) *Décision n° 99-424 DC du 29 décembre 1999.*

(2) « La Cour des comptes assiste le Parlement dans le contrôle de l'action du Gouvernement. Elle assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances et de l'application des lois de financement de la sécurité sociale ainsi que dans l'évaluation des politiques publiques ».

(3) *Décision n° 2004-511 DC du 29 décembre 2004.*

La structuration en deux parties de la loi de finances est ainsi devenue un des fondements du droit budgétaire, protecteur des finances publiques. En subordonnant la fixation des crédits (dépenses budgétaires) à la définition préalable d'un équilibre intangible, **la bipartition interdit de dépenser au-delà d'un niveau de recettes – et, le cas échéant, de déficit – préalablement défini**. Elle permet, en somme, de contenir la dépense publique dans les limites strictes consenties par le Parlement *via* le vote de la première partie.

Si le Conseil constitutionnel a 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 charges, 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, **le juge constitutionnel s'est, à raison, montré inflexible quant à l'exigence d'adoption de la première partie avant discussion de la seconde**. C'est ainsi qu'il avait été amené, cas unique depuis 1958, à censurer 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 <sup>(1)</sup>, alors que la loi de finances dans son ensemble avait été adoptée par le Parlement.

La bipartition contraint la procédure d'examen de la loi de finances. Ainsi, une mesure relevant de la seconde partie ne peut être adoptée avant la fixation de l'article d'équilibre et, parallèlement, une mesure modifiant l'article d'équilibre ne peut plus être votée après l'adoption de la première partie.

Une certaine souplesse est toutefois admise dans l'application de ce principe. Ainsi, un amendement ayant pour objet l'augmentation d'une recette affectée à un opérateur de l'État est toujours recevable en seconde partie, quand bien même il aurait pour conséquence indirecte – et bien souvent non voulue par son auteur – la minoration d'une recette de l'État. Ce caractère indirect justifie que l'amendement ne nécessite pas de gage. Le principal – la modification des ressources d'un opérateur rattaché à une mission de la seconde partie –, l'emporte sur l'accessoire – la perte de recettes indirecte pour l'État. En outre, il convient de rappeler qu'en application de la procédure de vote spécifique à la loi de finances, il est tout à fait envisageable, en cas d'adoption de tels amendements, de prévoir une seconde délibération tirant les conséquences sur les recettes de la première partie de la modification intervenue en seconde partie, aux fins de coordination <sup>(2)</sup>.

---

(1) *Décision n° 79-110 DC du 24 décembre 1979.*

(2) *En application de l'article 119 alinéa 6 du Règlement de l'Assemblée nationale* : « Si, conformément à l'article 101, il est procédé avant le commencement des explications de vote sur l'ensemble à une seconde délibération de tout ou partie du projet de loi de finances de l'année ou d'un projet de loi de finances rectificative, il ne peut être apporté d'autres modifications aux dispositions de la première partie que celles nécessitées, **pour coordination**, par les votes intervenus sur les articles de la seconde partie ».

Dans le cadre du projet de loi de finances pour 2011, ont ainsi pu être déposés et débattus des amendements parlementaires ayant pour objet d'augmenter les recettes du Centre national du développement du sport (CNDS) en lui affectant, dans la limite d'un plafond, le produit d'un prélèvement supplémentaire au prélèvement sur les sommes mises sur les jeux exploités par la Française des Jeux. La répartition de ces sommes est fixée par arrêté : outre la part dévolue aux gagnants, elles font l'objet de prélèvements divers – dont celui établi au profit du CNDS –, sont soumises à la CSG, à la CRDS et à la TVA, seul le reliquat étant reversé au budget général de l'État. La minoration des recettes de l'État qu'aurait provoqué l'adoption de tels amendements étant par trop indirecte, ceux-ci ont donc été déclarés recevables sans gage.

**Au total, un amendement ne peut trouver donc sa place que dans l'une ou l'autre partie de la loi de finances, la recevabilité d'un amendement sur l'une de ces parties entraînant automatiquement l'irrecevabilité du même amendement en cas de dépôt sur l'autre.**

**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 ne seraient pas déclarés irrecevables à ce titre, 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 mal placés par le Gouvernement.**

En outre, le Conseil constitutionnel a récemment fait preuve de mansuétude à l'égard de dispositions qui n'avaient pas été placées dans la partie adéquate. Dans sa décision relative à la loi de finances pour 2011<sup>(1)</sup>, le juge constitutionnel a en effet considéré que si les articles 21 et 22 du texte avaient été « placés à tort » en première partie de la loi de finances, « pour regrettable qu'elle soit, l'insertion de ces deux 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 ». La formulation du Conseil constitutionnel laisse toutefois supposer qu'il se réserve la possibilité de censurer, à l'avenir, des dispositions placées indûment dans l'une ou l'autre partie au regard du principe de bipartition de la loi de finances.

#### 1.– Les amendements devant être déposés en première partie

Souvent considérée comme se réduisant aux mesures relatives aux recettes, la première partie est à la fois plus et moins que cela : plus dans la mesure où, en arrêtant les données générales de l'équilibre financier, la première partie dépasse le strict champ de la fixation des recettes ; moins dans le sens où certaines dispositions relatives aux recettes relèvent de la seconde partie de la loi de finances (*cf. infra*).

---

(1) Décision n° 2010-622 DC du 28 décembre 2010.

**L'article 1<sup>er</sup> de chaque loi de finances initiale consacre et concrétise le principe démocratique fondamental de consentement à l'impôt en portant autorisation de percevoir les impôts existants pour l'année considérée.**

Le premier alinéa de l'article 1<sup>er</sup> dispose systématiquement que « *la perception des impôts, produits et revenus affectés à l'État, aux collectivités territoriales, aux établissements publics et organismes divers habilités à les percevoir continue d'être effectuée pendant l'année N conformément aux lois et règlements et aux dispositions de la présente loi.* ».

**Les amendements parlementaires ayant une incidence sur les ressources de l'État pour l'année concernée par le projet de loi de finances en discussion doivent être déposés en première partie.** En réduisant ou en augmentant le niveau des ressources publiques, ils sont en effet susceptibles de modifier le solde de l'article d'équilibre, sur lequel il est impossible de revenir après le vote de la première partie. De fait, l'essentiel des débats relatifs à la fiscalité de l'État s'effectue en première partie de la loi de finances. Toutefois, les amendements afférents à la procédure de recouvrement des impôts doivent faire l'objet d'un dépôt en seconde partie.

**Au total, sous réserve d'une mention contraire au sein du dispositif, un amendement relatif à la fiscalité de l'État est considéré comme produisant un effet dès l'année N et doit donc être déposé en première partie. Les amendements de nature fiscale à effet différé (années N+1 et suivantes) doivent obligatoirement mentionner la date d'entrée en vigueur du dispositif et être déposés en seconde partie, sous peine d'être déclarés irrecevables car contraires à la bipartition de la loi de finances.**

Identifier précisément à quel moment une mesure fiscale est susceptible de produire des effets sur les recettes de l'État peut néanmoins s'avérer délicat dans la mesure où les différents impôts qui viennent abonder le budget de l'État sont soumis à des régimes de recouvrement divers. Le tableau suivant synthétise les modalités de paiement des trois principaux impôts d'État (impôt sur le revenu, impôt sur les sociétés et TVA) dans le cadre d'un projet de loi de finances pour l'année N.

**LES MODALITÉS DE PAIEMENT DES TROIS PRINCIPAUX IMPÔTS D'ÉTAT :  
CAS DU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR L'ANNÉE N**

<b>Impôt</b>	<b>Année de constitution de l'assiette d'imposition</b>	<b>Année de paiement</b>	<b>Année de restitution (a)</b>
Impôt sur le revenu	N	N+1	N+2
Impôt sur les sociétés	N	N et N+1 (b)	–
TVA	N	N (c)	–

- (a) Pour mémoire, en application du droit à restitution des impositions directes en fonction du revenu (dispositif dit de « bouclier fiscal ») anciennement codifié aux articles 1 et 1649-0 A du code général des impôts.
- (b) Les redevables de l'impôt sur les sociétés acquittent celui-ci par acomptes trimestriels effectués les 15 mars, 15 juin, 15 septembre et 15 décembre de l'année d'imposition N, le solde étant versé en N+1.
- (c) Par principe, la TVA est déclarée et acquittée de manière simultanée, par paiements mensuels.

Dans l'exemple choisi d'un projet de loi de finances pour l'année N, volontairement simplifié dans son volet « recettes », on constate que les ressources de l'État pour cette même année sont constituées du produit de :

– l'impôt sur les sociétés de l'année N ;

– la TVA de l'année N ;

– et, compte tenu du régime de perception spécifique à l'impôt sur le revenu (*cf. infra*), de l'imposition sur les revenus perçus l'année N-1.

Aussi, **les amendements concernant l'impôt sur les sociétés (IS) ou la TVA – modification d'assiette, de taux – et pour lesquels aucune date d'entrée en vigueur différée n'est mentionnée sont, par principe, déposés en première partie.** Cette règle s'applique également aux crédits et réductions d'impôt relatifs à l'IS. Des amendements créant ou modifiant de tels dispositifs sont susceptibles d'être déposés en première partie de la loi de finances, le crédit ou la réduction d'impôt pouvant s'imputer sur les acomptes versés au cours l'année N. Ainsi, un amendement prorogeant d'un an la réduction d'IS dont peuvent bénéficier les entreprises qui investissent au capital de sociétés de presse <sup>(1)</sup> a pu être déposé, débattu et adopté en première partie du projet de loi de finances pour 2011. Il va de soi que cet amendement était correctement gagé, c'est-à-dire qu'il couvrait la perte de recettes pour l'État.

**En matière d'impôt sur le revenu (IR), le placement est plus délicat à effectuer.** Doivent être déposés en première partie les amendements modifiant le régime de l'impôt applicable aux revenus perçus au cours de l'année N-1. En effet, compte tenu des **modalités particulières de paiement de l'IR, lequel est acquitté avec une année de décalage**, ce sont les revenus perçus en N-1 qui constituent le produit de l'impôt sur le revenu recouvré en N et qui, partant, emportent un effet sur le solde du projet de loi de finances pour N.

En revanche, **les amendements concernant les revenus perçus au cours de l'année N doivent être déposés en seconde partie.** En raison du décalage d'un an dans le paiement de l'IR, de tels mécanismes n'ont pas d'effet sur les recettes, et donc sur le solde budgétaire, de l'année N et n'auraient donc pas leur place en première partie de la loi de finances pour N. Pour être déposés en seconde partie, **ils doivent nécessairement mentionner une date d'entrée en vigueur**, laquelle peut se déduire de l'utilisation des formules suivantes : « *Cette disposition est applicable aux revenus perçus en N* » ou « *Cette disposition est applicable au titre de l'imposition établie pour N+1* ».

---

(1) Dispositif codifié à l'article 220 undecies du code général des impôts.

Enfin, en application de l'article 34 de la LOLF doivent également figurer en première partie de la loi de finances les amendements portant sur :

- le montant des prélèvements sur recettes affectées aux collectivités territoriales ou à l'Union européenne ;
- l'affectation de recettes de l'État à des tiers ;
- les emprunts et la trésorerie de l'État ;
- les affectations de recettes au sein du budget de l'État, *via* les budgets annexes et comptes spéciaux.

## 2.– Les amendements devant être déposés en seconde partie

De même que la première partie n'est pas uniquement consacrée aux ressources de l'État puisqu'elle fixe également, élément essentiel, les plafonds de dépenses du budget de l'État que la seconde partie se devra de respecter, de même la seconde partie ne se limite pas aux charges et à la ventilation des dépenses entre les différents programmes et missions.

**Si la répartition des crédits constitue bien son objet principal, la seconde partie de la loi de finances comporte aussi toutes les dispositions, notamment de nature fiscale et donc relatives aux recettes, qui n'affectent alors pas l'équilibre budgétaire de cette même année, soit qu'elles produisent des effets différés sur les recettes de l'État après l'année N, soit qu'elles concernent les ressources des collectivités locales (fiscalité et modalités de répartition des concours versés par l'État), soit enfin qu'elles traitent de fiscalité affectée.**

### *a) Les amendements ayant un effet sur les charges de l'État et de ses démembrements*

La seconde partie du projet de loi de finances regroupe toutes les dépenses budgétaires de l'année considérée, ventilées par missions et par programmes <sup>(1)</sup> et prenant, le cas échéant, la forme d'articles rattachés à une mission.

Ainsi, un amendement parlementaire proposant de modifier le régime de l'aide juridictionnelle devra-t-il être déposé en seconde partie et rattachée à la mission *Justice*. De même, une réforme de l'aide médicale d'État (AME) sera possible en seconde partie en rattachant les dispositions afférentes à la mission *Santé*, tandis qu'un amendement portant modification du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre sera rattaché à la mission *Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation*.

---

(1) Dans le cadre du projet de loi de finances pour 2011, le budget général de l'État comprenait 32 missions et 123 programmes. En incluant les budgets annexes et les comptes spéciaux, le nombre de missions s'élevait à 49, celui des programmes à 172.

Les parlementaires peuvent en outre agir directement sur les crédits alloués aux missions et programmes, dans la limite du respect de l'article 40 de la Constitution et de l'article 47 de la LOLF (*cf. supra*), en déposant des amendements de crédits permettant d'en modifier la répartition initialement proposée par le Gouvernement (*cf. supra*).

*b) Les amendements ayant un effet différé sur les ressources de l'État*

La première partie de la loi de finances comportant l'ensemble des dispositions relatives à la fiscalité de l'État ayant une incidence pour 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.**

**Par principe, c'est le cas pour tous les amendements qui mentionnent une date d'entrée en vigueur postérieure à l'année N.** Ainsi, un amendement portant minoration du taux de l'impôt sur les sociétés pour N+1 sera, sous réserve d'être gagé, déposé en seconde partie. De même pour la création d'un nouveau taux de TVA à partir de N+1.

Toutefois ainsi qu'il a été rappelé précédemment, les modalités de paiement spécifiques à certains impôts d'État invitent à la vigilance. Ainsi, concernant l'impôt sur le revenu, figureront en seconde partie toutes les mesures s'appliquant aux revenus de l'année N puisque, compte tenu du décalage d'un an entre la constitution de l'assiette de l'impôt et son paiement, de telles dispositions n'auront d'effet que sur les recettes, et sur l'équilibre budgétaire, de l'année N+1. De la même manière, un amendement portant création ou modification d'un crédit d'impôt sur le revenu sera déposé en seconde partie, en mentionnant une date d'entrée en vigueur appropriée (*cf. supra*).

*c) Les amendements relatifs à la fiscalité locale et aux modalités de répartition des concours de l'État aux collectivités territoriales*

Les dispositions afférentes à la fiscalité locale doivent figurer en seconde partie puisqu'elles n'affectent pas, *a priori*, le niveau de recettes de l'État et donc l'article d'équilibre arrêté à la fin de la première partie.

Les mesures majorant les recettes des collectivités territoriales ne posent pas de difficultés. Elles n'ont aucun effet sur l'article d'équilibre et trouvent donc naturellement leur place en seconde partie. Tel est le cas d'un amendement élargissant l'assiette ou majorant le taux d'un impôt local. 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 de telles moins-values fiscales pour les budgets locaux.

Pour être recevable au regard de l'article 40, ce type d'amendement doit être gagé afin de couvrir à due concurrence la perte fiscale subie. Pour ce faire, **trois catégories de gages** sont envisageables :

– l'augmentation directe des recettes locales *via* la création d'un nouvel impôt local ou la modification d'une imposition locale existante (majoration de taux, élargissement d'assiette) ;

– l'augmentation d'un prélèvement sur recettes affecté aux collectivités territoriales (DGF par exemple) ;

– la création d'un dégrèvement de fiscalité locale, par définition pris en charge par l'État <sup>(1)</sup>.

Le premier type de gage ne pose pas de difficultés. Concernant exclusivement les recettes locales, il n'emporte aucun effet sur les ressources de l'État. Aussi le placement en seconde partie de l'amendement auquel il se rapporte ne fait aucun doute.

Les deux autres cas sont plus délicats à analyser puisqu'ils doivent inclure, en compensation, une augmentation de recettes pour l'État. La DGF étant un prélèvement sur les recettes de l'État, l'augmentation de celle-ci entraîne mécaniquement une diminution des recettes étatiques d'un montant égal. Or, celle-ci, en vertu de l'article 40, doit être compensée. La même logique s'applique au dégrèvement.

C'est pourquoi l'utilisation de ces deux dispositifs de compensation des pertes de fiscalité locale suppose en réalité un « **double gage** » : le premier au profit des collectivités territoriales ; le second au bénéfice de l'État par l'augmentation d'un impôt qui lui est affecté <sup>(2)</sup>.

**Or de tels gages, s'ils n'étaient pas levés par le Gouvernement, pourraient affecter l'article d'équilibre** puisque celui-ci tient compte tant du niveau des prélèvements sur recettes que du niveau des dégrèvements <sup>(3)</sup>. **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)** et tous les amendements relatifs à la fiscalité locale doivent donc être déposés en seconde partie de la loi de finances.

---

(1) Les dégrèvements sont toujours traités comme des opérations sur recettes (cf. supra chapitre III).

(2) Cf. supra, partie I du présent chapitre.

(3) La levée du gage par le Gouvernement aurait pour conséquence de ne laisser subsister que la seule perte de recettes pour les collectivités territoriales, celle-ci n'étant alors pas prise en charge par l'État via la DGF. L'article d'équilibre resterait donc inchangé, seuls les budgets locaux subissant la perte de recettes.

Concernant les **concours versés par l'État aux collectivités territoriales**, si leur montant est fixé en première partie de la loi de finances, les modalités de répartition entre les collectivités relèvent de la seconde partie. Cette répartition s'effectuant à enveloppe fermée dès lors que le niveau des concours a antérieurement été arrêté en première partie, elle n'est en rien susceptible d'affecter l'article d'équilibre.

Au total, les amendements parlementaires portant modification des règles de partage et de calcul des prélèvements sur recettes ou des dotations budgétaires établis au bénéfice des collectivités territoriales doivent nécessairement être déposés en seconde partie du projet de loi de finances et, le cas échéant, être rattachés à la mission *Relations avec les collectivités territoriales* (cf. exemples *supra*).

*d) Les amendements relatifs à la fiscalité affectée*

La seconde partie de la loi de finances peut également comporter toutes les dispositions relatives à l'**affectation d'impositions de toute nature au bénéfice de personnes morales autres que l'État et les collectivités territoriales**.

De nombreux opérateurs se voient ainsi directement affecter des recettes fiscales de l'État. Ce phénomène de « débudgétisation », de plus en plus fréquent, pose un certain nombre de difficultés inhérentes, notamment, à la portée du contrôle du Parlement et au degré de contrainte qu'est susceptible de faire peser la tutelle sur ces opérateurs.

En effet, cette pratique, qui voit la transformation de crédits budgétaires, versés sous forme de subventions, en ressources affectées, entraîne un affaiblissement du contrôle du Parlement et réduit ses marges de manœuvre quant à la fixation des moyens financiers consacrés à telle ou telle politique publique. Elle peut également conduire à un affadissement du rôle joué par la tutelle et partant, à un pilotage plus erratique des politiques dont celle-ci a la charge *via* ses opérateurs affectataires de ce type de ressources.

En tout état de cause, les amendements parlementaires portant modification de telles dispositions – assiette, taux notamment – doivent figurer en seconde partie. Citons, à titre d'exemples :

– le centre national du cinéma et de l'image animée (CNC), affectataire de trois taxes : la taxe sur les entrées en salle de cinéma ou taxe spéciale additionnelle TSA, la taxe sur les services de télévision (TST), et la taxe vidéo ;

– l'institut national de recherches archéologiques préventives (INRAP), financé, au moins pour partie, par la redevance d'archéologie préventive ;

– le centre national de la chanson, de la variété et du jazz (CNV), bénéficiaire de la taxe sur les spectacles de variété.

Notons que de tels amendements peuvent, en règle générale, être rattachés à la mission qui accueille les opérateurs concernés (par exemple, la mission *Culture* pour le CNC, le CNV et l'INRAP), quoiqu'un tel rattachement ne constitue pas une obligation mais davantage une commodité de présentation et d'organisation du débat.

*e) Les amendements relatifs au contrôle et à l'information du Parlement sur la gestion des finances publiques*

Tous les amendements relatifs au contrôle et à l'information du Parlement sur la gestion des finances publiques **doivent nécessairement figurer en seconde partie, quand bien même ils concerneraient les recettes**, et pour autant qu'ils respectent les dispositions organiques encadrant le domaine des lois de finances (*cf. supra*).

Ainsi, un amendement demandant au Gouvernement le dépôt d'un rapport relatif à l'opportunité de fusionner l'impôt sur le revenu et la contribution sociale généralisée doit être déposé en seconde partie. Par ailleurs, comme il a été rappelé, il est toujours possible de demander un rapport sur un sujet coûteux, sans pour autant voir cette initiative censurée au titre de l'article 40 de la Constitution. Il est par exemple loisible de demander la remise d'un rapport analysant la pertinence d'augmenter tous les minima sociaux et les conséquences d'une telle revalorisation sur le budget de l'État.

*f) Les autres dispositions pouvant figurer en seconde partie de la loi de finances*

Il s'agit des dispositions relatives à :

- l'octroi de la garantie de l'État ;
- la prise en charge, par l'État, des dettes contractées par des tiers ;
- la comptabilité de l'État et au régime de la responsabilité pécuniaire des agents publics ;
- l'approbation des conventions financières.

Sous réserve du respect de l'article 40, l'initiative parlementaire peut tout à fait prospérer dans ces matières en proposant des dispositifs moins dispendieux que ceux proposés par le Gouvernement ou que ceux établis au titre du droit existant, par exemple en revenant sur une garantie octroyée par l'État ou en minorant une reprise de dettes.

### 3.– L'application de la bipartition aux lois de finances rectificatives

L'article 35 de la LOLF est aux lois de finances rectificatives ce que l'article 34 est aux lois de finances. Par référence à celui-ci, il en définit le contenu et la structure en disposant 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 aux lois de finances rectificatives.

Toutefois, dans le cadre des lois de finances rectificatives, ce **principe revêt une importance pratique moindre** puisque le débat n'est pas, comme à l'automne lors de l'examen de la loi de finances initiale, formellement scindé en deux parties distinctes. Pour autant, cette souplesse admise en termes d'organisation du débat n'entraîne pas parallèlement un plus grand laxisme quant à l'application des règles de placement des amendements. Une mesure proposée par un parlementaire doit trouver sa place dans l'une ou l'autre partie, selon sa nature, son contenu et, le cas échéant, sa date d'entrée en vigueur.

Aussi les mêmes règles que celles précédemment décrites pour la loi de finances initiale s'appliquent aux lois de finances rectificatives, à une différence près :

– dans le cadre des lois de finances rectificatives, le critère retenu est celui de l'incidence de la mesure proposée sur le budget, et donc l'équilibre, de l'exercice en cours ;

– tandis que pour la loi de finances initiale, est analysé l'impact des dispositions sur le budget de l'exercice à venir (la loi de finances initiale pour l'année N étant présentée en N-1).

Une difficulté se pose quant au **placement des mesures relatives à la fiscalité d'État dans le cadre du collectif budgétaire de fin d'année**. Par principe, et s'il convient bien sûr de se reporter aux modalités particulières de paiement de certains impôts (*cf. supra*), **on considère que toutes ces dispositions doivent figurer en seconde partie**. 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 pourront entrer en vigueur qu'en toute fin d'année et, partant, elles ne pourront produire d'effets qu'au 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 alors placé en première partie de la loi de finances rectificative. Il aura alors immanquablement un effet rétroactif.

**Pour les lois de finances rectificatives examinées au cours du premier semestre de l'année considérée, le raisonnement est inverse** : les amendements portant mesures relatives à la fiscalité d'État doivent être déposés en première partie, sauf à mentionner une date d'entrée en vigueur différée, postérieure à cette même année.

## C.– LE CAS DES AMENDEMENTS DE CRÉDITS

La loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001 a profondément renouvelé le principe de spécialité budgétaire : autrefois ventilés par ministère, titre et chapitre, les crédits du budget de l'État le sont désormais par mission, programme et action. Cette nouvelle architecture, sur laquelle la marge de manœuvre des parlementaires demeure limitée, permet, au regard de l'application de l'article 40, une souplesse auparavant inexistante.

1.– 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* » (1<sup>o</sup> du II). L'article 7 précise 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 la lecture combinée de ces deux articles :

- que **la mission est l'unité de vote des crédits** par le Parlement ;
- que **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 ;
- que **les programmes se déclinent en actions**, ce qui est de fait le cas dans les documents budgétaires, en particulier les projets annuels de performances (PAP) ;
- que, précisément, **chaque programme est assorti d'un dispositif de mesure de la performance des crédits**.

Quelle est, pour chacune de ces composantes de la nomenclature budgétaire, la latitude de l'initiative parlementaire ?

*a) La création d'une mission n'est pas possible par amendement parlementaire.*

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* ».

**Par création d'une nouvelle mission, il faut bien évidemment entendre création *ex nihilo*, mais également création par scission d'une mission existante** : serait par exemple irrecevable un amendement parlementaire créant, par division de l'actuelle mission *Enseignement scolaire*, une mission *Enseignement primaire* et une mission *Enseignement secondaire*. 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.

Valable pour le budget général, **l'interdiction de création d'une mission s'applique également, dans les mêmes conditions, aux budgets annexes et aux comptes spéciaux dotés de crédits** <sup>(1)</sup>, chacun d'entre eux constituant, au sens des articles 18 et 20 de la LOLF, une mission.

**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.

*b) La ventilation de la mission en programmes peut, sous certaines réserves, être modifiée par amendement parlementaire.*

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 s'agit là d'un pouvoir important, permettant de définir les contours et les objectifs d'une politique publique, auxquels devront se conformer les gestionnaires dans leur exécution des crédits.

**Il est loisible à un parlementaire de créer un programme au sein d'une mission.** Ainsi, dans le projet de loi de finances pour 2008, l'Assemblée nationale a créé au sein de la mission *Développement et régulations économiques*, un nouveau programme *Tourisme*, en prélevant des crédits sur le programme *Développement des entreprises, des services et de l'activité touristique*, devenu *Développement des entreprises et des services*.

**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* » <sup>(2)</sup>, l'article 7 de la LOLF définissant clairement la mission comme « *un ensemble de programmes* ».

---

(1) Certaines catégories de comptes spéciaux retracent en effet des autorisations de découvert, non des crédits (comptes de commerce et comptes d'opérations monétaires).

(2) Décision n° 2005-530 DC du 29 décembre 2005.

*c) Actions et dispositifs de mesure de la performance ne sont pas des éléments 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 (les PAP) dépourvues de portée législative – n'a qu'une valeur indicative, et n'est donc pas amendable.

**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.

2.– 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 <sup>(1)</sup> 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.

Afin de faciliter l'exercice du droit d'amendement, les services de l'Assemblée nationale mettent à disposition des auteurs d'amendements un modèle d'amendement de crédits, au moyen d'un formulaire électronique (reproduit ci-après), leur permettant, dans les conditions et sous les réserves évoquées *infra*, de modifier la répartition des crédits entre programmes d'une même mission.

---

(1) Certaines missions sont en effet composées de dotations, et non de programmes : crédits des pouvoirs publics et crédits globaux (dépenses accidentelles et imprévisibles, provision salariale).

**AMENDEMENT**

**présenté par**

**ARTICLE X**

**État B**

**Mission Y**

Modifier ainsi les autorisations d'engagement et les crédits de paiement :

*(en euros)*

<b>Programmes</b>	<b>+</b>	<b>-</b>
Libellé du programme n°1	0	10 000 000
<i>Dont titre 2</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
Libellé du programme n°2	10 000 000	0
<b>TOTAUX</b>	10 000 000	10 000 000
<b>SOLDE</b>	<b>0</b>	

*a) Les amendements de crédits permettent une réallocation des moyens entre 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 ;

– 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 évoqués *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 40 de la Constitution.

*b) Les amendements doivent tenir compte des différentes catégories de crédits.*

• **La distinction entre autorisations d'engagement et crédits de paiement**

Les crédits des missions sont présentés en autorisations d'engagement (AE) et crédits de paiement (CP), correspondant aux phases éponymes de la dépense publique. 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.

**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.

### LE CAS DES CRÉDITS DE PERSONNEL

En application du principe dit de « fongibilité asymétrique » permettant aux responsables de programmes de procéder en cas de besoin à des réallocations de crédits au sein du programme sans augmenter les dépenses de personnel, dites « de titre 2 »<sup>(1)</sup>, la LOLF prévoit une double autorisation parlementaire pour les programmes comportant des crédits de titre 2 : un plafond global pour l'ensemble du programme et un plafond spécifique aux crédits de titre 2. C'est pourquoi **les modèles d'amendements de crédits comportent, pour chaque programme, la mention « dont titre 2 »**. **L'auteur d'un amendement devra toujours renseigner cette ligne**, en se contentant d'indiquer 0 si les crédits de personnel ne sont pas concernés par le mouvement envisagé.

Il faut insister sur le fait que la fongibilité asymétrique est une règle de gestion, qui ne s'impose pas aux parlementaires. **Il est en effet possible d'augmenter par amendement les crédits de titre 2, à condition bien sûr de ne pas augmenter les crédits de la mission.**

#### • Les amendements impliquant des crédits évaluatifs

Les mouvements entre programmes au sein d'une même mission ne sont pas possibles avec tout type de crédits. L'article 10 de la LOLF dresse la liste des crédits évaluatifs, dont la spécificité réside dans le fait que **les dépenses auxquelles ils s'appliquent peuvent s'imputer au-delà des crédits ouverts**. Par définition, ce n'est pas le cas des crédits « de droit commun », qui sont limitatifs.

La spécificité des crédits évaluatifs s'explique par la nature incertaine des dépenses qu'ils financent : charges de la dette de l'État, remboursements, restitutions et dégrèvements d'impôts, 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. Ainsi, la mission *Engagements financiers de l'État* comporte deux programmes dotés de crédits évaluatifs (*Charge de la dette et trésorerie de l'État, Appels en garantie de l'État*) et deux programmes dotés de crédits limitatifs (*Épargne, Majoration de rentes*). 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.

---

(1) L'article 5 de la LOLF répartit par nature les crédits du budget de l'État en sept titres : dotations des pouvoirs publics, dépenses de personnel, dépenses de fonctionnement, charges de la dette de l'État, dépenses d'investissement, dépenses d'intervention, dépenses d'opérations financières.

*c) Les amendements de crédits ont une base de référence spécifique.*

Proscrite explicitement par l'article 47 de la LOLF, l'augmentation par amendement parlementaire du montant global des crédits d'une mission traduit également le fait qu'en matière d'amendements de crédits, la base de référence obéit à des règles spécifiques, qui sont quelque peu distinctes de celles longuement évoquées *supra*.

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+1, et non le montant voté pour la même mission au titre de l'année N. 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, supérieur, des crédits votés l'année précédente pour cette même mission.**

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* »<sup>(1)</sup>.

**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 chacun, on l'a vu *supra*, une base de référence possible pour l'initiative parlementaire. Pourraient alors être recevables des amendements de crédits au solde positif :

– 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 ;

---

(1) Décision n° 85-203 DC du 28 décembre 1985.

– 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 » (cf. *supra*).

**Par application du principe selon lequel la recevabilité financière est appréciée par référence à la base la plus favorable à l’initiative parlementaire, un amendement de majoration nette des crédits d’une mission peut être recevable**, à condition qu’il se borne à tirer les conséquences en loi de finances du vote, par au moins l’une des deux chambres du Parlement, d’un autre texte. Ainsi, l’adoption par l’Assemblée nationale d’un projet de loi de financement de la sécurité sociale prorogeant une compensation d’exonérations de cotisations de sécurité sociale au profit des agriculteurs permet d’augmenter par amendement parlementaire les crédits de la mission *Agriculture*, depuis laquelle est opérée la compensation aux organismes de sécurité sociale des exonérations en question.

*d) En matière d’amendements de crédits, les exigences de motivation sont 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 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 n’en comptant que 30...

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’a donc aucune réalité ; elle n’a d’ailleurs pas bien plus de sens.

**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. Le juge de la recevabilité devra alors apprécier la réalité de la compensation compte tenu du rythme de consommation des crédits.

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. Il est également admis de faire valoir une réduction des dépenses de personnel (il faut alors que l'amendement minore les crédits de titre 2), de fonctionnement ou d'investissement.

### **III.- LA PROTECTION DU DOMAINE DES LOIS DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE**

La mise en place 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<sup>(1)</sup>. 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 son 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 exclusive (V. de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale).

Le IV. de l'article L.O. 111-7 précise ainsi que « *les amendements non conformes aux dispositions du présent chapitre* [le chapitre I<sup>er</sup> 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'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 de la LOLFSS et une délégation du Bureau de l'Assemblée qui apprécie cette recevabilité pour les propositions de loi des députés.

---

(1) *Tout comme pour la LOLF, les dispositions relatives au respect de la LOLFSS s'imposent également au Gouvernement.*

Un choix différent a été fait au Sénat, où c'est la commission des Affaires sociales qui est chargée de l'examen de la recevabilité des amendements déposés au regard de la LOLFSS (alinéa 3 de l'article 45 du Règlement du Sénat).

On notera également qu'aux termes du IV. de l'article L.O. 111-7, « *tout amendement doit être motivé et accompagné des justifications qui en permettent la mise en œuvre* », la formulation retenue conduisant à rendre cette disposition également applicable aux amendements du Gouvernement. À l'instar de la règle, similaire, prévue par l'article 47 de la LOLF, l'exigence de motivation des amendements a pour but d'exclure des amendements purement indicatifs et sans portée réelle. Un amendement à la 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 <sup>(1)</sup>.

En vertu de l'article 34 de la Constitution <sup>(2)</sup>, le contrôle du respect de la LOLFSS 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 constitutionnelle 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 à la procédure d'examen des lois de financement <sup>(3)</sup>, il importe que le texte ne soit pas encombré de dispositions qui seraient étrangères à son objet.

Comme pour les lois de finances, la protection du domaine réservé des lois de financement passe par un contrôle spécifique, opposable aux initiatives parlementaires, qui vise à éviter la dispersion des mesures qui lui sont propres dans d'autres textes, ceci afin de favoriser un meilleur pilotage des comptes de la sécurité sociale pour en avoir une meilleure maîtrise, et à se prémunir contre l'immixtion dans son périmètre délimité de mesures extérieures à son objet (les « cavaliers sociaux ») qui nuiraient à sa lisibilité. Certaines dispositions peuvent néanmoins figurer indifféremment en loi de financement ou dans une loi ordinaire : il s'agit du « domaine partagé ».

---

(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) Article 34 de la Constitution : « 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 disposant 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, sous peine d'être mis en œuvre par voie d'ordonnance.

## A.— LE MONOPOLE DES LOIS DE FINANCEMENT

Aux termes de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale, certaines dispositions ne peuvent être adoptées que dans le cadre d'une loi de financement. Elles relèvent de son domaine exclusif, au sein duquel on distingue :

– un domaine exclusif et obligatoire, constitué par la détermination des conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale <sup>(1)</sup> ;

– et un domaine exclusif et facultatif, qui concerne d'une part l'affectation à un tiers d'une recette de la sécurité sociale et d'autre part, la création ou la modification de réductions ou d'exonérations de cotisations non compensées <sup>(2)</sup>.

Ce type de dispositions est donc irrecevable dans toute autre loi, y compris en loi de finances.

### 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 <sup>(3)</sup> : 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 qui s'imposent à eux au titre de l'article 40 de la Constitution.

Quelles sont, dès lors, celles des modifications qu'ils souhaitent apporter qui doivent impérativement figurer en loi de financement ?

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 comme ayant un impact sur les conditions générales de l'équilibre financier, l'ensemble des dispositions suivantes, telles que précisées par le I de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale <sup>(4)</sup> :

---

(1) I et II de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale.

(2) III et IV de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale.

(3) Article 47-1 de la Constitution : « Le Parlement vote les projets de loi de financement de la sécurité sociale dans les conditions prévues par une loi organique. ».

(4) Le II de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale dispose en effet que : « seules des lois de financement peuvent modifier les dispositions prises en vertu du I ».

– **les objectifs de dépenses** des régimes obligatoires de base et en particulier l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM), ainsi que les charges prévisionnelles des organismes concourant à leur financement, dont la liste est récapitulée dans l'encadré suivant ;

– **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 de 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**.

## LES ORGANISMES DANS LE CHAMP DE LA LOI 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 de base (CNAVPL de base)**, mais également **les régimes spéciaux de la SNCF et de la RATP** ainsi que la **caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL)**.

S'agissant des autres organismes 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 ;
- et enfin, les organismes qui financent et gèrent des dépenses relevant de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM).

Ils recouvrent l'ensemble des organismes dont les comptes sont présentés dans l'annexe 8 au projet de loi de financement de la sécurité sociale, que sont, à la date de publication du présent rapport :

- le Fonds de solidarité vieillesse (FSV) ;
- le Fonds de réserve pour les retraites (FRR) ;
- la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) ;
- 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) ;
- le Fonds d'intervention pour la qualité et la coordination des soins (FIQCS) ;
- le Fonds pour la modernisation des établissements de santé publics et privés (FMESPP) ;
- la Haute autorité de santé (HAS) ;
- l'Institut national de prévention et d'éducation pour la santé (INPES) ;
- l'Agence de la biomédecine (ABM) ;
- l'Institut national de la transfusion sanguine (INTS) ;
- l'Agence technique de l'information sur l'hospitalisation (ATIH) ;
- l'Agence nationale de la sécurité du médicament (ANSM), ex-Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé (AFSSAPS) ;
- l'Établissement de préparation et de réponse aux urgences sanitaires (EPRUS) ;
- 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) ;
- et l'Agence des systèmes d'information partagés de santé (ASIP).

Un amendement parlementaire qui propose, par exemple, de réduire une dépense dans le champ de l'ONDAM ou une recette affectée au régime général n'aura de place qu'en loi de financement, si la disposition proposée modifie les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale. 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 quels seuils doit-on considérer qu'une mesure financière a un impact sur l'équilibre de la sécurité sociale ou sur les conditions générales de son équilibre ?**

Si le Conseil constitutionnel a censuré le transfert, opéré en loi de finances rectificative, à hauteur de 460 millions d'euros, du droit de consommation sur les tabacs du budget de l'État vers la sécurité sociale, au titre 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* », il a en revanche jugé qu'un prélèvement de 53 millions d'euros sur le produit de la contribution sociale 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* »<sup>(1)</sup>. 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<sup>(2)</sup>.

On peut néanmoins se demander si cette jurisprudence du Conseil constitutionnel reste aujourd'hui valable : en effet, les exercices récents ont vu l'adoption de plusieurs dispositions ayant un impact massif sur l'équilibre financier de la sécurité sociale 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. Dès lors, et sauf revirement jurisprudentiel clairement exprimé par le Conseil constitutionnel, il n'est pas possible de proposer de mesure ayant un impact sur l'équilibre financier de la sécurité sociale dans un autre texte qu'en loi de financement de la sécurité sociale.

Pour contrecarrer l'irrecevabilité, dans toute autre catégorie de texte de loi, 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.

---

(1) Décision n° 2000-441 DC du 28 décembre 2000.

(2) Décision n° 2009-600 DC du 29 décembre 2009.

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 d'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 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 un milliard d'euros, et cela, 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.**

Cela ne signifie pas en revanche qu'il soit totalement impossible pour un amendement parlementaire de modifier une recette affectée à la sécurité sociale : soit cette modification porte sur des montants « modestes », comme il a été évoqué plus haut, soit il s'agit de **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 des 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.

## 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) 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. Bien que relevant de la catégorie des impositions de toute nature<sup>(1)</sup>, 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.

La modification de la clé 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 – taxes sur les tabacs, taxe sur les 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<sup>(2)</sup>.

**En revanche, la modification de la clé 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, ont logiquement été jugés recevables, 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 en effet ouverte en loi de finances par l’article 34 de la LOLF.

---

(1) Décision n° 90-285 DC du 28 décembre 1990.

(2) Décision n° 2000-441 DC du 28 décembre 2000.

### 3.– Les exonérations de cotisations non compensées

Relèvent en dernier lieu **du domaine exclusif, quoique facultatif**, des lois de financement **l'ensemble des mesures de création ou de modification des mesures de réduction ou d'exonération de cotisations de sécurité sociale non compensées** aux régimes obligatoires de base, comme l'indique le IV de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale.

En effet, par défaut, l'article L. 131-7 du même code prévoit que toute mesure de réduction ou d'exonération de cotisations sociales instituée à compter de 1994, fait l'objet d'une compensation intégrale par le budget de l'État<sup>(1)</sup>. Il est donc tout à fait cohérent que les exceptions à cette règle 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.

Depuis la mise en œuvre de la LOLFSS en 2005, dix-huit 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 nécessité, pour la première fois depuis la mise en place des lois de financement, le recours à une loi de financement rectificative de la sécurité sociale.

**Les initiatives parlementaires étant encadrées par l'article 40 de la Constitution, elles échappent donc par nature à l'application de cette règle : en effet, toute création ou extension d'une réduction ou d'une exonération de cotisations par amendement parlementaire doit être gagée pour les organismes concernés, et peut donc, sous cette réserve, être proposée en loi ordinaire.** Non gagé, un tel amendement serait irrecevable car créant une perte de recettes pour la sécurité sociale et non au titre de l'entorse au monopole des lois de financement.

En revanche, la lettre de la LOLFSS conduirait à déclarer irrecevable, en loi ordinaire – comme en loi de finances d'ailleurs –, tout amendement qui réduirait ou supprimerait une exonération ou une réduction de cotisations non compensée, que cette mesure ait ou non un impact sur les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale. Par exemple, un amendement proposant de plafonner l'exonération de cotisations patronales dont bénéficient les particuliers fragiles pour l'emploi d'une aide à domicile, voire de la supprimer, devrait obligatoirement figurer en loi de financement, cette mesure d'exonération n'étant pas compensée à la sécurité sociale.

---

(1) Ce principe de compensation, institué par la loi n° 94-637 du 25 juillet 1994 relative à la sécurité sociale, dite loi « Veil » pour les mesures d'exonérations mises en place après 1994, 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.

S'agissant des exonérations de cotisations compensées, la question de leur placement en loi de financement, en loi de finances ou en loi ordinaire fait l'objet d'un développement *infra*.

## B.– LE DOMAINE PARTAGÉ

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, récemment complété quant aux mesures de recettes <sup>(1)</sup>.

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 <sup>(2)</sup>. 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 d'entraîner soit un « *effet sur les recettes* » <sup>(3)</sup>, soit, s'agissant des dépenses, d'affecter « *directement l'équilibre financier de la sécurité sociale* » <sup>(4)</sup>.

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, non pas exceptionnelle, mais pérenne. 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 <sup>(5)</sup>.

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**. Il s'agissait certainement de protéger les lois de financement contre l'inscription dans leur champ d'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.

---

(1) Loi organique n° 2010-1380 du 13 novembre 2010 relative à la gestion de la dette sociale.

(2) A. du V. de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale.

(3) B. du V. de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale.

(4) C. du V. de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale.

(5) Décision n° 2006-544 DC du 14 décembre 2006.

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 recette.

La loi de financement peut également comporter des dispositions :

– « *relatives à l'assiette, au taux et aux modalités de recouvrement des cotisations modifiant les règles relatives aux cotisations et contributions affectées* »<sup>(1)</sup> aux organismes concernés, 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 ;

– « *relatives à la trésorerie et à la comptabilité* » des régimes et organismes concernés ;

– « *relatives au transfert, à l'amortissement et aux conditions de financement de l'amortissement de la dette* » portée par la caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) et relatives à la mise en réserve de recettes au profit de la sécurité sociale et à l'utilisation de ces réserves, en l'occurrence, par le Fonds de réserve des retraites (FRR) ; ces dispositions sont conçues dans une perspective pluriannuelle, puisqu'il est précisé, s'agissant de la mise en réserve de recettes, que celles-ci peuvent avoir une incidence financière sur les années ultérieures dès lors qu'elles présentent un caractère permanent ;

– « *relatives aux organismes qui financent et gèrent des dépenses relevant de l'ONDAM* »<sup>(2)</sup>. 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 ;

---

(1) Cette rédaction, telle qu'elle résulte des modifications opérées par la loi organique n° 2010-1380 du 13 novembre 2010 relative à la gestion de la dette sociale, est très confuse et semble résulter d'une erreur matérielle. Il faudrait en effet entendre que les lois de financement peuvent désormais comporter des dispositions : « relatives à l'assiette, au taux et aux modalités de recouvrement des cotisations et contributions affectées ». Cette rédaction entretient en outre un doute sur la possibilité de modifier en loi de financement le taux des cotisations sociales, alors qu'il va de soi que la modification des taux ne concerne que les contributions sociales.

(2) D. du V. de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale.

### LE CAS PARTICULIER DE LA CNSA

**La caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) est, depuis 2006, financée d'une part, par des contributions des régimes d'assurance maladie, qui correspondent à l'ONDAM médico-social, et d'autre part, par une fraction de CSG et la totalité du produit de la contribution de solidarité pour l'autonomie (CSA). L'enveloppe constituée par l'ONDAM médico-social finance exclusivement les établissements et services médico-sociaux pour les personnes âgées et pour les personnes handicapées ; les dépenses d'aide sociale – la prestation de compensation du handicap (PCH), l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) et le fonctionnement des maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) –, versées par la CNSA sous forme de concours aux départements, sont financées par les ressources propres de la caisse. **La CNSA figure bien à l'annexe 8 au PLFSS en tant qu'organisme qui finance et gère des dépenses relevant de l'ONDAM** : on pourrait considérer que ce n'est qu'à ce titre qu'elle relève du champ des lois de financement. Mais telle n'était pas l'intention du législateur organique, qui a introduit cette disposition au cours du débat parlementaire, afin d'inclure « *pleinement la CNSA dans le champ des lois de financement de la sécurité sociale* ».**

Au final, la rédaction retenue du D. du V. de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale a conduit le juge de la recevabilité financière à s'interroger : dans quelle mesure et pour lesquelles de ses composantes la CNSA se situe-t-elle dans le champ de la LFSS ?

Jusqu'à récemment, n'étaient jugés recevables en loi de financement que les amendements portant sur les dépenses de la CNSA relevant de l'ONDAM. Autrement dit, les amendements relatifs à l'APA ou à la PCH ou modifiant le produit de la contribution de solidarité pour l'autonomie qui finance ces deux dispositifs, étaient jugés cavaliers.

Il semble au contraire qu'il faille privilégier une autre interprétation, fidèle à la volonté du législateur organique, puisqu'elle permet également d'**arrimer définitivement et clairement la CNSA dans la sphère des organismes de sécurité sociale**. À défaut, la CNSA était condamnée à être un organisme « en lévitation », situé quelque part entre le champ de la loi de financement, celui de la loi de finances, voire celui de la loi ordinaire <sup>(1)</sup>.

Si des amendements modifiant la répartition de la contribution de solidarité pour l'autonomie – entre la prestation de compensation du handicap (PCH) et l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) – ont ainsi été déclarés irrecevables par le passé en loi de financement, il semble qu'une telle interprétation rigoriste ne doive plus prévaloir. **L'inclusion pleine et entière des dépenses et des recettes de la CNSA dans le champ de la loi de financement emporte une dernière conséquence : elle est résolument plus favorable à l'initiative parlementaire.**

– modifiant 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* ». Il s'agit notamment de pouvoir faire figurer en loi de financement les mesures de lutte contre la fraude menées par les différentes caisses et les organismes de sécurité sociale. À ce titre, a été déclaré recevable en

---

(1) En effet, si seules les dépenses financées au titre de l'ONDAM trouvaient leur place en loi de financement, cela signifiait que la modification de la CSA devait être opérée en loi de finances ou en loi ordinaire, et que la modification des modalités de participation des départements à la PCH ou à l'APA ou encore des critères relatifs à cette prestations ou à cette allocation ne pouvaient être opérés qu'en loi ordinaire.

loi de financement un amendement parlementaire proposant d'autoriser les agents de contrôle des organismes de sécurité sociale à exiger des bénéficiaires de prestations la production d'un certain nombre de documents, dans le cadre des missions qui sont les leurs : cette mesure de renforcement des pouvoirs de contrôle des caisses a, sinon pour effet, du moins pour objet principal, une modération des dépenses de sécurité sociale.

Le Conseil constitutionnel a néanmoins censuré des dispositions qui visaient à élargir le domaine facultatif des lois de financement aux mesures relatives à la gestion des risques, aux missions, à l'organisation ou à la gestion interne des régimes et organismes concernés, dès lors que celles-ci n'auraient que « *des incidences sur l'équilibre financier de ces régimes et organismes* », au motif qu'une telle extension 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 <sup>(1)</sup>. Ne sauraient ainsi figurer en loi de financement, car étant dénuées d'impact sur l'équilibre, des dispositions qui modifieraient la compétence des tribunaux des affaires de sécurité sociale (TASS) <sup>(2)</sup> ou encore les modalités de nomination des directeurs et agents comptables des organismes du régime général <sup>(3)</sup>.

Enfin, 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* ». Plus large que la formulation antérieure à 2005, qui se limitait à l'amélioration du contrôle du Parlement, cet aspect du domaine facultatif des lois de financement est interprété avec une relative souplesse : il suffit en effet que la mesure proposée concerne un champ relevant du financement de la sécurité sociale, qu'il s'agisse des dépenses, des recettes ou de la gestion financière de ces organismes. Sont donc recevables en loi de financement des amendements ayant pour objet de prévoir la remise d'un rapport annuel du Gouvernement au Parlement dressant un bilan de la gestion de trésorerie des organismes de sécurité sociale ou évaluant l'impact de la mise en place des « franchises médicales », ces dernières ayant été instaurées en loi de financement.

---

(1) Décision n° 2010-616 DC du 10 novembre 2010.

(2) Décision n° 2007-558 DC du 13 décembre 2007.

(3) Décision n° 2008-571 DC du 11 décembre 2008.

## LE CAS PARTICULIER DES EXONÉRATIONS COMPENSÉES

Parmi les dispositifs d'exonérations de cotisations sociales compensées par l'État, figurent deux grands types d'exonérations : **les exonérations à vocation générale** (la réduction générale de cotisations patronales dite « Fillon » et l'exonération de cotisations au titre des heures supplémentaires et complémentaires instituée par la loi du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat) et **les exonérations ciblées** (sur certains territoires, certains secteurs d'activité, etc.). Les premières sont 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.

Depuis le 15 février 2011, le produit du panier de recettes fiscales de l'État qui servait à 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). Autrement dit, **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). **Toute modification de ces allègements généraux devra donc à l'avenir être opérée exclusivement en loi de financement. En revanche, les règles demeurent inchangées s'agissant des exonérations de cotisations relatives aux heures supplémentaires.**

**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. Nous ne sommes donc pas dans le champ du monopole des lois de financement, qui ne s'applique qu'aux exonérations non compensées.

Dès lors, un amendement d'un député qui réduirait ou supprimerait un dispositif d'exonération de cotisations sociales peut être déposé indifféremment en loi de financement ou en loi ordinaire. La même règle prévaut s'agissant de la création d'une nouvelle exonération de cotisations ou de l'augmentation d'un dispositif d'exonération existant – sous réserve qu'il s'agisse bien d'une exonération compensée et que la perte de recettes pour les organismes de sécurité sociale soit correctement gagée.

On pourrait arguer que la majoration d'une exonération de cotisations ciblée - l'exonération pour l'emploi de travailleurs occasionnels agricoles, par exemple – constitue en réalité une charge pour l'État, – ce qui est en effet indéniable –, cette exonération étant compensée par le budget de l'État, sur les crédits de la mission *Agriculture*. 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.**

La souplesse dont il est fait preuve pour ménager l'initiative parlementaire en loi de financement ou en loi ordinaire – s'agissant des dispositifs d'exonération de cotisations sociales – conduit *a contrario* à refuser le dépôt de ces mêmes amendements en loi de finances. En effet, à partir du moment où est appliquée **la théorie dite du « gage-écran »**, des amendements proposant, en loi de finances, de majorer des exonérations compensées n'ont aucun effet sur le budget de l'État, leur seul effet étant la constitution d'une perte de recettes pour les organismes de sécurité sociale.

Ainsi, un amendement proposant, en loi de finances, de renforcer l'exonération de cotisations sociales pour l'embauche d'un salarié dans une commune classée en zone de revitalisation rurale (ZRR), est irrecevable, car l'amendement a pour objet principal de diminuer une recette de la sécurité sociale : il n'emporte donc directement qu'un seul effet, à savoir une perte de recettes pour les seuls organismes de sécurité sociale. La prise en considération de l'impact de la mesure sur le budget de l'État ne serait d'ailleurs pas plus favorable à l'initiative parlementaire : cet amendement serait alors déclaré irrecevable au titre de l'article 40 de la Constitution, car aggravant une charge publique.

Le même sort serait réservé à un amendement d'un député 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.

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.

La seule possibilité pour un amendement parlementaire de créer ou d'augmenter en loi de finances une mesure d'exonération compensée par une dotation budgétaire, consiste à amender le dispositif de compensation lui-même (qui est la contrepartie de la mesure d'exonération). Ainsi, un amendement de crédits majorant la dotation budgétaire compensant l'exonération de cotisations patronales pour les jeunes entreprises innovantes (JEI) en contrepartie de la réduction à due concurrence de crédits sur un autre programme sera recevable en loi de finances : il n'aura en revanche juridiquement aucun impact sur l'ampleur de l'exonération de cotisations patronales elle-même.

La seule possibilité pour un amendement parlementaire de modifier une exonération de cotisations compensée par de la fiscalité affectée – qu'il s'agisse de la créer ou de la supprimer, de l'augmenter ou de la réduire – consistera à amender le dispositif de cette fiscalité affectée. Ainsi, un amendement proposant de relever la fraction des droits de consommation sur les tabacs affectés au panier fiscal de compensation des exonérations de cotisations relative aux heures supplémentaires serait recevable en loi de finances : il sera néanmoins sans impact sur le niveau des allègements eux-mêmes.

Le tableau ci-après récapitule les conditions de la recevabilité financière des amendements parlementaires relatifs aux exonérations de cotisations compensées et non compensées.

<b>Exonération compensée par une dotation budgétaire</b>			
	<b>Loi ordinaire</b>	<b>Loi de finances</b>	<b>Loi de financement de la sécurité sociale</b>
Augmentation d'une exonération de cotisations	Recevable ( <i>gage-écran</i> )	Irrecevable ( <i>cavalier</i> si <i>gage-écran</i> ; si non, <i>charge</i> )	Recevable ( <i>gage-écran</i> )
Diminution d'une exonération de cotisations	Recevable ( <i>sans gage</i> )	Recevable ( <i>sans gage</i> )	Recevable ( <i>sans gage</i> )
<b>Exonération compensée par de la fiscalité affectée</b>			
	<b>Loi ordinaire</b>	<b>Loi de finances</b>	<b>Loi de financement de la sécurité sociale</b>
Augmentation d'une exonération de cotisations	Recevable ( <i>gage-écran</i> )	Irrecevable ( <i>cavalier</i> )	Recevable ( <i>gage-écran</i> )
Diminution d'une exonération de cotisations	Recevable ( <i>sans gage</i> )	Irrecevable ( <i>cavalier</i> )	Recevable ( <i>sans gage</i> )
<b>Exonération non compensée</b>			
	<b>Loi ordinaire</b>	<b>Loi de finances</b>	<b>Loi de financement de la sécurité sociale</b>
Augmentation d'une exonération de cotisations	Irrecevable ( <i>contraire à la LOLFSS</i> )	Irrecevable ( <i>contraire à la LOLFSS</i> )	Recevable ( <i>gage simple</i> )
Diminution d'une exonération de cotisations	Irrecevable ( <i>contraire à la LOLFSS</i> )	Irrecevable ( <i>contraire à la LOLFSS</i> )	Recevable ( <i>sans gage</i> )

#### C.- LES DISPOSITIONS ÉTRANGÈRES AU DOMAINE DES LOIS DE FINANCEMENT : LES « CAVALIERS SOCIAUX »

En loi de financement, les amendements des députés portant mesures 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 – de la LOLFSS 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 introduit 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. De tels amendements, modifiant un article du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 sur la réforme de l'indemnité temporaire de retraite outre-mer (ITR), ont été jugés recevables bien que n'ayant pas davantage d'impact sur l'équilibre financier de la sécurité sociale que l'article initial du projet de loi, l'ITR étant accordée aux seuls fonctionnaires retraités et relevant donc du strict financement de l'État. Le Conseil constitutionnel a censuré *in fine* cet article, qui ne présentait en outre pas un caractère permanent. S'il ne faisait aucun doute qu'ils étaient bien étrangers au domaine de la loi de financement, il a été considéré qu'une irrecevabilité systématique qui aurait été opposée à ces amendements aurait constitué une limitation excessive du droit d'amendement parlementaire, qui aurait en effet empêché dans les faits les députés d'amender un article du projet de loi. Le choix a donc été fait d'appliquer l'adage selon lequel il ne convient pas d'« être plus royaliste que le Roi ».

La même volonté de ne pas restreindre de manière excessive le droit d'amendement parlementaire a conduit à juger recevables au dépôt, en loi de financement, des amendements n'ayant pourtant pas d'incidence sur l'équilibre de la sécurité sociale, mais qui étaient très étroitement liés au dispositif proposé par le Gouvernement dans un article du projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2011 : il eût en effet été étonnant de refuser le dépôt d'amendements prévoyant les modalités de la conclusion d'accords d'entreprise relatifs au partage de la valeur ajoutée ou d'information des représentants des salariés sur le partage de la valeur ajoutée au sein de leur société, alors que l'article du projet de loi initial concernait le versement d'une prime aux salariés des entreprises distribuant des dividendes, dont l'objectif principal concernait donc bien le partage de la valeur ajoutée.

Au-delà de ces spécificités liées aux modalités de contrôle sur les lois de financement, constituent des « cavaliers sociaux » les dispositions :

– qui concernent des organismes qui ne relèvent pas du champ de la loi de financement ;

– qui n'ont pas d'incidence financière directe et suffisante sur les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale ;

– ou qui n'améliorent ni l'information, ni le contrôle du Parlement sur l'application des lois de financement.

Enfin, une dernière série de dispositions n'a pas sa place en loi de financement : il s'agit de celles qui empiètent sur le domaine de la loi organique.

## 1.– Les organismes hors champ de la loi de financement

En premier lieu, un amendement parlementaire à une loi de financement 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.

Il en est ainsi de **toutes les dispositions qui n'auraient d'impact que sur le budget de l'État**, par exemple la réduction du taux de TVA applicable aux fruits et légumes. Sur le même fondement, le Conseil constitutionnel a censuré la modification du régime du crédit d'impôt accordé aux entreprises créant ou participant à la création de crèches<sup>(1)</sup>. De la même manière, un amendement concernant l'aide médicale de l'État (AME) ou l'allocation aux adultes handicapés (AAH), entièrement financées par l'État, n'a pas sa place en loi de financement.

L'irrecevabilité serait également opposée à **des amendements qui ne concerneraient qu'un ou des régimes complémentaires** – qu'il soit d'assurance maladie (mutuelles, instituts de prévoyance par exemple) 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, pour l'une, la création de certains régimes de retraite complémentaire facultatifs<sup>(2)</sup>, prévoyant, pour l'autre, d'associer les organismes d'assurance maladie complémentaire aux recours des organismes de sécurité sociale contre les tiers responsables<sup>(3)</sup>.

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.

**Le cas particulier du Fonds CMU** mérite à cet égard d'être signalé au regard de la complexité de son mode de financement. Le Fonds CMU qui assure la gestion de la couverture maladie universelle complémentaire (CMUc) est, depuis 2009, financé exclusivement par une taxe sur les organismes complémentaires, complétée, le cas échéant, par une dotation de l'État. Du point de vue de ses sources de financement, la CMUc n'entre donc pas dans le champ des lois de financement. Certes, une grande partie de ses dépenses est constituée par un remboursement forfaitaire aux régimes de base des dépenses engagées au titre de la couverture complémentaire des bénéficiaires de la CMUc : on pourrait donc considérer que le Fonds CMU concourt bien au financement de ces régimes de base. Ce dernier ne figure toutefois pas dans l'annexe 8 au PLFSS qui regroupe l'ensemble de ces organismes dans le champ de la loi de financement. Cette analyse a donc conduit à déclarer irrecevables en loi de financement des amendements qui proposaient de modifier le régime de la contribution sur les organismes complémentaires affectée au Fonds CMU : ces amendements ont en revanche naturellement trouvé leur place en loi de finances.

---

(1) *Décision n° 2008-571 DC du 11 décembre 2008.*

(2) *Décision n° 2005-544 DC du 14 décembre 2006.*

(3) *Décision n° 2004-508 DC du 16 décembre 2004.*

Enfin, **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 dans le champ des LFSS, malgré son mode de financement – les cotisations sociales – et son statut d'administration publique. Seules les mesures qui ont un impact direct sur le financement de la branche 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 par exemple 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 fiche 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<sup>(1)</sup> ou encore la possibilité pour le salarié de convertir un repos compensateur de remplacement en une majoration salariale<sup>(2)</sup>, 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.

2.– Les dispositions dont l'incidence financière sur l'équilibre est trop indirecte

En effet, **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. Si la Haute autorité de santé (HAS) est effectivement financée par l'assurance maladie et est donc bien une instance située dans le champ des lois de financement, la modification de la composition de la commission de transparence de la HAS ou l'obligation de publication de certains de ses avis n'emporte aucune conséquence financière directe permettant de rattacher l'une de ces mesures à la loi de financement. Le Conseil constitutionnel censure chaque année des dispositions à ce titre : il a ainsi jugé qu'un élargissement des compétences de la HAS en matière de certification des logiciels d'aide à la prescription médicale<sup>(3)</sup> ou encore la modification des modalités de financement du centre national de gestion (CNG) des praticiens hospitaliers et des personnels de direction de la fonction publique hospitalière, qui concernait la contribution due au Centre par les établissements de santé<sup>(4)</sup>, avaient un effet trop indirect sur les dépenses des régimes obligatoires de base ou des organismes concourant à leur financement.

---

(1) Décision n° 2005-528 DC du 15 décembre 2005.

(2) Décision n° 2007-558 du 13 décembre 2007.

(3) Décision n° 2005-528 DC du 15 décembre 2005.

(4) Décision n° 2008-571 DC du 11 décembre 2008.

Ce n'est donc pas parce qu'un organisme est financé par un ou des régimes obligatoires de base que tout amendement le concernant a forcément sa place en loi de financement.

Cette règle trouve régulièrement à s'appliquer à **des amendements qui concernent 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, 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, si les règles d'organisation générale d'une profession médicale n'ont aucune incidence financière et sont donc étrangères à la loi de financement – qu'il s'agisse, par exemple, des compétences des chambres disciplinaires des ordres médicaux ou des règles relatives aux conventions médicales –, il peut, en revanche, être plus difficile de juger de la recevabilité d'amendements dont l'intention est d'assurer une meilleure maîtrise des dépenses de santé.

Tel est bien l'objet d'amendements proposant, par exemple, de grouper les commandes des établissements de santé pour la passation de certains marchés de fournitures ou de services, d'interdire la vente, par les laboratoires pharmaceutiques, de quantités disproportionnées de produits de santé aux officines de pharmacie ou encore de faciliter la création de groupements de coopération sanitaire entre établissements de santé publics et privés. L'incidence financière de ces dispositions sur les dépenses des régimes de base ou des organismes concourant à leur financement – en l'occurrence, sur les dépenses au titre de l'ONDAM – n'est cependant pas suffisamment directe pour qu'elles trouvent leur place en loi de financement. Le même motif a conduit le Conseil constitutionnel à censurer des dispositions visant par exemple à favoriser le développement de modes de prise en charge alternatifs à l'hospitalisation et organiser le développement des activités de dialyse à domicile, ou encore à expérimenter l'annualisation du temps de travail des praticiens hospitaliers<sup>(1)</sup>. La diffusion, sur les sites informatiques des établissements de santé, d'informations relatives aux tarifs et honoraires des professionnels de santé qui y exercent<sup>(2)</sup> ou encore l'expérimentation d'une carte Vitale sur clé USB<sup>(3)</sup> n'ont pas davantage été considérées comme relevant du domaine de la loi de financement.

**Le champ de la loi de financement est, de ce point de vue, très restrictif : une mesure n'ayant qu'une faible incidence financière n'a pas non plus sa place en loi de financement**, conformément à la jurisprudence du Conseil constitutionnel en la matière ; l'effet financier de l'affiliation obligatoire au régime général de personnes exerçant une activité occasionnelle auprès d'une autorité publique indépendante n'a pas été jugé suffisamment important pour justifier sa

---

(1) *Décision n° 2010-620 DC du 16 décembre 2010.*

(2) *Décision n° 2008-571 DC du 11 décembre 2008.*

(3) *Décision n° 2007-558 DC du 13 décembre 2007.*

place en loi de financement<sup>(1)</sup>, pas plus que la modification des conditions de vente des médicaments non consommés en France et susceptibles d'être vendus hors du territoire national<sup>(2)</sup>. Le Conseil a également censuré un article de la loi de financement qui confirmait l'absence de prise en charge par l'assurance maladie des actes effectués ou prescrits pour répondre à des exigences résultant d'une réglementation extérieure ou souscrites dans le cadre d'une démarche contractuelle, au motif que ces dispositions, « *par leur portée limitée, n'affecteraient pas de façon significative l'équilibre financier des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale* »<sup>(3)</sup>.

En tout état de cause, une disposition relative à des règles d'organisation, à la gestion interne des organismes dans le champ de la loi de financement ou à des procédures d'information, de consultation ne saurait être considérée comme ayant, par elle-même, un impact financier suffisant pour justifier son rattachement aux LFSS. Si, comme on l'a vu, **la LOLFSS autorise à faire figurer en loi de financement des dispositions modifiant les règles relatives à la gestion des risques par les régimes de base, ainsi que les règles d'organisation ou de gestion interne de ces régimes ou des organismes concourant à leur financement, celles-ci n'y ont leur place qu'à condition de modifier les conditions générales de l'équilibre financier**. A donc été déclaré irrecevable à ce titre un amendement proposant de faire siéger des représentants des usagers au conseil de l'union nationale des caisses d'assurance maladie (UNCAM), le Conseil constitutionnel ayant également censuré une disposition visant à renforcer le rôle de l'Union des caisses nationales de sécurité sociale (UCANSS) en matière de formation professionnelle au sein des branches de sécurité sociale<sup>(4)</sup>.

### 3.— Les dispositions n'améliorant pas l'information ou le contrôle du Parlement sur l'application des lois de financement

Enfin, une troisième série de dispositions demeurent étrangères au domaine de la loi de financement : celles **qui ne relèvent pas de l'amélioration de l'information ou du contrôle du Parlement sur l'application des lois de financement**.

Si cette règle est, comme on l'a dit, interprétée avec une certaine souplesse, il faut néanmoins que les dispositions proposées concernent un champ financé par les régimes de base ou les organismes concernés et que leur objet soit bien financier. Ainsi, ne saurait être considéré comme entrant dans cette catégorie un amendement prévoyant la remise d'un rapport au Parlement sur l'amélioration de la formation des personnels des EHPAD, car si ces derniers sont bien financés par l'ONDAM médico-social, la question de la formation de leurs personnels ne présente aucun lien direct avec l'équilibre général de la sécurité sociale. Il en serait de même pour un amendement prévoyant la remise d'un rapport au

---

(1) Décision n° 2007-558 DC du 13 décembre 2007.

(2) Décision n° 2009-596 DC du 22 décembre 2009.

(3) Décision n° 2003-486 DC du 11 décembre 2003.

(4) Décision n° 2010-620 DC du 16 décembre 2010.

Parlement dressant un bilan du plan « métiers de la petite enfance ». Le Conseil constitutionnel interprète d'ailleurs cette règle avec la plus grande rigueur, puisqu'il a notamment 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 <sup>(1)</sup>. En l'espèce, le Conseil a considéré que si les hôpitaux sont bien financés par l'ONDAM, la transmission au Parlement d'informations relatives aux établissements de santé pris individuellement ne relève pas du champ des lois de financement.

#### 4.— Les dispositions empiétant sur le domaine organique <sup>(2)</sup>

Enfin, **ne peuvent pas davantage figurer en loi de financement les dispositions empiétant sur le domaine de la loi organique**. De tels amendements, lorsqu'ils sont déposés par les députés, sont déclarés irrecevables au dépôt car contraires aux dispositions de la LOLFSS, dans la mesure où celle-ci délimite, comme on l'a vu, très clairement le champ exclusif ou facultatif de la loi de financement et elle seule peut le faire. 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 LFSS 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 attribue au seul Gouvernement la compétence de la liste et du périmètre des sous-objectifs (et la disposition proposée est en ce sens contraire à la LOLFSS), mais qui plus est, la règle proposée est du domaine organique et n'a pas à figurer en loi de financement <sup>(3)</sup>.

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 PLFSS relative aux exonérations de cotisations sociales ou précisant le contenu du programme de qualité et d'efficacité (PQE) de la branche maladie, les jugeant contraires à l'article 34 de la Constitution, qui règle le partage entre les domaines de la loi et de la loi organique.

---

(1) *Décision n° 2010-620 DC du 16 décembre 2010.*

(2) *Ces dispositions sont bien étrangères à la loi de financement, bien que le vocable de « cavalier social » ne leur soit pas particulièrement approprié.*

(3) *Décision n° 2010-620 DC du 16 décembre 2010 : « 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. ».*

## D.– COMMENT AMENDER LES OBJECTIFS DE DÉPENSES DE LA SÉCURITÉ SOCIALE ?

La LOLFSS définit la structure des lois de financement de l'année : celles-ci comportent obligatoirement **quatre parties** relatives, respectivement, 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)<sup>(1)</sup>. 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 concernant 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 concernant les recettes et 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.

S'ils doivent respecter le découpage 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**.

---

(1) 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.

À l'instar des dispositions de l'article 47 de la LOLF ouvrant aux parlementaires la faculté nouvelle de majorer les crédits d'un programme au sein d'une mission <sup>(1)</sup>, **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* » <sup>(2)</sup>.

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. Ainsi, serait à l'évidence irrecevable un amendement qui supprimerait les franchises médicales – ce qui constitue bien une charge pour l'assurance maladie, puisqu'elle sera amenée mécaniquement à augmenter ses remboursements de soins – en gageant celle-ci par la diminution d'une autre dépense, par exemple une moindre prise en charge par l'assurance maladie des frais d'hospitalisation. Sera en revanche recevable un amendement majorant, en quatrième partie de la loi de financement, c'est-à-dire au titre des dépenses de l'année suivante, au sein de l'ONDAM, le sous-objectif de dépenses de soins de ville, et diminuant à due concurrence le sous-objectif de dépenses relatives aux établissements de santé tarifés à l'activité.

**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 logiquement été jugé recevable un amendement proposant la diminution nette, à hauteur d'un 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 <sup>(3)</sup>, 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 : ceux-ci ne sont aujourd'hui pas déclinés en pratique, rendant donc impossible, par amendement parlementaire, toute modification les concernant.

---

(1) C du II. du présent chapitre.

(2) Décision n° 2005-519 DC du 29 juillet 2005.

(3) 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 ».

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. 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.

Le IV. de l'article L.O. 111-7-1 du code de la sécurité sociale précise que « *tout amendement doit être motivé et accompagné des justifications qui en permettent la mise en œuvre* », encore une fois par parallélisme avec la règle retenue par l'article 47 de la LOLF. Si cette règle s'applique à tout amendement à la loi de financement, quel que soit son auteur, elle revêt une signification particulière s'agissant des amendements aux objectifs de dépenses de la sécurité sociale : en effet, il s'agit de faciliter le contrôle de la recevabilité de ces amendements, par des indications précises sur les dépenses visées par l'amendement, – qu'il s'agisse d'une diminution nette d'un sous-objectif de dépenses ou d'un réaménagement de dépenses entre plusieurs sous-objectifs d'un même objectif –, dans la mesure où, formellement, le dispositif de l'amendement se contente d'indiquer les montants sur lesquels il souhaite intervenir.

**Enfin, peut-on, au même titre que les objectifs de dépenses, amender les prévisions de recettes des régimes obligatoires de base et des organismes concourant à leur financement ?**

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 déposés en loi de financement rectificative, visant à corriger, pour l'année en cours, les 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 par la commission des comptes de la sécurité sociale <sup>(1)</sup> 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.

---

(1) Créée en 1979 et consacrée par la loi n° 94-637 du 25 juillet 1994 relative à la sécurité sociale, la commission des comptes de la sécurité sociale est chargée d'analyser les comptes des régimes obligatoires : les données financières qu'elle publie et qui lui sont fournies par la direction de la sécurité sociale sont celles qui servent officiellement pour fonder les prévisions de recettes et de dépenses de la sécurité sociale.



## EXAMEN EN COMMISSION

*Lors de sa réunion du mardi 21 février 2012, la Commission examine le rapport d'information de M. Jérôme Cahuzac sur la recevabilité financière des initiatives parlementaires.*

**M. le président Jérôme Cahuzac.** En application de ce qui tend à devenir une coutume au sein de notre Commission, je vous propose aujourd'hui d'autoriser la publication d'un rapport sur les règles de recevabilité financière des initiatives parlementaires.

Mes prédécesseurs Pierre Méhaignerie, en 2006, Jacques Barrot, en 1994, Christian Goux, en 1982, Robert-André Vivien, en 1980, et Jean Charbonnel, en 1971, avaient en effet souhaité faire le point sur ce qui est l'une des prérogatives confiées par le Règlement de notre Assemblée au Président de la commission des Finances.

**M. Gilles Carrez, rapporteur général.** C'est un rapport qui s'inscrit dans une longue tradition !

**M. le président Jérôme Cahuzac.** Le rapport que je vous présente intervient au terme d'une législature marquée par un fonctionnement nouveau de notre Commission, présidée depuis 2007 par un membre de l'opposition. Je crois pouvoir dire que cette situation inédite n'a pas modifié la manière dont ont été appliqués l'article 40 de la Constitution et les lois organiques relatives aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale.

Sous l'actuelle législature, le taux d'amendements irrecevables par session a varié entre 3,9 et 7,3 %, une fourchette plus étroite que sous la précédente législature (2,5 à 12,6 %). Il faut dire que la douzième législature avait été marquée par quelques textes ayant donné lieu à un dépôt massif d'amendements.

Comme Didier Migaud l'avait fait avant moi, je me suis efforcé d'appliquer avec rigueur et discernement les règles de recevabilité financière, en ayant à cœur de préserver autant que possible l'initiative parlementaire. J'ai par exemple considéré que l'étude d'impact annexée à un projet de loi vaut intention du Gouvernement, et qu'un amendement parlementaire qui propose de traduire cette intention en disposition législative doit être jugé recevable.

Au-delà de quelques avancées ou précisions jurisprudentielles de ce type, le rapport présente également la procédure d'examen de la recevabilité financière, assez largement remaniée à l'occasion de la dernière réforme de notre Règlement, elle-même consécutive à la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008.

Comme vous le savez, il appartient désormais au Président de la commission permanente saisie d'un texte de faire appliquer l'article 40, la LOLF et la LOLFSS. Le Règlement prévoit toutefois une sorte de filet de sécurité, permettant à tout moment la saisine du Président de la commission des Finances, afin de s'assurer qu'une modification introduite sur initiative parlementaire respecte bien les prescriptions constitutionnelles et organiques.

Sans revenir sur un débat qui excède le cadre du rapport que je vous présente aujourd'hui, je voudrais simplement signaler que l'article 40, en dépit des critiques qui lui sont adressées de toutes parts, a survécu à deux débats constitutionnels sous cette législature – la révision de 2008 et celui, inabouti, de l'an dernier – et qu'il demeure l'un des rares articles dont pas une virgule n'a été modifiée depuis 1958.

Le rapport permet également d'actualiser certains passages de celui de Pierre Méhaignerie ; je pense en particulier à la question du domaine des lois de financement de la sécurité sociale. En 2006, la LOLFSS n'avait que quelques mois d'existence ; depuis lors, les contours des cavaliers sociaux ont pu être précisés, par les Présidents de la commission des Finances comme par le Conseil constitutionnel. Il faut néanmoins dire que le caractère parfois ésotérique de la jurisprudence du Conseil pose encore un certain nombre de difficultés.

Le rapport mentionne également les évolutions intervenues au Sénat en matière de contrôle des initiatives parlementaires, après que le Conseil constitutionnel a rappelé à l'ordre l'autre assemblée, qui n'avait pas mis en place de contrôle de recevabilité systématique et *a priori*.

Je n'entrerai pas davantage dans les détails du rapport à ce stade. Je l'ai voulu avant tout pédagogique, afin que chacun d'entre nous puisse exercer dans les meilleures conditions son droit d'initiative, qui reste, à mon sens, l'un des piliers de notre démocratie et du fonctionnement de notre Parlement.

À titre plus personnel, je déplore que nous ayons manqué les deux occasions qui nous ont été données de sceller le sort de cet article funeste pour le droit d'initiative des parlementaires. Je reste, de surcroît, persuadé de l'inefficacité de l'article 40 pour maîtriser la dépense publique tant il est vrai que les dérapages constatés ont résulté bien davantage d'initiatives gouvernementales que d'initiatives parlementaires.

*La Commission autorise ensuite la publication du rapport d'information.*

\*

\* \*

## ANNEXE ÉLÉMENTS STATISTIQUES SUR LA RECEVABILITÉ FINANCIÈRE

### RECEVABILITÉ DES AMENDEMENTS DÉPOSÉS EN SÉANCE PUBLIQUE

Sessions ordinaires et extraordinaires	Nombre d'amendements parlementaires déposés	Nombre d'amendements irrecevables	% d'amendements irrecevables
<b>XI<sup>ème</sup> législature</b>	<b>47 697</b>	<b>2 932</b>	<b>6,2 %</b>
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 %
<b>XII<sup>ème</sup> législature</b>	<b>240 474</b>	<b>24 612</b>	<b>10,2 %</b>
2002-2003	34 956	2 901	8,2 %
2003-2004	26 372	1 892	7,2 %
2004-2005	25 924	645	2,5 % <sup>(1)</sup>
2005-2006	147 471	18 575	12,6 %
2006-2007	5 751	599	10,4 %
<b>XIII<sup>ème</sup> législature (jusqu'en octobre 2011)</b>	<b>65 184</b>	<b>3 400</b>	<b>5,2 %</b>
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 %

(1) 5,7 % compte non tenu des 14.688 amendements sur le projet de loi relatif à la régulation des activités postales, déclarés irrecevables au regard de l'article 41.

**RECEVABILITÉ DES AMENDEMENTS DÉPOSÉS EN COMMISSION**

Sessions ordinaires et extraordinaires	Nombre d'amendements parlementaires déposés	Nombre de consultations du Président de la commission des Finances <sup>(1)</sup>	Nombre d'amendements irrecevables	% d'amendements irrecevables
2008-2009 <sup>(2)</sup>	6 075	2 269	348	5,7 %
2009-2010	11 648	1 614	582	5,0 %
2010-2011	6 382	1 300	371	5,8 %

**RECEVABILITÉ DES PROPOSITIONS DE LOI**

Sessions ordinaires et extraordinaires	Nombre de PPL déposées	Nombre de décisions du Président de la commission des Finances concluant à l'irrecevabilité totale ou partielle	% de décisions concluant à l'irrecevabilité
2008-2009	324	6	1,9 %
2009-2010	347	5	1,4 %
2010-2011	350	1	0,3 %

(1) Y compris l'examen de la recevabilité des amendements déposés en commission des Finances

(2) Les statistiques des sessions 2008-2009 tiennent compte des décisions concernant les amendements déposés en commission mais également de celles relative aux modifications adoptées par les commissions saisies au fond (cf. chapitre I, II, B).

## INDEX

### A

Action (modification) *Voir* Amendements de crédits: Modification de la nomenclature budgétaire  
Administrations de sécurité sociale (ASSO), 35  
Administrations publiques locales (APUL), 34  
Affranchissement (frais), 93  
Agence française de développement (AFD), 38  
Aide médicale de l'État (AME), 159  
Allocation aux adultes handicapés (AAH), 159  
Amendements de crédits, 137  
    Autorisations d'engagement et crédits de paiement, 138  
    Base de référence, 55  
    Crédits évaluatifs, 139  
    Dépenses de personnel (Titre II), 139  
    Loi de finances rectificative, 142  
    Modification de la nomenclature budgétaire, 134, 135, 136  
    Motivation, 142  
Amendes et sanctions, 85  
Apprentissage, 44  
Assemblées parlementaires (dépenses), 89  
Association générale des institutions de retraite des cadres, AGIRC), 36  
Association pour le régime de retraite complémentaire des salariés (ARRCO), 36  
Associations  
    À but non lucratif, 46  
    Syndicales de propriétaires, 34  
Autorités administratives indépendantes (AAI), 32  
Autorités publiques indépendantes (API), 32

### B

Banque de France, 38  
Base de référence, 47  
    Droit existant, 48  
        Droit international et communautaire, 50  
        Jurisprudence des juridictions suprêmes, 51  
        Législation en vigueur, 48  
        Réglementation en vigueur, 49  
        Situations de fait, 52  
    Droit proposé, 53  
        Charge, 53  
        Concurrence de deux textes, 55  
        Intentions du Gouvernement, 56  
        Navette parlementaire, 54  
        Perte de recettes, 53  
        Sous-amendements, 56  
        Texte adopté par la commission saisie au fond, 53  
        Textes en discussion, 53  
Bases de données, 95  
Bouclier fiscal, 75  
Budget annexe, 111

### C

Caisse centrale de réassurance (CCR), 41  
Caisse des dépôts et consignations (CDC), 38  
Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA), 153  
Caisses de crédit municipal, 35  
Cavaliers budgétaires, 118  
    Définition, 118  
    Dispositions étrangères à l'information et au contrôle du Parlement, 122  
    Dispositions n'affectant pas l'équilibre budgétaire, 119  
    Dispositions relatives aux collectivités territoriales n'affectant pas l'équilibre de l'année, 121  
    Domaine exclusif des lois de financement de la sécurité sociale, 122  
    Recevabilité d'un amendement parlementaire à une disposition gouvernementale cavalière, 119  
Cavaliers sociaux, 163

Incidence financière directe, 160  
Règles d'organisation et de gestion interne des organismes, 162  
relations du travail, 160  
Centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS), 39  
Charge  
  De trésorerie, 94  
  Directe et certaine, 88  
    Caractère cumulatif, 89  
    Charge facultative, 100  
    Charge future, 101  
    Exemples, 89  
    Nouvelle compétence ou nouvelle mission, 90  
  Incertaine  
    Dépense déjà existante, 93  
    Dispositions non normatives, 92  
    Sens indéterminé, 93  
  Indirecte, 96  
    État employeur, 98  
    Exemples, 97  
  Commission mixte paritaire, 24  
Communication (dépenses), 94  
Compensation charge/recette, 105  
  Affectation d'une recette à une personne morale, 106  
  Affiliation à un régime de sécurité sociale, 105  
Compte d'affectation spéciale, 111  
Contribution au service public de l'électricité (CSPE), 43  
Contrôle fiscal, 69  
Conventions internationales  
  Recevabilité financière des amendements à un projet de loi d'approbation ou de ratification, 17  
Cotisations volontaires obligatoires (CVO), 47  
Crédit d'impôt, 73

## D

Dégrèvements, 71  
Dexia, 40  
Droits sociaux (ouverture), 91

## E

Emploi public, 90  
Emprunt public, 92  
Enquêtes publiques, 95  
Entreprises publiques, 40  
Enveloppe constante  
  Dotations budgétaires aux collectivités territoriales, 104  
  Fléchage de la dépense, 105  
Établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD), 39  
Établissements et services d'aide par le travail (ESAT), 39  
Établissements publics fonciers, 34  
Étalement dans le temps (d'une dépense), 93  
État employeur *Voir* Charge indirecte  
Études d'impact *Voir* Droit proposé - Intentions du Gouvernement  
Exonération de cotisations  
  compensées, 155  
  non compensées, 150  
Expérimentation, 100  
Expropriation, 99

## F

Fichiers *Voir* Bases de données  
Fiscalité locale  
  Dégrèvement, 83  
  Exonération, 83  
Fonds  
  Couverture maladie universelle (CMU), 159  
  Innommés, 105  
  Interprofessionnels, 45

Formation professionnelle, 44  
France Télévisions, 39

## G

Gage  
À due concurrence, 85  
Catégories de personnes publiques, 83  
Conseil constitutionnel, 81  
Création ou majoration d'une taxe additionnelle, 84  
Double gage, 83, 130  
Exemples, 87  
Immédiat, 87  
Levée, 81  
Majoration d'une recette existante, 84  
Multiple, 82  
Sous-amendement, 56, 86  
Texte en navette, 86  
Garantie financière (de l'État ou d'une personne publique), 99  
Groupement  
D'intérêt économique (GIE), 39  
D'intérêt public (GIP), 39  
De coopération sanitaire (GCS), 37

## H

Hôpitaux, 37

## I

Indexation, 99  
Institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'État et des collectivités publiques (IRCANTEC), 36  
Intentions du Gouvernement *Voir* Base de référence

## J

Jurisprudence *Voir* Base de référence

## L

La Poste, 41  
Loi constitutionnelle, 15  
Loi de finance rectificative  
Domaine exclusif, 112  
Loi de financement de la sécurité sociale, 142–70  
Domaine exclusif, 144  
Objectifs de dépenses, 164  
Prévisions de recettes, 166  
Sous-objectifs de dépenses, 166  
Loi de finances  
Article d'équilibre, 123, 124, 126, 129, 130  
Bipartition, 123, 124, 126  
Placement des amendements relatifs à l'impôt sur le revenu, 127  
Recevabilité d'un amendement parlementaire à une disposition gouvernementale indûment placée, 125  
Cavaliers *Voir* Cavaliers budgétaires  
Domaine exclusif, 110  
Facultatif, 111  
Affectation de recettes au sein du budget de l'État, 111  
Évaluation des prélèvements sur recettes, 112  
Octroi de la garantie de l'État, 112  
Prise en charge par l'État des dettes de tiers, 112  
Règles d'utilisation des surplus de recettes, 112  
Obligatoire, 110  
Autorisation de percevoir l'impôt, 110  
Dispositions relative à la trésorerie de l'État, 110  
Détermination de l'équilibre budgétaire, 110  
Évaluation des ressources de l'État, 110  
Fixation d'un plafond de dépenses et d'emplois, 110

- Domaine interdit *Voir* Cavaliers budgétaires
- Domaine partagé, 113
  - Comptabilité de l'État et responsabilité pécuniaire des agents publics, 117
  - Concours de l'État aux collectivités territoriales, 115
  - Dispositions affectant les dépenses budgétaires de l'année, 114
  - Information et contrôle du Parlement, 116
  - Mesures fiscales, 113
- Domaine partagé - Approbation des conventions financières (y compris fiscales), 116
- Première partie, 125
  - Placement des mesures fiscales, 126
- Seconde partie, 121, 128
  - Approbation des conventions financières, 132
  - Comptabilité de l'État et responsabilité pécuniaire des agents publics, 132
  - Effet différé sur les ressources de l'État, 129
  - Fiscalité affectée, 131
  - Fiscalité locale et à la répartition des concours de l'État aux collectivités territoriales, 129
  - Information et contrôle du Parlement, 132
  - Octroi de la garantie de l'État, 132
  - Placement des mesures fiscales, 126
  - Prise en charge par l'État des dettes de tiers, 132
- Loi de finances rectificative
  - Bipartition, 133
- Loi de programmation, 17
- Loi de règlement
  - Domaine exclusif, 112
- Loi organique, 16
- Loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale (LOLFSS)
  - Domaine exclusif, 163

## M

- Mission (création) *Voir* Amendements de crédits: Modification de la nomenclature budgétaire
- Modulation des recettes, 68

## N

- Nationalisation, 92
- Navette parlementaire *Voir* Base de référence
- Nomenclature budgétaire, 134

## O

- Objectif national de dépenses d'assurance maladie
  - Champ, 146
- Offices publics de l'habitat (OPH), 34, 35
- Opérateurs de l'État, 30
- Organismes divers d'administration centrale (ODAC), 33

## P

- Performance des crédits
  - Modification par amendement parlementaire, 136
- Perte de recettes
  - Absence de prise en compte des effets induits, 65
  - Certaine, 67
  - Directe, 66
  - Eventuelle, 65
  - Facultative, 65
  - Future, 65
  - Portée juridique floue, 67
  - Prélèvement forfaitaire libératoire, 70
  - Produit non encore perçu, 64
  - Sanctions, 68
- Préalable parlementaire, 15, 27
- Préemption, 99
- Prélèvement sur recettes
  - Création, 79, 80
  - De l'État, 75
  - Des collectivités territoriales, 78

- Diminution du montant, 78
- Majoration du montant, 78
- Répartition du produit, 79
- Privatisation, 66, 85
- Programme (création) *Voir* Amendements de crédits: Modification de la nomenclature budgétaire
- Propositions de loi
  - sénatoriales (recevabilité), 21
- Propositions de résolution
  - Autres, 19
  - En application de l'article 34-1, 19
  - tendant à la création d'une commission d'enquête, 19
- Propositions de résolution, 18
- Prorogation d'un dispositif non permanent, 49

## R

- Radio France, 39
- Rapport (demande), 95
- Recouvrement de l'impôt, 69
- Référendum local, 20
- Régie autonome des transports parisiens (RATP), 41
- Régies, 34
- Régimes complémentaires, 159
- Remboursement d'impôt, 72
- Réseau ferré de France (RFF), 39
- Responsabilité des personnes publiques, 99

## S

- Sénat
  - Procédure applicable en matière de recevabilité, 27
- Services départementaux d'incendie et de secours (SDIS), 34
- Services publics d'assainissement non collectif (SPANC), 34
- Situation de fait *Voir* Base de référence
- Société nationale des chemins de fer français (SNCF), 41
- Sous-amendement (recevabilité financière), 16
- Structures
  - Champ des structures coûteuses, 90
  - Création, 90
  - Fusion, 103
  - Non coûteuses, 95
- Syndicat des transports d'Île-de-France (STIF), 35
- Syndicats, 47

## T

- Traités *Voir* Base de référence
- Transfert de charge, 102
  - Au sein d'une même personne ou catégorie, 103
  - Délégation de compétence, 104
  - Transfert de propriété, 103
- Trésorerie
  - Perte de recettes, 70

## U

- Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (UNÉDIC), 36
- Unité de vote, 61

## V

- Versement transport, 113