



N° 5107

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 23 février 2022.

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 la recevabilité organique des amendements à l'Assemblée nationale*

ET PRÉSENTÉ PAR

M. ÉRIC WOERTH,

président de la commission des finances,
de l'économie générale et du contrôle budgétaire

PRÉFACE

Cela devient une tradition établie : le président de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire présente, à la fin de chaque législature, un rapport d'information sur la recevabilité financière des initiatives parlementaires.

Cette neuvième édition constitue un bréviaire indispensable pour connaître et comprendre les subtilités de l'application de l'article 40 de la Constitution ainsi que les dispositions des lois organiques relatives aux lois de finances (LOLF) et aux lois de financement de la sécurité sociale (LOLFSS).

Béotiens et spécialistes auront plaisir à découvrir les raffinements des jurisprudences relatives à « *l'État employeur* », aux expérimentations, à la « *charge de gestion* », ainsi que les exemples de « *cavaliers budgétaires* » ou de « *cavaliers sociaux* ».

L'aridité de la matière rend d'autant plus précieux ce rapport d'information, didactique et pédagogique, qui présente avec détail et précision la jurisprudence à la fois abondante et bien établie par les présidents successifs de la commission des finances.

Ce rapport relève également l'augmentation vertigineuse du nombre d'amendements soumis à l'examen de la recevabilité financière. Au début de la décennie 1980, 1 500 amendements étaient examinés chaque année au titre de la recevabilité financière. Sous cette législature, ce sont 20 000 amendements qui ont été examinés chaque année au même titre, contre 10 000 sous la précédente législature, soit un doublement. Cette évolution quantitative est cohérente avec la hausse significative du nombre d'amendements déposés sous cette législature. Au delà des conséquences en termes de conditions d'examen de la recevabilité, cette tendance nous oblige à nous interroger sur la qualité de l'élaboration de la loi, lorsque plus de 27 000 amendements sont déclarés irrecevables au titre de l'article 40 de la Constitution et des dispositions organiques financières au cours de cette législature.

Comme ses prédécesseurs, le président de la commission des finances a visé à concilier le respect des exigences organiques et constitutionnelles avec la volonté de favoriser l'initiative parlementaire.

La sévérité parfois ressentie dans l'application des règles de recevabilité financière est compensée par l'aide individualisée dont bénéficient les députés, en amont et en aval du dépôt de leurs amendements. Ainsi, toute décision de recevabilité financière est motivée et peut faire l'objet d'une explication détaillée à la demande du député, auteur de l'amendement.

En sus, il est possible aux députés et à leurs collaborateurs de prendre contact avec les services du président de la commission des finances, afin de vérifier la recevabilité financière d'un amendement avant son dépôt. Je salue cette tradition d'accompagnement, qui garantit l'appropriation de la jurisprudence applicable.

Le rapport d'information retrace aussi la démarche d'unification de la recevabilité financière à tous les stades de la procédure parlementaire, favorisant ainsi la compréhension de la jurisprudence applicable. Je me félicite de la croissance notable, sous cette législature, du nombre d'amendements renvoyés pour avis au président de la commission des finances par ceux des autres commissions. Ainsi, ce sont plus de 13 000 amendements qui ont été renvoyés par les sept autres commissions permanentes et les commissions spéciales, contre un peu moins de 4 000 au cours de la précédente législature. Les avis émis sont généralement suivis par les présidents de commission.

Conformément à la pratique constante, j'ai délégué au président de la commission des finances le soin d'apprécier la recevabilité financière des amendements déposés en vue de la séance publique, dont j'ai systématiquement suivi les avis.

Enfin, le rapport présente les modifications récentes issues de la réforme de la LOLF et de la LOLFSS, ainsi que leurs implications futures pour l'examen de la recevabilité des initiatives parlementaires.

Ce rapport dresse le bilan de la XV^{ème} législature en matière de recevabilité financière des initiatives parlementaires, en même temps qu'il constitue un document important pour la prochaine législature, puisqu'il reprend et condense toute la jurisprudence applicable en matière de recevabilité financière.

Richard FERRAND

Président de l'Assemblée nationale

SOMMAIRE

| | Pages |
|---|-------|
| INTRODUCTION | 13 |
| PREMIÈRE PARTIE : LES TEXTES CONCERNÉS PAR LE CONTRÔLE DE LA RECEVABILITÉ FINANCIÈRE ET LES AUTORITÉS COMPÉTENTES | 21 |
| I. LES TEXTES SOUMIS À L'EXAMEN DE LA RECEVABILITÉ FINANCIÈRE .. | 21 |
| A. LES TEXTES DE PORTÉE NORMATIVE, À L'EXCEPTION DES RÉVISIONS CONSTITUTIONNELLES, SONT SOUMIS AU CONTRÔLE DE LA RECEVABILITÉ FINANCIÈRE | 21 |
| 1. Les révisions constitutionnelles | 22 |
| 2. Les lois organiques | 22 |
| 3. Les lois ordinaires | 22 |
| a. L'examen de recevabilité de droit commun | 23 |
| b. Les lois de finances et les lois de financement de la sécurité sociale | 23 |
| c. Les lois de programmation et les annexes législatives..... | 24 |
| B. LES AUTRES ACTES PARLEMENTAIRES ÉCHAPPENT AU CONTRÔLE DE RECEVABILITÉ FINANCIÈRE | 25 |
| II. LES AUTORITÉS CHARGÉES DU CONTRÔLE | 27 |
| A. LE CONTRÔLE DES PROPOSITIONS DE LOI | 28 |
| 1. Le contrôle dérogatoire des propositions de loi au stade du dépôt | 28 |
| 2. Le contrôle incident et potentiel par le président de la commission des finances lors de la discussion | 29 |
| B. LE CONTRÔLE DES AMENDEMENTS | 30 |
| 1. Le contrôle lors de l'examen en commission | 30 |
| 2. Le contrôle lors de l'examen en séance | 31 |
| 3. Le contrôle lors de la commission mixte paritaire..... | 32 |
| C. LE CONTRÔLE PAR LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL | 33 |

| | |
|--|-----------|
| III. L'INFORMATION DES PARLEMENTAIRES QUANT À LA RECEVABILITÉ FINANCIÈRE DES AMENDEMENTS..... | 33 |
| DEUXIÈME PARTIE : LE CONTRÔLE DE LA RECEVABILITÉ FINANCIÈRE | 35 |
| I. LE CHAMP D'APPLICATION DE L'ARTICLE 40 | 35 |
| A. LES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES : LE CŒUR DU CHAMP D'APPLICATION DE L'ARTICLE 40..... | 36 |
| 1. L'État et les organismes divers d'administration centrale..... | 36 |
| 2. Les administrations publiques locales | 37 |
| 3. Les administrations de sécurité sociale..... | 40 |
| B. LES ORGANISMES PARAPUBLICS : UNE PÉRIPHÉRIE AUX CONTOURS VARIABLES | 42 |
| 1. L'application d'un faisceau d'indices..... | 42 |
| 2. Les structures relevant du champ de l'article 40 | 43 |
| 3. Le cas des fonds interprofessionnels..... | 47 |
| C. LES STRUCTURES NE RELEVANT PAS, SAUF EXCEPTION, DU CHAMP DE L'ARTICLE 40..... | 48 |
| 1. Les entreprises publiques..... | 48 |
| 2. Le logement social et l'effort de construction | 51 |
| 3. Les organismes privés..... | 52 |
| II. L'ÉVALUATION DE L'INCIDENCE FINANCIÈRE SE FAIT PAR RAPPORT À LA BASE DE RÉFÉRENCE LA PLUS FAVORABLE À L'INITIATIVE PARLEMENTAIRE..... | 53 |
| A. LA RÉFÉRENCE PAR PRINCIPE AU DROIT EXISTANT | 53 |
| 1. La législation en vigueur..... | 53 |
| 2. La réglementation en vigueur | 54 |
| 3. Le droit international et de l'Union européenne régulièrement applicable | 55 |
| 4. Les jurisprudences des juridictions suprêmes nationales et internationales | 56 |
| 5. Les situations de fait coutumières et légales..... | 56 |
| B. LA RÉFÉRENCE AU DROIT PROPOSÉ..... | 57 |
| 1. Les différents textes en discussion..... | 57 |
| 2. Les intentions claires et précises du Gouvernement..... | 58 |
| C. LE CHOIX DE LA BASE DE RÉFÉRENCE LA PLUS FAVORABLE..... | 60 |
| 1. L'interdiction de combiner entre le droit existant et le droit proposé : la jurisprudence dite beurre et argent du beurre..... | 60 |
| 2. L'exclusion du droit existant de la base de référence lorsque le droit proposé est radicalement nouveau | 60 |

| | |
|---|----|
| III. SEULE LA CRÉATION D'UNE CHARGE PUBLIQUE CERTAINE ET DIRECTE ENTRAÎNE L'IRRECEVABILITÉ ABSOLUE DE LA DISPOSITION | 61 |
| A. LA CHARGE PUBLIQUE, APPRÉCIÉE SELON DES CRITÈRES JURIDIQUES, DOIT ÊTRE CERTAINE ET DIRECTE, NONOBTANT SON CARACTÈRE ÉVENTUEL OU FUTUR | 62 |
| 1. L'augmentation ou la création d'une subvention ou d'une dotation publique | 63 |
| 2. Le fléchage d'une recette vers une dépense précise | 65 |
| 3. L'ouverture ou le renforcement des droits des administrés | 66 |
| a. L'élargissement des bénéficiaires d'une prestation sociale ou l'assouplissement des conditions d'attribution | 66 |
| b. L'élargissement des bénéficiaires d'un acte remboursé par la sécurité sociale | 68 |
| c. Les autres motifs de charges dans le domaine de la santé..... | 68 |
| 4. La notion de contrainte de la charge | 71 |
| 5. La création d'un nouvel organe public ou l'ajout de missions à une entité publique existante..... | 72 |
| 6. La création ou l'aide à l'accès à des emplois publics ou l'amélioration de la rémunération d'agents publics | 75 |
| 7. La charge est également constituée même lorsqu'elle est éventuelle ou facultative..... | 76 |
| 8. Les autres cas d'irrecevabilités | 78 |
| B. LES CAS DANS LESQUELS LA CHARGE N'EST PAS CONSTITUÉE AU SENS DE L'ARTICLE 40 | 79 |
| 1. Le cas des expérimentations | 79 |
| 2. Les dispositions ayant un effet trop indirect sur les charges publiques..... | 81 |
| 3. La charge de gestion | 82 |
| 4. Les dispositions touchant à la matière pénale..... | 83 |
| 5. Les dispositions non normatives ou dont l'effet est indiscernable | 84 |
| 6. Les autres cas de charge non constituée | 85 |
| IV. UNE DIMINUTION DES RESSOURCES PUBLIQUES DOIT ÊTRE GAGÉE POUR ÊTRE RECEVABLE | 87 |
| A. LA PERTE DE RECETTES DOIT ÊTRE CARACTÉRISÉE ET RÉPOND À PLUSIEURS CRITÈRES JURIDIQUES | 87 |
| 1. La perte de recettes doit être l'effet direct de l'initiative parlementaire devant être gagée | 88 |
| 2. L'effet éventuel, conditionnel ou facultatif d'une perte de recette n'entraîne pas moins l'obligation de gager l'amendement..... | 89 |
| 3. L'effet différé dans le temps ou temporaire de la perte de recettes impose de gager l'amendement..... | 90 |
| 4. La création ou l'approfondissement d'une dépense fiscale est systématiquement considéré comme une perte de recettes..... | 91 |

| | |
|--|-----------|
| 5. Certains cas particuliers sont considérés comme une perte de recettes | 93 |
| a. Les avantages fiscaux entraînant un coût pour l'État sont considérés comme des pertes de recettes sous certaines conditions | 93 |
| b. Des règles spécifiques encadrent certaines opérations considérées comme des pertes de recettes..... | 94 |
| B. CERTAINES OPÉRATIONS NE SONT PAS CONSIDÉRÉES COMME DES PERTES DE RECETTES | 97 |
| C. LA COMPENSATION PAR UN GAGE | 99 |
| 1. Le gage doit être crédible et réel..... | 100 |
| 2. Le gage doit être correctement affecté..... | 102 |

TROISIÈME PARTIE : L'APPLICATION DES RÈGLES DE RECEVABILITÉ FINANCIÈRE AUX INITIATIVES PORTANT SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES 105

I. L'APPLICATION DE L'ARTICLE 40 DE LA CONSTITUTION AUX INITIATIVES AYANT TRAIT AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES..... 105

A. UNE TYPOLOGIE DES DISPOSITIONS RELATIVES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES CONSTITUTIVES D'UNE CHARGE PUBLIQUE 105

| | |
|---|-----|
| 1. L'attribution de missions ou de compétences nouvelles..... | 105 |
| a. La création d'une compétence nouvelle..... | 105 |
| b. Les transferts de compétences..... | 107 |
| c. Le cas particulier de la délégation de compétence | 109 |
| 2. Les dotations versées par les collectivités territoriales et l'affectation directe de recettes à des dépenses | 109 |
| 3. La création de catégories nouvelles de collectivités territoriales..... | 111 |
| 4. L'extension du patrimoine des collectivités territoriales..... | 112 |
| 5. Les consultations locales obligatoires et les consultations ne relevant pas du champ de compétence des collectivités territoriales | 112 |

B. LES RÈGLES DE RECEVABILITÉ APPLICABLES AUX AMENDEMENTS AYANT TRAIT AUX RESSOURCES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES 113

| | |
|---|-----|
| 1. Les règles de recevabilité applicables aux mesures portant sur la fiscalité locale, la fiscalité transférée et les recettes domaniales et tarifaires des collectivités territoriales | 113 |
| a. Les impôts locaux et la fiscalité transférée | 113 |
| b. Les recettes domaniales et tarifaires | 115 |
| 2. Les concours financiers de l'État aux collectivités territoriales | 116 |
| a. Les prélèvements sur recettes..... | 116 |
| b. Les dotations budgétaires versées aux collectivités territoriales..... | 118 |
| 3. Les relations financières entre les collectivités territoriales | 119 |

| | |
|---|-----|
| II. LES INITIATIVES AYANT TRAIT AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES DANS LA LOI DE FINANCES | 120 |
| A. LES DISPOSITIONS RELATIVES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES RELEVANT DES DOMAINES EXCLUSIF ET PARTAGÉ DES LOIS DE FINANCES | 120 |
| 1. Les dispositions trouvant leur place exclusivement dans la loi de finances | 120 |
| a. L'institution et l'évaluation des prélèvements sur les recettes de l'État établis au profit des collectivités territoriales | 121 |
| b. L'affectation d'une recette établie au profit de l'État aux collectivités territoriales | 123 |
| c. La fixation du montant des autorisations d'engagement et des crédits de paiements ouverts au profit des collectivités territoriales | 123 |
| 2. Les dispositions relevant du domaine partagé entre les lois de finances et les autres lois ordinaires | 124 |
| a. La fiscalité locale | 124 |
| b. La répartition des concours de l'État, la péréquation horizontale et la répartition des ressources fiscales des collectivités | 124 |
| c. La comptabilité publique locale | 125 |
| B. LES CAVALIERS BUDGÉTAIRES RELATIFS AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES | 126 |
| QUATRIÈME PARTIE : LA PROTECTION DU DOMAINE ET DE LA STRUCTURE DES LOIS DE FINANCES PAR LE CONTRÔLE DE LA RECEVABILITÉ ORGANIQUE | 129 |
| I. LA PROTECTION DU DOMAINE ET DE LA STRUCTURE DES LOIS DE FINANCES | 129 |
| A. LA PREMIÈRE PARTIE DE LA LOI DE FINANCES | 132 |
| 1. Le domaine exclusif et obligatoire de la première partie | 132 |
| 2. Le domaine exclusif mais facultatif de la première partie | 133 |
| 3. Le domaine partagé de la première partie | 134 |
| B. LA SECONDE PARTIE DE LA LOI DE FINANCES | 135 |
| 1. Le domaine exclusif et obligatoire de la seconde partie | 136 |
| 2. Le domaine exclusif mais facultatif de la seconde partie | 137 |
| 3. Le domaine partagé de la seconde partie | 138 |
| a. Les dispositions affectant directement les dépenses | 138 |
| b. Certains flux financiers concernant les collectivités territoriales | 139 |
| c. L'approbation de conventions financières | 140 |
| d. L'information du Parlement sur les finances publiques | 140 |
| e. La comptabilité publique | 142 |
| f. Les échanges de données fiscales | 142 |

| | |
|--|------------|
| C. LE DOMAINE INTERDIT : LES « CAVALIERS BUDGÉTAIRES » | 142 |
| D. QUELQUES PRÉCISIONS SUR LE PRINCIPE D'ANNUALITÉ | 148 |
| II. LE CAS PARTICULIER DES AMENDEMENTS SUR LES MISSIONS | 151 |
| A. LES AMENDEMENTS DE CRÉDITS | 151 |
| 1. Une dérogation majeure à l'article 40 de la Constitution | 152 |
| 2. Une marge de manœuvre limitée aux programmes | 153 |
| a. La possibilité de modifier la ventilation des crédits d'un programme..... | 153 |
| b. L'impossibilité de toucher aux missions et aux actions..... | 153 |
| 3. Des exigences de motivation spécifiques | 154 |
| a. Une vérification rigoureuse de la disponibilité des crédits | 154 |
| b. La prise en compte des différentes catégories de crédits | 156 |
| c. Les spécificités de la base de référence..... | 159 |
| 4. Les amendements de crédits aux projets de loi de finances rectificative | 160 |
| B. LES AMENDEMENTS RELATIFS À LA MAQUETTE DE PERFORMANCE | 162 |
| 1. Une possibilité nouvelle..... | 162 |
| 2. De premières règles certaines, d'autres à construire au fil de l'eau..... | 163 |
| CINQUIÈME PARTIE : LA PROTECTION DU DOMAINE DES LOIS DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE PAR LE CONTRÔLE DE LA RECEVABILITÉ ORGANIQUE | 165 |
| I. LA PROTECTION DU DOMAINE DES LOIS DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE | 166 |
| A. LES ORGANISMES ENTRANT DANS LE CHAMP DES LOIS DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE | 167 |
| B. LE DOMAINE EXCLUSIF DES LFSS..... | 169 |
| 1. Le domaine exclusif et obligatoire : les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale | 169 |
| a. Les amendements aux objectifs de recettes de la LFSS..... | 171 |
| b. Les amendements aux objectifs de dépenses de la LFSS | 171 |
| c. La dette et les réserves de la sécurité sociale | 173 |
| 2. Le domaine exclusif mais facultatif : quatre types de mouvements concernant les recettes de la sécurité sociale..... | 173 |
| a. L'affectation à un tiers de recettes établies au profit de la sécurité sociale | 173 |
| b. La répartition de ressources attribuées par l'État à la sécurité sociale | 174 |
| c. Les allègements sociaux non-compensés ou d'une durée égale ou supérieure à trois ans | 174 |

| | |
|--|------------|
| C. LE DOMAINE PARTAGÉ ENTRE LES LFSS ET LES AUTRES LOIS | 175 |
| 1. Les recettes, la trésorerie, la comptabilité de la sécurité sociale | 175 |
| 2. Les dépenses de la sécurité sociale | 178 |
| 3. La gestion, la trésorerie et la comptabilité de la sécurité sociale..... | 179 |
| 4. La dette de certains établissements de santé ou médico-sociaux..... | 179 |
| 5. L’information du Parlement sur l’application des LFSS | 180 |
| D. LE DOMAINE INTERDIT AUX LFSS : LES « CAVALIERS SOCIAUX » | 181 |
| 1. Les organismes hors du champ de la loi de financement..... | 181 |
| 2. Les dispositions sans effet sur les recettes de la sécurité sociale..... | 182 |
| 3. Les dispositions sans effet sur les dépenses de la sécurité sociale | 182 |
| a. L’aménagement de procédures | 183 |
| b. Les missions d’autres personnes que la sécurité sociale..... | 185 |
| c. Les mesures relatives à l’organisation des soins ou à la prévention..... | 186 |
| 4. Les demandes de rapport ne portant pas sur l’application des LFSS | 188 |
| 5. Les dispositions empiétant sur le domaine organique | 189 |
| II. LE CAS PARTICULIER DE LA DETTE SOCIALE..... | 190 |
| EXAMEN EN COMMISSION | 193 |
| ANNEXE N° 1 : DONNÉES STATISTIQUES EN MATIÈRE DE RECEVABILITÉ FINANCIÈRE SOUS LA XVÈME LÉGISLATURE | 194 |
| ANNEXE N° 2 : LISTE DES CAVALIERS BUDGÉTAIRES CENSURÉS PAR LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL SOUS LA XVÈME LÉGISLATURE | 197 |
| ANNEXE N° 3 : LISTE DES CAVALIERS SOCIAUX CENSURÉS PAR LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL SOUS LA XVÈME LÉGISLATURE | 201 |
| ANNEXE N° 4 : EXEMPLES DE GAGES POUVANT ÊTRE UTILISÉS POUR COMPENSER UNE PERTE DE RECETTES | 205 |

INTRODUCTION

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

L'article 40 de la Constitution enserme le droit d'initiative parlementaire depuis 1958, en interdisant aux membres du Parlement de proposer la création d'une charge publique ou la diminution d'une ressource publique qui ne serait pas compensée.

Il en résulte que les parlementaires ne sont pas autorisés à proposer des mesures législatives coûteuses pour une personne publique et qu'ils ne peuvent non plus proposer la diminution d'une recette perçue par une personne publique qui ne serait pas compensée par la hausse concomitante et à due proportion d'une autre ressource – on parle dans ce dernier cas d'une mesure de pertes de recettes « *gagée* » par la hausse d'autres recettes, laquelle est recevable. Ce n'est que si le Gouvernement le propose lui-même ou en exprime l'intention que de telles possibilités d'évolutions de la législation peuvent être jugées recevables et sont alors soumises à discussion et à vote.

L'article 40 énonce une exigence qui a pu souvent être perçue par les parlementaires comme contraignante et insatisfaisante, mais dont la signification politique est majeure : l'équilibre des finances publiques doit être préservé.

Cette interdiction n'est toutefois pas une innovation de la V^{ème} République ; elle trouve son origine dans la pratique parlementaire sous la III^{ème} République, confortée par la Constitution de la IV^{ème} République.

Le contrôle de cette exigence a dès l'origine été confié à chaque assemblée et c'est leur règlement qui en organise les modalités. Ce contrôle doit être effectif et systématique. Le Conseil constitutionnel juge en effet *« que le respect de l'article 40 de la Constitution exige qu'il soit procédé à un examen systématique de la recevabilité, au regard de cet article, des propositions et amendements formulés par les députés et cela antérieurement à l'annonce de leur dépôt et par suite avant qu'ils ne puissent être publiés, distribués et mis en discussion, afin que seul soit accepté le dépôt des propositions et amendements qui, à l'issue de cet examen, n'auront pas été déclarés irrecevables ; qu'il impose également que l'irrecevabilité financière des amendements et des modifications apportées par les commissions aux textes dont elles ont été saisies puisse être soulevée à tout moment »* ⁽¹⁾.

(1) *Décision n° 2009-581 DC du 25 juin 2009 – Résolution tendant à modifier le Règlement de l'Assemblée nationale (cons. 38).*

Ce contrôle est assuré dans chacune des deux assemblées du Parlement, selon des règles qui sont très largement communes et qui tendent à s'harmoniser.

Pour l'Assemblée nationale, l'article 89 du Règlement prévoit un examen de la recevabilité financière des propositions de loi par le Bureau de l'Assemblée (ou certains de ses membres délégués par lui à cet effet) avant leur dépôt, tandis que pour les amendements, leur recevabilité est appréciée par le président de chaque commission pour ceux présentés en commission et par le Président de l'Assemblée pour ceux déposés sur le bureau de l'Assemblée.

La diversité des autorités chargées d'appliquer l'article 40 de la Constitution selon le stade de la procédure est plus apparente que réelle, car des mécanismes assurent une forme d'unification de ce contrôle.

D'une part, les présidents de commission ont la faculté de consulter le président de la commission des finances, lequel donne ainsi son avis sur la recevabilité des amendements déposés en commission. D'autre part, le Président de l'Assemblée délègue au président de la commission des finances le soin d'apprécier la recevabilité financière des amendements déposés en vue de la séance publique.

Le président de la commission des finances peut également être conduit à apprécier, à tout moment, la recevabilité d'une proposition de loi, d'un amendement ou de modifications apportées par une commission à un texte dont elle est saisie, à la demande du Gouvernement ou de tout député.

Il n'y a donc pas d'initiative parlementaire normative qui pourrait échapper aux exigences de l'article 40 de la Constitution et le président de la commission des finances joue un rôle prépondérant dans l'examen de la recevabilité financière.

Il revient également au président de la commission des finances d'assurer, selon les mêmes modalités, le contrôle du respect des exigences des lois organiques relatives aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale par les amendements déposés tant en commission qu'en séance publique, en vertu des articles 121 et 121-2 du Règlement de l'Assemblée nationale. Ce contrôle de la recevabilité organique des amendements, à l'inverse du contrôle de la recevabilité financière, ne se limite pas aux amendements déposés par des membres du Parlement.

Les présidents de la commission des finances ont tous exercé cette tâche de contrôle avec soin et de manière impartiale. L'exercice de ce contrôle est indifférent à la qualité du parlementaire auteur de l'amendement examiné.

Les principes posés à l'origine pour apprécier la recevabilité financière, et qui étaient déjà exposés, en 1971, par le président Jean Charbonnel, dans le

premier rapport d'information d'un président de la commission des finances sur ce sujet ⁽¹⁾, ont certes été ensuite développés et précisés sur de nombreux points, au fur et à mesure que de nouveaux amendements soulevaient de nouvelles questions, mais la ligne directrice des présidents successifs de la commission des finances a toujours été d'appliquer un raisonnement strictement juridique.

Il est en effet fondamental que les critères d'appréciation de la recevabilité, aussi bien pour la recevabilité financière que pour la recevabilité organique, soient à la fois les plus objectifs et les plus prévisibles possible, de telle sorte que l'initiative parlementaire ne se heurte pas à des irrecevabilités inattendues. En dernier ressort, le Conseil constitutionnel peut être juge de cette appréciation, dans le cadre de sa saisine sur les lois définitivement adoptées par le Parlement.

Il importe également que ces critères d'appréciation soient gouvernés par le souci constant de préserver, dans toute la mesure autorisée par les exigences constitutionnelles et organiques, l'initiative parlementaire.

Il est enfin tout aussi essentiel que ces critères d'appréciation soient connus et compris des parlementaires, tant il en va des conditions de l'exercice d'un droit individuel fondamental dans l'exercice de leur mandat : la faculté de proposer une modification de la loi. C'est d'ailleurs le souhait de faire connaître au mieux la jurisprudence guidant l'appréciation de la recevabilité des amendements par le président de la commission des finances qui a conduit à la publication régulière de rapports d'information sur le sujet.

Pour la neuvième fois, un rapport d'information de la commission des finances permet d'évoquer la manière dont le contrôle des exigences de l'article 40 de la Constitution est assuré au sein de l'Assemblée nationale. C'est une jurisprudence à la fois abondante et bien établie qui fonde ce contrôle que ce rapport permet d'exposer, tout en l'actualisant des cas les plus récemment rencontrés.

Si les règles fondamentales et les grands axes de ce contrôle ne changent pas, mais connaissent uniquement des développements renouvelés, la croissance du nombre d'amendements soumis à ce contrôle, déjà significative lors des précédentes législatures, s'est confirmée sous la XV^{ème} législature.

Le président Pierre Méhaignerie relevait déjà, dans son rapport présenté en juillet 2006 : « *alors que le nombre d'amendements examinés en recevabilité était d'environ 1 500 par an en moyenne au début de la décennie 1980, ce nombre est passé à plus de 2 800 par an sous la XI^{ème} législature (1997-2002), et à près de*

(1) M. Jean Charbonnel, *Rapport d'information sur la recevabilité financière des amendements, Assemblée nationale, 19 novembre 1971, n° 2064 (IV^{ème} législature).*

8 000 par an depuis le début de la XII^{ème} législature »⁽¹⁾. Le président Gilles Carrez, plus récemment (février 2017), évoquait un contrôle annuel s'exerçant sur une dizaine de milliers d'amendements⁽²⁾.

Cette chronique mérite d'être prolongée : ce sont désormais près de 20 000 amendements qui sont ainsi examinés par le président de la commission des finances chaque année. Cette somme correspond à l'addition d'environ 10 000 à 15 000 amendements déposés en séance publique qui sont renvoyés au contrôle de la recevabilité financière chaque année, de 2 000 à 4 000 amendements déposés devant les autres commissions permanentes ou les commissions spéciales pour lesquels le président de la commission des finances est consulté par ses homologues, et enfin de 4 000 à 5 000 amendements directement déposés devant la commission des finances ; c'est donc un doublement du nombre d'amendements contrôlés que l'on peut constater par rapport à la précédente législature.

LES AMENDEMENTS CONTRÔLÉS PAR LE PRÉSIDENT DE LA COMMISSION DES FINANCES

| | Amendements déposés en commission des finances | Amendements renvoyés par les présidents des autres commissions | Amendements déposés en séance et renvoyés | TOTAL |
|--------------------------------------|--|--|---|--------|
| XIV^{ème} législature | | | | |
| Examinés | 8 086 | 3 729 | 34 361 | 46 176 |
| Déclarés irrecevables | 990 | 1 811 | 5 043 | 7 844 |
| XV^{ème} législature | | | | |
| Examinés | 20 115 | 13 047 | 64 251 | 97 413 |
| Déclarés irrecevables | 3 646 | 7 266 | 16 623 | 27 535 |

Pour autant, les saisines du président de la commission des finances sont loin d'être injustifiées : pour la séance publique, c'est près du tiers des amendements renvoyés qui sont ainsi déclarés irrecevables, et, devant les commissions, c'est plus de la moitié des amendements pour lesquels le président de la commission des finances est consulté qui font l'objet d'un avis de méconnaissance des exigences de recevabilité.

Cette évolution quantitative ne saurait être passée sous silence, tant il est vrai qu'elle change fondamentalement les conditions dans lesquelles le président de la commission des finances est appelé à exercer son office.

Désormais, le contrôle de la recevabilité des amendements, étape incontournable de la procédure parlementaire, aussi bien en commission qu'en séance publique, est également devenu, par ses effets massifs et sans que cela soit ni sa finalité ni l'intention du président de la commission des finances, un outil de

(1) M. Pierre Méhaignerie, *Rapport d'information sur la recevabilité financière dans la procédure législative à l'Assemblée nationale*, Assemblée nationale, 5 juillet 2006, n° 3247 (XI^{ème} législature), p. 11.

(2) M. Gilles Carrez, *Rapport d'information sur la recevabilité financière des initiatives parlementaires*, Assemblée nationale, 22 février 2017, n° 4546 (XIV^{ème} législature), p. 13.

régulation quantitative du nombre d'amendements qui doivent être examinés en commission ou en séance. Déclarer irrecevables plus de 27 000 amendements au cours de la législature donne au contrôle une coloration différente de celle qui était la sienne au temps où ces déclarations d'irrecevabilité ne touchaient que quelques centaines d'amendements. Toutefois, on ne saurait se contenter de déplorer cette croissance peu maîtrisée du nombre d'amendements et ses effets procéduraux sans dans le même temps relever certains éléments positifs.

Tout d'abord, la jurisprudence n'a rien perdu de son intelligibilité et permet de concilier efficacement le respect des exigences constitutionnelles et la volonté de favoriser, dans toute la mesure du possible, l'initiative parlementaire. Cette conciliation a été un souci constant des présidents successifs de la commission des finances et il n'a pas été dérogé à cette approche, qui donne tout son sens à l'exercice de ce pouvoir de contrôle, afin qu'il soit compris par tous les députés et que ni sa légitimité ni son impartialité ne puissent être mises en doute.

Il peut cependant aussi arriver qu'éclairé par une nouvelle décision du Conseil constitutionnel, le raisonnement qui conduisait jusqu'alors à juger un amendement recevable doive être inversé. Il s'agit dans ce cas d'un resserrement qui est rendu nécessaire par le juge constitutionnel ; s'il n'y procédait pas, le président de la commission des finances faillirait à sa mission. En effet, maintenir dans un tel cas une approche qui pourrait ensuite se trouver invalidée, au stade du contrôle de constitutionnalité, créerait plus de faux espoirs que de réelle marge de manœuvre aux parlementaires. Les décisions du président de la commission des finances permettent, lorsque cela est possible, de corriger les amendements afin de les prémunir d'une censure du Conseil constitutionnel.

En troisième lieu, alors que le contrôle de la recevabilité est explicitement partagé entre les différents présidents des commissions saisies au fond et le président de la commission des finances sur délégation du Président de l'Assemblée nationale en fonction du stade de la discussion, la pratique de la consultation du président de la commission des finances par ses homologues des autres commissions avant l'examen en commission évite les risques de divergences d'appréciation et donne aux textes adoptés par les commissions une sorte de brevet de recevabilité financière. Le fait que l'exception d'irrecevabilité à l'encontre d'un texte adopté par une commission n'ait jamais été soulevée au cours de la législature en atteste.

La croissance très significative du nombre d'amendements pour lesquels les présidents des autres commissions ont saisi pour avis le président de la commission des finances sous cette législature mérite d'être relevée, puisque ce sont plus de 13 000 amendements qui ont ainsi été renvoyés par les sept autres commissions permanentes et les commissions spéciales, contre un peu moins de 4 000 tout au long de la précédente législature. De façon générale, le sens des avis du président de la commission des finances est suivi par les autres présidents de commission. Peuvent être ainsi dénombrés autant de facteurs contribuant à une

unification harmonieuse de la recevabilité financière, à tous les stades de la procédure parlementaire.

Enfin, les députés qui le souhaitent obtiennent toujours des explications précises et détaillées quant aux raisons de l'irrecevabilité des amendements qu'ils ont déposés, lesquelles peuvent souvent leur permettre de déposer ensuite de nouveaux amendements susceptibles d'être discutés, en vue de la séance publique ou d'une lecture ultérieure. Non seulement le dernier alinéa de l'article 89 du Règlement de l'Assemblée prévoit expressément qu'ils peuvent obtenir des explications écrites, mais, plus largement, toute demande d'explication orale est également satisfaite, et s'accompagne souvent d'une proposition alternative permettant au député d'envisager le dépôt d'un autre amendement, remplissant les critères de recevabilité. Il s'agit là d'un travail de l'ombre, qui n'est guère visible autrement que pour ceux qui bénéficient directement de ces explications, mais dont l'efficacité est incontestable, comme en atteste la rareté des contestations de décisions de recevabilité, aussi bien en commission qu'en séance publique.

Le présent rapport, pas plus que ceux qui l'ont précédé, ne saurait donner un viatique absolu pour tout projet d'amendement parlementaire. Le président Jean Charbonnel réfutait dès novembre 1971 l'existence d'« *un introuvable sésame qui ouvrirait à chaque initiative parlementaire les portes de la recevabilité* ». Pour autant, une bonne connaissance de la jurisprudence relative aux exigences de l'article 40 de la Constitution est de nature à favoriser le succès des initiatives parlementaires. Encore faut-il parfois se méfier des solutions toutes faites : les dernières années ont montré à quel point la tentation pouvait être grande, pour certains parlementaires, de recourir à la voie de l'expérimentation pour contourner le caractère dépensier d'une mesure. S'il est vrai qu'un certain nombre d'expérimentations proposées peuvent être considérées comme satisfaisant aux exigences de l'article 40 de la Constitution – les conditions en sont rappelées dans le présent rapport –, nombreuses sont celles qui, en raison du caractère irréversible des dépenses qu'elles supposent, tombent sous le coup de l'aggravation d'une charge publique, en dépit de leur caractère temporaire et de leur application à des territoires restreints.

Le présent rapport, tout comme ceux qui l'ont précédé, se limite aux questions de recevabilité financière des initiatives parlementaires ainsi qu'aux questions de recevabilité organique, et ne traite donc pas la question, également importante, du respect des exigences de l'article 45 de la Constitution par les amendements, non plus que celle du respect du domaine de la loi en vertu de l'article 41 de la Constitution. Il s'agit là de questions qui ne relèvent pas de l'office du président de la commission des finances et il serait dès lors peu opportun d'y consacrer des développements. Elles n'en demeurent pas moins tout aussi décisives dans le cadre de l'exercice du droit d'amendement.

Le présent rapport comprend également des développements relatifs à des modifications des textes organiques qui n'ont pas encore trouvé à s'appliquer. En effet, la présente législature a permis de mener à bien une importante réforme de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) et de la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale (LOLFSS). La modification de ces deux textes organiques, dont l'entrée en vigueur va produire ses effets au cours de la prochaine législature, conduira à des solutions relatives à la recevabilité organique des amendements parfois très différentes de celles qui s'appliquaient jusqu'à la fin de la XV^{ème} législature, comme pour la place en première ou seconde partie de la loi de finances des mesures fiscales proposées, ou encore pour la création d'un prélèvement sur recettes ou l'affectation d'une recette fiscale, qui seront des mesures relevant du domaine exclusif des lois de finances. Il a semblé utile de faire état de ces évolutions à venir, même si la jurisprudence qu'il conviendra de construire à partir de ces nouveaux textes organiques et de leur interprétation par le juge constitutionnel ne saurait être entièrement dessinée avant que ne surgissent les questions concrètes qui contribueront à son élaboration.

PREMIÈRE PARTIE : LES TEXTES CONCERNÉS PAR LE CONTRÔLE DE LA RECEVABILITÉ FINANCIÈRE ET LES AUTORITÉS COMPÉTENTES

Le principe selon lequel les parlementaires ne peuvent augmenter les dépenses ni réduire librement les recettes publiques est présent de longue date dans le paysage institutionnel et politique français.

Ce principe n'était pas étranger à la Constitution du 27 octobre 1946, qui indiquait à son article 14 que les propositions de loi formulées par les membres du Conseil de la République (sa chambre haute) et transmises à l'Assemblée nationale « *ne sont pas recevables lorsqu'elles auraient pour conséquence une diminution de recettes ou une création de dépenses* ». En outre, l'article 17 de la même Constitution disposait que si les députés de l'Assemblée nationale de la IV^{ème} République « *possèdent l'initiative des dépenses* » sur les textes de droit commun, « *aucune proposition tendant à augmenter les dépenses prévues ou à créer des dépenses nouvelles* » ne pouvait être présentée lors de la discussion du budget.

I. LES TEXTES SOUMIS À L'EXAMEN DE LA RECEVABILITÉ FINANCIÈRE

Le parlementarisme rationalisé de la V^{ème} République a conduit à généraliser et renforcer l'encadrement des pouvoirs financiers du Parlement, désormais appliqué à l'ensemble des textes de portée normative qu'il examine, à l'exception des projets et propositions de loi de rang constitutionnel.

A. LES TEXTES DE PORTÉE NORMATIVE, À L'EXCEPTION DES RÉVISIONS CONSTITUTIONNELLES, SONT SOUMIS AU CONTRÔLE DE LA RECEVABILITÉ FINANCIÈRE

L'article 40 de la Constitution du 4 octobre 1958 vise « *les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement* ». Par conséquent, le Gouvernement n'est pas tenu par les dispositions de cet article et peut déposer des projets de loi et des amendements susceptibles d'augmenter les dépenses publiques ou de diminuer les recettes sans aucune contrainte.

Les parlementaires sont quant à eux tenus par l'article 40 de la Constitution d'une part pour les propositions de loi et d'autre part pour l'intégralité des amendements et sous-amendements déposés sur des textes de valeur normative de rang inférieur au rang constitutionnel, qu'il s'agisse de projets ou de propositions de loi.

1. Les révisions constitutionnelles

Les propositions de rang constitutionnel, ainsi que les amendements à un projet ou à une proposition de loi constitutionnelle, ne sont pas soumis à l'examen de la recevabilité financière.

En effet, appliquer l'article 40 de la Constitution à un projet ou une proposition de loi constitutionnelle reviendrait à instaurer une hiérarchie entre les différents articles de la Constitution.

Or il n'est pas possible d'établir une hiérarchisation entre des dispositions juridiques de rang équivalent. Toute prééminence de l'article 40 doit par conséquent être écartée. Cette absence de hiérarchie entre les normes constitutionnelles, reconnue par le Conseil constitutionnel à l'occasion de plusieurs de ses décisions ⁽¹⁾, est appliquée par le juge de la recevabilité financière.

2. Les lois organiques

Les lois de rang organique occupant un rang inférieur aux normes constitutionnelles, les propositions de loi organique et les amendements aux projets et propositions de loi organique sont, en vertu de la hiérarchie des normes, soumis à l'examen de la recevabilité financière.

La délégation du Bureau de l'Assemblée nationale contrôle la recevabilité des propositions de loi organiques, mais n'en refuse pas le dépôt sur la base de considérations financières. Une fois passé le stade du dépôt, le président de la commission des finances, saisi de la même manière que pour les autres projets et propositions de loi, examine la recevabilité des amendements.

L'objet financier du texte organique examiné ne fait pas obstacle à l'application de l'article 40 de la Constitution. En 2021, le contrôle de la recevabilité financière des amendements déposés sur la proposition de loi organique relative à la modernisation de la gestion des finances publiques a ainsi conduit à déclarer irrecevables des amendements visant à permettre de dé plafonner les crédits pouvant être ouverts au titre des dépenses de personnel, constitutifs d'une charge.

3. Les lois ordinaires

Les lois ordinaires sont les lois les plus nombreuses. Elles obéissent aux règles classiques de l'examen de la recevabilité financière. Il convient toutefois de distinguer au sein des lois ordinaires les lois de finances et les lois de financement de la sécurité sociale, qui répondent à des règles de recevabilité, de périmètre et de délais particulières, et dont la spécificité est d'être discutées en séance publique en

(1) *Décision n° 2003-469 DC du 26 mars 2003* – Loi constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République (*cons. 2*).

première lecture sur la base du texte du Gouvernement (*cf. infra b* du présent 3). Les lois de programmation représentent également des exceptions à l'application de droit commun de l'examen de recevabilité financière.

a. L'examen de recevabilité de droit commun

Les dispositions de l'article 40 de la Constitution s'appliquent pleinement et universellement aux propositions de loi ordinaire ainsi qu'aux amendements déposés sur les projets et propositions de loi ordinaire examinés par le Parlement.

Cette universalité de l'application de l'article 40 ne souffre pas d'exception, pas même pour les propositions de loi visant à organiser un référendum en application de l'article 11 de la Constitution sur l'un des objets mentionnés à son premier alinéa. Le Conseil constitutionnel l'a confirmé à l'occasion d'une décision de 2013 portant sur la loi organique relative à l'application de l'article 11 de la Constitution ⁽¹⁾.

Le contrôle de la recevabilité financière d'un texte s'opère à chacune des étapes de son examen au sein d'une assemblée : lors du dépôt des propositions de loi, lors de l'examen par la commission permanente saisie au fond et les éventuelles commissions saisies pour avis, puis lors de celui en séance publique. Il en est de même pour les amendements et sous-amendements déposés en cours d'examen en commission ou en séance.

L'examen de la recevabilité est effectué à chacune des étapes de la navette parlementaire. Seule l'étape de la commission mixte paritaire (CMP) fait l'objet de règles spécifiques (*cf. infra 3* du B du II de la présente partie), sans toutefois empêcher en droit l'application des règles de l'article 40.

En outre, ce contrôle est réalisé dans les mêmes conditions quels que soient l'objet du texte considéré et la commission saisie au fond. La nature des amendements est également sans conséquence sur le contrôle de recevabilité réalisé : des amendements autorisant l'approbation ou la ratification de conventions internationales ou habilitant le Gouvernement à légiférer par voie d'ordonnance (dans la limite des règles spécifiques encadrant les autorisations à prendre ainsi des mesures relevant du domaine de la loi) sont susceptibles d'être irrecevables au titre de l'article 40 de la Constitution.

b. Les lois de finances et les lois de financement de la sécurité sociale

Le contrôle opéré sur les lois de finances et les lois de financement de la sécurité sociale est plus approfondi, en raison du plus grand nombre de contraintes juridiques qui encadrent leur adoption.

(1) *Décision n° 2013-681 DC du 5 décembre 2013* – Loi organique portant application de l'article 11 de la Constitution (*cons. 8*).

D'une part, l'article 40 de la Constitution s'applique à ces deux catégories de textes. D'autre part, le contrôle du respect des dispositions de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) et de la loi organique n° 2005-881 relative aux lois de financement de la sécurité sociale (LOLFSS) du 2 août 2005 est réalisé, en application des articles 89, 121 et 121-2 du Règlement de l'Assemblée nationale, dans les mêmes conditions que celui de l'article 40 de la Constitution, pour les amendements aux projets de loi de finances et aux projets de loi de financement, mais également pour les amendements déposés sur tout autre projet ou proposition de loi examiné.

L'une des particularités du contrôle opéré sur les amendements aux projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale, comme l'aborderont les développements des quatrième et cinquième parties du présent rapport, est l'existence de règles de périmètre, dont le respect permet la recevabilité des amendements. Les dispositions étrangères au domaine des lois de finances sont qualifiées de « *cavaliers budgétaires* » et celles étrangères au domaine des lois de financement de la sécurité sociale de « *cavaliers sociaux* ». L'expression illustre bien le fait que le contrôle du domaine de ces textes remplace l'habituel contrôle des « *cavaliers* » qui est exercé sur les autres textes, en vertu du premier alinéa de l'article 45 de la Constitution, et conduit à déclarer irrecevables en première lecture des amendements n'ayant pas de lien ou un lien trop indirect avec le texte déposé ou transmis.

c. Les lois de programmation et les annexes législatives

Les lois de programmation sont naturellement soumises à l'examen de la recevabilité financière. Le président de la commission des finances tient cependant compte de leur moindre normativité.

Ces textes sont souvent mixtes : ils comprennent en général une partie normative, pour laquelle l'application de droit commun de l'article 40 de la Constitution ne souffre pas de discussion. Toutefois, leur visée souvent programmatique et pluriannuelle conduit à y faire figurer des articles purement déclaratifs ou des articles de programmation budgétaire. Ces dispositions à visée programmatique ne peuvent être considérées comme pleinement normatives. C'est par exemple ce qu'a considéré le Conseil d'État dans son avis concernant le titre premier du projet de loi programmation militaire pour les années 2019 à 2025, en indiquant que « *conformément à sa portée programmatique, ce titre ne comporte pas de dispositions normatives* » ⁽¹⁾.

Par conséquent, les amendements aux articles de programmation budgétaire pluriannuelle, en raison de leur absence de portée normative, sont recevables au titre de l'article 40 de la Constitution. Pour cette raison, le Président de l'Assemblée nationale, après consultation du président de la commission des

(1) Conseil d'État, Ass., 1^{er} février 2018, Projet de loi relatif à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense (avis n° 394.142).

finances, a autorisé l'examen d'amendements visant à étendre la programmation des crédits budgétaires de la mission *Aide publique au développement* à des années ultérieures à 2022, dans le cadre de l'examen de l'article 1^{er} du projet de loi de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales.

Des dispositions programmatiques ou déclaratives sont régulièrement placées en annexe aux projets et propositions de loi : elles n'encourent aucun risque d'irrecevabilité. De la même manière, les annexes comportant un rapport approuvé par le projet ou la proposition de loi ne revêtent pas de portée normative et ne sont par conséquent pas menacées par le contrôle de recevabilité financière.

Certaines annexes à des projets ou propositions de loi comportent néanmoins des dispositions normatives et sont dans ce cas soumises au contrôle de juge de la recevabilité financière. À titre d'exemple, si le projet de loi de programmation militaire pour les années 2019 à 2025 susmentionné et son annexe comportaient des dispositions à visée programmatique non contraires à l'article 40 en raison de leur absence de normativité, deux amendements aux rapports annexés qui proposaient la création de nouveaux dispositifs coûteux (création d'un réseau de serveurs hébergeant le *cloud* étatique et création d'un compte épargne-permissions) ont été déclarés irrecevables par le président de la commission des finances.

Ainsi, l'appréciation du caractère coûteux d'une annexe ou de sa modification proposée par un parlementaire sera guidée par le caractère plus ou moins contraignant et coûteux de celle-ci ou, à l'inverse, par son caractère purement programmatique ou déclaratif.

B. LES AUTRES ACTES PARLEMENTAIRES ÉCHAPPENT AU CONTRÔLE DE RECEVABILITÉ FINANCIÈRE

En 1959, dans sa première décision portant sur le Règlement de l'Assemblée nationale⁽¹⁾, le Conseil constitutionnel a limité la portée des propositions de résolution⁽²⁾ et a indiqué que l'article 40 de la Constitution ne visait que les propositions de loi, seuls textes d'origine parlementaire dont l'adoption peut avoir pour conséquence la création ou l'aggravation d'une charge publique ou une diminution des ressources publiques, ainsi que les amendements.

Suivant cette logique et en raison de leur caractère non normatif, tout acte parlementaire autre qu'une proposition de loi ou un amendement touchant à un projet ou une proposition de loi échappe à l'article 40 de la Constitution.

(1) *Décision n° 59-2 DC du 24 juin 1959* – Résolution portant Règlement définitif de l'Assemblée nationale.

(2) *Les propositions de résolution ne peuvent notamment pas permettre de mettre en cause la responsabilité du Gouvernement, cet engagement de la responsabilité du Gouvernement ne pouvant intervenir que des conditions fixées aux articles 49 et 50 de la Constitution.*

- Les propositions de résolution relatives à des mesures et décisions d'ordre intérieur relatives au fonctionnement et à la discipline de l'Assemblée nationale sont explicitement exclues du champ d'application de l'article 40.

Dans sa décision précitée de 1959 portant sur le Règlement de l'Assemblée nationale ainsi que dans celle portant sur le Règlement du Sénat ⁽¹⁾, le Conseil constitutionnel a veillé à limiter la portée des propositions de résolution aux mesures et décisions ayant trait au fonctionnement et à la discipline de l'assemblée concernée. Cette décision illustre l'importance du parlementarisme rationalisé de la V^{ème} République, dont les concepteurs avaient en tête l'usage politique fait des propositions de résolution sous la IV^{ème} République : elles étaient alors fréquemment utilisées pour mettre en cause la responsabilité du Gouvernement.

L'article 82 du Règlement de l'Assemblée nationale reprend la formulation du Conseil constitutionnel (« *les propositions de résolution ne sont recevables que si elles formulent des mesures et décisions d'ordre intérieur qui, ayant trait au fonctionnement et à la discipline de l'Assemblée, relèvent de sa compétence exclusive* ») et soustrait explicitement les propositions de résolution du contrôle de recevabilité financière. Les propositions de résolution tendant à modifier le Règlement et les propositions de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête sont ainsi exclues du champ de l'article 40.

Par assimilation, les autres propositions de résolution ne sont pas soumises au contrôle de recevabilité financière. C'est le cas des 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, ainsi que des propositions de résolution tendant à la réunion du Parlement constitué en Haute Cour en application de l'article 68 de la Constitution.

- Les propositions de résolution de nature politique restent en dehors du champ d'application de l'article 40 de la Constitution.

À la suite d'une longue période au cours de laquelle les propositions de résolution avaient été limitées à un champ très restreint, les révisions constitutionnelles de 1992 et de 2008 ont respectivement donné lieu à la création des articles 88-1 et 34-1 de la Constitution.

Ces deux articles autorisent la formulation de propositions de résolution à visée politique. L'article 88-1 permet l'adoption de résolutions européennes sur les projets d'actes législatifs européens et tout autre projet ou proposition d'actes de l'Union européenne. L'article 34-1 de la Constitution permet quant à lui de voter des propositions de résolution politiques à condition que leur adoption ou leur rejet ne soit pas de nature à mettre en cause la responsabilité du Gouvernement et qu'elles ne contiennent pas d'injonctions à son égard.

(1) *Décision n° 59-3 DC du 25 juin 1959 – Résolution portant Règlement provisoire du Sénat.*

Enfin, la loi organique n° 2014-1392 du 24 novembre 2014 portant application de l'article 68 de la Constitution dans sa rédaction résultant de la révision constitutionnelle de 2007, si elle a expressément prévu que la convocation du Parlement en Haute Cour résulte de l'adoption d'une proposition de résolution, a uniquement exigé que sa recevabilité soit contrôlée par le Bureau de l'Assemblée devant laquelle elle a été déposée au regard des exigences de l'article 1^{er} de cette loi organique, lesquelles ne sont pas financières.

Malgré le champ élargi des propositions de résolution de nature politique, elles restent des actes parlementaires. Par conséquent, leur exclusion du champ de l'article 40 a été décidée. L'article 151-4 du Règlement de l'Assemblée nationale écarte explicitement l'application de l'article 40 aux propositions de résolution portant sur des actes européens.

Le Règlement reste muet quant à l'application des règles de recevabilité financière aux autres propositions de résolution, mais rien ne justifierait que l'article 40 de la Constitution s'y applique.

● Les autres actes parlementaires sont également exclus du champ d'application de l'article 40 de la Constitution.

Les motions ne sont ni des amendements, ni des propositions de loi, ni des propositions de résolution. Plusieurs catégories de motions sont évoquées dans le Règlement de l'Assemblée nationale. Parmi celles-ci, les motions tendant à proposer au Président de la République de consulter les électeurs d'une collectivité territoriale d'outre-mer en application des articles 72-4 ou 73 de la Constitution sont explicitement exclues de l'application de l'article 40 ⁽¹⁾.

L'article du Règlement visant les motions tendant à autoriser l'adoption du projet de loi autorisant la ratification d'un traité relatif à l'adhésion d'un État à l'Union européenne ne fait pas état de l'application de règles relatives à la recevabilité financière ⁽²⁾. Dans le silence du Règlement, l'article 40 est réputé ne pas s'appliquer non plus à cette catégorie de motions.

II. LES AUTORITÉS CHARGÉES DU CONTRÔLE

Si les premières interprétations de l'article 40 de la Constitution ont pu laisser croire qu'il revenait au Gouvernement d'appliquer ses dispositions, le Conseil constitutionnel a indiqué en 1978 qu'il appartenait à chacune des assemblées d'organiser les modalités du contrôle de la recevabilité financière.

Il s'agit en effet de la seule modalité d'organisation permettant d'éviter que la procédure législative s'engage « à l'égard de propositions de loi

(1) Article 125 du Règlement de l'Assemblée nationale.

(2) Article 126, alinéa 5, du Règlement de l'Assemblée nationale.

irrecevables formulées par des sénateurs [ou des députés] et, dès lors, à ce que le dépôt de ces propositions soit annoncé en séance publique » ⁽¹⁾.

Le Conseil constitutionnel a en effet rappelé qu'étant donné que « *le respect de l'article 40 de la Constitution exige qu'il soit procédé à un examen systématique de la recevabilité* » ⁽²⁾, et « *[qu']il appartient à chaque assemblée parlementaire de déterminer les modalités d'exercice de ce premier contrôle et, notamment, l'autorité chargée de l'exercer* » ⁽³⁾.

Par la suite, le Conseil constitutionnel a eu l'occasion de rappeler à plusieurs reprises que ce contrôle doit être exercé avant le dépôt des propositions et amendements et que le respect de l'article 40 « *impose également que l'irrecevabilité financière des amendements et des modifications apportées par les commissions aux textes dont elles ont été saisies puisse être soulevée à tout moment* » ⁽⁴⁾.

Le Règlement de l'Assemblée nationale confie au président de la commission des finances un rôle prédominant dans le cadre de ces modalités d'exercice du contrôle de recevabilité. Des déclinaisons spécifiques de ce contrôle existent cependant selon la nature de l'initiative parlementaire.

A. LE CONTRÔLE DES PROPOSITIONS DE LOI

En application d'une pratique favorable à l'initiative parlementaire, le contrôle de la recevabilité financière des propositions de loi diffère selon le moment auquel il est réalisé.

1. Le contrôle dérogatoire des propositions de loi au stade du dépôt

En application du premier alinéa de l'article 89 du Règlement de l'Assemblée nationale, la recevabilité financière des propositions de loi est examinée par le Bureau de l'Assemblée. Ce dernier doit refuser le dépôt des propositions allant à l'encontre des dispositions de l'article 40 de la Constitution. Ce contrôle systématique est effectué par une délégation du Bureau qui s'y consacre.

Toutefois, conformément à une tradition établie et favorable à l'initiative parlementaire, la délégation du Bureau tolère l'inscription à l'ordre du jour de propositions de loi dont l'adoption aurait pour conséquence une violation des dispositions de l'article 40 de la Constitution en aggravant une charge publique.

(1) *Décision n° 78-94 DC du 14 juin 1978* – Résolution tendant à modifier les articles 24, 39, 42, 44, 45 et 60 bis du Règlement du Sénat (cons. 3).

(2) *Ibid.* (cons. 4).

(3) *Ibid.* (cons. 5).

(4) *Décision n° 2009-581 DC du 25 juin 2009* – Résolution tendant à modifier le Règlement de l'Assemblée nationale (cons. 38).

Pour cela, il suffit que la proposition de loi considérée comporte un gage de charge, manifestant que le fait que la charge qu'elle comporte a été repérée, mais tolérée.

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

En outre, cette tolérance n'est applicable que lors du dépôt de la proposition de loi. Dès que l'examen de la proposition de loi s'engage, les règles de droit commun de recevabilité s'appliquent.

2. Le contrôle incident et potentiel par le président de la commission des finances lors de la discussion

Venant contrebalancer la souplesse autorisée lors de l'examen des propositions de loi par le Bureau, l'article 89, alinéa 4, du Règlement de l'Assemblée nationale précise qu'un contrôle incident et *a posteriori* des propositions de loi peut être réalisé à tout moment. L'irrecevabilité financière d'une proposition de loi peut donc être soulevée à tout moment au cours de son examen, par le Gouvernement ou par tout député. La pratique démontre toutefois que la saisine, rare, émane en général du président de la commission saisie au fond d'une proposition de loi, qui souhaite éliminer tout motif d'irrecevabilité avant son examen en commission.

Dans ce cas, il revient au président de la commission des finances d'apprécier la recevabilité de la proposition, à l'aide des mêmes raisonnements et jurisprudences que ceux appliqués pour le contrôle de la recevabilité des amendements. Si certains articles, alinéas ou mots de la proposition se révèlent contraires à l'article 40 de la Constitution, la proposition est purgée de ces éléments problématiques, mais n'est pas déclarée irrecevable dans sa globalité.

Cette procédure est applicable y compris pour une proposition de loi examinée par la commission des finances. Ainsi, en 2021, le président de la commission des finances a examiné la recevabilité de la proposition de loi relative à la réforme du courtage de l'assurance et du courtage en opérations de banque et en services de paiement, en amont de son examen par la commission. Il a considéré à cette occasion que plusieurs de ses alinéas avaient pour effet d'aggraver une charge et étaient par conséquent contraires aux dispositions de l'article 40. Ces alinéas ont été soustraits du texte soumis à la discussion en commission et n'ont pas non plus figuré dans le texte adopté par la commission.

Si la saisine peut porter sur tout ou partie de la proposition de loi, elle ne peut viser une proposition d'origine sénatoriale, en vertu de la règle selon laquelle les textes transmis d'une chambre à l'autre au cours de la navette parlementaire sont réputés conformes aux dispositions de l'article 40.

Enfin, il convient de noter que le Règlement de l'Assemblée nationale prévoit d'autres moyens de s'opposer de manière indirecte à l'examen d'une proposition de loi au titre de sa supposée irrecevabilité financière. Ainsi, l'article 91, alinéa 5, prévoit la possibilité de soutenir une motion de rejet préalable visant à faire reconnaître que le texte proposé est contraire à une ou plusieurs dispositions constitutionnelles.

B. LE CONTRÔLE DES AMENDEMENTS

Les travaux des commissions saisies au fond revêtent depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 une importance nouvelle. En application de l'article 42 de la Constitution tel que modifié par ladite révision, « *la discussion des projets et des propositions de loi porte, en séance, sur le texte adopté par la commission* » et non plus sur le texte présenté par le Gouvernement. Seuls échappent à cette règle les projets de révision constitutionnelle, les projets de loi de finances et les projets de loi de financement de la sécurité sociale.

Dès lors, la discussion des amendements en commission est une étape majeure. Peuvent à cette occasion être adoptés des amendements qui figureront, sous réserve de modifications ultérieures, dans la loi finalement transmise à l'autre assemblée ou adoptée. Par conséquent, le contrôle des amendements parlementaires déposés en commission a été enrichi et est désormais généralisé.

Cependant, l'examen en séance publique reste le temps fort de l'examen d'un projet ou d'une proposition de loi par les assemblées parlementaires. Afin de **garantir l'effectivité et la cohérence de l'application des dispositions de l'article 40 de la Constitution**, plusieurs modalités de contrôle complémentaires existent, d'une part par la consultation du président de la commission des finances en amont de l'examen des amendements et d'autre part par évocation du président de la commission des finances, à tout moment lors l'examen des amendements.

Pour l'ensemble des étapes de l'examen d'un projet ou d'une proposition de loi, la recevabilité financière est appréciée au moment du délai de dépôt, de sorte que les modifications ultérieures à ce délai ne sauraient avoir pour objet ni pour effet de rendre recevable un ou plusieurs amendements.

1. Le contrôle lors de l'examen en commission

L'importance renouvelée des travaux en commission a conduit à aménager l'examen de la recevabilité financière des amendements au stade de la commission, afin d'en renforcer l'efficacité.

Si la recevabilité des amendements est appréciée par le président de la commission saisie au fond, comme c'était déjà le cas avant la révision du Règlement de 2009 consécutive à la révision constitutionnelle de 2008, la révision du Règlement a introduit la possibilité, pour le président de la commission saisie au fond, de consulter le président de la commission des finances avant examen du

texte ⁽¹⁾. Ainsi, les présidents de commission conservent une autonomie pleine et entière sur les travaux de leur commission tout en bénéficiant d'un avis, non contraignant, du président de la commission des finances.

En pratique, la consultation du président de la commission des finances est systématique en cas de doute sur la recevabilité financière d'un amendement, traduisant l'importance de la cohérence des décisions, bien comprise par les présidents de commission. De manière générale, le sens des avis donnés par le président de la commission des finances est systématiquement respecté par ses homologues.

Ainsi, lors des sessions ordinaires et extraordinaires de 2020-2021, le président de la commission des finances a été saisi de 2 990 amendements par les autres commissions. À titre de comparaison, entre septembre 2015 et septembre 2016, les commissions saisies au fond avaient consulté le président de la commission des finances au sujet de 729 amendements.

La systématisation de la consultation du président de la commission des finances est d'autant plus nécessaire qu'elle permet de **garantir une continuité et une cohérence entre les avis donnés lors de l'examen en commission et lors de celui en séance**.

2. Le contrôle lors de l'examen en séance

La séance publique reste l'un des moments clefs de l'examen parlementaire d'un projet ou d'une proposition de loi. Le rôle du président de la commission des finances est également prépondérant lors de cette étape.

La recevabilité des amendements déposés en vue de l'examen en séance publique est appréciée, au dépôt, par le Président de l'Assemblée nationale ⁽²⁾. Le Président de l'Assemblée peut en cas de doute consulter le président de la commission des finances, qui formule un avis non contraignant sur la recevabilité des amendements déposés. De la même manière que pour l'examen au stade de la commission, cette faculté est largement utilisée par le Président de l'Assemblée nationale : lors des sessions ordinaires et extraordinaires qui se sont tenues de septembre 2020 à juillet 2021, 28,9 % des 46 483 amendements déposés en vue de la séance ont été renvoyés au président de la commission des finances. Les avis du président de la commission des finances ont été systématiquement suivis par le président de l'Assemblée nationale.

Un contrôle incident et par évocation peut également intervenir en cours d'examen. L'article 89, alinéa 4, du Règlement de l'Assemblée nationale permet au Gouvernement ou à tout député de soulever l'irrecevabilité au titre de l'article 40 d'un amendement ou des modifications apportées au texte en

(1) Article 89, alinéa 2, du Règlement de l'Assemblée nationale.

(2) Article 89, alinéa 3, du Règlement de l'Assemblée nationale.

discussion par la commission saisie au fond. Dans ce cas de figure, il est demandé au président de la commission des finances de rendre à ce sujet une décision contraignante.

Cette procédure permet de déclarer irrecevables des amendements qui auraient été examinés en commission faute de consultation du président de la commission des finances. Elle est toutefois rarement mise en œuvre : au cours de la XV^{ème} législature, le président de la commission des finances a été sollicité à trois reprises pour statuer au titre de l'article 89, alinéa 4 du Règlement ⁽¹⁾.

3. Le contrôle lors de la commission mixte paritaire

En cas de désaccord entre les députés et les sénateurs à l'issue de deux lectures dans chacune des deux assemblées (ou à l'issue de la première lecture si la procédure accélérée a été engagée), à la demande du Gouvernement (ou les présidents des deux assemblées conjointement pour une proposition de loi), une commission mixte paritaire (CMP) constituée dans les conditions prévues à l'article 45, alinéa 2, de la Constitution se saisit des dispositions restant en discussion dans le but d'aboutir à une rédaction commune.

Le contrôle de la recevabilité financière des textes élaborés en CMP constitue un cas de figure particulier.

Le Gouvernement a l'initiative de présenter ou non le texte de compromis pour approbation aux assemblées, sans qu'aucun amendement ne puisse être recevable sans son accord. Au regard de la marge de manœuvre du Gouvernement sur les textes présentés à l'issue des CMP et de la nature de compromis du texte, l'application des dispositions de l'article 40 est réalisée avec une grande prudence.

En pratique, plusieurs aspects font toutefois consensus :

– il revient au président de la CMP, ou, en cas de doute, à son bureau, d'apprécier la recevabilité des amendements déposés ;

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

– les amendements parlementaires déposés sur le texte élaboré par la CMP ont nécessairement reçu l'accord du Gouvernement si la lecture de ses conclusions est inscrite à l'ordre du jour.

(1) Proposition de loi relative à la programmation du rattrapage et au développement durable de Mayotte (n° 1907), proposition de loi visant à encadrer strictement la rétention administrative des familles avec mineurs (n° 2952), proposition de loi relative à la réforme du courtage de l'assurance et du courtage en opérations de banque et en services de paiement (n° 2581).

C. LE CONTRÔLE PAR LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL

En dernier ressort, les décisions relatives à la recevabilité financière des initiatives parlementaires prises par les autorités parlementaires sont susceptibles d'être contestées devant le Conseil constitutionnel, lorsqu'il est saisi dans le cadre du contrôle de constitutionnalité d'une loi définitivement adoptée.

En vertu de la règle dite du **préalable parlementaire**, le Conseil constitutionnel considère qu'il ne peut se prononcer sur l'application de l'article 40 que si les dispositions de ce dernier ont été évoquées devant la première assemblée saisie à l'occasion de la discussion de la disposition pour laquelle la méconnaissance des exigences de l'article 40 est soulevée par les auteurs de la saisine ⁽¹⁾. Cette règle restrictive limite les hypothèses dans lesquelles une question de recevabilité financière pourra lui être soumise, et elle permet également d'éviter qu'il soit recouru au contrôle du Conseil constitutionnel pour arbitrer entre d'éventuelles appréciations divergentes de la recevabilité financière dans les deux assemblées du Parlement.

Le Conseil constitutionnel est par ailleurs conduit à exercer de manière systématique le contrôle de recevabilité sur les propositions de loi référendaires qui lui sont transmises lorsqu'elles ont recueilli les signatures d'un cinquième des parlementaires, sans que dans ce cas la règle du préalable parlementaire n'intervienne ⁽²⁾.

III. L'INFORMATION DES PARLEMENTAIRES QUANT À LA RECEVABILITÉ FINANCIÈRE DES AMENDEMENTS

Le Règlement de l'Assemblée nationale tel que modifié par la résolution n° 437 du 28 novembre 2014 entérine le droit d'un député dont une proposition de loi ou un amendement aurait été déclaré irrecevable par le président de la commission des finances ou après consultation de ce dernier de demander une explication écrite à ce sujet ⁽³⁾.

Cette disposition prend la forme de courriers adressés par le président de la commission des finances aux députés qui le sollicitent. Cet écrit permet d'apporter des éléments d'explication aux interrogations des députés.

De manière plus informelle, le président de la commission des finances assure, *via* le secrétariat de la commission des finances, l'information des députés par courrier électronique quant aux amendements déclarés irrecevables. Il est également loisible aux députés de solliciter le secrétariat en amont du dépôt des amendements, afin d'obtenir des conseils permettant de respecter les règles de recevabilité financière.

(1) *Décision n° 2012-654 DC du 9 août 2012 – Loi de finances rectificative pour 2012 (II) (cons. 66).*

(2) *Décision n° 2013-681 DC du 5 décembre 2013, Loi organique portant application de l'article 11 de la Constitution (cons. 8).*

(3) *Article 89, alinéa 6, du Règlement de l'Assemblée nationale.*

DEUXIÈME PARTIE : LE CONTRÔLE DE LA RECEVABILITÉ FINANCIÈRE

La mise en œuvre de l'article 40 répond à des règles bien définies, dégagées par les présidents successifs de la commission des finances, eux-mêmes éclairés par les décisions du Conseil constitutionnel. Celles-ci ne permettent néanmoins pas d'affirmer de manière intemporelle et absolue qu'une initiative parlementaire est recevable ou, à l'inverse, irrecevable.

L'examen de la recevabilité financière procède de plusieurs raisonnements successifs dont les paramètres peuvent évoluer en fonction de l'état du droit en vigueur et du texte examiné. Ces paramètres concernent le périmètre d'application de l'article 40 (I), la base de référence à partir de laquelle le président de la commission des finances exerce son contrôle (II) et l'appréciation de la création ou de l'aggravation d'une charge publique (III) ou de la perte de recettes (IV).

I. LE CHAMP D'APPLICATION DE L'ARTICLE 40

Le constituant, en affirmant le caractère « *public* » des ressources et des charges soumises au contrôle du juge de la recevabilité, a entendu étendre l'encadrement des prérogatives financières du Parlement au delà des seules dispositions relatives aux finances de l'État. Toutefois, la délimitation du champ d'application de l'article 40 peut à certains égards poser des difficultés.

Le Conseil constitutionnel a ainsi très tôt confirmé que les régimes de sécurité sociale se situent dans le champ de la recevabilité financière⁽¹⁾, avant d'affirmer plus largement que l'objectif assigné à l'article 40 est 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* »⁽²⁾.

En l'occurrence, si le cœur du champ d'application de l'article 40 est identifiable à travers la catégorie des « *administrations publiques* », plus on s'en éloigne, plus ce champ devient nébuleux, en raison du foisonnement des organismes et instances publiques, semi-publics, voire privés, destinés à financer des politiques d'intérêt général ou remplissant des missions de service public.

Le juge de la recevabilité doit en conséquence s'adapter en permanence au gré des évolutions des politiques publiques ainsi que des normes légales et réglementaires en vigueur. En effet, si la puissance publique a historiquement eu tendance à réduire ses interventions dans le domaine des activités marchandes, elle

(1) *Décision n° 60-11 DC du 20 janvier 1961* – Loi relative aux assurances maladie, invalidité et maternité des exploitants agricoles et des membres non-salariés de leur famille (cons. 2).

(2) *Décision n° 75-57 DC du 23 juillet 1975* – Loi supprimant la patente et instituant une taxe professionnelle (cons. 4).

a au contraire pu accroître sa présence dans d'autres secteurs, par exemple le champ social. Pour tenir compte de ces évolutions, le contrôle de la recevabilité financière des initiatives parlementaires s'appuie bien souvent sur un faisceau d'indices conduisant en certaines circonstances à soustraire certaines structures ou dispositifs du champ de l'article 40 ou à l'inverse à étendre celui-ci. C'est pourquoi, de ce point de vue, ce contrôle relève davantage d'une casuistique que d'une théorie figée et inébranlable.

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

Les critères de la comptabilité nationale, dont les règles sont définies par le système européen des comptes nationaux et régionaux (SEC 2010), peuvent être mobilisés pour délimiter le champ de l'article 40. Ce dernier couvre *a minima* les administrations publiques : l'État et les organismes divers d'administration centrale (ODAC), les administrations publiques locales (APUL) et les administrations de sécurité sociale (ASSO).

1. L'État et les organismes divers d'administration centrale

L'État est naturellement inclus dans le champ de la recevabilité financière, 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), des services ministériels de l'État sans personnalité morale propre, relevant d'une administration centrale ou déconcentrée, des organismes consultatifs et des juridictions. De la même manière, **l'article 40 est applicable à l'ensemble des opérations de l'État**, qu'elles soient retracées dans le budget général, les budgets annexes ou les comptes spéciaux.

Les organismes divers d'administration centrale (ODAC), au sens de la comptabilité nationale, sont placés dans le champ de l'article 40 au même titre que l'État, car ils en constituent des démembrements. Cette catégorie, dont la liste est dressée par l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), regroupe des organismes dotés de la personnalité morale auxquels l'État a confié une compétence fonctionnelle spécialisée au niveau national.

Il s'agit en premier lieu des **opérateurs de l'État** – notion dérivée de la loi organique relative aux lois de finances, qui recouvre les structures exerçant une activité de service public, dont le financement est assuré majoritairement par l'État sous la forme de subventions ou de ressources affectées et sur lesquelles l'État exerce un contrôle direct.

Les opérateurs peuvent prendre des formes diverses : établissements publics administratifs (EPA), établissements publics industriels et commerciaux (EPIC), établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP), groupements d'intérêt public (GIP). Des personnes privées peuvent

également être qualifiées d'opérateurs ; c'est notamment le cas pour certaines associations, comme le Centre interprofessionnel technique d'études de la pollution atmosphérique (CITEPA) ou le Centre national des arts du cirque (CNAC), ou certaines fondations, comme la Fondation nationale des sciences politiques. Certains opérateurs disposent enfin d'un statut *sui generis*, comme France compétences ou la Grande chancellerie de la Légion d'honneur.

Il s'agit en second lieu des **autorités publiques indépendantes (API)**, telles que l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle (ARCOM) ou l'Autorité des marchés financiers (AMF). Bien qu'exerçant leurs prérogatives de manière autonome vis-à-vis de l'État, elles n'en constituent pas moins des prolongements, ce qui justifie leur inclusion dans le champ de l'article 40. De la même manière les **autorités publiques indépendantes (AAI)**, quant à elles non dotées d'une personnalité morale, se situent dans le champ du contrôle du juge de la recevabilité ⁽¹⁾.

Il s'agit en troisième lieu des **ODAC qui ne relèvent pas de la catégorie des opérateurs ni des API ou AAI**. À titre d'exemple, cette catégorie inclut la Société de prise de participation de l'État (SPPE), la Haute Autorité de santé (HAS), l'Agence nationale de sécurité des médicaments (ANSM) ou la Caisse de la dette publique.

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

Enfin, les **fonds publics** comme le Fonds national d'aide au logement (FNAL) ou le Fonds pour l'innovation et l'industrie (FII) sont également dans le champ de l'article 40. En effet, ces fonds perçoivent pour la plupart des subventions d'équilibre portées par le budget général et concourent au financement d'une politique publique. Concernant le FII, celui-ci a bénéficié lors de sa création d'une dotation en capital et numéraire versée à Bpifrance, chargée de la gestion du fonds et elle-même située dans le champ de l'article 40 (*cf. infra* 2 du B du présent I).

2. Les administrations publiques locales

Les **collectivités territoriales** visées par le titre XII de la Constitution (régions, départements, communes, collectivités à statut particulier et collectivités d'outre-mer) ainsi que la Nouvelle-Calédonie, visée à son titre XIII, sont placées dans le champ de l'article 40, de même que l'ensemble des **groupements formés par ces mêmes collectivités**.

(1) La liste exhaustive des API et AAI figure en annexe à la loi organique n° 2017-55 du 20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes.

Par conséquent, les **établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre ou sans fiscalité propre**, y compris les pôles métropolitains et les pôles d'équilibre territorial et rural (PETR), sont inclus dans le périmètre du contrôle de la recevabilité. Par extension, il en est de même pour l'ensemble des autorités organisatrices de la mobilité (AOM), dont la qualité peut être attribuée aux régions, aux EPCI, à la métropole de Lyon, aux syndicats mixtes ouverts ou fermés, aux PETR ou à certaines communes.

L'article 40 s'applique à l'ensemble des organismes divers d'administration locale (ODAL) :

– les **organismes consulaires**, c'est-à-dire les chambres d'agriculture, chambres de commerce et d'industrie, chambres des métiers et de l'artisanat, chambres régionales de l'économie sociale et solidaire ;

– les **structures chargées de l'aménagement du territoire**, comme les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER). Quand bien même ces dernières revêtent la forme de sociétés anonymes, les missions d'intérêt général leur étant confiées, la tutelle exercée par les ministères chargés de l'agriculture et des finances sur leurs activités et leurs prérogatives de puissance publique ⁽¹⁾ justifient leur intégration dans le périmètre de l'article 40 ;

– les **associations culturelles** financées par les collectivités territoriales : théâtres communaux, maison de la culture ;

– les **établissements publics locaux** d'enseignement (collèges, lycées) et les autres établissements publics locaux (centres communaux et intercommunaux d'action sociale, services d'incendie et de secours, caisses des écoles) ;

– les **crèches communales**.

Sans qu'ils fassent partie de la catégorie des ODAL, l'article 40 est également applicable :

– à la plupart des **associations syndicales de propriétaires** (associations syndicales autorisées ou constituées d'office) formées sous le statut d'établissement public administratif soumis au contrôle du préfet ;

– aux établissements publics locaux comme les **établissements publics fonciers (EPF)** en raison des missions de service public qui leur sont confiées, des concours financiers de l'État et des collectivités territoriales dont ils bénéficient et de la tutelle préfectorale sous laquelle ils sont placés, ou comme **Île-de-France Mobilités**, établissement public *sui generis* bénéficiant du concours de la région Île-de-France et du produit du versement mobilité ;

(1) Les SAFER bénéficient d'un droit de préemption en vertu des dispositions des articles L. 143-1 et suivants du code rural et de la pêche maritime.

– aux groupements locaux de coopération transfrontalière regroupant des collectivités territoriales et leurs groupements ainsi que des collectivités territoriales étrangères et leurs groupements ;

– aux **régies autonomes**, qu’elles soient chargées des transports collectifs ou de l’assainissement (comme les services publics d’assainissement non collectifs, principalement financés par des redevances). Cette règle conduit à placer la **Régie autonome des transports parisiens (RATP)** dans le champ de l’article 40, en raison de son statut d’établissement public industriel et commercial et des concours financiers qu’elle perçoit de la part d’Île-de-France Mobilités.

Par principe, il peut donc être affirmé que **la plupart des structures constituant des prolongements des collectivités territoriales entrent dans le champ d’application de l’article 40.**

Ce principe souffre toutefois de plusieurs exceptions, pour lesquelles le président de la commission des finances apprécie la recevabilité des amendements au cas par cas.

En premier lieu, **les entreprises publiques locales ne se situent pas systématiquement dans le champ de la recevabilité financière.** Ces dernières regroupent principalement les sociétés d’économie mixte locales (SEM), dont le capital est détenu entre 50 % et 85 % par les collectivités territoriales, les sociétés publiques locales (SPL) et les sociétés publiques locales d’aménagement (SPLA), dont le capital est intégralement détenu par les collectivités et leurs groupements, et les sociétés d’économie mixte à opération unique (SEMOP), pour lesquelles les collectivités et leurs groupements peuvent détenir entre 34 % et 85 % du capital.

L’inclusion dans le champ de la recevabilité de ces structures se fonde sur trois critères : la répartition de leur capital, l’éventuel exercice d’activités non concurrentielles et les modalités de leur financement. En raison de la composition de leur capital, les SPL et SPLA sont présumées appartenir au champ de la recevabilité, au contraire des SEM et SEMOP, pour lesquelles une marge d’appréciation subsiste en fonction du cas d’espèce.

L’intégration des offices publics de l’habitat (OPH) dans le champ de la recevabilité n’a également rien d’évident. Quand bien même ces structures prennent la forme d’établissements publics et reçoivent des subventions pour réaliser leurs missions, elles tirent la majeure partie de leurs recettes de fonctionnement du paiement des loyers et du produit de leurs activités. Ainsi, le président de la commission des finances a déclaré recevable un amendement prévoyant de flécher une partie du budget d’investissement des bailleurs sociaux vers des dépenses de coopération et de solidarité internationale dans le domaine du logement social.

Il en va de même pour les organismes de foncier solidaire (OFS) : ces structures peuvent être constituées par des personnes morales de droit public ou privé sous réserve d’être agréées par le préfet ; leurs activités sont principalement

non lucratives et elles peuvent recevoir un apport en numéraire ou en nature d'une personne publique ou privée.

Par conséquent, s'il existe une présomption d'exclusion des OPH et des OFS du périmètre de l'article 40, le président de la commission des finances ne se refuse pas, en fonction de l'objet de l'amendement, de les intégrer dans le champ de son contrôle.

Enfin, les **caisses de crédit municipal** échappent aux règles de la recevabilité financière car l'essentiel de leurs ressources est issu de leurs activités commerciales.

3. Les administrations de sécurité sociale

Le périmètre de l'article 40 recouvre la quasi-totalité du périmètre des ASSO, dont il faut noter qu'il est plus étendu que celui des lois de financement de la sécurité sociale.

Il s'agit d'abord des **régimes obligatoires de base de la sécurité sociale** : le régime général pour ses cinq branches⁽¹⁾ et pour la gestion de sa trésorerie, l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) et les unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (URSSAF), les régimes des salariés et non-salariés agricoles, les régimes des libéraux, les régimes spéciaux (en tout état de cause pour leurs prestations de base), ainsi que les caisses chargées de la gestion de l'ensemble de ces mêmes régimes.

L'ensemble des **fonds concourant au financement de ces régimes**, à l'amortissement de leur dette ou à la mise en réserve de recettes à leur profit, ainsi que les organismes financés par ces régimes ou qui financent des dépenses relevant de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM) sont également situés dans le champ de la recevabilité : le Fonds de solidarité vieillesse (FSV), le Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante (FIVA), le Fonds de réserve pour les retraites (FRR), l'Office national d'indemnisation des accidents médicaux, des affections iatrogènes et des infections nosocomiales (ONIAM), le Fonds de cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante (FCAATA) ainsi que les fonds d'assurance maladie, tels que le Fonds d'intervention régional (FIR) ou le Fonds pour la modernisation et l'investissement en santé (FMIS).

D'autres organismes constituent des satellites de la sécurité sociale : ils figurent à l'annexe VIII qui accompagne chaque PLFSS (*cf. infra* A du I de la cinquième partie).

(1) La loi organique n° 2020-991 du 7 août 2020 relative à la dette sociale et à l'autonomie et la loi n° 2020-992 du 7 août 2020 relative à la dette sociale et à l'autonomie ont créé une cinquième branche de la sécurité sociale consacrée à la politique de l'autonomie. L'ordonnance n° 2021-1554 du 1^{er} décembre 2021 relative à la mise en œuvre de la création de la cinquième branche du régime général de la sécurité sociale relative à l'autonomie prévoit quant à elle la transformation de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) en caisse nationale de la sécurité sociale.

Les ASSO regroupent également le **régime d'indemnisation du chômage (UNÉDIC)** et les **associations et agences qui complètent ce dispositif**. Les ressources de ces régimes – cotisations obligatoires, fraction de contribution sociale généralisée (CSG) – et les garanties accordées par l'État sur les emprunts de l'UNÉDIC justifient leur inclusion dans le champ de la recevabilité.

S'agissant des régimes complémentaires, plusieurs distinctions doivent être précisées.

De manière générale, **la jurisprudence des présidents de la commission des finances a toujours exclu les régimes complémentaires de sécurité sociale, qu'ils soient facultatifs ou obligatoires, du champ du contrôle de la recevabilité.**

Concernant les organismes gestionnaires de complémentaires santé, leur caractère privé justifiait cette appréciation, sur laquelle le président de la commission des finances n'est pas revenu. Toutefois, il ne peut être ignoré que les frontières entre les régimes de base et complémentaires en matière de santé sont de plus en plus poreuses – en atteste la création de la complémentaire santé solidaire (CSS), ou du « *100 % santé* » dans le domaine de l'optique, du dentaire et de l'audiologie – ce qui pourrait conduire, à l'avenir, à réviser cette jurisprudence. Quant aux organismes gestionnaires de retraite supplémentaire, ils sont situés hors du champ de l'article 40.

Une exception à cette règle a toutefois été formulée par les précédents présidents de la commission des finances pour les régimes complémentaires de retraite, en raison de leur caractère collectif et obligatoire et de leur rattachement à la sphère des ASSO. Si ces régimes, composés principalement de l'AGIRC-ARRCO et de l'IRCANTEC (*cf. infra*), sont gérés par les partenaires sociaux, leurs éventuels déficits et dettes sont pris en compte dans le calcul du solde des administrations publiques. De plus, le rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances tient systématiquement compte de ces régimes pour présenter les perspectives d'évolution des comptes des administrations publiques. Ils entrent donc dans le champ d'application de l'article 40.

Enfin, le périmètre des ASSO englobe les **organismes dépendant des assurances sociales (ODASS)** : les hôpitaux publics – centres hospitaliers (CH), centres hospitaliers universitaires (CHU), centres hospitaliers régionaux (CHR), hôpitaux locaux – les hôpitaux privés sans but lucratif et participant au service public hospitalier, les groupements hospitaliers de territoires (GHT) que ces derniers sont susceptibles de former. Chacune de ces structures est naturellement située dans le périmètre du contrôle de la recevabilité.

B. LES ORGANISMES PARAPUBLICS : UNE PÉRIPHÉRIE AUX CONTOURS VARIABLES

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

1. L'application d'un faisceau d'indices

Il ne suffit pas qu'une activité soit qualifiée de marchande pour exclure du champ de l'article 40 l'organisme qui l'exerce, de même qu'il ne suffit pas qu'une activité soit exercée par une « *entreprise publique* » pour que celle-ci intègre le champ du contrôle de recevabilité. La question de savoir si telle instance ou entreprise relève ou non de l'article 40 prend alors la forme d'une véritable casuistique. Pour déterminer le champ d'application, il est fait appel à un faisceau d'indices ayant trait à la nature des missions exercées, au contrôle ou à la tutelle exercée par une personne publique et à la nature des ressources utilisées.

Les précédents présidents de la commission des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat ont dressé un parallèle judicieux avec le droit de l'Union européenne et notamment le faisceau d'indices découlant de l'article 107 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) relatif à l'interdiction des aides d'État.

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

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

- de son **statut juridique** : si les établissements publics administratifs (EPA), qu'ils soient nationaux ou locaux, relèvent clairement de l'article 40, le cas des établissements publics industriels et commerciaux (EPIC) laisse davantage de place pour une appréciation au cas par cas ;
- 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'**éventuelle garantie publique** dont il est susceptible de bénéficier ;
- ainsi que, le cas échéant, de la **composition de son capital et de la nature de ses détenteurs**.

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

2. Les structures relevant du champ de l'article 40

Si elles constituent une catégorie à part en matière de comptabilité publique, les institutions financières publiques que sont la **Caisse des dépôts et consignations (CDC)** ou l'**Agence française de développement (AFD)** sont des administrations publiques à part entière qui entrent dans le champ de la recevabilité financière. Il en est de même pour la **Banque de France** – ainsi que pour l'**Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR)**, qui lui est rattachée et qui assure la supervision des secteurs bancaire et assurantiel – ainsi que pour **Bpifrance**. Les filiales de ces institutions bancaires ayant une activité de nature privée et concurrentielle se situent quant à elles *a priori* hors du champ de l'article 40.

Certains **établissements publics industriels et commerciaux (EPIC)** exerçant une activité marchande ont vocation à se voir appliquer l'article 40. Il en est ainsi des **ports** qui bénéficient de dotations budgétaires essentiellement pour l'entretien des infrastructures et l'exploitation des ouvrages portuaires (grands ports maritimes, ports autonomes...).

Les **sociétés et établissements du secteur public audiovisuel** – France Télévisions, ARTE France, Radio France, France Médias Monde, TV5 Monde, et l’Institut national de l’audiovisuel (INA) – sont soumis à l’article 40, leur financement étant majoritairement assuré par le produit de la contribution à l’audiovisuel public retracé par le compte de concours financiers *Avances à l’audiovisuel public*.

Dans le champ social, les **établissements et services sociaux et médico-sociaux** – qu’il s’agisse des établissements et services d’aide par le travail (ESAT), des établissements d’hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD), des centres d’hébergement et de réinsertion sociale (CHRS), des foyers d’accueil médicalisés (FAM), des services de soins infirmiers à domicile (SSIAD), *etc.* – se voient appliquer l’article 40 bien qu’ils ne figurent pas dans la catégorie des administrations de sécurité sociale. Ces structures sont en effet **essentiellement financées par l’assurance maladie (ONDAM), par le budget de l’État ou par celui des départements**. Il est donc logique de les soumettre aux règles de la recevabilité financière. Il en est de même pour les habitats inclusifs ; si ces structures sont bien souvent constituées et gérées par des associations ou autres personnes privées, elles bénéficient de différents concours publics versés par la Caisse nationale de solidarité pour l’autonomie et par les départements ⁽¹⁾.

Si les **groupements d’intérêt public (GIP)** – tels que le GIP Union retraite, le GIP France télé numérique ou 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.

Les **centres techniques industriels (CTI)**, bénéficiaires de diverses taxes affectées, dont l’objectif est de financer des actions d’intérêt collectif et qui sont signataires de contrats de performance avec l’État, sont situés dans le champ de l’article 40. Par extension, les **comités professionnels de développement économique (CPDE)**, qui présentent les mêmes caractéristiques, se voient appliquer les mêmes règles.

Les **fédérations sportives** relèvent du champ de l’article 40 puisqu’elles reçoivent chaque année une subvention de l’État, qui représente pour certaines fédérations plus des deux tiers de leur budget, et doivent en contrepartie assurer des missions de service public dont le contenu est précisé par des conventions d’objectifs et de moyens pluriannuelles. Elles bénéficient également de l’appui

(1) *Le forfait habitat inclusif, versé à la personne morale chargée d’organiser le projet de vie sociale et partagée, et l’aide à la vie partagée, versée directement aux habitants d’un habitat inclusif.*

humain de 1 600 conseillers techniques sportifs (CTS) rémunérés par l'État, œuvrant au sein des fédérations. En revanche, les **ligues professionnelles sportives** sont hors champ.

En raison des modalités de financement et de gouvernance de la **politique publique de formation professionnelle et d'apprentissage**, profondément réformées par les dispositions de la loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel (*cf.* encadré *infra*), **France compétences, les opérateurs de compétences (OPCO) et les centres de formation des apprentis (CFA) sont situés dans le champ de l'article 40, de même que le compte personnel de formation (CPF).**

La réforme du financement de la formation professionnelle et de l'apprentissage

La loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel a procédé à une réforme globale des modalités de financement de la formation professionnelle et de l'apprentissage, qui a conduit le président de la commission des finances à réviser significativement les règles applicables en matière de recevabilité financière dans le champ de la formation professionnelle.

Avant l'entrée en vigueur de cette loi, la formation professionnelle était essentiellement financée par une contribution des employeurs, versée à des **organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA)** et, pour leur reliquat, au **Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP)**. Ce dernier finançait, avec l'État et le Fonds social européen (FSE), un certain nombre d'actions de professionnalisation et de qualification (contrats de professionnalisation, rémunération des stagiaires, allocation aux demandeurs d'emploi en formation, *etc.*). Le régime de la contribution des employeurs et les organismes collecteurs, de même que le fonds, géré paritairement sans contrôle de l'État, étaient donc situés hors du champ de l'article 40.

Les **centres de formation des apprentis (CFA)** étaient quant à eux financés par la taxe d'apprentissage *via* les organismes collecteurs de taxe d'apprentissage (OCTA) ainsi que par le compte d'affectation spéciale *Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage*. Les CFA et la taxe d'apprentissage, regardée comme une imposition de toute nature, ont, de longue date, été placés par les anciens présidents de la commission des finances dans le champ de l'article 40, au contraire des OCTA.

La loi du 5 septembre 2018 a institué France compétences, un établissement public *sui generis* chargé du financement, de la régulation, du contrôle et de l'évaluation du système de la formation professionnelle et de l'apprentissage. **Le législateur a précisé que ses ressources étaient, entre autres, composées d'impositions de toutes natures, de subventions et de redevances pour service rendu.** Il est plus précisément attributaire de la contribution à la formation continue (CFP), de la taxe d'apprentissage, de la contribution supplémentaire à l'apprentissage (CSA) et de la contribution pour le financement du compte professionnel de formation des salariés en contrat à durée déterminée (CPF-CDD).

Ces différentes ressources sont ensuite réparties par France compétences au profit des différents acteurs de la formation professionnelle et de l'apprentissage. Parmi ceux-ci, les **opérateurs de compétences (OPCO)** se sont substitués aux opérateurs paritaires collecteurs agréés (OPCA) : ils assurent à titre principal le financement des contrats d'apprentissage et de professionnalisation et apportent un appui technique aux branches professionnelles.

La nature des ressources de France compétences, son statut, sa gouvernance – l'État et les régions étant parties prenantes de son conseil d'administration – et ses missions justifient de le placer dans le champ d'application de l'article 40. Considérant que les OPCO bénéficient du concours financier de France compétences, qui opère par ce biais une péréquation entre branches d'activité, le président de la commission des finances a également été conduit à les intégrer dans le périmètre de son contrôle. Il en est de même pour le CPF, financé par la contribution versée par les employeurs à France compétences et géré par la Caisse des dépôts et consignations.

La réforme n'a enfin pas conduit à réviser l'inclusion dans le champ de l'article 40 de la taxe d'apprentissage et des CFA, ces derniers étant désormais financés par les OPCO et par les régions.

3. Le cas 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.

Le président de la commission des finances considère comme relevant par principe du champ de la recevabilité financière l'ensemble des fonds de garantie et fonds assimilés ⁽¹⁾, en raison de quatre éléments :

– ces fonds remplissent pour la grande majorité des missions d'intérêt général, notamment en matière de prévention et de promotion de bonnes pratiques. Certains, comme le fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et d'autres infractions (FGTI), ont un mode de financement qui repose sur la solidarité nationale ;

– ils sont gérés par un gestionnaire assimilé à un organisme public, par exemple la Caisse centrale de réassurance (CCR), qui est pour sa part incluse dans le champ de l'article 40 (cf. *infra* 1 du C du présent I) ;

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

• le soutien financier de l'État prend à la fois la forme d'une **garantie via la CCR** et d'une **capacité d'abondement** en cas d'événement majeur imprévu (à l'instar du Fonds national de gestion des risques en agriculture) ;

• l'État peut opérer des prélèvements sur ces fonds ;

– par ailleurs, concernant les taxes mises en place pour financer ces fonds, la décorrélation constatée dans certains cas entre la nature de l'assiette et la politique publique concernée donne au financement de ces fonds un **caractère de taxe affectée, et non celui d'un financement assurantiel en circuit fermé par les professionnels du secteur.**

Toutefois, les autres fonds privés exclusivement financés par les professionnels concernés, réalisant des missions à destination exclusive de ces professionnels et ne relevant pas de la catégorie des fonds de garantie (fonds de péréquation, fonds interprofessionnels) se situent hors du champ de la recevabilité.

(1) Rapport n° 4546 de M. Gilles Carrez, précité.

C. LES STRUCTURES NE RELEVANT PAS, SAUF EXCEPTION, DU CHAMP DE L'ARTICLE 40

Les acteurs privés exerçant une activité industrielle ou commerciale n'ont *a priori* pas vocation à se voir appliquer l'article 40. **Toute initiative visant à créer ou augmenter une charge pesant sur des entreprises privées ne saurait 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** – notamment les associations d'intérêt général.

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

Ainsi, **l'existence d'une garantie financière de l'État accordée à un établissement ne suffit pas à soumettre celui-ci aux principes de l'article 40**. À cet égard, la crise financière de 2008 a conduit l'État à accorder sa garantie directe à Dexia, ainsi qu'à une série d'établissements bancaires, même si pour ces derniers, cette garantie était accordée *via* la mise en place de la Société de prise de participation de l'État (SPPE) et de la Société de financement de l'économie française (SFEF). Cette garantie financière publique ne conduit évidemment pas à considérer que les groupes bancaires en question sont désormais soumis à l'article 40.

1. Les entreprises publiques

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

Ainsi, que l'État soit un actionnaire parmi d'autres d'une société (comme pour **Air France** ou **Engie**) ou qu'il détienne la quasi-totalité du capital de certaines sociétés anonymes (comme **Areva** ou **EDF**), **ces « entreprises publiques » sont exclues du périmètre de l'article 40**, leur activité étant pleinement concurrentielle, à l'instar des filiales **Réseau de transport d'électricité (RTE)** et **Enedis** (anciennement ERDF, sur le réseau de distribution), détenues à 100 % par EDF. Par ailleurs, quand bien même l'État a pu soutenir Air France durant la crise sanitaire en convertissant des prêts en

instrument hybride perpétuel, cette intervention ne conduit pas à placer cette entreprise dans le champ de l'article 40, l'État agissant ici comme un investisseur parmi d'autres.

De la même manière, **les sociétés concessionnaires d'autoroutes n'entrent pas dans le périmètre de l'article 40**. Il est donc tout à fait loisible à un parlementaire de proposer de modifier les règles d'organisation interne ou celles régissant l'activité commerciale d'une de ces sociétés, cette modification n'ayant pas d'impact direct sur une quelconque participation ou prise en charge financière par la collectivité publique.

Il convient de relever que **demeurent également hors du champ de l'article 40 les dispositions ayant trait au tarif d'utilisation des réseaux publics d'électricité (TURPE), ce dernier étant acquitté par les consommateurs d'électricité.**

Cette présomption d'exclusion du champ de l'article 40 des entreprises publiques souffre néanmoins de quelques exceptions, qui peuvent, selon les cas, également concerner des sociétés privées à capitaux publics. Pour celles-ci, **l'article 40 peut généralement trouver à s'appliquer 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 par une collectivité publique :**

– le cas de **La Poste** ⁽¹⁾ en est une parfaite illustration. Si son activité principale s'exerce dans un cadre concurrentiel, l'entreprise est chargée d'un certain nombre de missions de service public. S'agissant du service de transport et de distribution de la presse, de sa mission d'aménagement du territoire ainsi que de sa mission d'accessibilité bancaire, La Poste bénéficie du concours financier de l'État ; un amendement tendant à les renforcer générerait donc un coût supplémentaire pour ce dernier et devrait tomber sous le coup de l'irrecevabilité financière. **Le législateur a également fait évoluer les modalités de compensation du service universel postal dans un sens qui a conduit le président de la commission des finances à intégrer cette activité dans le champ de l'article 40.** Autrefois compensée au moyen du fonds de compensation du service universel postal, alimenté par les opérateurs postaux, cette mission fait désormais l'objet d'une compensation annuelle versée par l'État ⁽²⁾ : un amendement prévoyant d'étendre le périmètre de ce service ou, par exemple, prévoyant une levée et une distribution du courrier sept jours sur sept à défaut de six jours sur sept doit désormais être déclaré irrecevable car il constitue une charge ;

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

(2) *Article 183 de la loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022.*

– la **Caisse centrale de réassurance (CCR)**, société anonyme détenue à 100 % par l'État, est chargée d'un certain nombre de missions d'intérêt général, définies par une convention signée avec l'État : la réassurance de certains risques extrêmes, la collecte des données et la modélisation des risques, ainsi que la gestion de fonds publics (entre autres, le fonds national de garantie des risques en agriculture, le fonds de compensation des risques de l'assurance construction). Elle bénéficie de la **garantie illimitée de l'État** pour ses activités de réassurance dans le cadre du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles, pour la couverture du risque d'attentat et d'actes terroristes, du risque nucléaire visé à l'article L. 431-5 du code des assurances et des risques exceptionnels pour les activités de transports visés à l'article L. 431-1 du même code. **Les missions non concurrentielles de la CCR et celles bénéficiant de la garantie de l'État sont situées dans le champ de l'article 40.** Un amendement qui tendrait à assouplir la procédure de reconnaissance des catastrophes naturelles devrait donc tomber sous le coup de l'irrecevabilité financière, car il aurait non seulement pour effet de faciliter l'attribution d'indemnisations versées par des entreprises privées, mais aussi d'aggraver une charge publique, tenant aux interventions de la CCR envers les entreprises d'assurance, garanties par l'État.

Le cas de la Société nationale des chemins de fer (SNCF) est plus particulier. Auparavant composée de trois EPIC, elle est désormais composée de cinq sociétés anonymes regroupées sous la société mère SNCF, dont le capital est intégralement détenu par l'État ⁽¹⁾. Ce changement de statut, qui aurait pu *a priori* favoriser un éloignement du groupe du champ de l'article 40, est toutefois contrebalancé par divers critères qui conduisent plutôt à soumettre cette entreprise aux règles de la recevabilité financière.

En premier lieu, **la SNCF perçoit divers concours de l'État finançant une partie de ses activités déficitaires** ; des crédits du programme 203 *Infrastructures et services de transports* de la mission *Écologie, développement et mobilité durables* compensent au profit de SNCF Réseau la différence entre le coût imputable à la circulation de trains de fret et le montant des redevances facturées aux opérateurs et participent, *via* un versement opéré au profit de SNCF Voyageurs, au financement des trains d'équilibre du territoire. Ce programme est également le support d'un fonds de concours alimenté par les dividendes versés par le groupe SNCF et reversé à SNCF Réseau pour financer la régénération du réseau ferroviaire.

En second lieu, **l'État a repris une partie de la dette de SNCF Réseau et a mené une opération de recapitalisation de la SNCF dans le cadre du plan de relance.**

(1) Loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire.

Ces multiples interventions publiques justifient, par principe, de placer la SNCF et ses filiales dans le champ de l'article 40. Le président de la commission des finances a ainsi déclaré irrecevable un amendement prévoyant une participation financière de la SNCF à l'entretien de certaines routes départementales et nationales.

2. 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** dont le produit est collecté et géré par **Action Logement**, association à la tête de deux sociétés par actions simplifiées (Action logement services et Action logement immobilier).

Cette contribution est due par les entreprises qui n'effectuent pas elles-mêmes certaines dépenses en faveur du logement de leurs salariés. Le président de la commission des finances l'a considérée jusqu'à présent comme une sanction pour apprécier la recevabilité des amendements proposant de modifier certaines des caractéristiques de cette contribution. Toutefois, le Conseil constitutionnel a eu l'occasion de juger expressément « *qu'eu égard à ses caractéristiques, ladite cotisation ne constitue pas une sanction ayant le caractère d'une punition au sens de l'article 8 de la Déclaration de 1789* » et de la contrôler au regard du principe d'égalité devant les charges publiques ⁽¹⁾. Au regard de la décision du Conseil constitutionnel, désormais, il sera nécessaire d'analyser le 1 % logement comme une ressource publique, et de gager les amendements qui proposeraient d'en diminuer le produit.

L'État a été amené depuis 2009 à solliciter les fonds issus du 1 % logement pour financer l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) ainsi que des actions de rénovation urbaine menées par l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) et, de manière ponctuelle, le fonds national d'aide au logement (FNAL). 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. À l'inverse, **prévoir d'attribuer une part plus importante du 1 % logement au FNAL, fonds ayant un objet dépensier unique, reviendrait à aggraver une charge publique** ; de tels amendements sont donc déclarés irrecevables par le président de la commission des finances.

Au demeurant, **la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS)**, établissement public administratif chargé de différentes missions d'intérêt général, telles que la garantie des prêts accordés par la Caisse des dépôts et consignations aux acteurs du logement locatif social, la contribution au redressement financier des bailleurs sociaux en difficulté et la participation au financement des acteurs du logement social, **est située dans le champ de la**

(1) *Décision n° 2010-84 QPC du 13 janvier 2011 – SNC Eiffage Construction Val de Seine (cons. 4).*

recevabilité financière. Un amendement élargissant le périmètre des fédérations de bailleurs pouvant prétendre à l'octroi d'une aide versée par la CGLLS est donc irrecevable.

3. Les organismes privés

Les organismes privés sont, en dehors des exceptions précitées, 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. Le juge de la recevabilité financière se réserve toutefois la possibilité d'appliquer l'article 40 à de telles structures, dans l'hypothèse où celles-ci seraient quasi-exclusivement financées sur fonds publics.

La question est plus complexe pour l'Association de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées (AGEFIPH), chargée d'une mission de service public et financée par une contribution versée par les entreprises ne satisfaisant pas à l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés (OETH), qui a le caractère d'une imposition de toute nature ⁽¹⁾. Le président de la commission des finances considère donc qu'en ce qui concerne cette structure, l'appréciation portée aux amendements déposés dépend de leur objet.

Ne sont pas davantage soumis aux règles de la recevabilité financière les **ordres professionnels**, les **groupements de producteurs**, quand bien même ceux-ci seraient financés par des cotisations volontaires obligatoires (CVO) ⁽²⁾ et seraient chargés d'un service public administratif, mais également les **organisations syndicales et patronales**, les **organismes à caractère mutualiste** ou encore les **sociétés de perception et de répartition des droits d'auteur et/ou des droits voisins**. Ainsi, la Société des auteurs, compositeurs et éditeurs de musique (SACEM) est une société civile à but non lucratif, reconnue et contrôlée par l'État, et qui est chargée d'une mission de service public, mais 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.

(1) *Décision n° 2015-497 QPC du 20 novembre 2015* – Association Groupement d'employeurs AGRIPUS (cons. 8 et 14).

(2) *Le Conseil constitutionnel a confirmé que les cotisations volontaires obligatoires (CVO) ne constituent pas des impositions de toute nature (décision n° 2011-221 QPC du 17 février 2012* – Société Chaudet et Fille et autres (cons. 4)).

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

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

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

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

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

A. LA RÉFÉRENCE PAR PRINCIPE AU DROIT EXISTANT

En principe, la recevabilité financière d'une proposition de loi ou d'un amendement parlementaire, en particulier d'un amendement portant article additionnel, se fait par rapport au **droit existant en vigueur** au moment de la discussion du projet ou de la proposition de loi.

Le droit existant ne correspond pas au droit qui n'est plus en vigueur. Les initiatives parlementaires proposant le retour à un ancien état du droit ne sont pas recevables si elles créent une charge ou diminuent sans compensation des ressources publiques par rapport au droit existant en vigueur.

1. La législation en vigueur

Le droit existant recouvre en premier lieu les **dispositions législatives en vigueur lors de la discussion parlementaire** – qu'elles aient ou non donné lieu à une codification et qu'elles résultent d'une loi ou d'une ordonnance, même non ratifiée⁽¹⁾. Les mesures fiscales permanentes, bien que nécessitant une autorisation

(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.

renouvelée pour chaque exercice par le Parlement à l'article 1^{er} de la loi de finances de l'année, se rattachent également au droit existant.

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

La règle de l'unité de vote

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

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

2. La réglementation en vigueur

Les dispositions réglementaires en vigueur (décrets, arrêtés), tout comme les circulaires et instructions, sont considérées comme faisant partie du droit existant. Ainsi, un amendement parlementaire reprenant une disposition réglementaire coûteuse et déjà en vigueur sera recevable au regard de l'article 40 de la Constitution. La modification de la disposition réglementaire peut conduire à une appréciation différente de la recevabilité. Ainsi, un même amendement affirmant la gratuité des tests de détection du covid a pu être déclaré dans un premier temps recevable, alors que les dispositions réglementaires préoyaient la prise en charge de ces tests pour l'ensemble de la population, puis dans un second temps irrecevable, à l'occasion de l'examen du projet de loi portant diverses dispositions de vigilance sanitaire, en octobre 2021, dans la mesure où un arrêté

entré en vigueur le 15 octobre 2021 avait mis un terme à une prise en charge pour tous les publics.

Deux conditions cumulatives doivent être remplies pour que l’initiative parlementaire prenant appui sur des dispositions de nature réglementaire soit recevable :

– la proposition de loi ou l’amendement doit reprendre **littéralement et sans aucune aggravation pour les charges publiques** la disposition réglementaire en vigueur. Si la disposition proposée comporte une différence avec l’état des dispositions réglementaires qui entraînerait une perte de recettes, elle doit être gagée sous peine d’irrecevabilité ;

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

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

Si un amendement parlementaire peut prévoir un renvoi à un décret pris par le Gouvernement, **le recours à un texte réglementaire ne pourra en aucun cas être utilisé pour contourner l’application de l’article 40. Il s’agit alors uniquement pour l’amendement de venir préciser le contenu du projet ou de la proposition de loi.** Un amendement prévoyant que le Gouvernement prend un décret créant ou aggravant une charge publique est bien évidemment toujours irrecevable au titre de l’article 40.

3. Le droit international et de l’Union européenne régulièrement applicable

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

Concernant le **droit de l’Union européenne**, les traités ainsi que les normes dérivées applicables en France et présentant un caractère contraignant entrent dans le champ du droit existant : il s’agit des **règlements clairs et précis, des directives, pour les dispositions claires et inconditionnelles qu’elles comprennent, et des**

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

décisions dont la France est destinataire. Toutefois, un amendement prévoyant une entrée en vigueur anticipée d'une disposition coûteuse d'une directive claire et inconditionnelle sera irrecevable au titre de l'article 40 car un tel amendement tendrait à anticiper la réalisation d'une charge publique.

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

4. Les jurisprudences des juridictions suprêmes nationales et internationales

Les décisions définitives publiques, non susceptibles de recours, rendues par les **juridictions suprêmes nationales ou internationales** peuvent être invoquées à l'appui de la recevabilité financière d'un amendement parlementaire ou d'une proposition de loi, à la condition qu'il s'agisse d'une décision rendue soit par le **Conseil constitutionnel**⁽¹⁾ ou les hautes juridictions des ordres administratif et judiciaire, c'est-à-dire le **Conseil d'État** et la **Cour de cassation**, soit par des juridictions internationales telles que la **Cour européenne des droits de l'homme (CEDH)** ou la **Cour de justice de l'Union européenne (CJUE)**.

Dans tous les cas, eu égard au volume de la jurisprudence et aux délais restreints de l'exercice du contrôle de la recevabilité financière, les auteurs des amendements sont invités à indiquer dans l'exposé des motifs de leurs amendements l'existence d'une décision de justice pouvant faire office de base de référence au titre du droit existant. **Un amendement qui excède la portée d'une décision d'une juridiction suprême ne saurait être considéré comme recevable.** Le président de la commission des finances a été amené à écarter de la discussion un amendement non gagé qui tirait les conséquences d'une décision du Conseil d'État et prévoyait un mécanisme d'exonération pour des catégories de sociétés dont certaines n'étaient pas mentionnées dans ladite décision.

5. Les situations de fait coutumières et légales

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

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

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

– la situation de fait considérée doit être **conforme à la législation en vigueur** et ne doit pas donner une base légale à une situation de fait illégale. Le président de la commission des finances a ainsi déclaré irrecevable un amendement parlementaire déposé sur le projet de loi autorisant la prorogation de l’état d’urgence sanitaire dans les outre-mer, et souhaitant donner une base légale à un système de traitement d’informations institué par une collectivité d’outre-mer qui n’en avait pas.

B. LA RÉFÉRENCE AU DROIT PROPOSÉ

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

1. Les différents textes en discussion

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

– soit le **projet de loi déposé par le Gouvernement** (auquel l’article 40 de la Constitution n’est pas opposable) ou, le cas échéant, la **proposition de loi inscrite à l’ordre du jour**, dont les dispositions potentiellement irrecevables servent de base de référence tant que l’article 40 de la Constitution ne leur a pas été opposé en application de l’article 89, alinéa 4, du Règlement de l’Assemblée nationale (l’irrecevabilité qui en découlerait entraînerait alors la disparition de la base de référence) ;

– soit le **texte adopté par la commission saisie au fond** dudit projet de loi ou de ladite proposition de loi au sein de chaque chambre. L’article 42 de la Constitution prévoit en effet que « *la discussion des projets et des propositions de loi porte, en séance, sur le texte adopté par la commission saisie* » sauf pour certains textes particuliers tels que les projets de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale ;

– soit les **textes transmis d’une assemblée à l’autre** au cours de la navette parlementaire, auxquels l’article 40 de la Constitution n’est plus opposable puisqu’ils ont été adoptés par l’une des chambres. Il est en effet admis que la

seconde assemblée saisie considère que le contrôle de la recevabilité financière des textes adoptés par la première a déjà été effectué par les autorités compétentes en son sein. Cela n'inclut pas le texte adopté par la commission du Sénat saisie au fond : seul le texte adopté en séance par le Sénat et transmis à l'Assemblée nationale peut servir de base de référence.

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

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

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

2. Les intentions claires et précises du Gouvernement

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

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

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

– **le dispositif d'un amendement du Gouvernement, déposé avant l'expiration du délai de dépôt des amendements parlementaires sur ce même texte ;**

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

– **un article ou un amendement d'origine gouvernementale** sur un autre texte déposé ou en cours de discussion, y compris s'il s'agit d'une habilitation du Gouvernement à légiférer par voie d'ordonnance dont le sens est suffisamment précis ;

– **un membre du Gouvernement s'exprimant au nom du Gouvernement en séance publique ou devant une commission** de l'une des deux assemblées et dont les propos figurent dans un compte rendu officiel sans qu'ils souffrent la moindre équivoque. Ainsi, une déclaration d'un ministre dans les médias ne saurait être considérée comme l'expression d'une intention ferme et définitive du Gouvernement. Le président de la commission des finances apprécie de manière très stricte le caractère affirmatif et détaillé d'une telle déclaration pour savoir si elle peut être retenue pour couvrir une charge.

S'agissant des amendements déposés par le Gouvernement, il peut arriver que le Gouvernement, en déposant hors délai un amendement, ouvre la voie au dépôt d'amendements parlementaires (du fait de la réouverture des délais) et permette de couvrir la charge qu'ils constituent (du fait de l'intention du Gouvernement ainsi exprimée), puis que le Gouvernement retire ensuite cet amendement. Dans un tel cas, l'appréciation de la recevabilité des amendements parlementaires étant intervenue avant le retrait de l'amendement gouvernemental, les amendements parlementaires demeurent recevables.

Il en va d'ailleurs de même dans l'hypothèse où le Gouvernement, après avoir déposé son amendement dans les délais de dépôt, retire cet amendement postérieurement à l'expiration de ce délai. Il n'en irait autrement que dans le cas où l'amendement du Gouvernement aurait été déposé dans les délais et retiré avant que n'expire le délai de dépôt. La recevabilité des amendements parlementaires étant alors appréciée à l'expiration du délai de dépôt, l'amendement retiré ne pourrait être pris en considération.

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

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

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

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

Le cumul entre droit existant et droit proposé ne peut être utilisé à des fins de contournement des règles relatives à la recevabilité financière. Cette règle trouve principalement à s'appliquer lorsque le texte en discussion propose un aménagement à la fois extensif et restrictif d'une ressource ou d'une charge publique. Un amendement ne pourra pas à la fois accepter, au nom du droit proposé, la diminution d'une recette publique, et s'opposer, au nom du droit existant, à la hausse d'une recette qui est utilisée comme élément de compensation par le droit proposé. Un amendement ne pourra pas plus combiner le maintien d'une charge publique, au nom du droit proposé, et le refus, au nom du droit existant, de la suppression d'une autre charge. Ainsi, le président de la commission des finances a déclaré irrecevable un amendement proposant de conserver le calcul de la retraite des enseignants sur les six derniers mois (droit existant) tout en conservant les nouveaux droits ouverts par le projet de loi, qui intégrait les primes dans le calcul du salaire servant de référence au calcul du montant de la pension (droit proposé).

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

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

Enfin, il peut se révéler délicat de choisir entre le droit proposé et le droit existant pour apprécier la recevabilité financière d'un amendement parlementaire lorsque le texte en discussion envisage la réforme d'ensemble d'un dispositif existant. Tel est le cas lorsque ce texte propose une réforme radicale d'une institution ou de dispositions législatives qui préexistaient sous une autre forme. Il devient dès lors difficile de choisir une base de référence pour l'appréciation de

l'incidence financière des amendements entre le dispositif proposé entièrement novateur et le régime antérieur appelé à être remplacé.

Si le dispositif en discussion (droit proposé) est trop éloigné du dispositif antérieur (droit existant), **le président de la commission des finances peut décider d'exclure le droit existant de la base de référence** en faisant table rase de ce dernier, pour garantir un contrôle de recevabilité cohérent. C'est alors le texte proposé qui devient la seule base de référence pour déterminer les conséquences financières des initiatives parlementaires.

Un exemple en est donné par l'examen du projet de loi instituant un système universel de retraite examiné par l'Assemblée nationale au mois de février 2020. Ce dernier proposait un système largement nouveau, reposant entre autres sur une retraite par points et un âge d'équilibre. Lorsque les éléments du projet de loi étaient si éloignés juridiquement du système en vigueur qu'ils ne pouvaient lui être comparés, la seule référence possible était le droit proposé, ce qui a conduit le président à déclarer irrecevables les amendements visant à améliorer les droits à pension du nouveau système au delà de ce que prévoyait le projet. Chaque fois que la comparaison avec le droit existant était possible, le président a néanmoins retenu la base la plus favorable.

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

La rédaction de l'article 40 de la Constitution permet de compenser la diminution d'une recette publique par l'augmentation d'une autre ressource publique. **L'utilisation du singulier pour la charge publique signifie à l'inverse qu'une charge s'apprécie à son échelle seulement : l'irrecevabilité d'une charge est absolue, c'est-à-dire qu'une charge ne peut être compensée.** Le Conseil constitutionnel a rappelé « *qu'il résulte des termes mêmes [de l'article 40 de la Constitution] qu'il fait obstacle à toute initiative se traduisant par l'aggravation d'une charge, fut-elle compensée par la diminution d'une autre charge ou par une augmentation des ressources publiques* »⁽¹⁾.

Tout amendement parlementaire dont le dispositif crée ou aggrave une charge publique est déclaré irrecevable par le président de la commission des finances, qu'il se prononce à l'occasion d'une consultation par le président d'une autre commission, par le Président de l'Assemblée nationale ou en tant que président de la commission saisie du texte au fond.

La XV^{ème} législature a été l'occasion pour le président de la commission des finances d'affiner la jurisprudence de son prédécesseur, mais aussi de la faire évoluer lorsque le droit positif ou les innovations parlementaires exigeaient

(1) *Décision n° 85-203 DC du 28 décembre 1985, Loi de finances rectificative pour 1985 (cons. 3).*

d'adapter les raisonnements juridiques sur lesquels repose le contrôle de la recevabilité financière.

Comme ses prédécesseurs, le président de la commission des finances sous la XV^{ème} législature a appliqué la règle de l'article 40 avec souplesse, pour éviter d'enfermer le droit d'amendement dans un carcan inextricable. Il s'agit de préciser les critères d'une charge publique tout en favorisant l'initiative des parlementaires.

Ainsi, si certaines charges sont évidentes, les présidents successifs de la commission des finances se sont attachés à offrir une forme de marge de manœuvre aux députés qui exercent leur droit d'amendement. Comme ses prédécesseurs, le président de la commission des finances a considéré tout au long de la XV^{ème} législature que le doute devait profiter à l'auteur de l'amendement. Ainsi, si la charge publique est indiscernable ou si le lien de son caractère financier avec le cœur du dispositif est trop indirect, le président, soucieux de préserver l'initiative parlementaire, déclare l'amendement recevable.

Comme les développements suivants l'illustrent, il est parfois possible de retirer l'élément à l'origine de l'irrecevabilité d'un amendement, par exemple en substituant une logique de sanction (malus) à une logique de gratification (bonus) ou en neutralisant simplement la partie du dispositif à l'origine de la création ou de l'aggravation d'une charge publique.

A. LA CHARGE PUBLIQUE, APPRÉCIÉE SELON DES CRITÈRES JURIDIQUES, DOIT ÊTRE CERTAINE ET DIRECTE, NONOBTANT SON CARACTÈRE ÉVENTUEL OU FUTUR

La notion de charge publique est une notion juridique. Aussi, l'appréciation par le président de la commission des finances est une **analyse juridique fondée sur des critères objectifs**.

Les législatures qui se succèdent sont autant d'occasions de préciser les critères d'une charge publique. Celle-ci est avérée lorsqu'elle est directe et certaine, même si elle est facultative ou aléatoire.

Le développement qui suit détaille les motifs qui fondent la notion de charge publique. Il est destiné à aider les parlementaires dans leur appréciation de la notion de charge publique en proposant une typologie des différentes charges publiques examinées par le président de la commission des finances.

1. L'augmentation ou la création d'une subvention ou d'une dotation publique

Toute augmentation ou création d'une subvention ou d'une dotation publique revient nécessairement à aggraver les dépenses publiques et constitue à ce titre une charge.

La notion de subvention publique peut prendre de multiples formes.

Augmenter une subvention ou une dotation accordée par une entité publique est un cas fréquent de charge publique. Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2022, de nombreux amendements proposaient d'élargir les travaux pouvant être financés par MaPrimeRénov', l'aide à la rénovation énergétique qui a remplacé le crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE). Ils ont été déclarés irrecevables par le président de la commission des finances. Plusieurs amendements qui majoraient la dotation versée par l'État à l'Agence de la transition écologique (ADEME) ont aussi été écartés de la discussion parlementaire.

Certaines entreprises privées bénéficient d'un soutien public, qui peut prendre différentes formes. Améliorer ce soutien est une charge : c'est le cas par exemple de tout amendement étendant le champ d'attribution du complément de rémunération pour les installations de production d'énergies renouvelables ou encore la durée de versement de ce complément de rémunération.

Est également une charge toute obligation faite à une entité publique de procéder à certains investissements. Consulté par la présidente de la commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, le président de la commission des finances a considéré qu'obliger les navires de transport public de voyageurs à s'équiper d'un système de transport de vélo était une charge, de même que l'obligation pour les autorités organisatrices de la mobilité de mettre à disposition des masques dans les transports. Prévoir que tous les EHPAD garantissent l'accès de leurs pensionnaires à un système d'oxygénothérapie à haut débit, un équipement hospitalier coûteux, s'apparente aussi à une charge.

Suivant la même logique, ajouter des éléments à tout document de planification auxquels des financements sont attachés est constitutif d'une charge, car cela engage la personne publique à faire des investissements supplémentaires. Ajouter le secteur de l'énergie dans les domaines que doivent couvrir les orientations d'aménagement et de programmation revient à doter la collectivité d'une nouvelle compétence et donc à contourner l'article 40.

De même, tout amendement dont l'objectif est de **créer une nouvelle aide publique** constitue une charge, quelle que soit la forme que prend cette aide : le fait que celle-ci soit distribuée sous forme de monnaie locale ou de titres CO₂ n'enlève en rien le caractère direct et certain de la charge. Attribuer un « *chèque*

entretien réparation responsable » pour les véhicules automobiles revient à faire financer par la puissance publique une partie de l'entretien des véhicules par les particuliers et constitue à ce titre une charge.

L'article 40 fait obstacle à un raisonnement à enveloppe constante : il n'est pas possible pour un député de substituer ou d'ajouter un élément pouvant être financé par un dispositif public, même s'il n'en résulte pas d'augmentation du budget global consacré à ce dispositif.

En ce qu'ils facilitent la consommation d'une enveloppe qui aurait pu ne pas être consommée dans son intégralité ou qu'ils accélèrent l'atteinte du plafond de cette enveloppe, de tels amendements ont pour conséquence d'aggraver les charges publiques. **L'argument selon lequel cela interviendrait à budget constant doit donc être écarté.** Sur ce fondement, tout élargissement de la liste des dépenses pouvant être financées par un fonds a été déclaré irrecevable.

Ainsi, sur le projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, le président de la commission des finances a dû écarter de la discussion parlementaire l'amendement qui prévoyait d'ajouter le vélo électrique à la liste des dépenses éligibles au fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres. Sur plusieurs textes, il a également déclaré irrecevables des amendements qui souhaitaient ajouter des éléments, comme une chaudière à gaz, à la liste des dépenses pouvant être financées par le chèque énergie.

Sur ce fondement, un amendement parlementaire qui ajoute une formation pouvant être financée par le compte personnel de formation (CPF) est constitutif d'une charge, la multiplication des formations dans le catalogue du CPF facilitant l'usage par les salariés de leurs droits à la formation. Or, le CPF se situe dans le champ de l'article 40 (*cf. supra* 2 du B du I de la présente partie) : il est en partie abondé par l'État, ouvre droit à des formations en partie assurées ou soutenues par des organismes publics, et connaît une certaine fongibilité avec le compte personnel de prévention (C2P). Ce dernier peut lui aussi être utilisé pour suivre de telles formations, ainsi que pour bénéficier d'un départ anticipé à la retraite, et entre donc également dans le champ de l'article 40 à raison de ses interactions avec l'assurance maladie et l'assurance vieillesse.

Il convient également d'être très vigilant lorsqu'il est proposé de créer un fonds : même alimenté par des contributions privées, la présomption qu'il soit public demeure. Si ce fonds réalise des dépenses liées à une politique publique sans lien avec les contributions privées utilisées pour le financer, alors il est susceptible d'entrer dans le champ de l'article 40. Dans ce cas, le président de la commission des finances sera contraint de déclarer irrecevable l'amendement qui suggère sa création. Les critères pour déterminer si un fonds « *privé* » se situe dans le champ de l'article 40 sont précisés *supra* au 3 du B du I de la présente partie.

2. Le fléchage d'une recette vers une dépense précise

Si l'augmentation d'une subvention publique constitue une charge, le président de la commission des finances est également attentif aux initiatives parlementaires qui flèchent une recette vers une dépense précise. Cela revient à compenser une dépense (et donc une charge) par une recette, ce qui est contraire à l'article 40, lequel prévoit précisément que la charge s'apprécie à l'échelle de la charge elle-même et non à celle du dispositif dans son ensemble.

Les députés ont notamment recours à ce mécanisme lorsqu'ils souhaitent affecter une recette spécifique à une politique publique. Sur le projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, un amendement proposait d'instaurer une nouvelle taxe sur les surfaces de stationnement au profit des communes et destinait son produit au financement des transports en commun. Il a été déclaré irrecevable car il aggravait les dépenses publiques réalisées par les collectivités territoriales en faveur des transports en commun.

La problématique se pose également lorsqu'une recette est fléchée vers un fonds qui n'a qu'un seul objet : cela revient à augmenter les moyens dédiés à une politique publique, puisqu'il n'existe pas de possibilité de réallocation. Ainsi, flécher une partie des recettes issues de l'augmentation de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) sur les boissons alcoolisées vers le fonds de lutte contre les addictions liées aux substances psychoactives revient à augmenter les moyens alloués à cette politique, ce qui est contraire à l'article 40.

Un amendement proposant de détourner une recette déjà existante vers une dépense nouvelle est également contraire à l'article 40. Le président de la commission des finances a ainsi déclaré irrecevable un amendement qui souhaitait que les fonds recueillis au titre de la souscription nationale pour la conservation et la restauration de la cathédrale Notre-Dame de Paris puissent être utilisés pour promouvoir certains métiers, alors même que cet usage n'était pas prévu par le projet de loi. Là encore, l'argument selon lequel l'argent serait déjà disponible doit être écarté, le raisonnement à enveloppe constante n'étant pas applicable pour contourner l'article 40.

À l'inverse, le président de la commission des finances a jugé que ne pouvait être considéré comme le fléchage d'une recette vers une dépense le fait de prévoir le gel de l'augmentation de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) pour les collectivités gestionnaires concernées, pour encourager ces collectivités à investir dans des unités d'incinération de déchets. Le dispositif a été analysé comme une perte de recettes pour l'État, attributaire de la TGAP.

Il est néanmoins possible de prévoir par amendement d'attribuer une recette supplémentaire à un organisme public qui exerce plusieurs missions, si le dispositif dudit amendement ne précise pas quel usage devra être fait de son produit. Seul le dispositif est examiné au titre de la recevabilité financière, bien que l'exposé sommaire puisse parfois éclairer l'intention de son auteur. Ainsi, si

tout élément figurant dans le dispositif qui conduirait à fléchir une recette vers une dépense est susceptible d'entraîner l'irrecevabilité de l'amendement, il est possible à l'inverse d'éviter cela en se contentant d'explicitier l'intention dans l'exposé des motifs de l'amendement.

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

Si l'ouverture ou le renforcement des droits des administrés ne relève pas systématiquement du domaine exclusif des lois de financement de la sécurité sociale, les projets de loi de financement de la sécurité sociale et les textes portant sur l'organisation des soins contiennent souvent des dispositions liées aux dépenses publiques, sur lesquelles le droit d'amendement des députés est particulièrement contraint.

L'intérêt grandissant et jamais démenti des députés pour les projets de loi de financement de la sécurité sociale a ainsi conduit à la multiplication des amendements irrecevables car constitutifs d'une charge, donnant l'occasion au président de la commission des finances de préciser la jurisprudence relative aux charges publiques.

Le développement ci-après a pour objectif de détailler les différents types de charges qui ont été fréquemment examinées par le président de la commission des finances, pour éclairer les députés sur leur marge de manœuvre et leur indiquer, lorsque cela est possible, les ajustements à apporter pour rendre un dispositif recevable.

a. L'élargissement des bénéficiaires d'une prestation sociale ou l'assouplissement des conditions d'attribution

L'interdiction d'augmenter une charge publique comprend les prestations sociales. Ainsi, **tout changement dans les conditions d'attribution d'une prestation qui a pour conséquence directe d'élargir le public bénéficiaire de celle-ci est irrecevable** par la voie d'un amendement parlementaire.

Il n'est donc pas possible pour un député de supprimer la condition d'âge pour bénéficier de la prestation de compensation du handicap (PCH), réservée dans le droit existant, à l'exception des cas prévus par la loi, aux personnes de moins de 60 ans. De même, le président de la commission des finances a régulièrement déclaré irrecevables des amendements qui souhaitaient supprimer la prise en compte des revenus du conjoint ou de la conjointe dans le calcul de l'allocation versée aux adultes handicapés (AAH).

De manière générale, s'il est possible pour un député de proposer une modalité alternative de calcul pour une prestation ou une aide, tout amendement proposant un calcul dont il est évident qu'il sera plus favorable à certains bénéficiaires devra être écarté de la discussion parlementaire, quand bien même il serait dans le même temps moins favorable à d'autres bénéficiaires que le

dispositif en vigueur. Il est également impossible de procéder par amendement parlementaire à la revalorisation d'une prestation, à son versement rétroactif, à l'abrogation d'un niveau minimal de versement d'une aide ou à la suppression de la conditionnalité du versement de l'aide juridictionnelle à un niveau de ressources.

Il est tout aussi irrecevable d'allonger la durée du congé paternité, qui ouvre le droit à des indemnités journalières versées par la caisse primaire d'assurance maladie (CPAM), ou de prévoir que les allocations familiales sont dues dès le premier enfant, ou encore de supprimer l'interdiction de cumuler deux prestations sociales.

Le président de la commission des finances s'est inscrit dans la ligne de ses prédécesseurs et a considéré qu'**affilier un assuré à un nouveau régime de prestation sociale est systématiquement constitutif d'une charge**, car cela ouvre de nouveaux droits, de même que tout passage d'un régime à un autre. Le fait que l'assuré verse des cotisations sociales pour créer ces droits ou que le nouveau régime soit moins avantageux que l'ancien pour l'assuré n'est pas un élément de nature à rendre recevables de tels amendements, ce qui démontre une nouvelle fois l'impossibilité de compenser une charge, y compris par une économie.

Tous les amendements déposés lors de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2022 souhaitant maintenir les conjoints-collaborateurs dans leur régime au delà de la période de cinq ans prévue par la loi n° 2021-1679 du 17 décembre 2021 visant à assurer la revalorisation des pensions de retraite agricoles les plus faibles ont ainsi été déclarés irrecevables par le Président de l'Assemblée, après consultation du président de la commission des finances.

La marge de manœuvre des députés est également limitée lorsqu'il s'agit d'apporter des modifications au financement des retraites. En effet, le lien entre cotisation et niveau de la pension, à défaut d'être total, est direct : plus un assuré cotise, plus le montant de la pension versée est élevé. Il en résulte notamment que toute prise en compte nouvelle d'une période de cotisation constitue une charge. Dans le système actuel, un assuré doit atteindre un âge fixe pour obtenir une pension à taux plein. Tout amendement qui fixerait ce seuil à un niveau inférieur devrait être déclaré irrecevable, car il permettrait à des assurés de partir à taux plein, ce qui n'aurait pas été le cas dans le droit existant. De même, prendre une base plus favorable à l'assuré pour calculer le montant de la pension – par exemple les dix meilleures années de salaires dans le secteur privé, alors que le droit existant prévoit un calcul sur les vingt-cinq meilleures années – aggrave les dépenses publiques et est à ce titre contraire à l'article 40. Dans le même esprit, toute atténuation ou suppression du mécanisme de décote est irrecevable.

b. L'élargissement des bénéficiaires d'un acte remboursé par la sécurité sociale

L'article 40 empêche aussi les parlementaires de déposer des amendements pour élargir les bénéficiaires d'un acte d'une quelconque nature remboursé, en tout ou partie, par la sécurité sociale.

L'élargissement de l'accès à l'assistance médicale à la procréation (AMP) à toute personne en capacité de porter un enfant, alors que le projet de loi initial relatif à la bioéthique prévoyait seulement une ouverture aux couples de femmes et aux femmes seules, a été déclaré irrecevable par la présidente de la commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi relatif à la bioéthique après consultation du président de la commission des finances. De même, rendre systématique un accompagnement psychologique pour les personnes entrées dans un processus d'AMP a été considéré comme une charge, cet accompagnement n'étant prévu que dans certains cas précis dans le droit existant. Un amendement rappelant la possibilité pour les assurés de bénéficier d'un examen remboursé est couvert par le droit existant, tandis que la création d'un nouvel examen remboursé par la sécurité sociale constitue une charge.

Au cours de l'examen du projet de loi relatif à la gestion de la crise sanitaire, qui conditionnait l'entrée dans certains lieux à la présentation d'un certificat de vaccination ou d'un test négatif au covid-19, le président de la commission des finances s'est prononcé sur l'élargissement de la vaccination obligatoire à l'ensemble de la population, cantonnée jusqu'alors aux seuls soignants. L'amendement concerné était constitutif d'une charge à un double titre : du fait de l'élargissement d'un acte médical pris en charge par la sécurité sociale à l'ensemble de la population mais aussi du fait de l'élargissement des situations dans lesquelles les éventuels préjudices résultant de la vaccination pourraient faire l'objet d'une réparation financière par l'ONIAM.

Les amendements de cette catégorie peuvent être rendus recevables en prévoyant explicitement le non-remboursement de l'acte médical en question par la sécurité sociale. C'est bien la prise en charge financière qui constitue la charge et non l'élargissement du public bénéficiaire en lui-même, contrairement aux prestations sociales.

c. Les autres motifs de charges dans le domaine de la santé

Parmi les motifs récurrents d'irrecevabilité sur les textes liés à la santé se trouvent :

– **toute nouvelle dérogation au parcours de soins coordonnés**, qui rend obligatoire la consultation du médecin traitant avant de pouvoir accéder à des spécialistes, le non-respect de cette obligation se traduisant par des remboursements moindres lors des consultations de ces derniers. Prévoir un accès direct aux masseurs-kinésithérapeutes ou aux orthophonistes est donc irrecevable,

tout comme la suppression de la majoration du ticket modérateur pour les patients qui n'auraient pas respecté le parcours de soins ;

– **tout nouveau cas d'exonération de la participation de patients au coût des soins**, c'est-à-dire d'ajustement à la baisse ou de suppression du ticket modérateur. Certains amendements prévoyaient ainsi d'exonérer les femmes victimes de violences ou les personnes atteintes d'une pathologie considérée comme une affection de longue durée (ALD) sur des soins non liés à leur ALD ;

– la **majoration des tarifs des actes et consultations externes (ACE)**, qui sont pratiqués dans les établissements publics de santé par les praticiens et dont une partie est remboursée aux patients, ainsi que la possibilité pour des praticiens extérieurs à l'établissement d'y réaliser des ACE ;

– **l'inclusion de nouvelles prestations dans un forfait**. Certaines pathologies font l'objet d'un financement forfaitaire pour un ensemble défini de prestations, par exemple la prise en charge post-cancer. Tout ajout d'une prestation dans ce forfait constitue une charge, sauf si le dispositif de l'amendement prévoit expressément que cette prestation supplémentaire ne fait pas l'objet d'un remboursement ;

– **l'élargissement du champ de compétence des agences régionales de santé (ARS)**, ce qui rejoint l'impossibilité d'étendre les missions de toute entité publique expliquée *infra* (5 du présent A). Les rendre compétentes pour lutter contre la radicalisation est par exemple irrecevable, car non couvert par une mission actuelle ;

– la **fixation de tarifs de remboursement par la voie conventionnelle plutôt que par la voie réglementaire**. Retirer au pouvoir réglementaire la capacité de décider revient à amoindrir sa capacité à faire des arbitrages et constitue à ce titre une charge ;

– **l'assouplissement des critères pour qu'un médicament bénéficie d'un accès précoce ou d'un accès compassionnel**, autorisation qui ouvre droit à une prise en charge par l'assurance maladie à 100 % de ces médicaments ;

– **l'interdiction de fermer des établissements publics de santé ou des lits**, qui empêche la réallocation de moyens ;

– la **garantie que l'accès aux structures de soins soit équivalent sur tout le territoire**. Prévoir que chacun puisse se rendre dans une maternité en moins de trente minutes contraint le choix de l'administration dans la construction du maillage territorial de l'offre de soins.

Consulté par la présidente de la commission des affaires sociales et par le Président de l'Assemblée, le président de la commission des finances leur a également conseillé de déclarer irrecevables des amendements qui prévoyaient un ratio d'encadrement précis dans les EHPAD, une garantie de financement pérenne

pour les établissements de santé ou encore la possibilité d'habiliter les établissements de santé privés comme service public hospitalier.

Élargir le champ des professionnels de santé habilités à prescrire un acte médical, un médicament ou un dispositif médical

M. Gilles Carrez, président de la commission des finances sous la XIV^{ème} législature, avait établi que tout élargissement de la faculté d'un professionnel de santé à prescrire un médicament remboursé constituait une charge : « *dans le cadre de l'examen des projets de loi de financement de la sécurité sociale, il est également vigilant à la maîtrise des dépenses de soins en déclarant par exemple irrecevables l'extension de la faculté reconnue aux infirmiers de prescrire des médicaments remboursés par l'assurance maladie ou encore la restriction de la dispensation de médicaments biosimilaires par les pharmaciens* » ⁽¹⁾.

À l'inverse, le président Carrez considérait qu'augmenter le nombre de prescripteurs de produits non remboursés n'avait pas sa place dans une loi de financement, suivant en cela la décision du Conseil constitutionnel sur la loi de financement de la sécurité sociale pour 2017 ⁽²⁾. Le Conseil avait déclaré contraire à la Constitution l'article 71 de la LFSS pour 2017 qui permettait la prescription de substituts nicotiques par les orthophonistes, car il avait un effet trop indirect sur les dépenses des régimes obligatoires de base ou des organismes concourant à leur financement.

Sous la XV^{ème} législature, à l'occasion de l'examen de la proposition de loi pour des mesures d'urgence contre la désertification médicale, le choix a été fait de considérer que le fait d'élargir la prescription à de nouveaux professionnels ne constitue pas l'aggravation d'une charge. Le raisonnement était le suivant : considérant que tout individu ayant le droit à un médicament ou à un acte remboursé par la sécurité sociale ferait usage de ce droit, accroître le nombre de prescripteurs d'un médicament ou d'un acte remboursé reviendrait simplement à réduire le temps nécessaire à cet individu pour obtenir ledit médicament. Il en résultait que le lien entre le nombre de prescripteurs d'un médicament remboursé et les dépenses pour les organismes de sécurité sociale était trop indirect.

Suivant ce raisonnement, a été admis, lors de l'examen de la proposition de loi précitée, que les infirmiers puissent prescrire des solutions et produits antiseptiques. A également été déclaré recevable un amendement autorisant les étudiants en médecine à exercer en tant qu'adjoint d'un médecin en cas d'afflux exceptionnel de population.

Ce revirement de jurisprudence a logiquement conduit à déclarer comme « *cavalier* » en loi de financement de la sécurité sociale tout amendement visant à accorder une nouvelle faculté de prescription à un professionnel de santé. Seuls étaient recevables les amendements prévoyant d'expérimenter un élargissement du nombre de prescripteurs grâce à un financement de la sécurité sociale, la mention d'une aide par la sécurité sociale étant jugée suffisante par le président de la commission des finances pour avoir un effet sur les dépenses des organismes sociaux.

(1) Rapport n° 4546 de M. Gilles Carrez, précité.

(2) Décision n° 2016-742 DC du 22 décembre 2016 – Loi de financement de la sécurité sociale pour 2017 (par. 72).

Néanmoins, la décision du Conseil constitutionnel sur la loi de financement de la sécurité sociale pour 2022 ⁽¹⁾ a conduit le président de la commission des finances à reconsidérer cette position. Le Conseil constitutionnel a effectivement considéré que l'extension du pouvoir de prescription des orthoptistes avait sa place dans une loi de financement de la sécurité sociale, dans la mesure où un tel dispositif a bien une incidence sur les dépenses d'assurance maladie. **Il en résulte que tout élargissement ou toute nouvelle faculté de prescrire devrait désormais être considéré comme constitutif d'une charge.**

Prenant en considération ces nouveaux développements, le président de la commission des finances, consulté par le Président de l'Assemblée nationale, a jugé en février 2022 que constitue une charge et n'est pas recevable un amendement à la proposition de loi visant à démocratiser le sport en France visant à étendre aux masseurs-kinésithérapeutes la faculté de prescrire une activité physique adaptée aux patients atteints d'une affection de longue durée.

4. La notion de contrainte de la charge

L'article 40 empêche également de fixer à une entité publique un seuil minimal d'investissements ou un pourcentage de dépenses fléchées. Restreindre la capacité d'arbitrage de tout organisme s'apparente à une contrainte de la charge.

Le président de la commission des finances a ainsi été amené à déclarer irrecevables plusieurs amendements déposés sur le projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, qui souhaitent instaurer un seuil minimal de reste à charge pour les ménages modestes qui entreprennent des travaux de rénovation énergétique. La dépense est certaine : le législateur impose un objectif qui ne pourra être réalisé sans qu'il y ait des conséquences financières pour la puissance publique. Le même raisonnement a conduit à juger constitutif d'une charge sur le même texte l'amendement visant à obliger les autorités organisatrices de la mobilité à renforcer l'offre de transport dans certaines zones spécifiques.

De manière générale, les amendements qui suppriment la capacité d'arbitrage des organismes situés dans le champ de l'article 40 en restreignant le champ de leurs possibles sont considérés comme constituant une **contrainte de la charge** et sont à ce titre déclarés irrecevables. En effet, le législateur oblige l'entité publique à réaliser une dépense qui n'aurait autrement pas été effectuée.

Prévoir que 80 % de la viande servie dans les cantines scolaires doit être bio ou locale a été considéré comme une charge. Le président écarte ici tout raisonnement économique qui conduirait à considérer les produits d'origine biologique ou locale comme plus coûteux : il constate simplement que le

(1) *Décision n° 2021-832 DC du 16 décembre 2021 – Loi de financement de la sécurité sociale pour 2022 (par. 28).*

législateur restreint la possibilité pour les municipalités de faire des arbitrages. Le fait d'attribuer automatiquement une partie des subventions versées par le fonds pour le développement de la vie associative (FDVA) aux associations engagées dans la protection de l'environnement constitue aussi une contrainte de la charge.

Dans cette optique, ont été également déclarés irrecevables les amendements qui fixent l'attribution de moyens à un niveau précis car ils empêchent la réattribution. Cela ne peut être considéré comme du maintien de droit existant, puisque les arbitrages budgétaires changent régulièrement et que cranter une dépense prive la personne publique de la possibilité de procéder à une allocation autre de ces crédits. Le président a donc été conduit à écarter de la discussion parlementaire un amendement qui proposait de maintenir les effectifs de l'Office national des forêts (ONF) au niveau constaté en 2011. Il a aussi déclaré irrecevables les amendements qui souhaitaient fixer un montant plancher à certaines prestations sociales.

Si le président de la commission des finances ne procède à aucun raisonnement de nature économique, il ne saurait accepter des amendements qui procèdent à une indexation d'une aide ou d'une dépense sur un indicateur dynamique. Il a ainsi déclaré irrecevable l'amendement visant à indexer le tarif plancher prévu pour les services d'aide et d'accompagnement à domicile (SAAD) sur l'évolution du salaire minimum de croissance (SMIC) ainsi que celui visant à indexer le coefficient de majoration des tarifs hospitaliers sur l'inflation.

Le fait de **transformer une faculté en obligation** supprime la possibilité pour les personnes publiques de faire le choix de ne pas agir et constitue donc une charge au sens de l'article 40. Ainsi, rendre systématique l'armement de la police municipale alors que le droit existant prévoit que le maire doit en faire la demande et la motiver restreint le champ des possibles pour les municipalités. Elles se voient obligées d'armer leur police alors même qu'elles auraient pu consacrer ces crédits à d'autres postes de dépenses. Cela peut également être assimilé à une contrainte de la charge.

Modifier les critères d'attribution d'une dotation à l'investissement pour les hôpitaux afin de substituer aux ratios d'analyse financière le critère d'avoir un service de santé public de proximité à moins de 30 minutes pour chacun restreint la capacité d'arbitrage du pouvoir politique s'agissant de l'installation des structures de santé et constitue également une charge.

5. La création d'un nouvel organe public ou l'ajout de missions à une entité publique existante

Juridiquement, la notion de charge comprend un champ plus vaste que les seules dépenses publiques.

L'**extension des missions d'un organisme situé dans le champ de l'article 40**, dans la mesure où celui-ci devra engager des dépenses pour les réaliser, est aussi contraire à l'article 40 de la Constitution.

Pour constituer une charge, l'amendement doit attribuer une mission nouvelle, qui n'est pas couverte par les compétences existantes de l'organisme. Un amendement qui se borne à apporter des précisions sur le périmètre d'une compétence déjà détenue par un organisme ne serait pas contraire à l'article 40.

Le président de la commission des finances a ainsi déclaré irrecevable un amendement qui souhaitait que le conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) et l'ADEME rendent un avis tous les ans sur la trajectoire de baisse d'émissions de gaz à effets de serre proposée par chaque entreprise. Dans la mesure où ce contrôle était nouveau, fréquent et où il portait sur une base très large (toutes les entreprises), il n'était pas possible de considérer qu'il était couvert par les missions actuelles des deux organismes. Suivant la même logique, l'amendement prévoyant la mise en œuvre par l'État d'une nouvelle « *comptabilité carbone* », pour enregistrer un « *coût carbone* » à chaque acte administratif, a été déclaré irrecevable.

Ont été déclarés irrecevables sur le même fondement des amendements qui souhaitaient confier une nouvelle mission aux EHPAD d'assistance et de soins à domicile, d'hébergement temporaire et d'organisation de séjour de vacances pour les proches aidants. Enfin, attribuer à l'ensemble des policiers, non aux seuls agents ou officiers de police judiciaire, la compétence de participer à des enquêtes pénales et informations sous la direction du procureur de la République revient à étendre leurs missions et ne peut être fait par amendement parlementaire.

Cette interdiction inclut les transferts de missions entre entités publiques. Ainsi, un amendement prévoyant de confier à l'État la gestion de l'aide sociale à l'enfance (ASE), compétence aujourd'hui départementale, a été écarté de la discussion parlementaire par le président de la commission des finances.

La notion de charge englobe également la création de structures publiques nouvelles, qui seront nécessairement coûteuses. Il n'est donc pas possible de créer par amendement parlementaire les structures qui pourraient s'apparenter à :

- un groupement d'intérêt public (GIP) ;
- un établissement public ;
- une autorité administrative indépendante ou une autorité publique indépendante ;
- une nouvelle collectivité territoriale ou groupement de collectivités.

Toute structure nouvelle créée par un amendement est présumée publique ou destinée à recevoir un financement public, quelle que soit sa forme, sauf si l'amendement spécifie expressément que celle-ci ne recevra aucun soutien public. Parmi les différentes structures nouvelles proposées par les députés et déclarées irrecevables par le président de la commission des finances se trouvent :

- un conseil national d'investissement en santé ;
- un observatoire national du chat domestique ;
- un médiateur national de la rénovation ;
- une autorité administrative indépendante chargée de contrôler l'effectivité des décisions de justice en matière d'environnement ;
- un pôle public du médicament ;
- les grandes écoles de la formation ;
- une inspection générale des lanceurs d'alerte.

Une spécificité existe s'agissant des comités créés par amendement parlementaire. S'il est possible pour un député de créer un comité comprenant des personnalités qualifiées, il doit impérativement préciser que ses membres seront bénévoles, sous peine de voir son amendement déclaré irrecevable. Les personnalités qualifiées et les représentants des associations bénéficient en effet d'indemnités, sauf mention expresse en sens contraire dans l'amendement. Seuls les membres ayant des fonctions d'élus ou appartenant à la fonction publique sont considérés comme exerçant de nouvelles fonctions à rémunération constante. Il n'est pas nécessaire de préciser l'obligation de bénévolat des membres si un comité est composé exclusivement d'élus et de fonctionnaires.

Les comités déjà existants au sein de structures avec des moyens financiers importants, tel que le comité de protection des personnes au sein des agences régionales de santé, peuvent se voir ajouter de nouveaux membres sans mention de leur bénévolat, car le droit existant prévoit expressément l'absence d'indemnités.

Permettre à un organisme situé dans le champ de l'article 40 d'accroître son patrimoine constitue également une charge. Un élargissement du droit de préemption ou une obligation de conserver certains terrains acquis pendant une période donnée suppose des coûts d'acquisition (le cas échéant en indemnisant les anciens propriétaires), de gestion et d'entretien qui ne sauraient s'assimiler à une simple charge de gestion (*cf. infra* 3 du B du présent III).

Les possibilités d'amender pour associer plus étroitement les citoyens à la décision publique demeurent très encadrées par l'article 40. Consulté par ses homologues, le président de la commission des finances a ainsi suggéré de déclarer irrecevables l'organisation annuelle d'états généraux de l'alimentation, la

création de référendums d'initiative citoyenne ou encore la mise en place d'une large commission citoyenne, réunissant entre autres des citoyens, des parlementaires et des syndicats. **Cependant, à l'inverse de son prédécesseur, il a considéré que l'organisation d'un débat public national par la Commission nationale du débat public (CNDP) relevait de la charge de gestion et était donc recevable, dans la mesure où le soin d'organiser des débats publics nationaux relève de la mission de cette commission.**

Pour tout organisme situé dans le champ de l'article 40, prévoir qu'il réalise une campagne d'information, même sur un sujet relevant de sa compétence, sera nécessairement considéré comme une charge, car les coûts liés à cette campagne ne peuvent que s'ajouter aux dépenses déjà existantes de l'organisme.

6. La création ou l'aide à l'accès à des emplois publics ou l'amélioration de la rémunération d'agents publics

L'article 40 restreint également l'initiative parlementaire dans le domaine des emplois publics, qui sont rémunérés par des organismes publics dans le champ du contrôle de la recevabilité financière, et dont les actions engagent la responsabilité de leur employeur.

Il n'est pas possible de prévoir la création d'un nouvel emploi public, que ce soit par le recrutement d'agents titulaires ou non, ou par la titularisation d'agents contractuels. Le recrutement d'un référent chargé du harcèlement au sein de chaque administration publique est ainsi constitutif d'une charge. Il n'est pas non plus possible de transformer un emploi public à mi-temps en un emploi public à plein temps, ou de fusionner deux emplois à mi-temps en un emploi à plein temps. Dans la même optique, **toute modification apportée aux modalités de sélection d'agents publics ayant pour objectif de faciliter l'accès de certaines personnes à un emploi public** sera également déclarée irrecevable. C'est le cas par exemple d'un amendement prévoyant que les arbitres sont directement admissibles aux concours de la fonction publique sans avoir à passer les épreuves d'admissibilité. Ce serait évidemment le cas d'un amendement transformant des agents avec des contrats de droit privé en fonctionnaires.

Moduler les règles d'avancement de certains agents publics pour accélérer leur passage au prochain échelon ou augmenter leur rémunération s'assimile également à une charge. Consulté par le président de la commission des affaires culturelles lors de l'examen de la proposition de loi créant la fonction de directeur d'école, le président de la commission des finances a donc logiquement déclaré irrecevables les amendements visant à accélérer la carrière des directeurs d'école. Il a considéré comme irrecevable pour les mêmes raisons un amendement garantissant un accès plus rapide au statut de professeur d'université pour les enseignants-chercheurs.

L'article 40 fait également obstacle à la hausse des rémunérations des agents publics par voie parlementaire. Le président de la commission des finances a été contraint de déclarer irrecevable les amendements qui élargissaient les revalorisations salariales prévues dans le cadre du « *Séjour de la santé* » à des professions non concernées. Il est également impossible pour un député de procéder par amendement au dégel du point d'indice des fonctionnaires.

De même, **toute extension de la protection fonctionnelle accordée à des agents serait contraire à l'article 40.** La protection fonctionnelle crée des obligations supplémentaires pour l'administration publique, qui pourrait être amenée à verser des indemnités, à apporter une assistance juridique et à réparer d'éventuels préjudices. Le président de la commission des finances a donc logiquement écarté, lors de l'examen du projet de loi confortant le respect des principes de la République, l'ensemble des amendements visant à élargir la protection fonctionnelle des fonctionnaires, notamment ceux l'étendant à leur famille.

7. La charge est également constituée même lorsqu'elle est éventuelle ou facultative

Une charge est constituée dès lors qu'il existe une autorisation juridique nouvelle de dépenser. Que l'autorisation donnée soit facultative ou que sa mise en œuvre soit éventuelle ne change pas l'appréciation de la charge, caractérisée dès que la possibilité d'engager une nouvelle dépense existe.

Plusieurs cas peuvent être distingués.

Faciliter l'engagement de la responsabilité d'une personne publique augmente la probabilité que l'État doive verser une indemnisation si celle-ci devait être reconnue : c'est donc une charge, bien qu'elle soit éventuelle. La création d'un préjudice d'anxiété avec la possibilité d'engager la responsabilité de l'État lorsque celui-ci serait constaté a ainsi été déclarée irrecevable par la présidente de la commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets après consultation du président de la commission des finances. L'élargissement de la protection fonctionnelle des fonctionnaires, déjà évoquée plus haut, relève également de cette catégorie.

Dans le même esprit, les députés ont très peu de marge de manœuvre lorsqu'il s'agit de **modifier le régime d'une garantie accordée par l'État.** Bien que l'appel en garantie de l'État ne soit pas certain, la simple possibilité juridique que la garantie soit sollicitée suffit à constituer une charge. Dès lors, il n'est pas possible pour un député de créer par amendement un nouveau régime de garantie de l'État ou de modifier un régime existant dans un sens favorable aux bénéficiaires de la garantie, que ces bénéficiaires soient des personnes privées ou des personnes publiques.

Le cas s'est présenté avec la création des prêts garantis par l'État (PGE) par l'article 4 du premier projet de loi de finances rectificative pour 2020, examiné en mars 2020 à l'Assemblée nationale. Tout amendement visant à augmenter la quotité garantie par l'État, à étendre la durée d'amortissement ou à assouplir les conditions d'attribution du PGE a été déclaré irrecevable par le président de la commission des finances, dans la mesure où cela multiplie les possibilités d'appels en garantie de l'État et facilite donc l'engagement de dépenses publiques. Seuls les amendements proposant des modalités de nature restrictive, ou proposant de modifier le taux de rémunération de cette garantie pour l'État ⁽¹⁾, auraient été acceptés par le président de la commission des finances, sous réserve qu'une baisse du taux de rémunération soit gagée.

Il en résulte qu'il est également impossible de prévoir qu'une collectivité territoriale puisse accorder elle-même un emprunt ou garantir un tel encours souscrit auprès d'un établissement privé, quelle que soit la nature de l'organisme emprunteur.

La même problématique existe pour le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles, qui repose sur un financement à la fois privé et public. La caisse centrale de réassurance (CCR) propose aux assureurs une couverture de réassurance qui bénéficie de la garantie de l'État. Tout amendement dont l'objectif est d'étendre les garanties des assurés contre les catastrophes naturelles ou de réduire leurs franchises augmente la possibilité d'appel en garantie de l'État au titre de la réassurance et est irrecevable.

Une solution pour modifier les modalités du régime d'indemnisation tout en respectant l'article 40 consiste à faire peser le coût de ces changements sur les assureurs privés seulement, par exemple en indiquant que la modification apportée par l'amendement n'est pas retenue au titre des garanties de réassurance accordées par la caisse centrale de réassurance.

Une charge est constituée lorsqu'elle est facultative, c'est-à-dire lorsqu'un organisme situé dans le champ de l'article 40 a le choix d'effectuer ou non une dépense. Donner au maire la possibilité de refuser la fermeture d'une classe entre dans cette catégorie : même s'il n'est pas certain qu'il fasse usage de cette faculté nouvelle, lui offrir la faculté juridique de le faire est une charge. Dans la même optique, prévoir que les honoraires des médecins généralistes conventionnés qui exercent dans des zones sous-dotées puissent être majorés ne peut être fait par la voie d'amendement parlementaire. Cette jurisprudence est nécessaire pour éviter un contournement de l'article 40.

(1) À l'inverse, des amendements au projet de loi de finances pour 2022 proposant de fixer un tel taux de rémunération pour une garantie accordée par l'État à une autre personne publique ne pouvaient être acceptés, car, indépendamment de la question d'un éventuel gage pour équilibrer la rémunération de la garantie pour l'État, les amendements aggravaient la charge de cette garantie pour l'autre personne publique.

8. Les autres cas d'irrecevabilités

Le nombre de charges vues par le président de la commission des finances est trop important pour en faire ici un inventaire exhaustif. Il convient néanmoins de signaler d'autres cas de charges observées au cours de la XV^{ème} législature.

Le président a écarté systématiquement tout amendement qui prévoyait la création d'une nouvelle plateforme numérique ou d'un nouveau logiciel ; en effet, les coûts associés au développement de ces outils sont trop importants pour relever d'une charge de gestion. Il a également déclaré irrecevables les amendements ayant pour objectif de nationaliser diverses entreprises, à la fois sur le fondement de l'extension de patrimoine, de la dépense liée à l'achat du capital mais aussi sur celui de l'éventuelle nouvelle compétence pour l'État.

Le président de la commission des finances a aussi été amené à se prononcer sur des amendements qui souhaitaient revenir sur les exceptions à la règle dite silence vaut accord, qui veut que l'absence de réponse donnée pendant deux mois par l'administration sur une demande vaut décision d'acceptation. Prévoir que cette règle prévaut lors de l'attribution de subventions alors que ce n'est pas le droit existant constitue bien une charge, car cela rend systématique une dépense qui n'aurait peut-être pas été faite. De même, réduire les délais dans lesquels l'administration peut prendre une décision avant que la règle du silence vaut accord s'applique constitue, là encore, une charge au regard de l'article 40.

Anticiper l'entrée en vigueur d'une réforme coûteuse excède le droit existant. Le président de la commission des finances a par exemple écarté un amendement qui souhaitait avancer l'entrée en vigueur d'un tarif plancher pour les services de soins infirmiers à domicile (SSIAD). À l'inverse, repousser l'entrée en vigueur d'une réforme prévoyant une économie lors de l'examen du texte instituant cette réforme est recevable : cela s'apparente à un refus partiel du droit proposé. Le même amendement devra en revanche être déclaré irrecevable une fois la réforme entrée en vigueur.

Créer un nouveau droit opposable, sur le modèle du droit au logement opposable (DALO), est également contraire à l'article 40. Il est seulement possible de préciser qu'un droit opposable existant s'accompagne d'un mécanisme d'astreinte, assimilable à une sanction et non à une charge dans ce cas précis.

Enfin, le président de la commission des finances a déclaré irrecevable chacun des amendements visant à créer une police municipale à Paris, à la fois au titre de l'extension de compétences mais aussi à celui du recrutement de nouveaux fonctionnaires et des investissements nécessaires.

B. LES CAS DANS LESQUELS LA CHARGE N'EST PAS CONSTITUÉE AU SENS DE L'ARTICLE 40

Certains amendements présentent des similarités avec des amendements chargés et sont néanmoins recevables au regard de la jurisprudence de l'article 40.

Ainsi, les amendements dont les effets financiers sont trop indirects pourront être mis en discussion. Le Conseil constitutionnel a ainsi rappelé que l'article 40 avait été adopté par le constituant « *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* »⁽¹⁾. **Si les conséquences financières de l'amendement ne sont pas objet principal mais simplement un effet induit de sa mise en œuvre, alors l'amendement est recevable.**

Les dispositifs qui ne sont pas normatifs, ou les amendements qui n'excèdent pas la charge de gestion, sont également recevables financièrement.

1. Le cas des expérimentations

Soucieux de préserver l'initiative parlementaire strictement encadrée par l'article 40, une nouvelle jurisprudence avait été consacrée par un précédent président de la commission des finances : la recevabilité d'une proposition de loi ou d'un amendement prévoyant l'expérimentation d'une charge publique, lorsque celle-ci est autorisée ou menée par l'État. Cette jurisprudence a été appliquée sous la XV^{ème} législature, tout en étant adaptée aux idées nouvelles portées par les députés.

Cette interprétation permet à un député de proposer, par amendement, une expérimentation qui a des conséquences coûteuses pour les finances publiques, sous réserve de répondre à un certain nombre de critères cumulatifs, qui font l'objet d'un contrôle d'autant plus rigoureux qu'il s'agit d'une tolérance audacieuse, encore jamais commentée par le Conseil constitutionnel :

– **l'expérimentation doit être à la main de l'État.** Il doit soit expressément l'autoriser – avec une formule du type « *l'État peut autoriser* » – soit la conduire lui-même, car le Gouvernement est le seul habilité à assumer une charge publique ;

– **l'expérimentation doit être limitée dans le temps.** Sa durée ne peut excéder trois ans ;

– **elle doit également faire l'objet d'une délimitation géographique,** c'est-à-dire être limitée au plus à cinq départements, trois régions ou un segment

(1) *Décision n° 75-57 DC du 23 juillet 1975 – Loi supprimant la patente et instituant une taxe professionnelle (cons. 4).*

de la population si cela est plus pertinent. Ce critère est essentiel pour établir un bilan de l'expérimentation grâce à une comparaison entre les territoires ayant fait l'objet de l'expérimentation et les autres. Prévoir l'éligibilité de l'ensemble des collectivités volontaires ne suffit pas à satisfaire à ce critère, puisqu'elles pourraient en théorie toutes se porter volontaires, alors que la définition même d'une expérimentation suppose l'existence d'un contrefactuel ;

– **l'expérimentation doit être réversible**, ce qui implique par exemple qu'elle n'exige pas que soient mis en œuvre d'importants investissements en matériel ou en moyens humains ;

– **l'objet de l'expérimentation doit être défini, réalisable et précis**, pour éviter les expérimentations portant sur des sujets très vastes et peu concrets, pas assez opérationnels pour être mis en œuvre.

Il en résulte que toute idée n'est pas susceptible de faire l'objet d'une expérimentation. **La faculté d'expérimenter a été strictement encadrée par le président de la commission des finances pour éviter qu'elle soit utilisée pour contourner l'article 40 et chaque expérimentation est examinée au cas par cas.** La multiplication des amendements proposant des expérimentations sous la XV^{ème} législature a été l'occasion pour le président de la commission des finances d'affiner cette jurisprudence particulièrement constructive.

Ainsi, le président de la commission des finances écarte toute expérimentation dont l'intérêt serait déjà démontré, sans qu'il soit besoin de procéder à la moindre comparaison, par exemple lorsque l'expérimentation vise à accorder une subvention, une aide publique ou une prestation sociale. Il a ainsi jugé irrecevable une expérimentation visant à instaurer le revenu de base ou à inclure le *burn-out* dans le champ des maladies professionnelles. De même, il n'a pas été possible d'expérimenter l'attribution de nouveaux points de retraite au titre de la solidarité nationale, qui se serait directement traduite par une augmentation des pensions. Le président de la commission des finances a aussi écarté la possibilité d'expérimenter un dispositif de capital décès en faveur des parents qui souffrent du décès d'un enfant. De manière générale, aucun mouvement statutaire ne peut faire l'objet d'une expérimentation, l'intérêt pour l'administration d'accueil étant évident.

Le président de la commission des finances a également écarté la possibilité d'expérimenter l'armement de la police municipale, relevant que les investissements en matériels étaient irréversibles. Sur le même fondement, il a déclaré irrecevable un amendement prévoyant d'expérimenter la pose de dispositifs intra-utérins en cuivre.

Enfin, **un député qui modifie une expérimentation déjà existante par amendement doit lui aussi se conformer aux critères de l'expérimentation**, au risque sinon de voir son amendement déclaré irrecevable. Le président de la commission des finances a été ainsi contraint de déclarer irrecevable pour charge

un amendement qui prolongeait une expérimentation permettant aux sages-femmes de faire des interruptions volontaires de grossesse (IVG) instrumentales, car celui-ci ne répondait pas au critère de délimitation géographique.

À titre d'exemple, ont été jugées recevables les expérimentations suivantes (respectant les critères de délimitations temporelle et géographique) :

– une **modalité alternative de financement**, par exemple en mettant en place pour certaines pathologies un forfait global pour un parcours de soins défini plutôt qu'une tarification à l'acte ;

– l'**élargissement de la faculté de prescription** par des professionnels de santé ;

– l'**usage médical du cannabis pour les malades**.

Le président de la commission des finances avait accepté l'expérimentation d'un dispositif en loi de financement de la sécurité sociale, alors qu'un tel dispositif aurait pu être considéré comme un « *cavalier social* », dès lors que cette expérimentation prévoyait explicitement un financement de la sécurité sociale. Cet amendement, devenu l'article 75 de la loi n° 2021-1754 du 23 décembre 2021 de financement de la sécurité sociale, prévoyait l'expérimentation d'un accès gratuit au guide du bon usage des examens d'imagerie médicale, expérimentation financée par le fonds d'intervention régional. Il a été censuré par le Conseil constitutionnel en raison de son absence d'effet sur les dépenses des régimes obligatoires de base. Il en résulte que prévoir un financement par un organisme relevant du champ des LFSS ne saurait suffire à rendre l'expérimentation d'un dispositif qui serait un « *cavalier social* » recevable en loi de financement de la sécurité sociale.

2. Les dispositions ayant un effet trop indirect sur les charges publiques

Certains dispositifs proposés par les députés ont un effet financier incident, mais qui n'est pas le premier objet de l'amendement et qui est trop indirect pour que cet amendement soit déclaré irrecevable.

Le président de la commission des finances considère ainsi régulièrement comme recevables des amendements proposant de désigner une cause nationale de l'année, quelle que soit cette cause, sauf naturellement à ce que le dispositif en question prévoie l'attribution de moyens publics spécifiques à ses porteurs.

Il a également déclaré recevables la présomption de salariat pour les travailleurs des plateformes, tant que les critères permettant de distinguer le salarié du prestataire de services ne sont pas modifiés, ainsi que le fait d'accorder systématiquement le droit d'asile aux lanceurs d'alerte. Dans ces deux exemples, bien que l'incidence financière soit avérée, le lien est trop indirect pour constituer une charge.

Enfin, s'agissant des marchés publics, le président de la commission des finances a considéré comme recevables, en les examinant au cas par cas, tous les amendements prévoyant d'ajouter des contraintes au cahier des charges publié par les autorités délégantes. Si la multiplication des critères à respecter par les délégataires est susceptible de renchérir le prix payé par les collectivités au titre de ces marchés publics, il peut être considéré que l'incidence financière n'est qu'une conséquence indirecte de ces amendements.

3. La charge de gestion

La notion de charge de gestion permet d'atténuer la rigueur de l'article 40 en considérant que certaines mesures peuvent être mises en œuvre à moyens constants par l'administration publique.

Une disposition qui précise les missions d'un organisme situé dans le champ de l'article 40 n'est pas systématiquement une charge. L'appréciation est faite au cas par cas par le président de la commission des finances, qui peut estimer que l'organisme en question dispose des moyens suffisants pour mettre en œuvre la proposition parlementaire sans recrutements supplémentaires.

Consulté par ses homologues à de nombreuses reprises, le président de la commission des finances a considéré que désigner un référent relevant de la charge de gestion, que ce soit un référent sur le harcèlement au sein des écoles ou encore un référent égalité hommes/femmes au sein des administrations territoriales. Seul un amendement prévoyant explicitement que le référent ferait l'objet d'une création de poste a été écarté. A été accepté par ailleurs un amendement visant à créer une nouvelle délégation au sein de l'Assemblée nationale pour suivre les expérimentations faites par les collectivités territoriales.

Le président de la commission des finances a considéré comme recevable un amendement prévoyant la systématisation des enquêtes administratives prévues à l'article L. 114-1 du code de la sécurité intérieure pour vérifier que le comportement des personnes physiques ou morales intéressées n'est pas incompatible avec l'exercice de leurs futures missions.

L'irrecevabilité au titre de l'article 40 ne peut être opposée à des amendements qui demandent la remise d'un rapport par le Gouvernement, quand bien même ce dernier porterait sur la création ou l'aggravation d'une charge publique : la rédaction du rapport est considérée comme une charge de gestion pour l'administration.

S'agissant de l'organisation des élections, le président de la commission des finances n'a pas opposé l'irrecevabilité à une proposition de loi sans « *gage de charge* » ouvrant la possibilité d'organiser un scrutin sur deux jours, considérant que cela relevait de la charge de gestion pour l'État.

Enfin, dans le domaine de l'éducation nationale, le président de la commission des finances s'inscrit dans la continuité de son prédécesseur en acceptant tous les amendements qui souhaitent substituer ou ajouter de nouveaux sujets à enseigner, considérant que cela se fait à moyens constants. Il a ainsi accepté des amendements proposant des modules sur la santé sexuelle ou sur la transition écologique.

Sur ce fondement, il a également déclaré recevables les amendements prévoyant diverses formations pour les fonctionnaires ou pour les élus, considérant qu'ils bénéficient déjà d'une formation continue et que cela s'apparente à une mesure portant sur le contenu de ladite formation.

En revanche, n'est pas une charge de gestion mais bien une aggravation des charges publiques la création d'une nouvelle filière d'enseignement. Le président a ainsi écarté de la discussion parlementaire un amendement souhaitant créer une nouvelle discipline, l'éducation au développement durable.

Tout ce qui modifie le contenu des formations est donc recevable ; à l'inverse, toutes les dispositions visant à créer de nouvelles écoles ou de nouvelles filières sont irrecevables. L'appréciation du président est faite au cas par cas, au regard du droit existant.

4. Les dispositions touchant à la matière pénale

La politique pénale et la procédure pénale constituent des domaines à part. Y appliquer strictement l'article 40 restreindrait totalement l'initiative parlementaire. Le président de la commission des finances, suivant le raisonnement établi par son prédécesseur, considère que les amendements touchant à la matière pénale sont recevables, à l'exception de ceux ayant une incidence financière directe (élargir l'accès à l'aide juridictionnelle par exemple). Il a ainsi déclaré irrecevables les amendements prévoyant systématiquement la présence d'un avocat lors d'une procédure contentieuse concernant un mineur. En effet, la présence d'un avocat auprès d'un mineur dans une procédure contentieuse se traduit par l'attribution systématique de l'aide juridictionnelle pour le mineur : le lien entre la charge et la disposition est direct, ce qui explique l'irrecevabilité.

Sont en revanche recevables les amendements qui visent à alourdir les peines d'emprisonnement pour un crime ou un délit ou à créer un nouveau délit.

Ce qui relève de l'office du juge est très majoritairement hors du contrôle du président de la commission des finances. Il n'est par exemple pas envisageable de restreindre la capacité d'un député à modifier les capacités du juge à prononcer des peines alternatives à la prison. Rendre obligatoire la présence d'un avocat à une étape de la procédure pénale alors que ce n'était pas le cas auparavant relève strictement du domaine de la procédure pénale et ne saurait être déclaré irrecevable, malgré l'effet assez direct sur le budget de l'aide juridictionnelle.

5. Les dispositions non normatives ou dont l'effet est indiscernable

Si le président de la commission des finances peut être amené à contrôler les amendements déposés sur des lois de programmation, **ceux-ci ne sauraient être déclarés irrecevables s'ils sont dépourvus de toute portée normative**, par exemple s'ils modifient des objectifs fixés dans un article de programmation budgétaire (*cf. supra* c du 3 du A du I de la première partie). Il n'en demeure pas moins que le président de la commission des finances peut déclarer irrecevables des amendements sur des lois de programmation si ceux-ci ont un effet normatif avéré.

Ce fut le cas lors de l'examen du projet de loi de programmation relatif au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales. Un amendement qui souhaitait élargir l'assiette des dépenses utilisée pour calculer l'investissement des collectivités territoriales en matière de coopération avec des collectivités étrangères, alors que l'investissement était limité à 1 % de cette même assiette, a été déclaré irrecevable.

Le président de la commission des finances reste donc vigilant : un amendement fixant des objectifs très précis d'investissement peut être jugé comme entraînant une charge, malgré son caractère programmatique. Une initiative parlementaire qui prévoyait un programme de financement et de commande de matériel roulant ferroviaire sur plusieurs années n'a pu prospérer en raison de son caractère de charge.

Certains amendements, s'ils modifient des dispositions normatives, peuvent être dépourvus de tout caractère normatif, en raison de leur imprécision ou du caractère indiscernable des effets qu'ils produiront, et sont donc déclarés recevables. C'est le cas des amendements qui souhaitent que certains critères soient pris en compte dans la fixation du prix des médicaments : en l'absence de précisions, le président a estimé que le doute sur le caractère chargé de l'amendement devait pencher en faveur de la recevabilité. Représente naturellement une situation différente, constitutive d'une charge, l'initiative tenant à ce qu'un paramètre soit systématiquement compensé dans un tel prix. En effet, dans le premier cas, il s'agit d'une précision sur la méthodologie de travail de l'autorité compétente, sans contrainte sur le résultat de ses décisions, alors que le second cas a pour conséquence juridique de garantir une fraction du prix.

Sur ce fondement, tout amendement qui peut être assimilé à une déclaration d'intention sans moyens attachés est également recevable. Le président de la commission des finances a ainsi considéré qu'un amendement prévoyant un accès équivalent aux soins palliatifs sur tout le territoire n'emportait aucune conséquence financière. Les amendements qui fixent des grands principes de politique publique sont là encore recevables, en raison de leur faible normativité. Consulté par la présidente de la commission des affaires sociales, le président de la commission des finances a estimé que les amendements

proclamant l'universalité des allocations familiales étaient recevables, en raison de leur absence d'effet juridique.

Le président de la commission des finances est également attaché à vérifier le caractère normatif des documents de planification modifiés par les députés. Si ces documents de planification sont assimilables à des déclarations d'intention et ne contiennent pas de financements spécifiques, alors un amendement y ajoutant des éléments ne saurait constituer une charge. À l'inverse, comme indiqué plus haut, ajouter des secteurs non couverts par un document opérationnel, qui prévoit explicitement la mobilisation de moyens humains et budgétaires publics, ne peut être fait par amendement parlementaire.

Enfin, **le président de la commission des finances a régulièrement déclaré recevables des amendements qui n'excèdent pas le droit existant.** C'est le cas des amendements sur le projet de loi relatif à la bioéthique qui affirmaient que le changement de sexe à l'état civil ne devait pas faire obstacle à l'accès à l'AMP. Le dispositif ne conduisait pas à élargir le public bénéficiaire de l'AMP. Ainsi, un homme transgenre ayant conservé des organes de reproduction féminins ne correspondait toujours pas aux critères légaux (femme, couple de femmes ou couple hétérosexuel) pour accéder à l'AMP.

6. Les autres cas de charge non constituée

Le président de la commission des finances accepte aussi les charges dites de trésorerie, du moment qu'elles sont infra-annuelles et non massives. Il a notamment considéré que la possibilité de demander aux pharmaciens, en une seule fois, la totalité des boîtes de médicaments liées à une ordonnance représentait une charge de trésorerie et était donc recevable. À ce titre, élargir le tiers-payant à un médicament en particulier est possible par amendement parlementaire. En revanche, une réforme d'ampleur consistant à généraliser le tiers-payant entraînerait un décaissement trop massif pour constituer une charge de trésorerie.

Saisi à plusieurs reprises par la présidente de la commission des affaires sociales sur des amendements visant à lutter contre le non-recours aux prestations sociales, le président de la commission des finances a choisi de ne pas se placer sur le terrain de la charge, considérant que juridiquement, ces amendements ne constituaient pas une autorisation nouvelle de dépenser, mais plutôt le rappel d'une autorisation déjà faite.

Préservant une innovation de son prédécesseur, le président de la commission des finances a laissé en discussion des amendements proposant la fusion de deux entités publiques en une nouvelle entité assurant les missions des deux entités initiales, fusion qui permettrait de réaliser des économies et ne constituerait donc pas une charge. Il a ainsi accepté le transfert à la commission de régulation de l'énergie (CRE) des compétences du comité de gestion des charges de service public de l'électricité, et la suppression de ce comité. Néanmoins, pour éviter que cette tolérance se traduise par un contournement manifeste de

l'article 40, cette jurisprudence s'applique seulement si les entités qui existaient avant la fusion sont expressément supprimées par le dispositif et si l'entité nouvelle ne voit pas le champ de ses missions étendu.

Le président de la commission des finances a assoupli la jurisprudence relative aux investissements engagés par les personnes publiques : s'il est toujours irrecevable d'imposer à un organisme situé dans le champ de l'article 40 de renouveler la totalité de ses biens matériels en une seule fois, le président a admis qu'un amendement puisse imposer des contraintes lors du renouvellement du stock. Est ainsi privilégié **un raisonnement en termes d'amortissement**. S'il n'est pas possible de remplacer une flotte entière de voitures par des voitures électriques (le stock), il est possible par la voie d'un amendement parlementaire de prévoir qu'à l'occasion du renouvellement de la flotte, les voitures nouvellement acquises seront électriques (flux). L'auteur de l'amendement se place dans ce dernier cas sur le terrain d'une sujétion existante (assurer le renouvellement régulier du matériel), pas d'une dépense supplémentaire. Une contrainte ne peut être imputée sur le stock mais peut l'être sur le flux.

Consulté par les présidents d'autres commissions et par le Président de l'Assemblée nationale, le président de la commission des finances a aussi été amené à appliquer plusieurs fois la jurisprudence dite de l'État employeur. Lorsqu'une disposition fait peser des contraintes à la fois sur les personnes publiques et les personnes privées, dans des conditions juridiquement indistinctes, elle est considérée comme recevable, car elle n'est en fait pas applicable à titre principal à des organismes situés dans le champ de l'article 40 mais uniquement de façon indifférenciée à ces organismes et à d'autres personnes. Il est donc possible, à titre d'exemple, de prévoir une augmentation du salaire minimum par amendement parlementaire. Pour correspondre aux critères, le spectre des personnes concernées ne doit pas être majoritairement public. Le président de la commission des finances a ainsi déclaré irrecevable un amendement qui prévoyait que les détenus soient rémunérés à hauteur du SMIC, considérant que la majeure partie des employeurs des détenus étaient des employeurs publics.

Enfin, les amendements proposant de faire peser sur des entités situées hors du champ de l'article 40 des contraintes exorbitantes peuvent dans certains cas se voir opposer une irrecevabilité. Si ces contraintes peuvent être imposées sans qu'il en résulte une charge pour la puissance publique, l'amendement est recevable. À l'inverse, dans l'hypothèse où, soit dans le texte même de l'amendement, soit du fait de l'application d'une jurisprudence d'une cour suprême exigeant une indemnisation publique en contrepartie de l'édiction d'une telle contrainte, il résulte de la disposition proposée ou des exigences juridiques qui lui sont attachées la création d'une charge publique, l'amendement est irrecevable. Dans les autres hypothèses, le président de la commission des finances apprécie au cas par cas si l'amendement pourrait avoir pour conséquence d'aggraver les charges publiques.

Ainsi, à l'occasion de l'examen du projet de loi d'orientation des mobilités, ont été déclarés irrecevables des amendements supprimant les péages autoroutiers ou proposant la gratuité d'une portion d'autoroute. Dans divers textes, il a déclaré irrecevables des amendements ayant pour objet de prévoir la réquisition de locaux. Le président de la commission des finances a considéré que ces amendements avaient en commun d'imposer des charges à certaines personnes physiques ou morales, et d'engendrer une compensation de la part de la puissance publique, indispensable pour éviter une rupture d'égalité devant les charges publiques. En conséquence, ces amendements constituaient des charges publiques au sens de l'article 40.

*
* *

Si l'interdiction absolue d'alourdir une charge publique ne laisse que peu de marges de manœuvre à l'initiative parlementaire, les règles entourant la diminution des ressources publiques offrent davantage de souplesse. L'application d'une jurisprudence favorable à l'initiative parlementaire a en outre permis de multiplier les hypothèses de recevabilité liées à une perte de recettes.

IV. UNE DIMINUTION DES RESSOURCES PUBLIQUES DOIT ÊTRE GAGÉE POUR ÊTRE RECEVABLE

La rédaction de l'article 40 de la Constitution traduit la différence de nature qui existe entre la création ou l'aggravation d'une charge publique et la diminution des recettes publiques. Tandis que le singulier est utilisé pour désigner les premières, soulignant le **caractère absolu de l'impossibilité de la création ou de l'aggravation de toute charge publique**, il est fait appel au pluriel pour désigner la seconde.

L'emploi du pluriel pour désigner les ressources publiques confirme l'impossibilité de diminuer la somme totale des recettes publiques ; il **confirme en creux la possibilité de diminuer une ou plusieurs ressources publiques si cette diminution est compensée par l'augmentation d'une ou de plusieurs autres ressources publiques**. Des règles juridiques encadrent toutefois cette possibilité de « gager » une perte de recettes.

A. LA PERTE DE RECETTES DOIT ÊTRE CARACTÉRISÉE ET RÉPOND À PLUSIEURS CRITÈRES JURIDIQUES

De manière générale et pour l'intégralité de son application, l'article 40 implique une appréciation juridique des initiatives parlementaires, non une appréciation économique, budgétaire, ou politique. Dès lors, c'est bien le droit existant, non les conséquences économiques d'une disposition législative, qui est pris en compte pour l'appréciation de la perte de recettes.

Par conséquent, **l'alourdissement de la fiscalité est systématiquement jugé recevable par le président de la commission des finances**. Si la doctrine économique peut se livrer à un débat sur la question de savoir si l'augmentation du taux d'un impôt entraîne à terme des effets négatifs sur la consommation par exemple, cette considération n'entre pas dans l'appréciation de la recevabilité financière. Est par conséquent recevable sans gage un amendement visant à permettre aux conseils départementaux d'augmenter le taux de la taxe de publicité foncière et du droit d'enregistrement. De la même manière, la création d'une nouvelle imposition, comme une taxe annuelle sur les logements meublés non affectés à l'habitation principale et situés dans certaines zones de Corse, est systématiquement recevable.

A contrario, tout amendement visant à alléger le poids de la fiscalité pour les contribuables doit être gagé pour être recevable.

1. La perte de recettes doit être l'effet direct de l'initiative parlementaire devant être gagée

Une initiative parlementaire est considérée comme entraînant une perte de recettes si cette diminution des ressources publiques est sa conséquence directe. Pour cette raison, **toute diminution du taux ou de l'assiette des recettes publiques** (qu'il s'agisse de prélèvements obligatoires, d'impositions de toutes natures, de redevances, de cotisations sociales, de factures dont le règlement est dû à une personne comprise dans le champ de l'article 40, des produits tirés d'une cession d'actifs, de dividendes...) **est considérée comme une perte de recettes**. La conséquence évidente d'un tel amendement est la diminution des recettes perçues par les personnes publiques comprises dans le champ de l'article 40.

Le président de la commission des finances considère ainsi que sont constitutifs d'une perte de recettes les amendements ayant pour objet de diminuer le tarif de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) sur un type particulier de fioul. De la même manière, un amendement réduisant l'assiette sur laquelle est prélevée la cotisation versée aux organismes HLM à la CGLLS, en excluant le produit du supplément de loyer de solidarité pour les logements situés en outre-mer, doit être gagé pour être recevable.

Naturellement, la suppression de tout ou partie d'une imposition représente systématiquement une perte de recettes. Par conséquent, le président de la commission des finances a jugé qu'un amendement supprimant la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) « *air* » constituait une perte de recettes.

Dans le champ social, une perte de recettes est caractérisée lorsque l'initiative parlementaire a pour effet de réduire le montant des cotisations et contributions sociales perçues. Dans cette optique, le président de la commission des finances consulté par la présidente de la commission des affaires sociales a régulièrement considéré qu'un amendement visant à laisser la possibilité à l'assuré

de choisir une assiette de cotisations qui lui soit plus favorable est constitutif d'une perte de recettes.

De la même manière, un amendement visant à autoriser certains chefs d'entreprise à verser une prime non assujettie aux cotisations de sécurité sociale, à la contribution sociale généralisée (CSG) et à la contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS) doit être gagé pour être recevable. En effet, une telle prime serait, en application du droit commun, pourvoyeuse de recettes au profit des organismes de sécurité sociale. Sa « désocialisation » représente donc une perte de recettes.

Au delà des cotisations et contributions sociales, la baisse d'autres recettes de la sécurité sociale doit être gagée pour être recevable. Le président de la commission des finances, consulté par la présidente de la commission des affaires sociales, a par exemple considéré qu'un amendement ayant pour objet de supprimer les recouvrements sur successions des bénéficiaires de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA) devait être gagé.

Les transferts de ressources d'un organisme de sécurité sociale à un autre doivent également être gagés. Par exemple, un amendement visant à supprimer le transfert, créé dans le cadre d'un projet de loi, d'une ressource de la branche famille et de la CNSA vers le fonds de solidarité vieillesse universel doit être gagé. Cet amendement constituerait en effet une perte de recettes pour le fonds nouvellement créé.

En revanche, **les conséquences fiscales indirectes d'une disposition ne sont pas susceptibles d'être considérées comme une perte de ressources publiques dans le cadre de l'examen de la recevabilité financière.** Un amendement parlementaire qui assouplirait les modalités d'accès au mariage aurait des conséquences fiscales certaines, car il favoriserait la constitution de nouveaux foyers fiscaux et pourrait par conséquent entraîner une baisse du produit de l'impôt sur le revenu. Toutefois, l'objet principal de l'amendement n'est pas la diminution de l'impôt sur le revenu sur les ménages et cette conséquence fiscale n'est que l'accessoire de la modification du régime juridique du mariage. Au titre de l'examen de la recevabilité financière, un tel amendement n'aurait donc pas à être gagé pour être recevable.

2. L'effet éventuel, conditionnel ou facultatif d'une perte de recette n'entraîne pas moins l'obligation de gager l'amendement

Dès lors qu'une initiative parlementaire ouvre la possibilité juridique de diminuer les recettes publiques, quand bien même cet effet serait éventuel ou incertain, il est nécessaire de la gager pour qu'elle puisse être considérée comme recevable.

Pour cette raison, le président de la commission des finances a considéré qu'un amendement proposant à la fois un élargissement de l'assiette et une

réduction du taux de la taxe sur les transactions financières (TTF) n'était recevable qu'à condition d'être gagé. En effet, l'effet total de cet amendement sur les ressources est incertain, car il est impossible d'estimer lequel des deux leviers aura les conséquences les plus massives. La perte de recettes engendrée par la réduction du taux est certaine et suffit dès lors à imposer de gager l'amendement.

De la même manière, un amendement proposant de nouvelles modalités de calcul de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM), dont l'effet sur les recettes est imprévisible, doit comporter un gage. Un raisonnement similaire s'applique concernant un amendement visant à substituer au régime de frais réels utilisé pour calculer le remboursement des frais de déplacement déductibles de l'impôt sur le revenu un barème forfaitaire déterminé en fonction des émissions de dioxyde de carbone, de la masse en ordre de marche du véhicule et de la distance annuelle parcourue.

Le caractère conditionnel d'une perte de recettes ne fait pas non plus obstacle à l'application des règles de recevabilité financière et il convient de prévoir un gage pour rendre l'amendement recevable. En effet, dès lors qu'une initiative parlementaire ouvre la possibilité juridique de réduire les ressources publiques, elle doit être gagée. Pour cette raison, une diminution de l'assiette de la taxe sur la vente en gros de spécialités pharmaceutiques pour les laboratoires qui détiennent un stock de quatre mois de médicaments d'intérêt thérapeutique majeur est considérée comme une perte de recettes, quand bien même sa réalisation est conditionnée à la matérialisation d'une situation (en l'espèce, la constitution d'un stock suffisant).

Enfin, le caractère facultatif de la perte de recettes n'est pas de nature à assouplir l'examen de la recevabilité financière et un tel amendement doit comprendre un gage pour être recevable. Doit ainsi être gagé un amendement visant à permettre aux communes de renoncer si elles le souhaitent à un remboursement de la part des propriétaires chez qui des travaux d'assainissement non collectif ont été réalisés.

Ces différents cas de figure confirment la règle générale retenue par le juge de la recevabilité financière : **toute nouvelle faculté juridique de réduire les ressources publiques, qu'elle soit certaine ou non, obligatoire ou non, conditionnée ou non, doit comporter un gage pour être recevable.**

3. L'effet différé dans le temps ou temporaire de la perte de recettes impose de gager l'amendement

Une disposition entraînant une perte de recettes dans le futur n'en doit pas moins être gagée pour être recevable. Par conséquent, un amendement proposant une extinction progressive de la taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité (TICFE) doit être gagé, quand bien même ses effets sont pluriannuels.

En revanche, le décalage infra-annuel de la perception d'une ressource publique n'est pas constitutif d'une perte de recettes, si deux conditions sont respectées : d'une part, le montant final perçu au cours de l'année ne doit pas s'en trouver modifié et d'autre part l'effet de ce report ne doit pas être massif.

La limitation dans le temps d'une perte de recettes n'est pas non plus de nature à exonérer l'amendement d'un gage pour être recevable. À titre d'exemple, une contribution exceptionnelle dont le versement est prévu pour deux ans ne peut voir sa durée de vie limitée à un an par amendement sans gage.

4. La création ou l'approfondissement d'une dépense fiscale est systématiquement considéré comme une perte de recettes

Les dispositifs visant à créer ou approfondir une dépense fiscale, entendue comme tout dispositif juridique dérogatoire aux règles fiscales de droit commun et favorable aux contribuables, entraînent naturellement des pertes de recettes. L'objet de ces dispositifs est de favoriser un acteur ou un secteur économique, d'inciter à la réalisation d'un comportement ou encore de procéder à une redistribution par l'assouplissement de la pression fiscale. L'objet même des dépenses fiscales est donc de limiter le poids de la fiscalité pour une catégorie de contribuables.

Dès lors, **les différentes catégories de dépenses fiscales sont considérées de manière identique lors de l'examen de la recevabilité financière :**

– **l'extension d'un taux réduit de taxe sur la valeur ajoutée (TVA)** à des biens et services actuellement taxés au taux normal doit impérativement être gagée pour être recevable, car son adoption aurait pour effet de réduire les recettes de TVA. De la même manière, un amendement visant à créer des taux réduits de taxe spéciale sur les contrats d'assurance (TSCA) en fonction de critères alternatifs prenant en compte la masse des véhicules et leurs émissions de CO₂ aura nécessairement pour effet de diminuer les recettes de la taxe et, par conséquent, doit être gagé pour être recevable. **Il est également nécessaire de gager l'assujettissement à un taux réduit de TVA de tout produit nouvellement créé.** En effet, et quand bien même la création de ce produit aurait pour effet global d'augmenter les recettes de TVA perçues par rapport à la situation initiale, son assujettissement à un taux réduit a pour effet de réduire les recettes fiscales par rapport à la situation par défaut dans laquelle le taux plein de TVA lui aurait été appliqué. À titre d'exemple, un amendement qui aurait pour objet de taxer au taux réduit de 5,5 % de TVA la vente de cannabis doit être gagé, car, par défaut, le taux de 20 % aurait été appliqué ;

– **la création d'une exonération d'impôt doit systématiquement être accompagnée d'un gage**, comme le président de la commission des finances a pu l'indiquer concernant l'exonération au titre de l'impôt sur le revenu des revenus de source étrangère pour une activité réalisée en télétravail en France ou encore concernant l'exonération des bénéficiaires tirés des cessions, même sous conditions

de conservation d'actions reçues gratuitement pendant un certain nombre d'années. L'extension d'un dispositif comprenant une exonération fiscale doit également être gagée ⁽¹⁾. C'est le cas, par exemple, pour tous les produits souscrits auprès d'une banque et d'une assurance et dont le versement, les intérêts ou la libération jouissent d'un traitement fiscal favorable. À ce titre, tout assouplissement des conditions de composition d'un PEA-PME ou des titres pouvant y être inclus ayant pour conséquence de faciliter le recours à l'exonération d'impôt sur le revenu qui est attachée aux gains résultant de ce placement doit être gagé pour être recevable ;

– de la même manière, **une déduction d'impôt, ayant pour conséquence une perte de recettes**, doit comprendre un gage. Le président de la commission des finances a ainsi considéré qu'un amendement proposant de déduire de la base fiscale de l'impôt sur le revenu la valeur des biens d'équipement de réfrigération, de traitement de l'air et de production d'eau chaude sanitaire utilisant des fluides réfrigérants devait comporter un gage pour être recevable ;

– **l'instauration, le prolongement ou la modification d'une réduction d'impôt impose également d'y adjoindre un gage**. Le président de la commission des finances considère notamment que la prorogation et l'élargissement de la réduction d'impôt dont bénéficient les contribuables au titre des souscriptions en numéraires au capital des sociétés de financement des d'œuvre cinématographiques et audiovisuelles (SOFICA) doivent être gagées pour être recevables ;

– **l'aggravation d'un abattement d'impôt constitue également une perte de recettes** et doit donc être gagée. C'est par exemple le cas d'un amendement dont l'objet est d'augmenter le montant de l'abattement sur les donations ;

– la mise en œuvre d'un **plan d'apurement**, dont l'objet peut par exemple être de repousser le paiement de cotisations et de contributions sociales, appelle également un gage, d'une part car la perception des recettes publiques est décalée dans le temps, et d'autre part car, si jamais la société bénéficiaire de cet échéancier gracieux faisait faillite, les cotisations et contributions pourraient ne jamais être appelées, et constituer par conséquent une perte de recettes définitive ;

– enfin, **rendre plus favorables les dispositifs zonés comprenant un avantage fiscal constitue également une perte de recettes**. Leur élargissement géographique, l'ajout de nouveaux motifs permettant d'en bénéficier, la modification de leur fonctionnement dans un sens favorable au contribuable ou encore leur prolongation dans le temps, comme a pu le considérer le président de la commission des finances concernant le dispositif des zones de revitalisation rurale, doivent être gagés.

(1) Sans toutefois que cela ne garantisse la recevabilité d'un tel dispositif en loi de finances, ce texte étant soumis à des règles de recevabilité spécifiques (cf. infra).

5. Certains cas particuliers sont considérés comme une perte de recettes

Dans un sens particulièrement favorable à l'initiative parlementaire, certains dispositifs juridiques spécifiques sont considérés comme des pertes de recettes et doivent donc, pour être recevables, comprendre un gage.

a. Les avantages fiscaux entraînant un coût pour l'État sont considérés comme des pertes de recettes sous certaines conditions

● Les **crédits d'impôts** constituent une dépense fiscale particulière. Ils entraînent en effet le versement au contribuable d'une somme d'argent, dans le cas où la réduction d'impôt est supérieure au montant de l'impôt dû. L'excédent constitue ainsi une créance sur l'État, qui peut faire l'objet d'un report sur les exercices fiscaux ultérieurs ou d'une restitution par versement du Trésor public.

Un crédit d'impôt pourrait par conséquent être assimilé à la fois à une perte de recettes (tant que l'avantage fiscal est inférieur à l'impôt dû, c'est-à-dire qu'il ne dépasse pas le seuil de la réduction d'impôt) et à une charge en ce qu'il a pour effet de créer une autorisation juridique de dépenser dès lors que le montant de l'avantage fiscal excède le montant de l'impôt dû.

Toutefois, le président de la commission des finances, faisant application d'une jurisprudence constante et favorable à l'initiative parlementaire, admet qu'un amendement parlementaire instituant un crédit d'impôt soit recevable à deux conditions. D'une part, l'initiative parlementaire créant ou aggravant un crédit d'impôt doit être gagée de la même manière que tout amendement ayant pour effet une perte de recettes. D'autre part, l'amendement doit comprendre la neutralisation du mécanisme de restitution, en indiquant explicitement que le dispositif ne s'applique qu'aux sommes venant en déduction de l'impôt dû. Cette précaution permet de neutraliser le caractère dépensier d'un crédit d'impôt et d'en limiter sa portée à une simple perte de recettes (*cf.* pour un exemple de rédaction l'annexe n° 4).

● Les dispositifs d'**aide au paiement**, tels qu'instaurés par exemple à l'article 65 de la troisième loi de finances rectificative pour 2020 ⁽¹⁾, bénéficient d'une approche favorable similaire. Dans le cadre de ce dispositif, les cotisations sociales sont réputées acquittées sans être appelées, et le manque à gagner qui en résulte est compensé par des dotations budgétaires ou par des affectations de ressources. Malgré la prise en charge par des moyens potentiellement budgétaires des conséquences des aides au paiement, le président de la commission des finances a considéré que leur extension était recevable à condition d'être gagée, au même titre que l'approfondissement des autres allègements de prélèvements obligatoires. Dès lors, et en application d'une approche favorable à l'initiative parlementaire, il est présumé que l'extension des aides au paiement est couverte

(1) Loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020.

par des attributions de ressources – justifiant l’existence d’un gage – et non par des crédits budgétaires supplémentaires.

• Les **dégrèvements et remboursements d’impôts** sont également des cas particuliers dans lesquels l’avantage fiscal peut donner lieu à un versement de l’État. **Suivant une pratique constante favorable à l’initiative parlementaire, ces opérations sont également considérées comme des pertes de recettes et non comme une charge.**

Dès lors, accorder un dégrèvement par voie d’amendement ne soulève pas de difficulté particulière, à condition de gager cet amendement. Se pose toutefois la question de la personne publique bénéficiaire de ce gage. Si les dégrèvements concernent dans la plupart des cas les impôts locaux, ils sont couverts par l’État, qui prend à sa charge tout ou partie de la contribution due par les contribuables aux collectivités locales.

En conséquence, afin d’éviter que l’amendement ne soit constitutif d’une charge pour le budget de l’État et ne se révèle irrecevable à ce titre, **le juge de la recevabilité financière admet que le gage soit prévu en faveur de la collectivité territoriale**, afin de faire obstacle au remboursement de l’État. En application de cette tolérance, le président de la commission des finances a jugé recevable un amendement comportant un gage en faveur des collectivités territoriales et proposant d’ajouter les parkings au dégrèvement de taxe foncière pour les contribuables propriétaires d’un immeuble normalement utilisé pour un usage commercial ou industriel et se trouvant inexploité.

Les remboursements liés à la mécanique de l’impôt concernent essentiellement la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et l’impôt sur les sociétés (IS). Le juge de la recevabilité financière ne s’attache toutefois pas à prendre en compte les mécanismes de remboursement, considérant qu’ils s’assimilent à des opérations sur recettes et n’ont pas pour objet de diminuer les recettes définitives de l’État. Dès lors, il n’est pas nécessaire de gager un amendement modifiant le mécanisme d’un impôt fonctionnant selon un mécanisme de remboursement, dès lors que cet amendement n’entraîne pas au global une perte de recettes pour l’État.

En revanche, un amendement reportant dans le temps l’application d’une baisse de remboursement de la TICPE doit être gagé, car son adoption aurait pour conséquence de moindres recettes pour l’État lors d’une année considérée.

b. Des règles spécifiques encadrent certaines opérations considérées comme des pertes de recettes

Au delà des dispositifs fiscaux entraînant de manière évidente une perte de recettes, plusieurs opérations sont également considérées par le juge de la recevabilité financière comme des pertes de recettes.

• **L'affectation d'une recette à une personne morale entrant dans le champ de l'article 40 est possible**, sous réserve du respect de quelques conditions ⁽¹⁾ :

– **l'affectation ne doit pas avoir pour objet d'augmenter la dépense de son bénéficiaire en fléchissant son utilisation vers une action spécifique.** Si cette condition n'est pas respectée, l'amendement est en réalité constitutif d'une charge pour la personne publique bénéficiant de l'affectation. Or une charge ne pouvant être compensée, un tel amendement serait irrecevable même gagé. En application de cette règle, le président de l'Assemblée nationale a déclaré, après consultation du président de la commission des finances, qu'un amendement proposant d'attribuer une part de TICPE aux collectivités territoriales dans le but de financer l'élargissement des missions du service public de performance énergétique de l'habitat était constitutif d'une charge.

Il convient toutefois de signaler une exception à cette interdiction. Dans le cas de figure où le fléchage est préexistant à l'initiative parlementaire, les amendements qui ont pour objet d'augmenter le volume de ces recettes affectées au même affectataire seraient recevables, car ce n'est pas l'initiative parlementaire qui est à l'origine de cet emploi des fonds. Dès lors, un amendement ayant pour objet d'augmenter les recettes issues de la majoration du tarif de la taxe intérieure de consommation affectées au financement d'une infrastructure de transport durable ferroviaire ou fluvial ou à l'amélioration du réseau de transports urbains d'Île-de-France serait recevable, car l'article 265 du code des douanes autorise déjà ce fléchage ;

– **l'affectation ne doit pas se faire au profit d'un fonds sans personnalité morale, dont la seule vocation est de dépenser pour un objet précis et pour lequel un lien direct peut donc être établi entre la ressource et la dépense.** Le président de la commission des finances a à cet égard pu déclarer irrecevable un amendement visant à augmenter le plafond de la taxe sur les transactions financières (TTF) affectée au fonds de solidarité pour le développement (FSD), ce fonds étant dépourvu de personnalité juridique ;

– **si la ressource existe d'ores et déjà, son affectation doit être gagée au bénéfice de la personne publique qui perdra des recettes publiques.** Par conséquent, l'affectation du produit d'une imposition à une autre personne publique que le bénéficiaire initial (par exemple, l'affectation du produit de la TASCOM aux régions), doit être gagée.

En application de ce dernier critère, le président de la commission des finances considère que tout amendement visant à augmenter ou supprimer le

(1) *Le lecteur sera néanmoins attentif aux modifications apportées par la loi organique n° 2021-1836 du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques à l'article 2 de la LOLF, en vertu desquelles il n'est plus possible d'affecter une imposition de toute nature hors lois de finances, à l'exception de celles affectées aux collectivités territoriales et aux organismes de sécurité sociale.*

plafond d'affectation de ressources à une autorité publique indépendante énumérée à l'article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2012 de finances pour 2012 doit être gagé. En effet, supprimer ce plafond ou l'augmenter diminue les ressources de l'État au profit d'une personne morale distincte. Un amendement proposant de transférer le produit annuel de la TICFE à l'Agence nationale de l'habitat doit pareillement être gagé, car il entraîne une perte de recettes pour l'État.

● Les prélèvements sur recettes (PSR) constituent une dérogation au principe d'universalité budgétaire et prennent la forme de rétrocessions directes au profit des collectivités territoriales ou de l'Union européenne d'un montant déterminé de recettes de l'État. Ces versements n'étant pas retracés au titre des dépenses, ils sont considérés comme des pertes de recettes. C'est ce que rappelle le Conseil constitutionnel : *« l'état A énumère et évalue la totalité, avant prélèvement, des recettes de l'État, puis désigne et évalue chacun des prélèvements opérés, dont le total est déduit du montant brut de l'ensemble des recettes ; [...] cette présentation ne conduit pas à dissimuler une recette ou une fraction de recette de l'État non plus qu'à occulter une charge »* ⁽¹⁾.

L'article 6 de la LOLF autorise l'existence de PSR au profit de deux types de personnes morales : l'Union européenne et les collectivités territoriales.

Le mécanisme du PSR est favorable à l'initiative parlementaire, puisqu'il autorise la recevabilité d'amendements dont l'objet est d'augmenter le montant des ressources prélevées sur l'État au profit d'une autre personne publique. **Un amendement visant à créer un PSR ⁽²⁾, élargir les bénéficiaires ou le périmètre d'un PSR existant doit être gagé, car il a pour conséquence directe une perte de recettes pour l'État.** Un amendement visant à instituer un PSR au profit des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre contributeurs au Fonds national de garantie individuelle des ressources doit donc, pour être recevable, comprendre un gage.

En outre, **cette tolérance est encadrée par plusieurs limites.** Tout d'abord, un PSR ne peut être créé qu'au bénéfice de l'Union européenne ou d'une collectivité territoriale ; il ne peut l'être au profit d'une quelconque autre personne morale. Par conséquent, la création d'un PSR au profit d'Île-de-France Mobilités, qui n'est pas une collectivité territoriale, a été déclarée irrecevable par le Président de l'Assemblée nationale après consultation du président de la commission des finances. Par ailleurs, s'il est possible de créer ou d'élargir un PSR *via* un amendement gagé, **ce dispositif ne saurait en aucun cas être mobilisé comme un gage permettant de compenser une charge, étant donné que seule une perte de recettes peut être compensée.**

(1) Décision n° 82-154 DC du 29 décembre 1982 – Loi de finances pour 1983 (cons. 21).

(2) Le lecteur sera attentif aux dispositions de l'article 6 de la LOLF telles que modifiées par la loi organique n° 2021-1836 du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques, en vertu desquelles la création d'un PSR ne peut être effectuée qu'en loi de finances.

• **Les ressources tirées du patrimoine des personnes publiques qui se situent dans le champ de l'article 40 sont considérées comme des ressources publiques.** Dès lors, un amendement ayant pour objet de limiter les produits de ce patrimoine doit être gagé pour être recevable. C'est tout d'abord le cas en ce qui concerne le patrimoine immobilier. Pour cette raison, le Président de l'Assemblée nationale a déclaré après consultation du président de la commission des finances qu'un amendement visant à permettre au président d'une collectivité d'utiliser gratuitement ou à un tarif préférentiel des locaux scolaires pour des activités culturelles, sportives ou socio-éducatives devait être gagé, car il constitue une perte de recettes pour la collectivité. De la même manière, la cession à vil prix (c'est-à-dire à un prix dérisoire et ne représentant aucunement la valeur réelle du bien) d'un actif public doit être gagée pour être recevable. Des ressources publiques peuvent également être tirées du patrimoine immatériel. Un amendement proposant de réserver des temps d'antenne gratuits auprès des sociétés publiques de radio et de télévision a donc été déclaré irrecevable, faute d'être gagé, par le Président de l'Assemblée nationale après consultation du président de la commission des finances.

• Enfin, **la possibilité juridique de réduire des recettes autres que fiscales des personnes publiques, en premier lieu des collectivités territoriales, constitue une perte de recettes.** Par conséquent, des amendements imposant aux autorités organisatrices de la mobilité de prévoir la mise en place de mesures tarifaires dans les transports en commun, instaurant une tarification de l'eau selon l'usage qui en est fait, la gratuité du prêt de documents dans les bibliothèques municipales ou intercommunales ou créant des barèmes réduits de la redevance de stationnement pour les véhicules de co-voiturage, réduisent les recettes autres que fiscales de la personne publique et doivent donc être gagés pour être recevables.

B. CERTAINES OPÉRATIONS NE SONT PAS CONSIDÉRÉES COMME DES PERTES DE RECETTES

Plusieurs dispositifs et mesures ne sont pas considérés comme des pertes de recettes et sont à ce titre recevables sans être gagés.

• **Les modifications des règles de procédure fiscale ne sont pas regardées comme des pertes de recettes,** car leur effet principal n'est pas de réduire les recettes des personnes publiques, mais de modifier le fonctionnement d'une procédure fiscale ou administrative. En application de cette règle, a été déclaré recevable sans gage un amendement dont l'objet est de modifier la manière dont est calculée la situation financière nette de la personne demandant à bénéficier d'une décharge d'obligation de paiement dans le cadre d'un divorce ou d'une séparation. Quand bien même une telle disposition pourrait avoir des conséquences marginales sur les recettes du Trésor, elles seraient accessoires par rapport à l'objet principal de l'amendement, qui ne vise qu'à modifier la manière dont est calculé le revenu des personnes séparées ou divorcées.

A contrario, les modifications de procédure qui ont pour objet explicite de faciliter ou d'accélérer une moindre perception de recettes doivent être gagées pour être recevables. C'est le cas par exemple d'un amendement fixant un délai maximal d'instruction pour les demandes à bénéficier d'une exonération des droits de mutation à titre gratuit sur les biens immeubles classés ou inscrits au titre des monuments historiques, délai au delà duquel le silence gardé par l'administration vaudrait décision d'acceptation. Pour la même raison, un amendement visant à limiter la durée de suspension du délai de prescription ⁽¹⁾ lors d'un contrôle a pour but de réduire la période totale au cours de laquelle des contrôles peuvent être réalisés par l'administration. Étant donné qu'il a pour effet de limiter potentiellement les recettes des organismes de sécurité sociale, il doit être gagé.

• **Les produits issus des amendes, sanctions et pénalités ne sont pas considérés comme des recettes publiques au sens strict du terme**, car l'objectif de ces dispositifs n'est pas de créer une ressource publique supplémentaire, mais de décourager un comportement répréhensible. Ainsi, le but du législateur est qu'idéalement, la puissance publique ne perçoive pas de produit issu des amendes et sanctions, ce produit étant nul si tous les citoyens et entreprises se conforment aux règles de droit ainsi sanctionnées.

Par conséquent, **tout adoucissement ou modification d'une sanction est recevable sans gage**. L'assouplissement de l'obligation, instaurée par la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) et faite aux communes, de disposer d'un pourcentage minimum de logements sociaux ou à défaut d'être redevable d'une pénalité, en est un exemple probant. En effet, les amendements visant à diminuer le montant de la pénalité ou à modifier dans un sens favorable aux communes les critères du dispositif, par exemple en incluant dans le stock de logements pris en compte dans le calcul des objectifs les propriétés sociales, ont pour effet de limiter le montant total des pénalités perçues. Au regard de la nature de sanction de cette pénalité, qui a pour objet sanctionner un comportement et non de générer des ressources publiques, de tels amendements sont systématiquement recevables sans gage.

Il existe toutefois deux exceptions à cette règle de principe :

– le changement d'affectation d'une recette issue d'une sanction appelle un raisonnement différent. **En effet, une telle proposition révèle l'intention non pas de modifier une sanction, mais de faire usage de son produit effectif comme d'une ressource publique à part entière**. Dès lors, toute opération visant à transférer le produit des amendes vers une autre personne publique que celle bénéficiant initialement de ce produit doit être gagée ;

(1) Période au cours de laquelle l'administration peut contrôler les déclarations sociales des employeurs et effectuer des redressements en cas d'erreur.

– les sanctions appliquées aux personnes publiques elles-mêmes ne peuvent pas toutes être considérées de la même manière par le juge de la recevabilité financière. Une amende d'application universelle, dont serait incidemment redevable la personne publique au même titre que n'importe quelle personne morale, n'appelle pas de gage s'il s'agit de la diminuer ou de la supprimer. En revanche, un amendement ayant pour objet de créer une astreinte applicable uniquement à une personne publique constitue une charge et est à ce titre irrecevable, sauf si le droit existant ou le droit proposé fait d'ores et déjà état d'un droit opposable à la puissance publique. Dans ce dernier cas de figure, la notion de droit opposable permet de considérer que la puissance publique est garante de la mise en œuvre de la mesure considérée et peut donc être soumise à une astreinte en l'absence de respect de ses obligations.

• Enfin, la nature publique de certaines recettes peut se révéler parfois ambiguë et appelle une appréciation spécifique. Le juge de la recevabilité financière évalue au cas par cas la caractérisation de certains dispositifs, comme la redevance pour copie privée. Quand bien même le vocable de « *redevance* » est utilisé pour la désigner, elle a pour objet de verser une compensation aux artistes, producteurs et éditeurs au titre de l'absence de perception de droits d'auteur lors de la copie privée d'une œuvre ⁽¹⁾. Si une partie des ressources tirées de la redevance pour copie privée finance des actions d'intérêt collectif, comme l'aide à la création, à la diffusion du spectacle vivant ou encore au développement de l'éducation artistique et culturelle, il s'agit d'actions financées uniquement par des ressources privées. Une suppression de cette redevance ou toute autre modification de ses caractéristiques en réduisant le produit ne sont dès lors pas considérées comme devant être gagées.

Ainsi, quand bien même une ressource finance marginalement des actions d'intérêt collectif, seule la modification d'une ressource publique par nature impose d'adjoindre à la disposition un gage.

C. LA COMPENSATION PAR UN GAGE

Le gage rendu nécessaire par les nombreux cas de figure présentés ci-avant répond lui-même à des règles précises, dont le respect conditionne la recevabilité de l'amendement.

Tout d'abord, d'un point de vue strictement formel, **le gage doit être prévu dans le dispositif de l'amendement ou de la proposition de loi** (sa seule mention dans l'exposé sommaire ou l'exposé des motifs est évidemment inopérante) et doit prendre la forme d'un alinéa ou d'un article distinct. Dans le cas d'une proposition de loi, l'article porteur du gage est par convention placé à la fin de la proposition.

(1) CE, 10^{ème} et 9^{ème} SSR, 11 juillet 2008, Syndicat de l'industrie de matériels audiovisuels électroniques (req. n° 298.779), concl. Mlle C. Vérot, pub. au Recueil.

Il convient de noter qu'il est nécessaire de gager un sous-amendement ayant pour effet de créer une perte de recettes, que l'amendement sur lequel ce sous-amendement est déposé soit lui-même gagé ou non. De la même manière, il est nécessaire de gager un amendement portant un article additionnel ou venant modifier les articles existant créant une perte de recettes, quand bien même la proposition de loi dans laquelle cet article s'insère est déjà gagée.

Si le respect de cette règle formelle permet d'identifier rapidement les amendements recevables, il appartient ensuite au seul Gouvernement de « lever » le gage si l'amendement est adopté. En effet, dans l'hypothèse où le Gouvernement émet un avis favorable au dispositif proposé par un amendement parlementaire, il en accepte le coût pour les finances publiques et propose en général la suppression de l'alinéa ou de l'article de gage.

Si une assemblée transmet à l'autre assemblée un texte dans lequel un article comprend un gage qui n'a pas été levé par le Gouvernement, et que cette autre assemblée supprime l'article, le rétablissement de cet article à l'occasion d'une nouvelle lecture suppose d'y prévoir à nouveau un gage, dans la mesure où celui-ci n'a à aucun moment été levé par le Gouvernement.

Il arrive également que des projets ou propositions de loi soient définitivement adoptés sans que le gage ou les gages n'aient été levés. Dans de tels cas, la loi finalement promulguée comporte les dispositions législatives correspondant à ces gages⁽¹⁾.

Au delà de cette pratique formelle, le Conseil constitutionnel a déterminé les principales exigences applicables aux gages : 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* »⁽²⁾.

1. Le gage doit être crédible et réel

Si la compensation de la perte de recettes par l'adjonction d'un gage est une exigence formelle garantissant la recevabilité d'un amendement, **il est impératif que cette compensation soit crédible, c'est-à-dire qu'elle repose sur des recettes suffisantes et pérennes permettant de compenser la perte de ressource prévue.**

(1) Dans cette hypothèse, le Gouvernement procède fréquemment à des suppressions a posteriori de ces gages, par l'adoption d'un article de loi supprimant les gages figurant dans une ou plusieurs lois antérieures (pour un exemple récent, voir l'article 51 de la loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022).

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

• **Le gage doit être suffisant et pérenne pour compenser réellement la perte de recettes.** La manière la plus simple de gager une initiative parlementaire est de faire reposer le gage sur une recette existante, en visant l'article de code ou de loi qui institue cette recette. Les gages les plus fréquemment utilisés sont ceux proposant la création d'une taxe additionnelle à l'accise sur les alcools prévue au chapitre III du titre I^{er} du livre III du code des impositions sur les biens et services ou d'une taxe additionnelle à l'accise sur les tabacs prévue au chapitre IV du titre I^{er} du livre III du code des impositions sur les biens et services.

Néanmoins, il reste loisible pour le parlementaire de créer une recette *ex nihilo* en vue de gager la perte de recettes qu'il propose. Quel que soit le cas d'espèce, le juge de la recevabilité financière s'assure que la recette en question est ou serait de nature à compenser de manière réaliste la diminution de ressource envisagée par ailleurs. Dès lors, un amendement proposant de remplacer le gage d'une proposition de loi par une augmentation de la taxe d'enregistrement des médicaments homéopathiques de l'article 344 *undecies* A du code des impôts, au rendement bien plus faible que le gage initialement proposé, a été considéré comme irrecevable par le président de la commission des finances consulté par le Président de l'Assemblée nationale.

Si le gage portant taxe additionnelle aux accises sur les tabacs est le plus fréquemment utilisé, il ne dispense pas pour autant de s'assurer de la réalité de la compensation. Par exemple, une exonération de cotisations sociales, contributions sociales et impôts directs dans des proportions massives ne peut être compensée par un gage « *tabac* », les recettes du droit de consommation sur les tabacs vendus en France atteignant 14,9 milliards d'euros en 2020. De manière générale, **il est réaliste de penser qu'au delà d'un doublement du rendement de la taxe qu'il est proposé d'augmenter par le gage, une compensation ne serait plus réellement consistante.**

Cela étant, si le gage doit compenser le montant de la perte de recettes de manière crédible, il n'est pas nécessaire de chiffrer la perte de recettes engendrée par l'amendement. Il suffit d'indiquer que la perte de recettes est compensée « *à due concurrence* » par une augmentation du taux de l'impôt retenu (ou la création d'une taxe additionnelle audit impôt) (*cf.* pour un exemple de rédaction l'annexe n° 4).

Outre le montant de la recette servant de gage, son caractère pérenne est également examiné : **une recette éphémère ne peut être considérée comme compensant une perte de recettes pérenne.** En outre, les amendements dits « *auto-gagés* », c'est-à-dire qui proposent de compenser la diminution d'une assiette par la hausse d'un taux, ou l'inverse, ne sont pas opérants. Comme indiqué ci-avant, l'effet d'un tel amendement serait incertain, car, alors que la perte de recettes est certaine, rien n'indique que le supplément de recettes engendré par la modification de l'un des paramètres compenserait avec certitude la perte de recettes. Un tel amendement doit donc être gagé, comme a pu l'indiquer le président de la commission des finances, consulté par le Président de

l'Assemblée nationale, à propos d'un amendement qui proposait de compenser la baisse de l'assiette de la CSG sur les jeux par une hausse de son taux.

Enfin, au regard de la nature particulière des recettes issues des amendes et sanctions présentées ci-avant, ces ressources ne peuvent constituer un gage. Le produit des amendes ne constitue en effet pas une recette publique à proprement parler, étant donné qu'elles ont été instituées dans le but de décourager un comportement répréhensible et ont donc, idéalement, vocation à ne produire aucune recette publique.

2. Le gage doit être correctement affecté

Il est indispensable que la compensation soit prévue au profit de la personne qui subit la perte de recettes proposée par l'amendement ou la proposition de loi.

Si dans la majorité des cas de figure, la personne lésée est facilement identifiable, il arrive qu'une même ressource soit affectée à plusieurs personnes publiques. Il est par conséquent nécessaire de déterminer les personnes publiques pour lesquelles l'initiative parlementaire a un effet et de gager la perte de recettes pour chacune de ces personnes concernées, par le biais de plusieurs gages.

Les taxes affectées dont le produit est, au delà d'un plafond, versé au budget général, qui sont énumérées à l'article 46 de la loi de finances pour 2012, sont particulièrement concernées par ce cas de figure : la partie sous plafond des recettes est affectée à une personne tierce, tandis que la partie hors plafond est affectée à l'État.

Certains dispositifs appellent par nature un gage multiple. Un grand nombre de dispositifs zonés, comme celui des zones de revitalisation rurale (ZRR), entraîne des avantages en matière d'imposition des bénéficiaires, d'imposition locale et de cotisations sociales. Par conséquent, un amendement qui élargit le champ des ZRR doit être gagé pour l'État (au titre de l'imposition des bénéficiaires), pour les collectivités territoriales (au titre des impôts locaux) et pour les organismes de sécurité sociale (au titre des cotisations et contributions sociales).

L'évolution du financement de la sécurité sociale entraîne également des cas de partage des ressources. En 2022, la fraction de TVA affectée à la sécurité sociale représente par exemple 28,2 % de son rendement. En outre, une fraction de TVA de l'ordre de 20,5 % est affectée aux collectivités territoriales. Il était jusqu'à présent admis par convention qu'une diminution des recettes de TVA, bien qu'entraînant une perte de recettes pour d'autres administrations publiques, est compensée par un gage au bénéfice de l'État uniquement. Même si la part du produit de la TVA qui revient désormais aux collectivités territoriales et aux organismes de sécurité sociale a crû dans des proportions significatives et est désormais presque aussi importante que la part de son produit revenant à l'État, par souci de simplicité, il est proposé de maintenir cette lecture et de considérer que

les gages des amendements proposant une diminution des recettes de TVA peuvent être établis au seul profit de l'État.

Concernant spécifiquement les collectivités territoriales, la complexité des circuits budgétaires oblige à gager de manière particulière les amendements entraînant une perte de recettes locales. S'il est loisible au parlementaire d'augmenter une autre imposition locale pour compenser une perte de recettes, il peut également prévoir une prise en charge par l'État. Dans ce dernier cas de figure, un double gage doit être utilisé : un tel gage compense d'une part la perte aux collectivités territoriales par l'augmentation d'un prélèvement sur recettes, et d'autre part la perte de recettes résultant de ce prélèvement pour l'État.

Enfin, certains cas particuliers imposent de gager l'amendement au profit d'une personne morale spécifique. Un amendement ayant pour objet de prévoir de nouveaux cas de gratuité du transport collectif entre le lieu de domicile et le lieu d'exercice professionnel doit par exemple être gagé au bénéfice des autorités organisatrices de la mobilité (AOM). De la même manière, un amendement visant à permettre aux entreprises de reverser leurs contributions aux organismes paritaires collecteurs agréés au bénéfice des services départementaux d'incendie et de secours dans le but de soutenir la formation de sapeurs-pompiers volontaires doit être gagé au bénéfice de France compétences.

Une fois que la personne publique lésée est identifiée, il est nécessaire de compenser la perte de recettes par la majoration d'une autre recette affectée à la même personne. Il serait par exemple inopérant de compenser une perte du produit de l'impôt sur le revenu par une hausse des cotisations sociales, le premier étant affecté à l'État et les secondes à la sécurité sociale.

TROISIÈME PARTIE : L'APPLICATION DES RÈGLES DE RECEVABILITÉ FINANCIÈRE AUX INITIATIVES PORTANT SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Dans le cadre de l'examen des projets ou propositions de loi, un nombre significatif d'amendements déposés porte sur les collectivités territoriales, leurs groupements et leurs établissements. La diversité de la nature des ressources de ce sous-secteur d'administrations publiques ainsi que l'existence de règles spécifiques lui étant applicables justifient que des développements plus particuliers lui soient consacrés.

I. L'APPLICATION DE L'ARTICLE 40 DE LA CONSTITUTION AUX INITIATIVES AYANT TRAIT AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Comme indiqué précédemment, les collectivités territoriales, leurs groupements, la Nouvelle-Calédonie et la plupart des organismes publics locaux se trouvent dans le champ de l'article 40 de la Constitution.

Sans revenir en détail sur les règles générales encadrant l'appréciation de la recevabilité des amendements au titre de l'article 40, plusieurs cas d'irrecevabilité et jurisprudences spécifiquement applicables aux collectivités territoriales peuvent être identifiés.

A. UNE TYPOLOGIE DES DISPOSITIONS RELATIVES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES CONSTITUTIVES D'UNE CHARGE PUBLIQUE

Les développements ci-après dressent une typologie des principales dispositions constitutives d'une charge constatées par le président de la commission des finances à l'occasion de l'examen de la recevabilité d'amendements portant sur les collectivités territoriales.

1. L'attribution de missions ou de compétences nouvelles

La création ou l'aggravation d'une charge ou le transfert d'une charge ne sont pas recevables au titre de l'article 40 de la Constitution (*cf. supra* A du III de la première partie). Certains tempéraments à cette règle, dégagés en vue de favoriser l'initiative parlementaire, peuvent néanmoins être relevés en ce qui concerne les collectivités territoriales.

a. La création d'une compétence nouvelle

Au regard des dispositions de l'article 40 de la Constitution, **l'attribution de compétences ou missions nouvelles excédant la charge de gestion à une collectivité territoriale est constitutive d'une charge**. Par exemple, le fait de confier à la Communauté européenne d'Alsace une compétence en matière

d'économie de proximité, qu'elle ne détient pas en l'état du droit en vigueur, serait ainsi déclaré irrecevable.

Les amendements s'appuyant sur une compétence existante pour attribuer une mission facultative ou obligatoire à certaines collectivités territoriales se voient également opposer l'article 40 de la Constitution car de tels amendements proposent une nouvelle autorisation juridique de dépenser.

Ainsi, quand bien même les départements détiennent une compétence en matière d'action sociale, il n'est pas permis de prévoir par voie d'amendement que ceux-ci définissent un schéma départemental d'inclusion numérique et de lutte contre l'illectronisme, en raison des moyens devant être mobilisés pour définir un tel schéma et assurer son exécution.

Corollaire du principe précédent, l'existence d'une pratique préexistante, dès lors qu'elle ne respecte pas les critères pouvant justifier de retenir une situation de fait comme une base de référence (*cf. supra* 5 du A du II de la deuxième partie), **ne peut pas être invoquée à l'appui de la recevabilité d'un amendement confiant une compétence nouvelle à une collectivité territoriale**. À ce titre, des amendements venant consacrer la compétence des collectivités territoriales en matière de médiation sociale ou donnant à l'existence d'un système d'information local relatif à la gestion de l'épidémie de covid-19 dans une collectivité d'outre-mer une base légale dont il était dépourvu ont ainsi été déclarés irrecevables.

En revanche, le président de la commission des finances considère que **ne peut être assimilé à l'attribution d'une compétence nouvelle le fait de désigner une collectivité territoriale comme chef de file** pour gérer de manière commune l'exercice d'une compétence déjà partagée entre cette collectivité et une ou plusieurs autres. De tels amendements sont donc recevables.

L'impossibilité de « couvrir » une charge en invoquant l'existence de la clause générale de compétence des communes

Si le code général des collectivités territoriales (CGCT) énumère limitativement les compétences des régions et des départements, les communes bénéficient, en dehors des compétences que leur attribue la loi, d'une clause générale de compétence ⁽¹⁾ en vertu de laquelle « *le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune* ».

La clause générale de compétence ne permet néanmoins pas au président de la commission des finances de considérer que le droit existant suffirait à déclarer recevable tout amendement parlementaire prévoyant d'inscrire explicitement dans la loi l'exercice d'une nouvelle compétence par les communes, quand bien même celle-ci ferait en pratique déjà l'objet d'initiatives engagées par certaines communes. En effet, si la clause générale de compétence permet aux communes d'agir dans certains domaines même en l'absence de textes prévoyant leur intervention, la jurisprudence administrative l'a progressivement encadrée en définissant deux principales limites.

En premier lieu, l'action de la collectivité doit être justifiée par un intérêt local, apprécié *a posteriori* par le juge administratif selon trois critères cumulatifs, en vertu desquels l'action envisagée doit :

- directement bénéficier aux besoins de la population ;
- rester neutre ;
- répondre à un intérêt public.

En second lieu, les communes ne peuvent exercer une compétence expressément dévolue par la loi à une autre collectivité territoriale ou autorité publique.

Les initiatives prises par les communes au titre de leur clause générale de compétence sont susceptibles d'être remises en cause par le juge administratif et ne sauraient, en raison de l'exigence de justifier d'un intérêt local, servir d'argument à l'appui de l'attribution d'une nouvelle compétence légale s'appliquant à l'ensemble du bloc communal. Une telle attribution ne peut donc pas être interprétée comme une simple clarification du droit existant par le juge de la recevabilité et doit être déclarée irrecevable au titre de l'article 40 de la Constitution.

b. Les transferts de compétences

Les transferts de compétences réalisés entre collectivités territoriales de catégories différentes ou entre les collectivités territoriales et l'État sont analysés comme un transfert de charge. Les amendements qui prévoient de tels transferts sont donc déclarés irrecevables par le président de la commission des finances, la jurisprudence du Conseil constitutionnel précitée ⁽²⁾ ne souffrant aucune ambiguïté quant à l'impossibilité de compenser l'aggravation d'une charge publique par la diminution d'une autre charge.

(1) *Articles L. 2121-29 du code général des collectivités territoriales et L. 121-25 du code des communes de la Nouvelle-Calédonie.*

(2) *Décision n° 85-203 DC du 28 décembre 1985 – Loi de finances rectificative pour 1985 (cons. 3).*

Toutefois, **en application de la jurisprudence dite du bloc, le transfert de compétences peut être recevable lorsqu'il est opéré au sein d'une même catégorie de collectivités ainsi qu'entre ces collectivités appartenant à une même catégorie et leurs établissements publics.** Afin de favoriser l'initiative parlementaire, ces transferts sont analysés comme un réaménagement de charge au sein d'une même personne publique.

Seraient ainsi recevables des amendements aménageant par exemple l'exercice d'une compétence entre les communes et l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) dont elles sont membres ou encore entre plusieurs départements et un syndicat interdépartemental. Il convient à cet égard de noter que le code général des collectivités territoriales prévoit que pour l'exercice de ses compétences, la métropole de Lyon dispose des mêmes droits et est soumise aux mêmes obligations que les EPCI à fiscalité propre⁽¹⁾. Un amendement qui précise que sont applicables à la métropole de Lyon des dispositions applicables aux EPCI à fiscalité propre est donc recevable.

Cette jurisprudence n'autorise néanmoins pas à attribuer de nouvelles compétences aux autorités organisatrices de la mobilité (AOM) qui, quoique principalement constituées d'EPCI du bloc communal, peuvent également relever de la région⁽²⁾.

En outre, **les amendements prévoyant le transfert d'une prérogative dont l'exercice n'est pas coûteux sont recevables.** À titre d'exemple, le fait d'accorder aux départements la possibilité de modifier la distance minimale d'implantation entre un mat éolien et une habitation ne constitue pas une mesure pouvant être analysée comme une charge dès lors qu'elle s'exerce uniquement par le truchement d'une délibération du conseil départemental.

De la même manière, **transférer aux collectivités territoriales un pouvoir réglementaire relevant d'une compétence liée ne saurait constituer une charge susceptible d'entraîner l'irrecevabilité de l'amendement.** Plusieurs initiatives prévoyant de confier au conseil régional la capacité d'établir le classement des communes en zone de revitalisation rurale ont ainsi été déclarés recevables : ce classement résultant non pas d'un pouvoir discrétionnaire mais de l'application des critères définis par la loi, la capacité du conseil régional à modifier le classement était inexistante.

Le président de la commission des finances analyse toutefois au cas par cas les amendements prévoyant de tels transferts et s'autorise toujours à déclarer irrecevables des amendements dont l'adoption aurait pour conséquence la mobilisation de moyens nouveaux. Tel est notamment le cas pour les amendements transférant intégralement l'exercice d'un pouvoir de police administrative au profit d'une catégorie de collectivité.

(1) Article L. 3611-4 du code général des collectivités territoriales.

(2) Article L. 1231-1 du code des transports.

c. Le cas particulier de la délégation de compétence

La délégation de l'exercice d'une compétence doit être distinguée de son transfert car, dans le premier cas, la compétence demeure juridiquement celle de la personne délégante. **Le président de la commission des finances considère toutefois qu'un amendement prévoyant une délégation de compétence constitue également un transfert de charge** car, en pratique, cette délégation conduit à confier une mission nouvelle à une personne publique placée dans le champ de l'article 40.

À ce titre, un amendement prévoyant la délégation au profit des régions de la gestion d'un service de cyber-sécurité et d'assistance dans le cadre des attaques informatiques dont peuvent faire l'objet les entreprises et les collectivités territoriales a été déclaré irrecevable.

La recevabilité des amendements prévoyant une délégation de compétence s'apprécie néanmoins au cas par cas. Peuvent ainsi être déclarés recevables les amendements prévoyant de déléguer une mission dont l'exercice n'excède pas la charge de gestion ou dont les dispositions peuvent être couvertes par le droit existant. À cet égard, le code général des collectivités territoriales prévoit la possibilité pour les collectivités territoriales de signer des conventions avec l'État en vue d'exercer pour son compte certaines compétences ⁽¹⁾. Ces dispositions peuvent être mobilisées pour justifier la recevabilité de certains amendements. Il convient toutefois de noter qu'elles laissent à la main de l'État la possibilité d'opérer de telles délégations et encadrent strictement le champ des compétences concernées. En conséquence, tout amendement parlementaire prévoyant de nouveaux cas de délégation excédant celles permises par la loi doit être déclaré irrecevable ⁽²⁾.

2. Les dotations versées par les collectivités territoriales et l'affectation directe de recettes à des dépenses

Le fait de prévoir l'engagement, même de manière facultative, de dépenses nouvelles par les collectivités territoriales constitue, comme pour les autres personnes publiques, une charge. Un amendement étendant l'ouverture du revenu de solidarité active (RSA) aux personnes âgées de moins de 25 ans ou ouvrant le droit pour des collectivités d'accorder des prêts, de verser des avances

(1) Article L. 1111-8-1 du code général des collectivités territoriales.

(2) Le CGCT prohibe la signature de conventions de délégation lorsque des intérêts nationaux sont en cause, et lorsque les missions concernées « relèvent de la nationalité, des droits civiques, des garanties des libertés publiques, de l'état et de la capacité des personnes, de l'organisation de la justice, du droit pénal, de la procédure pénale, de la politique étrangère, de la défense, de la sécurité et de l'ordre publics, de la monnaie, du crédit et des changes, ainsi que du droit électoral, ou [lorsqu'elles affectent] les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti, ou [portent] sur l'exercice de missions de contrôle confiées à l'État sans faculté expresse de délégation par les engagements internationaux de la France, les lois et les règlements ».

et subventions ou de réaliser des prises de participations dans des fonds ou des entreprises doit être déclaré irrecevable.

De plus, les initiatives tendant à assujettir les collectivités territoriales à de nouvelles contributions, quand bien même celles-ci abonderaient le budget d'autres personnes publiques, sont irrecevables. N'entrent toutefois pas dans cette catégorie les sanctions et amendes acquittées par les collectivités ainsi que les versements libératoires, tel que celui versé par les communes ne respectant pas le pourcentage de logements sociaux imposé par la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain (SRU).

De manière symétrique, l'affectation d'une recette à une dépense locale est analysée comme la compensation d'une charge devant être déclarée irrecevable. Il n'est par exemple pas permis d'élargir le champ des dépenses pouvant être financées par le produit de la taxe d'aménagement – dont le champ est encadré par la loi⁽¹⁾ – ou de prévoir l'attribution d'une fraction de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) aux collectivités ayant adopté un plan « *climat-air-énergie* », qui constitue en réalité le fléchage inversé d'une recette vers une dépense, et doit donc être déclaré irrecevable.

Naturellement, en l'absence de fléchage, l'accroissement des recettes des collectivités territoriales ne constitue pas une charge, l'intégralité des recettes d'une collectivité finançant indistinctement l'ensemble de ses dépenses en vertu du principe d'universalité budgétaire.

Enfin, les amendements prévoyant d'aménager les modalités de comptabilisation des dépenses des collectivités territoriales en étendant le champ des celles pouvant être imputées sur leur section d'investissement sont également irrecevables, car ils ont pour effet direct d'élargir le champ des dépenses pouvant être financées par le recours à l'emprunt.

(1) Articles L. 331-1, L. 331-3 et L. 331-4 du code de l'urbanisme.

Un cas particulier : le contournement des règles législatives encadrant le taux d'évolution des dépenses des collectivités territoriales

L'article 29 de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 prévoyait un mécanisme pluriannuel d'encadrement des dépenses locales au moyen de contrats (dits de Cahors) conclus pour trois ans – au titre des années 2018, 2019 et 2020 – entre les préfets et les grandes collectivités territoriales ⁽¹⁾. Ces dernières se sont engagées à limiter la hausse annuelle en valeur de leurs dépenses réelles de fonctionnement à un taux de 1,2 %, cet objectif pouvant toutefois varier selon les circonstances locales et les critères définis par la loi.

Les collectivités territoriales ne respectant pas cet engagement pouvaient se voir appliquer une reprise financière d'un montant égal à 75 % de l'écart constaté avec l'objectif fixé par le contrat, étant entendu que cette même reprise ne pouvait pas excéder 2 % des recettes réelles de fonctionnement du budget principal de la collectivité.

Le président de la commission des finances a été conduit à déclarer irrecevables plusieurs amendements ayant pour objet de contourner cette règle et de faciliter l'engagement de dépenses par les collectivités territoriales. Ces amendements tendaient par exemple à déduire certaines dépenses du calcul de l'évolution des dépenses réelles de fonctionnement des collectivités ou à augmenter l'objectif de hausse de ces mêmes dépenses.

3. La création de catégories nouvelles de collectivités territoriales

Conformément à la règle générale prohibant la création par voie d'amendement parlementaire de structures coûteuses, **les amendements prévoyant d'instituer de nouvelles catégories de collectivités territoriales, de groupements de telles collectivités ou d'établissements publics en relevant doivent être déclarés irrecevables.**

Il convient également de noter que **la possibilité pour les parlementaires de déposer des amendements prévoyant la fusion de structures existantes à des fins d'économie d'échelle (cf. supra 6 du B du III de la deuxième partie) ne permet pas de proposer la fusion des départements et des régions au sein d'une collectivité territoriale unique.** Un tel amendement a ainsi été déclaré irrecevable car, en proposant une réforme territoriale d'ampleur, son objet ne pouvait être interprété comme un simple réaménagement d'une charge existante. La même règle s'applique pour les amendements ayant pour objet de créer une nouvelle collectivité territoriale sur le modèle de la métropole de Lyon, en substituant à un EPCI à fiscalité propre une nouvelle collectivité dotée des compétences de ce même EPCI et du département.

(1) Les collectivités ayant l'obligation de conclure un tel contrat sont les suivantes : les régions, la collectivité de Corse, les collectivités territoriales de Martinique et de Guyane, les départements, la métropole de Lyon, les communes et établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre dont les dépenses réelles de fonctionnement constatées dans le compte de gestion du budget principal au titre de l'année 2016 sont supérieures à 60 millions d'euros.

A contrario, prévoir la fusion de deux départements (ou de deux régions) est recevable car le transfert de charges s'opère au sein du même bloc de collectivités.

4. L'extension du patrimoine des collectivités territoriales

L'extension du patrimoine des collectivités territoriales et des organismes divers d'administration publique locale est classiquement analysée comme une charge en raison des dépenses d'acquisition et d'entretien qu'elle engendre. Les amendements prévoyant d'étendre le droit de préemption des collectivités territoriales sont ainsi déclarés irrecevables, tout comme les amendements réduisant les délais au terme desquels un bien est considéré comme n'ayant pas de maître ou ceux étendant le droit d'expropriation d'une personne publique.

5. Les consultations locales obligatoires et les consultations ne relevant pas du champ de compétence des collectivités territoriales

En principe, les amendements prévoyant l'organisation d'une consultation des électeurs ou d'un référendum sont irrecevables en raison de leur coût.

S'agissant des collectivités territoriales, l'article 72-1 de la Constitution leur permet de soumettre des projets de délibération ou d'acte relevant de leur compétence à la décision des électeurs par la voie du référendum. La loi leur permet également de consulter leurs électeurs sur les décisions pouvant être prises pour régler les affaires relevant de leur compétence⁽¹⁾. **Les amendements réaffirmant de telles facultés sans excéder le droit existant sont donc recevables.** À l'inverse, les amendements prévoyant l'organisation de manière obligatoire d'une consultation ou d'un référendum sont irrecevables, tout comme les amendements ouvrant la possibilité de consulter les électeurs sur une décision ne relevant pas du domaine de compétence de la collectivité territoriale.

Le président de la commission des finances a ainsi déclaré irrecevable un amendement déposé sur le projet de loi relatif aux compétences de la collectivité européenne d'Alsace prévoyant que l'entrée en vigueur de la loi était conditionnée à sa ratification par un référendum local dans les territoires du Haut-Rhin et du Bas-Rhin. À l'inverse, prévoir la possibilité de consulter les électeurs de plusieurs communes dans le cadre de la création d'une commune nouvelle en amont de la discussion du projet de délibération est recevable.

(1) Article L. 1112-15 du code général des collectivités territoriales.

B. LES RÈGLES DE RECEVABILITÉ APPLICABLES AUX AMENDEMENTS AYANT TRAIT AUX RESSOURCES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

En dehors de l'emprunt, les ressources des collectivités territoriales sont d'origine diverse : impositions de toutes natures, fiscalité transférée, recettes domaniales et tarifaires, prélèvements sur les recettes de l'État, dotations budgétaires versées par l'État et ressources issues de la péréquation horizontale. Pour chacune de ces catégories de ressources, il convient de distinguer des règles de recevabilité spécifiques.

1. Les règles de recevabilité applicables aux mesures portant sur la fiscalité locale, la fiscalité transférée et les recettes domaniales et tarifaires des collectivités territoriales

Les collectivités territoriales bénéficient du produit des impositions locales et des ressources issues de l'exploitation de leur domaine ou d'un service public. Elles bénéficient également de ressources fiscales partagées avec l'État ou d'autres personnes publiques. Ces spécificités ne sont pas sans incidence sur la nature du gage qu'il convient d'adjoindre à un amendement dont l'adoption aurait pour conséquence une perte de recettes.

a. Les impôts locaux et la fiscalité transférée

Outre les impositions relevant de la catégorie des impôts locaux (principalement constituée des taxes foncières, de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires, de la taxe sur les logements vacants, de la cotisation foncière des entreprises, de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, de l'imposition forfaitaire des entreprises de réseaux, des fractions du produit de la taxe sur la valeur ajoutée affectées à la ville de Paris, aux EPCI, départements et régions en substitution de la taxe d'habitation et de la cotisation sur la valeur ajoutée), les collectivités territoriales bénéficient des produits de la fiscalité transférée au titre de la compensation financière des compétences leur ayant été transférées. Ces impositions sont principalement constituées :

– des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) et de la taxe sur la publicité foncière pour les départements ;

– des fractions du produit de la TICPE affectées aux départements, à la collectivité européenne d'Alsace et aux régions ;

– des fractions de TSCA transférées aux départements ;

– de la taxe sur les certificats d'immatriculation transférée aux régions ;

– de fractions de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) transférée aux régions et au fonds de sauvegarde des départements ;

– de la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM), à l’exception du produit de la majoration de 50 % applicables aux établissements dont la surface de vente excède 2 500 mètres carrés, lequel est affecté à l’État ⁽¹⁾ ;

– de divers frais de gestion initialement perçus par l’État au titre du recouvrement des cotisations d’impôts locaux, reversés aux régions, départements et au bloc communal.

Le fait d’instituer ou d’élargir une exonération, un abattement ou dégrèvement d’un impôt local, même de manière facultative, constitue une perte de recettes pour les collectivités territoriales devant être gagée à leur profit. À cet égard, le versement mobilité, affecté aux dépenses de fonctionnement et d’investissement des transports publics urbains, entre également dans la catégorie des impositions de toutes natures locales. Tout allègement le concernant doit donc être gagé.

Concernant la fiscalité transférée, il convient d’identifier le bénéficiaire principal de l’impôt afin d’adjoindre le gage idoine à l’amendement. Pour les impôts dont le produit est exclusivement perçu par les collectivités territoriales – DMTO, taxe sur les certificats d’immatriculation, TASCOM (si l’amendement ne vise pas exclusivement la majoration du produit de cette dernière affectée à l’État) – le gage sera établi au profit des collectivités territoriales. Jusqu’à présent, en ce qui concerne la TVA et la TICPE, l’institution d’un taux réduit ou d’une réduction de l’assiette était acceptée avec l’ajout d’un unique gage établi au profit de l’État, en prenant en considération le fait que ce dernier était le principal bénéficiaire du produit de ces impositions. **Même si la part du produit de la TVA qui revient désormais aux collectivités territoriales et aux organismes de sécurité sociale a crû dans des proportions significatives et est désormais presque aussi importante que la part de son produit revenant à l’État, par souci de simplicité, il est proposé de maintenir cette lecture et de considérer que les gages des amendements proposant une diminution des recettes de TVA peuvent être établis au seul profit de l’État.**

De plus, les amendements visant à modifier la répartition des fractions de TVA affectées aux collectivités territoriales devront être gagés pour l’État ou les collectivités territoriales selon l’imputation de la perte de recettes. Il en va de même pour les amendements ayant pour unique objet de réduire la faculté de majoration de TICPE accordée aux régions, qui doivent comporter un gage établi au profit des collectivités territoriales.

Enfin, l’article 1001 du code général des impôts prévoit que le produit de la TSCA est affecté à titre principal aux départements et à la métropole de Lyon, à l’exception de deux fractions de son produit, respectivement affectées à l’État et à la sécurité sociale, ainsi que du produit de la taxe afférente aux contrats

(1) Article 3 de la loi n° 72-657 du 13 juillet 1972 instituant des mesures en faveur de certaines catégories de commerçants et artisans âgés.

d'assurance en cas de décès souscrits en garantie du remboursement d'un prêt, affecté à l'État. En conséquence, les amendements dont l'adoption aurait pour conséquence une perte de recettes au titre de la TSCA visée de façon générale doivent comporter un triple gage au profit des collectivités territoriales, de l'État et de la sécurité sociale.

La taxe d'habitation, impôt local ou impôt d'État ?

La loi de finances pour 2020 prévoit la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales (THRP) à horizon 2023 par la mise en place d'un dégrèvement pour 80 % des contribuables et d'une exonération progressive pour les 20 % de contribuables restants. Corrélativement, le produit de cette taxe, initialement perçu par les communes et leurs groupements, a été transféré à l'État à compter de 2021.

Ces aménagements ont conduit le président de la commission des finances à faire évoluer son appréciation de la recevabilité financière des amendements portant sur la taxe d'habitation.

En premier lieu, les amendements visant à diminuer le taux ou l'assiette de la THRP ont, à compter de 2021 et jusqu'à l'extinction de cette taxe, une incidence sur les recettes perçues par l'État. Il convient donc d'y adjoindre un gage établi au profit de l'État. Cette évolution a également conduit à exiger un placement de ces amendements dans la première partie de loi de finances, étant entendu que l'aménagement de la bipartition des lois de finances prévu par la loi organique du 28 décembre 2021 de modernisation de la gestion des finances publiques n'était, jusqu'en 2022, pas encore entré en vigueur (*cf. infra* I de la quatrième partie).

En revanche, le bloc communal continue de percevoir le produit de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires (THRS) et de son éventuelle majoration votée par les organes délibérants. Une diminution du taux ou de l'assiette de cet impôt suppose donc toujours de prévoir un gage établi au profit des collectivités territoriales.

b. Les recettes domaniales et tarifaires

Les recettes domaniales des collectivités territoriales sont principalement issues de la location de leur domaine privé ou de redevances d'occupation du domaine public. Les recettes tarifaires sont quant à elles généralement issues de l'exploitation de services publics administratifs (SPA) ou industriels et commerciaux (SPIC).

En conséquence, pour les collectivités territoriales gérant un service public en régie, **l'instauration de tarifs différenciés ou de la gratuité du service constitue une perte de recettes nécessitant un gage**. Il en va de même pour les amendements prévoyant la mise à disposition du domaine public ou privé à titre gratuit au profit de personnes tierces. Cette règle trouve ainsi à s'appliquer aux amendements prévoyant la possibilité pour les communes de mettre à disposition leurs locaux au profit d'associations.

En revanche, le président de la commission des finances considère qu'un amendement prévoyant d'instituer de manière générale la gratuité d'un service ou

l'application de tarifs réduits, sans distinguer le mode de gestion de ce service, sont recevables sans gage. En effet dans ce cas précis, la perte de recettes concerne indistinctement les collectivités gérant ce service en régie ou d'éventuels délégataires, qui peuvent être des personnes privées placées hors du champ de l'article 40.

2. Les concours financiers de l'État aux collectivités territoriales

Les transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales représentent 105,5 milliards d'euros pour 2022, dont 45 milliards d'euros relèvent de la fiscalité transférée et de la TVA affectée aux régions. Le solde se compose principalement de prélèvements sur recettes et de dotations budgétaires.

a. Les prélèvements sur recettes

Comme indiqué précédemment, les prélèvements sur recettes (PSR) constituent une dérogation au principe d'universalité budgétaire et prennent la forme de rétrocessions directes au profit des collectivités territoriales ou de l'Union européenne d'un montant déterminé de recettes de l'État ⁽¹⁾.

Ceux-ci se composent de prélèvements divers, parmi lesquels le fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA), le prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la compensation d'exonérations relatives à la fiscalité locale, la dotation élu local ou encore, pour ce qui concerne le PSR le plus connu, celui opéré au titre de la dotation globale de fonctionnement (DGF).

La composition des PSR est par ailleurs évolutive : cet outil a été mobilisé en 2020 pour compenser au profit du bloc communal les pertes de recettes fiscales et domaniales provoquées par la crise sanitaire, ou, à compter de 2021, pour compenser au profit des collectivités territoriales et des EPCI la réduction de 50 % des valeurs locatives utilisées pour calculer le montant de TFPB et de CFE dû au titre des locaux industriels dans le cadre de la réduction des impôts de production.

i. La modulation du montant d'un PSR et la création d'un PSR

La technique du prélèvement sur recettes est particulièrement favorable à l'initiative parlementaire puisqu'elle s'analyse, dans le cadre de l'examen de la recevabilité financière, comme une **perte de recettes pour l'État et non une charge**. Elle autorise donc des amendements prévoyant l'augmentation d'un PSR ou la création d'un nouveau PSR établi au profit des collectivités territoriales sous réserve que ceux-ci soient correctement gagés pour l'État.

Toutefois, pour être recevables, ces amendements ne doivent pas créer de nouvelle compétence pour les collectivités concernées : il s'agirait en

(1) Article 6 de la LOLF.

l'occurrence de l'aggravation d'une charge publique strictement prohibée par l'article 40 de la Constitution.

Symétriquement, la diminution du montant d'un PSR doit être gagée au profit des collectivités territoriales.

ii. La modification de la répartition d'un PSR

Modifier les règles de répartition des PSR établis au profit d'une unique catégorie de collectivités territoriales est recevable sans gage, en vertu de la jurisprudence dite du bloc. Si un PSR est établi au profit de plusieurs catégories de collectivités, un amendement parlementaire proposant de nouvelles modalités de répartition doit être gagé au profit de la catégorie de collectivités perdante.

S'agissant plus spécifiquement de la DGF, celle-ci est composée de deux parts, communale et départementale ⁽¹⁾, elles-mêmes réparties en plusieurs dotations.

Le montant total de la DGF est inscrit chaque année dans la première partie de la loi de finances, au sein de l'article L. 1613-1 du CGCT. Le montant de DGF versé aux départements est quant à lui fixé dans la seconde partie de la loi de finances, au sein de l'article L. 3334-1 du CGCT. Le montant de la DGF du bloc communal est enfin égal au solde entre le montant total de la DGF et le montant de la DGF allouée aux départements ⁽²⁾.

En conséquence, **un amendement ayant pour objet d'augmenter le montant de la DGF des départements n'aura pas pour conséquence de majorer le montant global de la DGF mais de diminuer celui alloué au bloc communal.** Un tel amendement devra donc comporter un gage établi non pas au profit de l'État mais des collectivités territoriales.

De plus, la DGF des départements est composée d'une dotation de compensation, d'une dotation forfaitaire et de dotations de péréquation ⁽³⁾. La DGF des communes est composée de deux parts : la dotation forfaitaire des communes et une dotation d'aménagement, qui regroupe la DGF des EPCI à fiscalité propre et les trois dotations de péréquation communale ⁽⁴⁾.

L'augmentation d'une composante de la DGF du bloc communal ou des départements entraîne l'activation de mécanismes d'écrêtement interne prévus par la loi et pesant sur d'autres composantes de cette même DGF ⁽⁵⁾.

(1) Depuis 2018, la DGF régionale a été remplacée par une fraction du produit de la taxe sur la valeur ajoutée.

(2) Article L. 2334-1 du code général des collectivités territoriales.

(3) Ces dotations sont composées de la dotation de péréquation urbaine et de la dotation de fonctionnement minimale.

(4) La dotation de solidarité rurale (DSR), la dotation nationale de péréquation (DNP) et la dotation de solidarité urbaine (DSU).

(5) Articles L. 2334-7-1 du code général des collectivités territoriales s'agissant de la DGF du bloc communal et L. 3334-3 du même code s'agissant de la DGF des départements.

La modification du montant ou des modalités de calcul d'une fraction de la DGF attribuée à un bloc de collectivités a pour unique conséquence de modifier la répartition de la DGF au sein de ce même bloc et non de modifier le montant total de la DGF. En vertu de la jurisprudence dite du bloc, ces amendements sont donc recevables sans gage – ce qui, il convient de le signaler, est extrêmement favorable à l'initiative parlementaire. Il est par conséquent permis de proposer une majoration de la dotation de solidarité urbaine ou d'étendre l'éligibilité de certaines communes nouvelles à la dotation de solidarité rurale sans gage.

b. Les dotations budgétaires versées aux collectivités territoriales

Plusieurs concours financiers alloués aux collectivités territoriales prennent la forme de dotations budgétaires. Ces dernières, outre les subventions versées par les différents ministères, se composent principalement de la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL), de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), des dotations générales de décentralisation (DGD) allouées aux communes, départements et régions ou encore de la dotation politique de la ville.

Contrairement aux PSR, ces dotations sont financées par des crédits inscrits dans la mission *Relations avec les collectivités territoriales* et relèvent de dépenses budgétaires. Les dispositions d'initiative parlementaire visant à en augmenter le montant, à en élargir les bénéficiaires ou à en modifier la répartition doivent donc être analysées comme des charges. Il est toutefois loisible aux parlementaires de déposer des amendements de crédits pour modifier la répartition des crédits alloués à ces dotations entre les différents programmes de la mission *Relations avec les collectivités territoriales*.

En conséquence, il n'est par exemple pas permis d'étendre le champ des dépenses pouvant être financées par la dotation politique de la ville ou d'étendre le champ des communes éligibles à la DETR.

En outre, la dotation de soutien aux communes pour la protection de la biodiversité, anciennement connue sous le nom de « *dotation Natura 2000* », relevait auparavant de la DGF. Depuis 2020, celle-ci a été transformée en dotation budgétaire, ce qui a pour conséquence de modifier les règles de recevabilité applicables aux amendements la concernant. Les crédits alloués à cette dotation se divisent en quatre fractions, dont la répartition est définie par la loi. En raison de l'impossibilité de compenser une charge par une économie, la modification de la répartition des crédits alloués à chacune de ces fractions n'est pas recevable. De plus, dans la mesure où l'appréciation de la recevabilité des amendements ne s'effectue pas en retenant un raisonnement à enveloppe constante, le président de la commission des finances a également été conduit à déclarer irrecevables les amendements prévoyant de rehausser le montant minimum de dotation devant être versé aux communes éligibles.

Les dispositifs de soutien aux collectivités territoriales institués dans le cadre de la crise sanitaire

Le législateur a institué en 2020 et 2021 plusieurs dispositifs de soutien au profit des collectivités territoriales afin de compenser certaines pertes de recettes constatées durant la crise sanitaire. Si leur objet est proche, ces outils revêtent des formes juridiques tout à fait différentes entraînant l'application de règles de recevabilité distinctes.

Ils se composent en premier lieu de prélèvements sur recettes, parmi lesquels le PSR de compensation des pertes de recettes fiscales et domaniales du bloc communal institué en 2020 et prolongé en 2021 pour les seules pertes de recettes fiscales ou encore les PSR de compensation de certaines pertes de recettes pour la collectivité de Corse et les collectivités d'outre-mer institués au titre de l'année 2020 ⁽¹⁾.

Ces dispositifs sont des pertes de recettes pour l'État et peuvent être modifiés ou prolongés par voie d'amendement sous réserve que ceux-ci comportent un gage.

En revanche, **la dotation instituée au profit des régies du bloc communal constituées pour l'exploitation d'un service public industriel et commercial et confrontées à une diminution de leurs recettes réelles de fonctionnement et de leur épargne brute prend la forme d'une dotation budgétaire** ⁽²⁾. Sa prolongation ou la revalorisation de son montant ne sont donc pas permises par voie d'amendement parlementaire car leur adoption aurait pour conséquence l'aggravation d'une charge publique. Il en va de même pour la dotation instituée au profit du bloc communal pour compenser les pertes de recettes tarifaires au titre de l'exploitation d'un service public administratif.

Les avances remboursables instituées au profit des départements pour compenser les pertes de DMTO constatées en 2020 ⁽³⁾ **ou les avances instituées au profit des AOM et d'Île-de-France Mobilités** ⁽⁴⁾ **constituent également des dépenses budgétaires** ne permettant pas de majorer leur montant ou de les renouveler par voie d'amendement parlementaire.

Il convient donc, en vue de modifier ces dispositifs, d'identifier au préalable la forme qu'ils prennent. Pour faciliter ce travail, l'auteur de l'amendement pourra en premier lieu rechercher si le dispositif concerné a été institué dans la première ou la seconde partie de la loi de finances. Dans le premier cas, celui-ci relève d'un PSR alors que dans le second cas il prend la forme d'une dépense budgétaire.

3. Les relations financières entre les collectivités territoriales

Les relations financières entre les collectivités territoriales s'opèrent au moyen d'outils de péréquation horizontale, tels que le fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC), le fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux perçus par les

(1) Articles 21 à 24 de la loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020.

(2) Article 26 de la loi n° 2021-953 du 19 juillet 2021 de finances rectificative pour 2021.

(3) Article 25 de la loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020.

(4) Article 10 de la loi n° 2020-1473 du 30 novembre 2020 de finances rectificative pour 2020.

départements, le fonds national de péréquation des ressources des régions ou encore le fonds de solidarité de la région Île-de-France (FSRIF).

Dans la mesure où elles constituent des transferts de charge opérés au sein d'une même catégorie de collectivités territoriales, les contributions acquittées et les recettes perçues par les collectivités dans ce cadre peuvent être modulées sans gage. À titre d'exemple, il est ainsi possible de maintenir l'éligibilité de certaines collectivités au fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) sans gage.

II. LES INITIATIVES AYANT TRAIT AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES DANS LA LOI DE FINANCES

L'examen de la recevabilité financière des amendements aux projets de loi de finances porte également sur le respect des exigences fixées par la loi organique relative aux lois de finances.

Les amendements ayant trait aux collectivités territoriales ne trouvent pas tous leur place dans la loi de finances. Concernant ceux inclus dans le domaine exclusif ou partagé des lois de finances, ils doivent être placés correctement dans la première ou la seconde partie de ces textes.

Ces règles ont, pour certaines, été modifiées dans un sens plus favorable à l'initiative parlementaire par les dispositions de la loi organique n° 2021-1836 du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques (LOMGFP), dont les dispositions entreront en vigueur, sauf exception, lors du dépôt du projet de loi de finances pour 2023.

A. LES DISPOSITIONS RELATIVES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES RELEVANT DES DOMAINES EXCLUSIF ET PARTAGÉ DES LOIS DE FINANCES

L'examen de la recevabilité organique des amendements porte en premier lieu sur le domaine des lois de finances, afin d'écarter les éventuels « *cavaliers budgétaires* », et en second lieu sur le placement des amendements. Les règles régissant ces deux niveaux de contrôle ont été significativement aménagées par la loi organique du 28 décembre 2021 modifiant la LOLF.

1. Les dispositions trouvant leur place exclusivement dans la loi de finances

Si le domaine exclusif obligatoire des lois de finances ne concerne pas spécifiquement les collectivités territoriales, plusieurs dispositions relevant de leur domaine exclusif facultatif ne sont pas sans incidence sur la recevabilité des amendements ayant trait aux collectivités territoriales.

a. L'institution et l'évaluation des prélèvements sur les recettes de l'État établis au profit des collectivités territoriales

Comme il a été indiqué précédemment, la loi de finances de l'année comporte généralement plusieurs articles évaluant le montant des prélèvements sur les recettes de l'État établis au profit des collectivités territoriales. Dans la mesure où ceux-ci ont pour conséquence de diminuer les recettes de l'État en année *n*, **les amendements instituant de nouveaux PSR ou modifiant les montants inscrits en projet de loi de finances trouveront leur place dans la première partie.**

i. Le placement des amendements instituant un PSR ou évaluant un PSR

En vertu des dispositions du 4° du I de l'article 34 de la LOLF, l'évaluation du montant des PSR relève du domaine exclusif facultatif des lois de finances. En pratique, le projet de loi de finances initiale comporte chaque année un article de première partie dressant la liste et le montant de chaque PSR et le montant global des PSR établis au profit des collectivités territoriales. Il est ainsi permis aux parlementaires de déposer des amendements modifiant ces montants, sous réserve qu'ils soient correctement gagés.

La loi organique du 28 décembre 2021 prévoit par ailleurs d'étendre le domaine exclusif facultatif des lois de finances aux dispositions instituant un PSR. **Ainsi à compter du dépôt du PLF pour 2023, les amendements instituant un PSR ne pourront être recevables que dans la première partie des lois de finances et non plus dans toute autre loi ordinaire.**

ii. L'exigence de définition précise du montant et de la destination des PSR

Dans la mesure où ils constituent une dérogation au principe d'universalité budgétaire, l'article 6 de la LOLF impose au législateur de définir les PSR de manière précise et distincte dans leur destination et leur montant. Plus spécifiquement, cet article prévoit que les PSR sont « *dans leur montant, évalués de façon précise et distincte* » et que la loi de finances les instituant doit préciser « *l'objet du prélèvement ainsi que les catégories de collectivités territoriales qui en sont bénéficiaires* ».

En vertu de cette règle, le Conseil constitutionnel a par exemple estimé que s'il est loisible au législateur « *de prévoir un prélèvement sur les recettes de l'État au bénéfice de la Polynésie française, en l'espèce, en se bornant à prévoir qu'un tel prélèvement est destiné à couvrir les charges liées, pour cette collectivité d'outre-mer, aux déséquilibres d'ordre économique provoqués par l'arrêt des activités du centre d'expérimentation du Pacifique, sans indications suffisantes*

quant aux critères de détermination de ces charges, le législateur a méconnu l'article 6 de la loi organique du 1^{er} août 2001 »⁽¹⁾.

En conséquence, **pour être recevables, les amendements instituant un PSR doivent indiquer de manière suffisamment précise les collectivités qui en sont bénéficiaires ainsi que les critères qui permettent d'en calculer le montant.**

iii. Les bénéficiaires des PSR

L'article 6 de la LOLF prévoit que « les collectivités territoriales » et « l'Union européenne » peuvent être bénéficiaires d'un PSR. Il n'est pas permis d'instituer un PSR au profit d'une autre personne morale. Le président de la commission des finances a ainsi été conduit à déclarer irrecevable un amendement instituant un PSR au profit d'Île-de-France Mobilités, qui n'est pas une collectivité territoriale mais un établissement public administratif *sui generis*.

En revanche, l'institution d'un PSR au profit d'un groupement de collectivités est recevable⁽²⁾, sous réserve de respecter les autres règles de recevabilité financière.

iv. L'objet du PSR

Le régime applicable quant à l'objet des PSR est relativement souple. La LOLF dans sa version résultant de son adoption en 2001 prévoit que ceux-ci peuvent être établis en premier lieu pour « couvrir des charges incombant à ces bénéficiaires ». Les PSR peuvent ainsi avoir une portée générale, comme la DGF, ou couvrir des charges spécifiques.

Ils peuvent en second lieu être établis pour « compenser des exonérations, des réductions ou des plafonnements d'impôts établis au profit des collectivités territoriales ». Cette faculté concerne les dotations compensant les exonérations d'impôts locaux, les dotations de compensation instituées consécutivement à la réforme de la taxe professionnelle et le prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la compensation de la réduction de 50 % des valeurs locatives de TFPB et de CFE des locaux industriels.

En pratique, ces dispositions n'ont pas revêtu un caractère limitatif.

Comme indiqué précédemment, certains PSR ont ainsi pu être institués pour compenser les pertes de recettes fiscales et domaniales provoquées par la crise ou pour compenser les pertes de base de CFE pour les communes et EPCI contributeurs du FNGIR.

(1) *Décision n° 2019-784 DC du 27 juin 2019 – Loi portant diverses dispositions institutionnelles en Polynésie française (par. 5).*

(2) *Les EPCI à fiscalité propre sont notamment bénéficiaires de plusieurs composantes de la DGF, comme la dotation d'intercommunalité et la dotation de compensation.*

Tirant les conséquences de cette évolution, le législateur organique a fait le choix, dans le cadre de la révision de la LOLF opérée en 2021, de supprimer toute mention relative à l'objet pouvant être assigné aux PSR.

Aucune règle organique portant sur l'objet du PSR ne pourra donc à l'avenir être opposée à la recevabilité d'un amendement, étant entendu que l'article 40 prohibe dans le même temps d'instituer un PSR en parallèle de la création ou du transfert d'une charge pour une personne soumise au contrôle du juge de la recevabilité financière.

b. L'affectation d'une recette établie au profit de l'État aux collectivités territoriales

L'article 36 de la LOLF, dans sa rédaction en vigueur à la date de publication du présent rapport, dispose que « *l'affectation, totale ou partielle, à une autre personne morale d'une ressource établie au profit de l'État ne peut résulter que d'une disposition de loi de finances* »⁽¹⁾.

En vertu de cette règle, il n'est pas permis de proposer, à l'occasion de la discussion d'un autre projet de loi ordinaire que le projet de loi de finances, l'affectation d'une partie d'une ressource perçue par l'État aux collectivités territoriales (par exemple, une part supplémentaire de TVA aux régions).

Il est néanmoins loisible aux parlementaires de proposer de telles mesures lors de l'examen du projet de loi de finances, en déposant leurs amendements en première partie.

c. La fixation du montant des autorisations d'engagement et des crédits de paiements ouverts au profit des collectivités territoriales

Dans sa seconde partie, la loi de finances doit obligatoirement fixer le montant, pour le budget général et par mission, des autorisations d'engagement et crédits de paiement.

Dans ce cadre, les parlementaires ont la possibilité de déposer des amendements modifiant la répartition des crédits inscrits sur les programmes de la mission *Relations avec les collectivités territoriales*.

(1) Les dispositions de la loi organique du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques suppriment, à compter du dépôt du projet de loi de finances pour 2025, l'article 36 de la LOLF et rapatrient ses dispositions au sein de son article 2, tout en modifiant, pour les tiers autres que les collectivités territoriales, leurs établissements publics et les organismes de sécurité sociale, les conditions dans lesquelles une telle affectation peut intervenir.

2. Les dispositions relevant du domaine partagé entre les lois de finances et les autres lois ordinaires

Un certain nombre de dispositions ayant trait aux collectivités territoriales peuvent indistinctement relever de la loi de finances et de toute autre loi ordinaire. Durant la discussion du projet de loi de finances, de tels amendements doivent toutefois être correctement placés pour être déclarés recevables.

a. La fiscalité locale

Quand bien même l'institution ou la modification des caractéristiques des impôts locaux n'ont pas d'incidence sur l'équilibre budgétaire de l'État, le cadre organique intègre dans le domaine partagé des lois de finances les dispositions relatives à l'assiette, au taux ou au recouvrement des impositions de toutes natures. Sont ainsi recevables les amendements ayant trait à la fiscalité locale.

Ceux-ci devaient jusqu'alors être placés en seconde partie.

Toutefois, le 3° *bis* du I de l'article 34 de la LOLF, dans sa version modifiée par la loi organique du 28 décembre 2021, prévoit désormais que la première partie *« peut comporter des dispositions relatives à l'assiette, au taux, à l'affectation et aux modalités de recouvrement des impositions de toutes natures affectées à une personne morale autre que l'État »*. **Dans le cadre de l'examen d'un projet de loi de finances, cette règle conduit à placer les amendements portant sur l'assiette, le taux ou les modalités de recouvrement des impôts locaux en première partie à compter du dépôt du PLF pour 2023.**

Par exemple, un amendement instituant une nouvelle exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties, qui devait jusqu'alors être placé en seconde partie, trouvera désormais sa place en première partie. Il devra évidemment être gagé.

b. La répartition des concours de l'État, la péréquation horizontale et la répartition des ressources fiscales des collectivités

Si la détermination du montant des concours financiers de l'État peut relever de la première ou de la seconde partie de la loi de finances, qu'il s'agisse dans le premier cas des prélèvements sur recettes ou dans le second cas des dotations budgétaires versées aux collectivités territoriales, **les dispositions ayant pour objet la répartition des concours financiers de l'État versés aux collectivités et à leurs groupements trouveront intégralement leur place en seconde partie de la loi de finances**, comme le prévoit le c du 7° du II de l'article 34 de la LOLF.

Sont ainsi recevables en seconde partie de la loi de finances les amendements fixant le montant des dotations de péréquation de la DGF du bloc communal ou modifiant les modalités de calcul des indicateurs financiers des collectivités territoriales.

De plus, le président de la commission des finances considère que sont assimilées aux modalités de répartition des concours financiers de l'État les dispositions ayant pour objet de modifier les règles procédurales encadrant l'octroi des dotations budgétaires versées aux collectivités territoriales. Ont ainsi été déclarés recevables des amendements modifiant les règles de publicité des opérations ayant bénéficié d'une subvention au titre de la DETR ou modifiant le calendrier de notification de la DSIL et de la DETR.

La question de la place en loi de finances des amendements portant sur la péréquation horizontale était jusqu'à présent moins évidente. Cette dernière a trait à la redistribution entre les collectivités territoriales d'une partie de leurs ressources ; elle ne pouvait donc relever de la catégorie des concours financiers de l'État. En dépit du silence du législateur organique, le Conseil constitutionnel n'a jamais considéré que de telles dispositions n'avaient pas leur place en loi de finances ⁽¹⁾. **Le président de la commission des finances a donc constamment déclaré recevables les amendements portant sur la péréquation horizontale, sous réserve qu'ils soient déposés en seconde partie de la loi de finances.**

Cette interprétation a par ailleurs été confortée par la loi organique du 28 décembre 2021, qui étend le domaine des lois de finances aux dispositions définissant les modalités de répartition des recettes fiscales affectées aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics (au c du 7° du II de l'article 34 de la LOLF). Peuvent ainsi relever de la seconde partie de la loi de finances les dispositions qui, sans modifier l'assiette, le taux ou les modalités de recouvrement d'une imposition locale, proposeraient une nouvelle ventilation ou une nouvelle affectation d'une partie du produit d'un impôt affecté aux collectivités territoriales et à leurs établissements.

Cette évolution permet par exemple de déposer un amendement prévoyant un prélèvement d'une partie des DMTO perçus par les départements de la région Île-de-France et la ville de Paris au profit de la Société du Grand Paris.

c. La comptabilité publique locale

La LOLF, dans sa version en vigueur jusqu'au dépôt du projet de loi de finances 2023, prévoit que les lois de finances peuvent uniquement comporter des dispositions relatives à la comptabilité de l'État. Le président de la commission des finances a donc été conduit à déclarer irrecevables les amendements portant sur la comptabilité publique locale dans la mesure où ceux-ci relevaient jusqu'alors de la catégorie des « *cavaliers budgétaires* ».

Cela étant, **le législateur organique a étendu le domaine des lois de finances aux dispositions relatives à la « *comptabilité publique* »** (au f du 7° du II de l'article 34 de la LOLF). À compter de l'examen du projet de loi de finances

(1) À titre d'exemple, la loi de finances pour 2010 a institué deux dispositifs de péréquation de la CVAE. Plus récemment, la loi de finances pour 2022 a institué un fonds de solidarité régional.

pour 2023, les amendements portant sur la comptabilité publique locale pourront donc être déposés en seconde partie.

À titre d'exemple, des amendements ayant pour objet de créer une nouvelle imputation comptable permettant qu'un excédent provenant des recettes de DMTO d'un département puisse être mis en réserve ont logiquement été déclarés irrecevables dans le cadre du projet de loi de finances pour 2022. Ces amendements ne seront plus considérés comme des « *cavaliers budgétaires* » à compter de l'examen du projet de loi de finances pour 2023 et pourront être déposés en seconde partie.

B. LES CAVALIERS BUDGÉTAIRES RELATIFS AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Quand bien même le cadre organique autorise le placement d'un certain nombre de dispositions ayant trait aux collectivités territoriales dans la loi de finances, il convient de garder à l'esprit que celle-ci n'a pas vocation à traiter l'intégralité du champ des finances locales ou du droit des collectivités territoriales. Les ressources domaniales et tarifaires des collectivités, leurs compétences, leurs dépenses, l'organisation des services publics locaux ou encore les règles tenant à leur libre administration relèvent ainsi du domaine interdit des lois de finances. Des amendements ayant de tels objets sont donc déclarés irrecevables par le président de la commission des finances au motif qu'ils constituent des « *cavaliers budgétaires* ».

Sans en dresser une liste exhaustive, le Conseil constitutionnel a, par le passé, censuré les cavaliers budgétaires ci-après :

– une disposition permettant aux conseils régionaux de déléguer à des établissements publics la gestion des avances qu'ils octroient à des entreprises ⁽¹⁾ ;

– un article précisant les conditions de consultation du comité des finances locales et de la commission consultative d'évaluation des normes ⁽²⁾ ;

– un article ouvrant une possibilité de dévolution du patrimoine monumental de l'État et de ses établissements publics aux collectivités territoriales volontaires ⁽³⁾ ;

– un article relatif aux subventions que certains syndicats mixtes peuvent recevoir d'une collectivité territoriale ⁽⁴⁾ ;

(1) *Décision n° 2005-530 DC du 29 décembre 2005* – Loi de finances pour 2006 (*cons. 101 et 103*).

(2) *Décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009* – Loi de finances pour 2010 (*cons. 108 et 111*).

(3) *Ibid.* (*cons. 109 et 111*).

(4) *Décision n° 2009-600 DC du 29 décembre 2009* – Loi de finances rectificative pour 2009 (*cons. 12*).

– une disposition autorisant à titre expérimental les conseils départementaux à recourir aux contrats de partenariat pour les opérations liées aux besoins des services départementaux d’incendie et de secours ⁽¹⁾ ;

– un article modifiant les règles relatives à la compensation financière des transferts de compétences entre les départements et les régions en matière de transports urbains ⁽²⁾ ;

– un article relatif à l’information des collectivités territoriales sur les motifs d’évolution des attributions individuelles des composantes de la dotation globale de fonctionnement ⁽³⁾ ;

– une disposition autorisant les collectivités territoriales et leurs établissements publics à placer certains fonds, d’ores et déjà dispensés de l’obligation pesant sur les collectivités territoriales de déposer toutes leurs disponibilités auprès de l’État, en titres participatifs émis par des offices publics de l’habitat ⁽⁴⁾.

(1) *Décision n° 2011-638 DC du 28 juillet 2011* – Loi de finances rectificative pour 2011 (*cons. 32 et 33*).

(2) *Décision n° 2016-743 DC du 29 décembre 2016* – Loi de finances rectificative pour 2016 (*par. 34 et 35*).

(3) *Décision n° 2018-777 DC du 28 décembre 2018* – Loi de finances pour 2019 (*par. 82 et 83*).

(4) *Décision n° 2019-796 DC du 27 décembre 2019* – Loi de finances pour 2020 (*par. 137 et 142*).

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

À côté de l'examen de la recevabilité financière des initiatives parlementaires, le président de la commission des finances a également pour tâche de vérifier la conformité de l'ensemble des amendements déposés en commission des finances ainsi que de donner son avis sur l'ensemble des amendements qui lui sont renvoyés par les autres présidents de commission ou par le Président de l'Assemblée nationale au regard de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) et de la loi organique n° 2005-881 du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale (LOLFSS) – abordées respectivement dans la présente partie et la cinquième partie de ce rapport.

Ce contrôle, cumulatif et non alternatif, présente deux spécificités en comparaison avec celui qu'exige l'article 40 de la Constitution.

En premier lieu, l'article 47 de la LOLF comme le IV de l'article L.O. 111-7-1 du code de la sécurité sociale traitent de la recevabilité de « *tout amendement* ». Le Conseil constitutionnel, contrôlant l'article 47 de la LOLF, a d'ailleurs relevé que le législateur organique a expressément défini « *les conditions de recevabilité des amendements aux projets de lois de finances présentés par le Gouvernement et les membres du Parlement* »⁽¹⁾. La qualité de l'auteur de l'amendement n'a donc pas d'incidence sur le contrôle de la recevabilité organique.

En second lieu, le Conseil constitutionnel, fréquemment saisi des textes financiers, censure d'office la méconnaissance de la LOLF ou de la LOLFSS, sans qu'il soit besoin que la question ait été soulevée devant l'une des deux assemblées (règle du « *préalable parlementaire* » évoquée *supra* au C du II de la première partie) ou par les requérants.

I. LA PROTECTION DU DOMAINE ET DE LA STRUCTURE DES LOIS DE FINANCES

Le dernier alinéa de l'article 47 de la LOLF dispose que « *les amendements non conformes aux dispositions de la présente loi organique sont irrecevables* ». L'article 121 du Règlement de l'Assemblée nationale prévoit que « *les amendements contraires aux dispositions de la loi organique relative aux lois de finances sont déclarés irrecevables dans les conditions prévues [à l'article 89]* » et le cinquième alinéa de l'article 89 du Règlement de l'Assemblée nationale précise que « *sont opposables dans les mêmes conditions [que l'article 40 de la Constitution] les dispositions [de la] loi organique relative aux*

(1) *Décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001 – Loi organique relative aux lois de finances (cons. 95).*

lois de finances ». Les autorités chargées de la recevabilité financière contrôlent aussi, de manière concomitante, la recevabilité organique.

Puisque la seconde phrase du premier alinéa de l'article 39 de la LOLF dispose que le projet de loi de finances (PLF) est « *immédiatement renvoyé à l'examen de la commission chargée des finances* » et puisqu'à la fois les présidents des autres commissions permanentes qui décident de se saisir pour avis de certains articles et de certaines unités de vote (crédits) et le Président de l'Assemblée nationale au stade de la séance consultent systématiquement le président de la commission des finances, ce dernier est conduit à examiner la quasi-totalité des amendements déposés pour l'examen des PLF et des projets de loi de finances rectificative (PLFR) – soit, à ce seul titre, **50 204 amendements au cours de la XV^{ème} législature**.

Le principal motif d'irrecevabilité tient à la violation de l'**article 34 de la LOLF, qui définit à la fois la structure bipartite et les domaines obligatoire, exclusif et facultatif de la loi de finances de l'année**.

Suivant des règles héritées de la IV^{ème} République ⁽¹⁾, il organise la discussion budgétaire d'après un principe démocratique et logique : les dépenses ne peuvent être autorisées qu'après que l'impôt a été consenti.

Le but est de protéger à la fois la loi de finances et le Parlement.

La première doit être préservée tant de ses propres incursions dans un périmètre extérieur à l'objet que le dix-huitième alinéa de l'article 34 de la Constitution ainsi que ses articles 47 et 47-2 lui ont réservé que de celles d'autres textes dans son monopole.

Le second doit ne se voir appliquer la procédure expédiente prévue pour le budget ⁽²⁾ que si elle est nécessaire pour la continuité de la vie nationale.

Remplaçant les articles 1^{er} et 31 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959, cet article 34 « *figure parmi les dispositions les plus contraignantes de la loi organique* », d'après la doctrine, qui note toutefois que « *sa portée dépasse le*

(1) *La présentation de la loi de finances dans un texte unique et sa structure bipartite procèdent respectivement du décret-loi organique n° 56-601 du 19 juin 1956 relatif au mode de présentation du budget de l'État et de la loi n° 48-1974 du 31 décembre 1948 fixant l'évaluation des voies et moyens pour l'exercice 1949 et relative à diverses dispositions d'ordre financier (dite des maxima).*

(2) *Conseil d'État, Ass., 1^{er} juillet 2021, Avis sur la proposition de loi organique n° 4110 rect. et sur la proposition de loi n° 4113 rect. (n^{os} 402.909 et 402.910) : « les lois de finances sont soumises à des règles de procédure spéciales, qui enserment la discussion parlementaire dans un cadre temporel contraint et confèrent au Gouvernement des prérogatives qu'il n'a pas dans le cadre de l'examen des [autres] lois ordinaires ; le législateur organique en 2001 a permis de limiter le risque que les lois de finances servent de vecteur à des réformes susceptibles de soulever des questions délicates dont l'examen n'est pas compatible avec [ces] délais et [ces] règles de procédure ».*

cadre des lois de finances, dans la mesure où, en donnant à celles-ci un contenu exclusif, il est opposable aux autres lois ordinaires »⁽¹⁾.

En ce qui concerne le domaine et la structure de la loi de finances, le président de la commission des finances a suivi durant la XV^{ème} législature des raisonnements ne différant pas – sous réserve de questions se posant de manière nouvelle mais dont la réponse ne semble pas appeler de commentaire particulier – de celles exposées par son prédécesseur⁽²⁾.

Une disposition ne pouvant avoir sa place aussi bien dans l'une que dans l'autre partie, **aucun amendement jugé recevable dans l'une ne saurait l'être aussi dans l'autre**.

Toutefois, compte tenu de l'ampleur des **modifications apportées à la LOLF par la loi organique n° 2021-1836 du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques (LOMGFP)**, à l'initiative de laquelle le président de la commission des finances se trouve avec M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général⁽³⁾, et des dispositions de cette réforme que le Conseil constitutionnel a assorties de réserves⁽⁴⁾, les développements qui suivent concernent essentiellement le cadre applicable à compter du PLF pour 2023.

Indubitablement, la loi organique du 28 décembre 2021 est favorable à l'exercice de leur droit d'amendement par les membres du Parlement : elle simplifie le placement des dispositions dans la première ou la seconde partie, rend modifiable la maquette de performance et réduit le champ des « *cavaliers budgétaires* ».

L'article liminaire

L'article liminaire voit son contenu défini à l'article 1^{er} H de la LOLF⁽⁵⁾. Il peut faire l'objet d'amendements, tant que ces derniers portent sur le solde, les recettes et les dépenses agrégés de l'ensemble des administrations publiques ou leur écart avec les prévisions de la loi de programmation des finances publiques en vigueur.

(1) *MM. Jean-Pierre Camby, Michel Bermond, et al., La réforme du budget de l'État : la loi organique relative aux lois de finances, Librairie générale de droit et de jurisprudence (4^{ème} édition), 2019.*

(2) *Rapport n° 4546 de M. Gilles Carrez, précité.*

(3) *Proposition de loi organique relative à la modernisation de la gestion des finances publiques, Assemblée nationale, 4 mai 2021, n° 4110 rect (XV^{ème} législature), inspirée par le Rapport d'information relatif à la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances, Assemblée nationale, 11 septembre 2019, n° 2210 (XV^{ème} législature).*

(4) *Décision n° 2021-831 DC du 23 décembre 2021 – Loi organique relative à la modernisation de la gestion des finances publiques (par. 24, 36, 59, 61, 71, 83 et 107).*

(5) *Appelé à remplacer l'article 7 de la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et la gouvernance des finances publiques.*

A. LA PREMIÈRE PARTIE DE LA LOI DE FINANCES

Auparavant centrée sur les déterminants du solde budgétaire, la première partie est élargie par la loi organique du 28 décembre 2021 à des dispositions fiscales qui relevaient de la seconde (recettes perçues soit par l'État au cours d'une autre année que celle dont l'équilibre est arrêté soit par des tiers) : le débat parlementaire devrait gagner en efficacité.

1. Le domaine exclusif et obligatoire de la première partie

Un certain nombre de mesures doivent figurer dans la première partie de la loi de finances, dès son dépôt, et ne le peuvent dans aucun autre texte.

Elles relèvent donc nécessairement de l'initiative du Gouvernement – tant la deuxième phrase du deuxième alinéa de l'article 49 de la Constitution que l'article 38 de la LOLF écartant l'hypothèse d'une proposition de loi de finances (qui constituerait de toute manière une charge) – mais peuvent être amendées par les membres du Parlement.

Le III de l'article 34 de la LOLF mentionne à ce titre :

– le consentement à la levée des ressources de l'État et des impositions affectées ⁽¹⁾ ;

– l'évaluation des ressources de l'État ;

– les plafonds des charges des différentes unités budgétaires et des emplois rémunérés par l'État ;

– la présentation des données générales de l'équilibre budgétaire dans un tableau mettant désormais en avant les opérations de fonctionnement et d'investissement ;

– l'autorisation des mouvements de trésorerie concourant à l'équilibre financier, la dette étant distinguée suivant que la durée de son encours est inférieure ou supérieure à un an.

Ainsi, même dans un sens compatible avec l'article 40 de la Constitution, un amendement souhaitant introduire l'un ou l'autre des items énumérés ci-dessus dans un autre texte qu'une loi de finances serait irrecevable puisqu'il

(1) *L'article 14 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789 proclame que « tous les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée ». Si la LOLF utilise concurremment les termes « ressources », « recettes » et « impositions de toutes natures », les amendements parlementaires s'inscrivent en pratique dans cette dernière notion, qui comprend à la fois les impôts et d'autres prélèvements dont le Conseil constitutionnel relève qu'ils ne répondent ni aux critères de la redevance pour service rendu ni à ceux de la cotisation sociale.*

contreviendrait au monopole de sa première partie. Par exemple, a été jugée irrecevable une série d'amendements déposés sur le projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets qui empiétaient sur le monopole de la loi de finances en proposant de rassembler l'ensemble des dispositifs budgétaires, fiscaux et financiers concernant la rénovation énergétique des bâtiments.

2. Le domaine exclusif mais facultatif de la première partie

Plusieurs types de dispositions ne trouvent leur place que dans la loi de finances : le projet n'est pas tenu de les comporter au dépôt et elles peuvent y être introduites par amendement – tant de la part du Gouvernement que des membres du Parlement –, mais cette faculté n'est pas ouverte sur les autres textes.

Sont concernées les attributions de recettes au sein du budget de l'État, l'institution et l'évaluation des prélèvements sur recettes, l'affectation de taxes à des tiers et les modalités selon lesquelles sont, le cas échéant, utilisés les rendements excédentaires des impôts d'État.

L'affectation de taxes à des tiers appelle des précisions. Ressortissent au monopole de la loi de finances non seulement « *l'affectation, totale ou partielle, à un tiers d'une ressource [déjà] établie au profit de l'État* », conformément au nouveau III de l'article 2 de la LOLF et à des règles connues de longue date ⁽¹⁾ mais aussi, à compter du dépôt du PLF pour 2025, « *l'affectation du produit d'une imposition de toute nature à un tiers* », excepté au profit des collectivités territoriales, de leurs établissements et des organismes de sécurité sociale, en application du nouveau IV du même article 2 ⁽²⁾. Cette exception cède le pas devant le principe précédent si l'imposition de toute nature (ITN) en question bénéficie à l'État. Ce monopole étendu de la loi de finances à compter du PLF pour 2025 vaudra non seulement pour les nouvelles impositions que le législateur souhaiterait affecter mais également pour la modification du plafond au-dessus duquel le rendement d'une imposition déjà affectée vient abonder le budget de l'État ou pour la suppression d'une telle affectation.

À compter du dépôt du projet de loi de finances (PLF) pour 2023, la première partie de la loi de finances « *présente la liste et le produit prévisionnel de l'ensemble des impositions de toutes natures dont le produit est affecté à une personne morale autre que les collectivités territoriales, leurs établissements publics et les organismes de sécurité sociale et décide, le cas échéant, d'attribuer totalement ou partiellement ce produit à l'État* » ⁽³⁾. Il résultera de l'existence de

(1) *Décision n° 93-328 DC du 16 décembre 1993 – Loi relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle ; article 36 de la LOLF (devenu le III de son article 2 avec la révision de 2021).*

(2) *L'amendement dont résulte cette entrée en vigueur 2025 visait à « permettre les modifications [que la nouvelle doctrine] induit en termes de circuits de financement pour les affectations existantes ».*

(3) *M. Laurent Saint-Martin, Rapport sur la proposition de loi organique relative à la modernisation de la gestion des finances publiques, Assemblée nationale, 15 juillet 2021, n° 4381 (XV^{ème} législature) : « dans le*

cette liste annuelle des impositions affectées une meilleure appréhension par le législateur des affectations de fiscalité. Jusqu'à présent, ne figuraient en effet dans un article récapitulatif les plafonds d'affectation que les seules impositions affectées plafonnées, tandis que le PLF ne comprenait que des modifications ponctuelles de certains de ces plafonds.

Même compensée pour l'État, l'affectation à un tiers d'une fraction de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) ou de la taxe intérieure sur la consommation des produits énergétiques (TICPE) est irrecevable hors loi de finances, de même que le sera, à compter du dépôt du PLF pour 2025, l'affectation de toute ITN – sauf pour les organismes locaux et sociaux.

Enfin, le second alinéa du II de l'article 2 de la LOLF dispose que l'affectation d'une ITN à un tiers ou son maintien ne sont possibles que si ce tiers « est doté de la personnalité morale et si ces impositions sont en lien avec les missions de service public qui lui sont confiées ».

Demeure cependant du domaine partagé entre la loi de finances et les autres lois ordinaires la création d'une taxe additionnelle à une taxe affectée qui existe déjà – c'est au demeurant le principe des « gages ».

3. Le domaine partagé de la première partie

Peuvent figurer aussi bien dans la première partie de la loi de finances que dans toute loi ordinaire les dispositions relatives aux ressources de l'État (ITN, dividendes, amendes, créances du Trésor, etc.), ainsi que celles relatives à l'assiette, au taux, à l'affectation et aux modalités de recouvrement des ITN affectées à une personne morale autre que l'État.

La loi organique du 28 décembre 2021 a apporté sur ces deux points une simplification importante par rapport à la rédaction précédente de la LOLF, qui conduisait à réserver le champ de la première partie de la loi de finances aux mesures fiscales « qui affectent l'équilibre budgétaire », renvoyant donc à la seconde partie les dispositions qui soit touchaient des ressources de l'État mais dont la conséquence sur le solde se manifesterait une année ultérieure – à l'image, compte tenu de leur imputation, de réformes de l'impôt sur les sociétés (IS) ou de crédits d'impôts ne s'appliquant pas aux bénéficiaires ou aux dépenses exposées pendant l'exercice antérieur à celui correspondant au PLF –, soit ne concernaient

cadre organique [en vigueur jusqu'à l'exercice 2022], d'une part, [les taxes affectées] dont l'affectation à une personne tierce à l'État est totale n'apparaissent dans le dispositif du PLF que si le Gouvernement ou des membres du Parlement proposent de modifier les dispositions qui les concernent, de sorte que toutes les autres font de facto l'objet d'une reconduction tacite ; d'autre part, celles dont l'affectation est partielle sont exhaustivement récapitulées (avec la référence qui, dans une loi de finances ou un autre texte, les a instituées, ainsi que leur plafond) dans une disposition législative unique, à savoir le tableau figurant au I de l'article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012, mais celui-ci n'est pas repris *in extenso* année après année, de sorte que le PLF puis le texte définitif comportent la mention des seules lignes des dispositions introduites [pendant la navette], au moyen d'ailleurs de leur numéro et non de leur objet ».

pas les recettes de l'État, mais celles de tiers – ainsi des impôts affectés sans plafond, singulièrement au profit des organismes locaux et sociaux.

Avec la loi organique du 28 décembre 2021, il est maintenant possible, par amendement à la première partie de la loi de finances – quand bien même le PLF ne comporterait pas de mesure concernant le prélèvement en question – ou à tout autre texte, de proposer la modification des caractéristiques d'une ITN, indépendamment de son année d'incidence ou de la personne publique la percevant.

Trois nuances doivent être apportées :

– le Conseil constitutionnel a jugé qu'une mesure qui conduirait les recettes de l'année à « *s'écarter sensiblement des prévisions* » du budget initial ne pouvait avoir sa place que dans une loi de finances rectificative ⁽¹⁾ ;

– le mot « *affectation* » figurant au nouveau 3° bis du I de l'article 34 de la LOLF ne fait pas référence au détournement d'une ressource de l'État ou à l'attribution nouvelle d'une ITN à un tiers, mais aux opérations, souvent techniques qui, sans modifier l'assiette, le taux ou le recouvrement d'une imposition bénéficiant déjà à un tiers ou une catégorie de tiers, modifient la répartition de son produit ⁽²⁾ ;

– la péréquation horizontale et les échanges de données fiscales relèvent du domaine partagé de la seconde partie de la loi de finances (*cf. infra* 3 du B du présent I).

B. LA SECONDE PARTIE DE LA LOI DE FINANCES

Si la loi organique du 28 décembre 2021 a déplacé vers la première partie de nombreuses mesures à caractère fiscal, **la seconde partie gagne en clarté et l'exercice du droit d'amendement est élargi**. Fortement recentrée sur les dépenses, elle comportera aussi les objectifs et indicateurs de performance désormais modifiables, ainsi que diverses dispositions techniques considérées jusqu'à l'exercice 2022 comme des « *cavaliers budgétaires* ».

(1) *Décision n° 2007-555 DC du 16 août 2007* – Loi en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat (*cons. 38*).

(2) *Rapport n° 4381 de M. Laurent Saint-Martin, précité* : « il s'agit de tirer les conséquences de la décision n° 2019-796 DC du 27 décembre 2019 – *Loi de finances pour 2020* (par. 122), au titre de laquelle le Conseil constitutionnel a jugé que le prélèvement sur les droits de mutation à titre onéreux perçus par les quatre départements d'Île-de-France et la ville de Paris que l'article 217 de la loi de finances pour 2020 déférée entendait instituer au profit de la Société du Grand Paris – établissement public de l'État à caractère industriel et commercial dont les missions sont définies par la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris – constituait un cavalier ; [...] la disposition [*créait*] un prélèvement sur les recettes de collectivités territoriales ».

1. Le domaine exclusif et obligatoire de la seconde partie

Les dispositions qui à la fois relèvent du monopole de la seconde partie et sont tenues d'y figurer concernent les dépenses ; la manière dont elles peuvent être amendées par les membres du Parlement diffère.

Il s'agit d'abord de la spécialisation, par mission, budget annexe ou compte spécial et par programme ou dotation, des **crédits budgétaires** ⁽¹⁾ dont le plafond a été arrêté dans la première partie. Les amendements de crédits s'inscrivent dans un cadre favorable à l'initiative parlementaire (*cf. infra* A du II de la présente partie) ; ils forment le cœur de la discussion de la seconde partie.

Ensuite, il appartient à la seconde partie de fixer les plafonds des **autorisations d'emplois** des ministères et des budgets annexes ; l'article 40 de la Constitution s'y applique pleinement, sans la compensation tolérée pour les crédits. Ainsi, les membres du Parlement ne peuvent que proposer de réduire les plafonds d'une ou plusieurs des lignes de l'article du PLF correspondant.

Formellement, la détermination des autorisations des emplois des opérateurs (catégorie décrite *supra* au 1 du A du I de la deuxième partie), des établissements à autonomie financière – c'est-à-dire de satellites du ministère des affaires étrangères faisant appel à des agents de droit local – et des autorités publiques indépendantes dotées de la personnalité morale fait partie du domaine exclusif mais facultatif de la loi de finances. Ce choix du législateur organique se comprend dans la mesure où, en théorie, rien n'impose que ces structures existent toujours dans le paysage administratif, ni que leurs équipes ne soient recrutées que *via* des contrats de droit privé ⁽²⁾. Dans l'affirmative, le PLF est obligé de comporter ces plafonds, auxquels l'article 40 s'applique.

Enfin, la dernière révision de la LOLF a créé deux nouveaux états législatifs annexés, qui enrichiront la discussion de la seconde partie :

– l'un, amendable, élève au niveau de la loi les **objectifs et indicateurs de performance** des missions, qui relevaient antérieurement des annexes (*cf. infra* B du II de la présente partie) ;

– l'autre, non amendable, récapitulatif, l'ensemble des **moyens concourant aux politiques publiques portées par une mission** en complément des crédits de celle-ci (dépenses fiscales, ressources affectées, prélèvements sur recettes et comptes spéciaux liés).

(1) *MM. Jean-Pierre Camby, Michel Bermond*, et al., *op. cit.* : « une loi ordinaire peut réduire ou aggraver une charge publique, mais ne détermine pas le montant de cette réduction ou aggravation ; les lois de finances constituent les seuls textes où la charge publique doit être à la fois quantifiée et plafonnée ».

(2) *A minima le dirigeant et le comptable de ces établissements sont impérativement des agents publics ; cf. Conseil d'État, 26 janvier 1923, Sieur Robert-Lafrégeyre (n° 62529), concl. M. Rivet, pub. au Recueil.*

2. Le domaine exclusif mais facultatif de la seconde partie

Logiquement, la seconde partie de la loi de finances possède le monopole pour autoriser les ministres compétents à dépasser la limite de 3 % en cas de **report de crédits** d'un exercice à l'autre – l'article 15 de la LOLF prévoit cette dérogation au plafond qui sinon s'applique aux mouvements réglementaires.

En outre – pour renforcer le contrôle du Parlement sur ces opérations risquant d'engager la responsabilité du Trésor « *dans des proportions considérables* »⁽¹⁾ – seule cette seconde partie peut accueillir :

– les dispositions autorisant l'État à octroyer des **garanties**, qui sont entendues comme englobant la couverture d'emprunts ou d'actifs, mais aussi des mouvements de stabilisation de taux d'intérêt ou de soutien au commerce extérieur ;

– les dispositions autorisant l'État à prendre en charge les dettes de tiers ou à souscrire tout un engagement correspondant à une reconnaissance unilatérale de dette et fixant de manière précise le régime de ces opérations⁽²⁾.

Pendant l'examen d'une loi de finances, tout amendement parlementaire proposant une dérogation supplémentaire à la règle prévue par le dernier alinéa du II de l'article 15 de la LOLF s'agissant des reports de sommes disponibles ou du régime d'une garantie (élargissement des bénéficiaires, augmentation du montant, extension de la durée, *etc.*) emporterait l'aggravation d'une charge publique ; sur un autre texte, cette irrecevabilité tirée de l'article 40 de la Constitution se doublerait de la violation du monopole de la loi de finances.

Figure enfin dans le domaine exclusif de la seconde partie l'institution d'annexes générales – elles relevaient de son domaine partagé avant la dernière révision organique. Ces annexes générales doivent porter sur l'information du Parlement en matière de finances publiques dans les mêmes conditions que les demandes de rapport évoquées *infra*, mais s'en distinguent dans la mesure où elles ne prévoient pas un document unique, mais joint PLF après PLF. Il faut aussi les distinguer des annexes explicatives, lesquelles concernent des éléments constitutifs de la maquette budgétaire. Énumérées à l'article 51 de la LOLF, ces annexes explicatives ne peuvent voir leur champ élargi que par une modification de la LOLF elle-même.

(1) Conseil d'État, Ass., 21 décembre 2000, Avis sur la révision de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances (n° 365546).

(2) Dans sa décision n° 2008-574 DC du 29 décembre 2008 – Loi de finances rectificative pour 2008, le Conseil constitutionnel a censuré une disposition accordant une garantie à l'État « en renvoyant la fixation de son plafond à un acte administratif [...] sans évaluer cette charge ou en limiter le montant » (cons. 9).

3. Le domaine partagé de la seconde partie

Sans exception, les dispositions que la seconde partie de la loi de finances peut comporter au même titre qu'un autre texte figurent au 7° du II de l'article 34 de la LOLF. La principale modification apportée par la loi organique du 28 décembre 2021 est que **n'y figurent plus les mesures relatives aux ressources de l'État affectant une autre année que celle visée à l'article d'équilibre, ni aux impositions affectées à des tiers**, toutes rapatriées dans la première partie.

Bien compris, ce changement devrait significativement réduire le nombre d'irrecevabilités prononcées à cause d'une erreur de placement d'un amendement. Jusqu'à présent, opérant un contrôle purement juridique, le président de la commission des finances constatait que beaucoup d'erreurs étaient de bonne foi.

Six autres types de mesures relèvent du domaine partagé.

a. Les dispositions affectant directement les dépenses

Puisque la loi de finances ne peut avoir pour conséquence de figer les grands équilibres et d'imposer au législateur de ne légiférer qu'à moyens constants jusqu'au plus prochain texte budgétaire, le domaine partagé s'étend aux dispositions « *affectant directement les dépenses budgétaires : soit de l'année, soit de l'année et d'une ou plusieurs années ultérieures* ».

Chacun des termes de cette exigence est important : le lien avec les dépenses doit être direct ⁽¹⁾, il s'agit des dépenses budgétaires, donc de l'État, et l'incidence doit concerner l'année *n*, sans affecter seulement les charges d'une autre année ou commencer à produire des effets une autre année.

L'ajout des termes « *et d'une ou plusieurs années ultérieures* » résulte de la dernière intervention du législateur organique, souhaitant se mettre en conformité avec une décision dans laquelle le Conseil constitutionnel a relevé que l'article 210 de la loi de finances dont il était saisi instaurait des règles dérogatoires de revalorisation de certaines prestations sociales financées par l'État pour 2019 et 2020 et estimé que « *si, pour celles qui s'appliquent à l'année 2019, ces dispositions affectent directement les dépenses budgétaires de l'année [...], tel n'est pas le cas de celles qui s'appliquent, au-delà de l'année à venir, à la seule année 2020* », censurant ces dernières ⁽²⁾.

(1) Décisions n^{os} 85-201 DC du 28 décembre 1985 – Loi de finances pour 1986 (où le Conseil constitutionnel admet les « éléments indivisibles » avec d'autres mesures), 93-330 DC du 29 décembre 1993 – Loi de finances pour 1994, 96-385 DC du 30 décembre 1996 – Loi de finances pour 1997, 2001-456 DC du 27 décembre 2001 – Loi de finances pour 2002, 2001-457 DC du même jour – Loi de finances rectificative pour 2001, et 2003-488 DC du 29 décembre 2003 – Loi de finances rectificative pour 2003.

(2) Décision n^o 2018-777 DC du 28 décembre 2018 – Loi de finances pour 2019 (par. 67).

Appelé à se prononcer sur la loi organique du 28 décembre 2021, le juge constitutionnel a confirmé que de telles dispositions pouvaient donc « être temporaires ou permanentes », mais « sous réserve d'avoir un effet sur les crédits ouverts au titre de l'année concernée »⁽¹⁾. Le président de la commission des finances note que n'est donc pas tranchée la question de savoir si ces mesures doivent être identiques pour l'année *n* et les années suivantes ou si la disposition peut envisager des paramètres différents pour chaque année. Il tirera naturellement toutes les conséquences d'une éventuelle décision plus affirmative du juge constitutionnel sur ce point.

Les amendements parlementaires affectant les dépenses budgétaires doivent prendre garde aux règles suivantes :

– ils ne sauraient avoir pour conséquence de créer ou d'aggraver une charge publique, ne bénéficiant pas de la dérogation applicable aux crédits. Ces amendements peuvent essentiellement proposer de réduire le coût d'un dispositif, car **le président de la commission des finances est très vigilant quant aux dispositions pour lesquelles l'auteur estime ou prétend opérer une réorganisation neutre au plan des finances publiques ;**

– ils doivent être « *rattachés* » à **la mission assumant effectivement la dépense** pour être recevables. Dans la mesure où les unités de vote ont des délais de dépôt des amendements différents, le président de la commission des finances accepte de procéder lui-même au rattachement à une mission pour laquelle le délai n'a pas expiré, mais il ne peut procéder de la sorte quand le délai adéquat a échu, puisque cela contreviendrait à l'article 99 du Règlement de l'Assemblée nationale ;

– nombre d'amendements ne sauraient être rattachés, parce que leur incidence sur les unités de vote est nulle ou accessoire. Ainsi, un amendement sur un impôt acquitté par les exploitants agricoles n'a aucun lien avec la mission *Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales*.

b. Certains flux financiers concernant les collectivités territoriales

La LOLF place dans le domaine partagé la « défini[tion] des modalités de répartition des concours de l'État aux collectivités territoriales ou des recettes fiscales affectées à ces dernières et à leurs établissements publics ». La différence entre les dotations de la mission *Relations avec les collectivités territoriales*, la distribution des prélèvements sur recettes (PSR) et la péréquation horizontale est évoquée dans la troisième partie du présent rapport.

(1) *Décision n° 2021-831 DC du 23 décembre 2021 – Loi organique relative à la modernisation de la gestion des finances publiques (par. 61).*

c. L'approbation de conventions financières

Comme toute autre loi ordinaire, la loi de finances peut « *approuver des conventions financières* » : il s'agit seulement d'accords aux conséquences dépensières, à l'image des relations entre le Trésor et la Banque de France ou de la fixation de la quote-part de la France au Fonds monétaire international (FMI).

À l'évidence, un amendement parlementaire serait irrecevable s'il venait à assortir ladite approbation d'une augmentation des charges qu'elle implique.

Un tel champ est distinct de celui des « *conventions internationales visant à éviter les doubles impositions, à lutter contre la fraude ou l'évasion fiscales ou à organiser l'assistance administrative en matière fiscale* ». Le Conseil constitutionnel, confirmant l'interprétation du Sénat⁽¹⁾, a jugé cavalière une disposition, introduite par le Gouvernement, approuvant un avenant à la convention fiscale franco-portugaise⁽²⁾ et, sur ce fondement, le président de la commission des finances a déclaré irrecevables l'année suivante deux amendements parlementaires visant pour l'un à abroger la disposition législative ayant autorisé l'approbation d'un accord fiscal avec le Qatar et pour l'autre à ratifier la convention multilatérale relative à la prévention de l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices adoptée sous l'égide de l'Organisation pour la coopération et le développement économiques.

d. L'information du Parlement sur les finances publiques

L'inclusion des « *dispositions relatives à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques* » dans le domaine partagé est un moyen de déposer des amendements qui, généralement sous la forme d'une demande de remise de rapport par le Gouvernement, permet à son auteur de s'exprimer sur des thèmes coûteux – par exemple pour élargir le champ des bénéficiaires ou augmenter le montant d'un dispositif d'aide – sans que puissent leur être opposées les contraintes de l'article 40 de la Constitution.

De tels amendements doivent veiller à ne pas formuler d'injonction à l'égard de l'exécutif⁽³⁾ et à retenir le bon rattachement. Pour cela, doivent être examinées dans le détail les annexes de chaque mission pour identifier si, le cas échéant, l'une d'entre elles porte manifestement l'essentiel des charges de la politique publique abordée par le rapport. À l'inverse, de tels amendements

(1) *M. Albéric de Montgolfier, Rapport sur le projet de loi de finances rectificative pour 2016, Sénat, 13 décembre 2016, n° 214 (session ordinaire 2016-2017).*

(2) *Décision n° 2016-743 DC du 29 décembre 2016 – Loi de finances rectificative pour 2016, par. 30 à 33.*

(3) *Décisions n°s 89-269 DC du 22 janvier 1990 – Loi portant diverses dispositions relatives à la sécurité sociale et à la santé, 2000-428 DC du 4 mai 2000 – Loi organisant une consultation de la population de Mayotte, 2000-435 du 7 décembre 2000 – Loi d'orientation pour l'outre-mer, 2003-484 DC du 20 novembre 2003 – Loi relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité, et 2009-579 DC du 9 avril 2009 – Loi organique relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution.*

doivent être déposés parmi les articles non rattachés lorsqu'ils concernent un sujet fiscal ou une dépense mobilisant soit plusieurs missions de manière indiscernable soit une autre personne morale de droit public que l'État.

Le président de la commission des finances traite favorablement les amendements placés de manière erronés dans l'hypothèse où le délai de dépôt applicable à la juste unité de vote n'est pas encore échu au moment de son contrôle, mais une tolérance en sens inverse est impossible puisqu'elle reviendrait à violer le Règlement de l'Assemblée nationale.

Éclairé par le contrôle du Conseil constitutionnel, le président de la commission des finances n'hésite pas à **écarter les amendements dont le lien avec les finances publiques est trop lâche**. Leur discussion mettrait à mal la cohérence même d'un texte dont l'objet reste d'accorder le consentement de la Nation à l'impôt et à l'utilisation de son produit, non de débattre de chaque sujet pour lequel la mobilisation de deniers publics n'est qu'accessoire.

Une sélection d'amendements ou de dispositions n'ayant pas satisfait à ces exigences sous la XV^{ème} législature figure *infra* dans les développements relatifs à la question des « *cavaliers budgétaires* ». D'autres illustrations se trouvent dans les précédents rapports sur la recevabilité financière, suivant des critères inchangés.

À l'inverse, s'agissant du seul PLF pour 2022, ont par exemple été jugées recevables des demandes de rapport :

– **rattachés à telle ou telle mission**, sur la mise à disposition des fonctionnaires rémunérés par les crédits de la mission *Administration générale et territoriale de l'État*, les conditions d'attribution de la dotation aux jeunes agriculteurs, l'indexation du point d'indice de la pension militaire d'invalidité, les modalités d'une gestion différenciée des moyens de la politique de la ville attribués aux collectivités territoriales et de ceux attribués aux associations, les différences de dépenses d'équipements entre la France et ses voisins européens ou alliés au sein de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord, les effectifs minimaux nécessaires à l'exercice optimal des missions de l'Office français de la biodiversité, le coût des soins prodigués aux étrangers en situation irrégulière dans le département de Mayotte ou les travaux menés concernant la modernisation de la délivrance de la prime d'activité ;

– **au sein des articles non rattachés**, sur la création, dans le code général des impôts, d'une catégorie fiscale pour le tabac à chauffer, la baisse des recettes de la taxe sur les nuisances sonores aériennes, la modulation des parts communale et intercommunale de la taxe d'aménagement, les conséquences d'une évolution du produit de la fiscalité applicable au gaz naturel liquéfié, l'évaluation du crédit d'impôt pour la recherche ou bien le mécanisme de décharge de solidarité fiscale entre époux ou partenaires liés par un pacte civil de solidarité.

e. La comptabilité publique

Sous la XV^{ème} législature, ont été jugés irrecevables des amendements du Gouvernement étendant aux services départementaux d'incendie et de secours (SDIS), au Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) et à ses centres de gestion, ainsi qu'à certaines associations syndicales le droit d'opter pour le cadre budgétaire et comptable des métropoles et collectivités à statut particulier régies par le référentiel M57.

En effet, la rédaction alors en vigueur du *f* du 7^o du II de l'article 34, de la LOLF évoquait les dispositions relatives à la « *comptabilité de l'État* » au titre des dispositions ayant leur place dans la seconde.

Le nouveau cadre organique, au motif que les comptables publics appartiennent tous au même corps, qu'ils travaillent pour l'État ou un autre organisme, a élargi ce champ à la « *comptabilité publique* » dans son ensemble.

Fait également partie du domaine partagé la « *responsabilité pécuniaire des agents des services publics* ». Un exemple de disposition en ce sens peut être donné avec l'habilitation donnée au Gouvernement, dans la loi de finances pour 2022, de prendre par voie d'ordonnance toutes mesures relevant du domaine de la loi « *afin de créer un régime juridictionnel unifié de responsabilité des gestionnaires publics et des gestionnaires des organismes relevant du code de la sécurité sociale* » ⁽¹⁾.

f. Les échanges de données fiscales

Alors que le Conseil constitutionnel a antérieurement jugé étrangères au domaine des lois de finances des dispositions relatives à la publicité de certaines informations fiscales entre les administrations compétentes (coordination des douanes et des agents chargés de la lutte contre la déforestation importée) ou vis-à-vis du public (valeurs foncières, taxe sur les surfaces commerciales acquittée par les chambres de commerce et d'industrie), la loi organique du 28 décembre 2021 est venue élargir le domaine partagé de la seconde partie à l'autorisation du « *transfert de données fiscales* », à la condition qu'il « *permet[te] de limiter les charges ou d'accroître les ressources de l'État* ».

C. LE DOMAINE INTERDIT : LES « CAVALIERS BUDGÉTAIRES »

L'interdiction de mettre en discussion un amendement sans lien avec le projet ou la proposition sur lequel ou laquelle il a été déposé est prévue par la seconde phrase du premier alinéa de l'article 45 de la Constitution. Il ne s'agit donc pas d'une spécificité de la loi de finances et les amendements qui ne respectent pas cette exigence sont qualifiés de « *cavaliers* » et déclarés

(1) Article 168 de la loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022.

irrecevables, en commission, par le président de la commission compétente, et en séance par le Président de l'Assemblée nationale.

Cependant, dans le cas de la loi de finances, toute disposition qui entre dans le domaine des lois de finances tel que défini par la LOLF peut être proposée par amendement. Alors que cela est trop rarement souligné, une telle dérogation se révèle **favorable à l'initiative parlementaire**. À la condition d'être attentif vis-à-vis des principes exposés dans le présent rapport, les députés ont la possibilité, outre évidemment de modifier les dispositions que le PLF contient déjà, d'y introduire tout article additionnel correspondant à l'un ou l'autre des items de l'article 34 de la LOLF. Pour donner un seul exemple, il serait possible de suggérer l'institution d'un abattement sur les droits de mutation à titre gratuit alors même que les seuls impôts touchés par le projet déposé par le Gouvernement seraient l'impôt sur le revenu et la taxe d'habitation.

Puisque le domaine de la loi de finances n'est pas celui d'une loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier, il revient au président de la commission des finances de déclarer irrecevables les amendements ne respectant pas le domaine des lois de finances, appelés « *cavaliers budgétaires* ». Reconnaisant que la vérification de la recevabilité de leurs initiatives est « *souvent vécue comme une contrainte par les députés* », le président Méhaignerie notait que la démarche exigée par l'article 47 de la LOLF « *est avant tout une mesure de **protection des droits du Parlement*** » et de sa capacité à délibérer, contre de potentielles censures par le juge constitutionnel ⁽¹⁾.

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

• Premièrement, sont étrangères à la loi de finances les mesures portant sur l'**économie privée** et ayant donc un effet soit imperceptible, soit nul sur les comptes de l'État ou les recettes des tiers comme ses opérateurs, les collectivités ou la sécurité sociale.

En ce qui concerne l'**organisation des entreprises**, ont été déclarés irrecevables des amendements spécifiant certaines obligations techniques des opérateurs des télécommunications, modifiant la présentation des comptes des

(1) Rapport n° 3247 de M. Pierre Méhaignerie, précité.

sociétés appartenant à un même groupe, plafonnant les frais applicables aux virements d'espèces internationaux, attribuant aux entrepôts logistiques le même statut commercial qu'aux grandes surfaces, prévoyant les conséquences d'un incident de paiement entre fournisseurs et clients, disposant quels documents pouvaient être transmis sous forme numérique aux participants à l'assemblée générale d'une association, indiquant quelles démarches environnementales les propriétaires forestiers devaient suivre, adaptant les procédures des contrôles des commissaires aux comptes et autres organismes de gestion, interdisant aux sociétés ayant obtenu certaines aides de verser des dividendes, *etc.* Sur ce point, il importe de noter la différence qui existe entre la *conditionnalité* exigée pour la jouissance par une personne privée d'une aide budgétaire ou fiscale – qui, satisfaite avant la perception de cette dernière, a une incidence vertueuse sur les comptes publics – et la *contrepartie* imposée à son bénéficiaire – qui n'est qu'une sujétion ultérieure ne changeant rien à la dépense ou à la moindre recette consentie.

En ce qui concerne l'**encadrement des banques et assurances**, ont logiquement été écartés des dispositifs sur le cadre dit « *Solvabilité II* »⁽¹⁾, la mobilité des clients entre établissements de crédits, le plafonnement des avoirs placés sur le livret A, le livret de développement durable ou le livre d'épargne populaire, les cas de déblocage anticipé de certains produits de retraite, la transmission à la Caisse des dépôts et consignations (CDC) de données relatives aux comptes en déshérence, l'application du droit à l'oubli pour les souscripteurs d'une assurance ayant été atteints d'une pathologie, *etc.* Le président de la commission des finances rappelle que, si de nombreuses offres bancaires ou assurancielles bénéficient d'un régime fiscal dérogatoire, un amendement à la loi de finances doit expressément et essentiellement se placer sur le terrain de cet avantage.

En ce qui concerne le **droit du travail**, peuvent être cités des « *cavaliers budgétaires* » manifestes relatifs à l'inscription des congés payés sur le compte épargne temps, à l'allongement de la durée pendant laquelle un étudiant en centre de formation des apprentis peut signer un contrat de professionnalisation, à l'utilisation des tickets restaurant ou des chèques vacances, aux types de crèches pouvant être subventionnées par les employeurs, *etc.* Il en est allé même pour des amendements qui modifiaient les dispositions relatives au forfait mobilité, versé par l'employeur à ses salariés, dans le code du travail : si cette aide jouit d'un traitement fiscal favorable, c'est bien la modification de ce traitement fiscal qui a sa place en loi de finances. Autrement dit, l'amendement devait certes être gagé dès lors qu'il avait une conséquence sur les recettes publiques, mais aurait en plus dû être *spécifiquement – non incidemment – relatif à une imposition*, par exemple à son assiette, pour trouver sa place en loi de finances.

(1) Directive n° 2014/51/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 modifiant les directives n°s 2003/71/CE et 2009/138/CE et les règlements n°s (CE) 1060/2009, (UE) 1094/2010 et (UE) 1095/2010 en ce qui concerne les compétences de l'Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles et de l'Autorité européenne des marchés financiers.

En ce qui concerne les **questions d'aménagement du territoire et de logement**, n'ont pas pu trouver leur place dans une loi de finances des amendements définissant les intrants considérés comme produisant de la biomasse, précisant les modalités d'installation de panneaux solaires sur les toitures, adaptant les informations devant être fournies pour bénéficier d'une habitation à loyer modéré ou pour être admis à passer le permis de conduire, étendant aux sociétés d'économie mixte de construction et de gestion de logement sociaux la possibilité d'émettre des titres participatifs.

En ce qui concerne le **droit civil ou pénal**, ne ressortissent pas au domaine exclusif ou partagé de la loi de finances la modification de l'acquisition de la citoyenneté française par naissance sur le territoire national, ni celle de la cérémonie du parrainage républicain, pas davantage que la création d'un délit tenant à l'achat de tabac hors du réseau agréé par la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI), les sanctions prononcées en cas de violation des règles applicables en matière de changement d'usage d'un local, les missions des huissiers dans diverses procédures ordonnées par l'autorité judiciaire, la distribution des biens entre héritiers, les baux des fondations, *etc.*

• Deuxièmement, la loi de finances ne saurait comporter de mesure sur le **fonctionnement général de la vie publique et des administrations**, à l'image du montant des dons pouvant être faits aux partis politiques lors de campagnes électorales, de la composition du conseil national d'évaluation des normes (CNEN), des programmes scolaires, de la procédure en matière de contrats administratifs, par exemple en adaptant les règles de la commande publique sans se placer sur le terrain des dépenses, des prérogatives contentieuses de l'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (AGRASC), *etc.*

• Troisièmement, n'ont pas leur place dans la loi de finances les dispositions concernant, pour les **collectivités territoriales**, une autre problématique que celles des concours de l'État en leur faveur, des impositions qui leur sont affectées ou de la péréquation (*cf. supra*).

Sur ce fondement, l'irrecevabilité a pu frapper des amendements touchant aux contrats dits de Cahors ⁽¹⁾, les redevances des communes, la police du maire quant aux casinos, le déroulé de certains débats dans les assemblées délibérantes locales, l'accessibilité des familles monoparentales aux cantines scolaires ou aux transports régionaux, *etc.* D'autres exemples sont cités dans le précédent rapport sur la recevabilité ⁽²⁾.

• Quatrièmement, la discussion du PLF ne saurait s'étendre aux mesures concernant les **dépenses sociales assumées par d'autres personnes que l'État** ou les **recettes exclusives des organismes de sécurité sociale**.

(1) III de l'article 13 et article 29 de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

(2) Rapport n° 4546 de M. Gilles Carrez, précité.

Sont irrecevables des amendements proposant d'adapter la prestation d'accueil du jeune enfant ou d'autres leviers de la politique familiale, de modifier les règles de recrutement dans les établissements hospitaliers, d'instituer des exonérations, annulations, réductions ou reports de cotisations perçues par les caisses de sécurité sociale ou le régime d'assurance chômage, *etc.*

Un amendement concernant la contribution sociale généralisée (CSG) serait certes recevable en loi de finances puisqu'il s'agit d'un impôt, mais la logique commande plutôt de le déposer pour l'examen du PLFSS.

• Cinquièmement, le président de la commission des finances est tenu de déclarer irrecevables les **demandes de rapport ne portant pas sur les finances publiques**, mais sur un phénomène économique ou une situation de fait qui, si elle a pu impliquer des mesures législatives ou réglementaires, entretient avec la gestion des comptes publics un lien lâche ou inexistant.

Au cours de la XV^{ème} législature, sont entrés dans cette catégorie des rapports sur les fermetures de gares, les prix du carburant en différents endroits du pays, la fracture numérique, le vapotage, le profil des travailleurs des hôtels-café-restaurants, le métier de vétérinaire, les effets des tarifs imposés par le Congrès des États-Unis d'Amérique à la filière du vin français, les conséquences de la pandémie de covid-19 sur les cures thermales, l'implantation des moulins, un projet d'enfouissement des déchets à La Réunion, la comparaison des gaz à effet de serre entre les différents États membres de l'Union européenne, *etc.*

Le Conseil constitutionnel a également jugé que les amendements sur l'information du Parlement en matière de finances publiques devaient être formulés en des termes clairs et que, par exemple, « *la remise d'un rapport présentant les conséquences pour le budget de l'État d'une rupture unilatérale, à l'initiative de l'État, des contrats des six sociétés concessionnaires d'autoroutes privatisées en 2006 [...] au plus tard le 30 décembre 2014* » était contraire au principe d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi ⁽¹⁾.

Au delà des rapports, le Conseil constitutionnel a censuré une disposition relative à la procédure d'octroi de subventions aux projets situés en zone de solidarité prioritaire, nonobstant la présence de députés et de sénateurs au sein du comité attribuant lesdites aides ⁽²⁾.

En dépit de la mission d'assistance au Parlement que lui confie l'article 47-2 de la Constitution, toutes les dispositions relatives à la Cour des comptes ne trouvent pas leur place dans la loi de finances. Ainsi, la transformation du Conseil des impôts en Conseil des prélèvements obligatoires a été censurée,

(1) *Décision n° 2014-708 DC du 29 décembre 2014 – Loi de finances rectificative pour 2014 (cons. 41).*

(2) *Décision n° 99-424 DC du 29 décembre 1999 – Loi de finances pour 2000 (cons. 64).*

puisqu'il s'agissait d'un changement de dénomination sans effet sur les missions de l'organisme ⁽¹⁾.

● Sixièmement, sont au nombre des « *cavaliers budgétaires* » les dispositions ayant pour effet de **modifier la procédure d'examen des textes financiers** d'une quelconque manière (calendrier, format du PLF, droit d'amendement, *etc.*), dans la mesure où elles empiètent sur le domaine de la Constitution, de la loi organique et des Règlements des assemblées ou sur la compétence de l'exécutif.

Ont notamment été déclarés irrecevables des amendements proposant de créer des annexes explicatives, d'interdire toute rétroactivité fiscale, d'imposer au Gouvernement de transmettre l'avis du Conseil d'État sur telle mesure ou de déposer un projet de loi relatif à l'énergie, de compléter les missions du Haut Conseil des finances publiques ou de supprimer les « *fonds sans personnalité juridique* », qui sont un choix de maquette à l'appréciation du Gouvernement.

● Si, en définitive, les amendements au PLF peuvent investir *tout* son champ, mais *rien* que son champ, deux exceptions restent à signaler :

– le président de la commission des finances ne saurait reprocher à un amendement parlementaire de ne pas relever de la loi de finances s'il visait à modifier une disposition manifestement cavalière que le Gouvernement aurait placée dans le projet de loi de finances déposé sur le Bureau de l'Assemblée nationale en s'affranchissant des règles organiques ;

– au cas par cas, certaines mesures qui s'apparentent à des « *cavaliers budgétaires* » peuvent être jugées recevables si elles constituent des éléments indivisibles d'un dispositif déjà en discussion et relevant, lui, du domaine de la loi de finances (l'exemple classique est celui d'un amendement proposant de préciser les modalités de la délibération permettant l'institution d'une taxe locale créée par le PLF).

(1) Décision n° 2004-511 DC du 29 décembre 2004 – Loi de finances pour 2005 (cons. 43 à 46).

D. QUELQUES PRÉCISIONS SUR LE PRINCIPE D'ANNUALITÉ

La loi de finances étant gouvernée par un principe d'annualité, certains amendements, bien qu'entrant dans le domaine des lois de finances, peuvent n'avoir leur place que dans un texte afférent à l'exercice qu'ils visent. Ces amendements, déposés sur un autre texte financier, sont alors irrecevables.

Le président de la commission des finances a ainsi déclaré irrecevable un amendement déposé sur le second PLFR pour 2021 qui avait pour objet d'interdire la réception de primes à l'émission à compter du 1^{er} juillet 2022. Cet amendement contrevenait en effet aux articles 1^{er} et 34 de la LOLF, en vertu desquels l'article clôturant la première partie du texte ne concernait que l'équilibre budgétaire et financier pour l'année 2021.

De même, était irrecevable un amendement aussi déposé sur ce projet afin d'instituer un prélèvement sur les recettes de l'année 2022, alors que l'article 6 de la LOLF ne vise que celles du même exercice et qu'en outre la perception de ces ressources n'avait pas encore été autorisée par le Parlement, l'article 1^{er} de la loi de finances initiale pour 2022 n'étant par construction pas encore entré en vigueur.

Plusieurs amendements déposés sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'État pour 2020 dans le but de réduire des lignes de crédits ont été déclarés irrecevables par le président de la commission des finances. En effet, l'article 34 de la LOLF n'autorise ces modifications qu'au stade de l'autorisation et une telle modification est inopérante sur un article se bornant à constater un niveau d'exécution.

Article 34 de la LOLF
(dans sa rédaction issue des articles 1^{er}, 7, 12, 15 et 31
de la loi organique n° 2021-1836 du 28 décembre 2021
relative à la modernisation de la gestion des finances publiques)

« Outre l'article liminaire mentionné à l'article 1^{er} H, 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 toutes natures affectées à des personnes morales autres que l'État ;

« 2° Comporte les dispositions relatives aux ressources de l'État ;

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

« 3° *bis* Peut comporter des dispositions relatives à l'assiette, au taux, à l'affectation et aux modalités de recouvrement des impositions de toutes natures affectées à une personne morale autre que l'État ;

« 4° Institue et évalue chacun des prélèvements mentionnés à l'article 6 ;

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

« 5° *bis* Présente la liste et le produit prévisionnel de l'ensemble des impositions de toutes natures dont le produit est affecté à une personne morale autre que les collectivités territoriales, leurs établissements publics et les organismes de sécurité sociale et décide, le cas échéant, d'attribuer totalement ou partiellement ce produit à l'État ;

« 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. Ce tableau distingue également les ressources de fonctionnement et d'investissement et les charges de fonctionnement et d'investissement prévues par le projet de loi de finances. Les ressources de fonctionnement sont constituées des ressources mentionnées aux 1° à 3°, 4° et 7° de l'article 3, déduction faite des prélèvements sur recettes mentionnés aux quatrième et avant-dernier alinéas de l'article 6. Les ressources d'investissement sont constituées des ressources mentionnées aux 3° *bis*, 5° et 6° de l'article 3 ainsi que des émissions de dette à moyen et long terme nettes des rachats. Les charges de fonctionnement sont constituées des charges mentionnées aux 1° à 4° et 6° du I de l'article 5. Les charges d'investissement sont constituées des charges mentionnées aux 5° et 7° du même I ;

« 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 ainsi que, pour chaque budget annexe, le plafond de l'encours total de dette autorisé ;

« 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 toutes natures 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 ;

« 2° *bis* Fixe le plafond d'autorisation des emplois des opérateurs de l'État par mission, le plafond d'autorisation des emplois des établissements à autonomie financière mentionnés à l'article 66 de la loi de finances pour 1974 (n° 73-1150 du 27 décembre 1973) ainsi que le plafond d'autorisation des emplois des autorités publiques indépendantes dotées de la personnalité morale ;

« 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 de la présente loi organique ;

« 4° *bis* Définit, pour chaque mission du budget général, chaque budget annexe et chaque compte spécial, des objectifs de performance et des indicateurs associés à ces objectifs ;

« 4° *ter* Récapitule, pour chaque mission du budget général, d'une part, le montant des crédits de paiement de la mission, en distinguant les crédits de subventions aux opérateurs et ceux finançant des dépenses d'investissement au sens du 5° du I de l'article 5 et, d'autre part, les montants respectifs des dépenses fiscales, des ressources affectées, des prélèvements sur recettes mentionnés aux quatrième et avant-dernier alinéas de l'article 6 et des crédits des comptes spéciaux qui concourent à la mise en œuvre des politiques publiques financées par cette mission ;

« 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) (Abrogé) ;

« b) Comporter des dispositions affectant directement les dépenses budgétaires :

« – soit de l'année ;

« – soit de l'année et d'une ou de plusieurs années ultérieures ;

« c) Définir les modalités de répartition des concours de l'État aux collectivités territoriales ou des recettes fiscales affectées à ces dernières et à leurs établissements publics ;

« 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 publique et au régime de la responsabilité pécuniaire des agents des services publics ;

« g) Comporter des dispositions autorisant le transfert de données fiscales, lorsque celui-ci permet de limiter les charges ou d'accroître les ressources de l'État.

« III. – La loi de finances de l'année doit comporter les dispositions prévues aux 1°, 5°, 6°, 7°, 8° et 9° du I ainsi qu'aux 1°, 2°, 3°, 4° *bis* et 4° *ter* du II. »

II. LE CAS PARTICULIER DES AMENDEMENTS SUR LES MISSIONS

Outre les mesures dites de lettre de la loi de finances qu'ils peuvent modifier ou introduire au moyen d'articles additionnels, les membres du Parlement ont la faculté d'amender deux types de dispositions prenant la forme spécifique d'états législatifs annexés, relatifs aux crédits et aux objectifs et indicateurs de performance associés à ceux-ci.

A. LES AMENDEMENTS DE CRÉDITS

Le premier alinéa, la première phrase du deuxième alinéa et le dernier alinéa du I de l'article 7 de la LOLF définissent comme suit la maquette budgétaire : « *les crédits ouverts par les lois de finances pour couvrir chacune des charges budgétaires de l'État sont regroupés par mission⁽¹⁾ relevant d'un ou plusieurs services d'un ou plusieurs ministères ; une mission comprend un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie ; [...] un programme regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère [...]* ».

Les 1° et 3° du II de son article 34 prévoient que « *dans la seconde partie, la loi de finances [...] fixe, pour le budget général, par mission, le montant des autorisations d'engagement et des crédits de paiement [et] fixe, par budget annexe et par compte spécial, le montant des autorisations d'engagement et des crédits de paiement ouverts ou des découverts autorisés* ».

Enfin, le a du 5° de son article 51 indique que « *sont joint[e]s au PLF de l'année [...] des annexes explicatives développant [...] la présentation des actions* ». Ces actions forment la plus petite subdivision des programmes.

Il en ressort que la mission est l'unité de vote des crédits par le Parlement et que le programme en est l'unité de spécialisation, susceptible de faire l'objet d'amendements et constituant l'enveloppe limitative confiée un responsable unique – généralement le directeur d'une administration centrale.

Pour résumer, **les amendements peuvent transférer des crédits d'une ou plusieurs actions correctement identifiées d'un programme vers une ou plusieurs actions d'un autre programme de la même mission (ou au profit d'un programme de la même mission créé par l'amendement), sous réserve que ces crédits soient disponibles, qu'il soit tenu compte de leur typologie (ventilation par titres ; autorisations d'engagement et crédits de paiement ; crédits limitatifs et crédits évaluatifs) et que l'opération ait un solde nul ou négatif.**

(1) La première phrase du II de l'article 18 de la LOLF et la première phrase du II de son article 20 assimilent chacun des budgets annexes et des comptes spéciaux dotés de crédits (non d'un découvert) à une mission.

1. Une dérogation majeure à l'article 40 de la Constitution

Dans le seul cas des amendements visant à modifier les crédits, le premier alinéa de l'article 47 de la LOLF dispose que « *la charge s'entend de la mission* ».

Le Conseil constitutionnel a jugé que cette assimilation offre aux membres du Parlement la « *faculté nouvelle de présenter des amendements majorant les crédits d'un ou plusieurs programmes ou dotation inclus dans une mission, à la condition de ne pas augmenter les crédits de celle-ci* »⁽¹⁾. Il considère qu'elle s'applique également dans l'hypothèse où le Gouvernement, usant de la procédure d'urgence prévue par l'avant-dernier alinéa de l'article 47 de la Constitution et détaillée par l'article 45 de la LOLF, aurait reconduit par décret les services votés, ainsi que dans celle d'une rectification, à l'occasion de la loi de règlement⁽²⁾, des annulations de crédits non consommés et des ouvertures comblant des dépassements.

Comparée avec l'acceptation générale de l'article 40 de la Constitution ou avec le cadre organique de 1959, dont l'article 42 n'autorisait que les initiatives « *tendant à supprimer ou à réduire effectivement une dépense, à créer ou accroître une recette ou à assurer le contrôle des dépenses publiques* »⁽³⁾, une telle dérogation à l'impossibilité, sur l'ensemble des autres textes et même sur les articles rattachés aux missions, de compenser une dépense par la baisse d'une charge sur un poste différent, manifeste un « *changement considérable* »⁽⁴⁾.

Le président de la commission des finances se doit de rappeler que la minoration d'une ou de plusieurs lignes budgétaires admise en regard de l'augmentation d'une ou de plusieurs autres ne saurait être qualifiée de « *gage* », puisqu'aucune perte de recettes n'intervient et que le Gouvernement n'a pas la possibilité de « *lever* » cette baisse des crédits. À un stade ultérieur de la navette, l'exécutif pourra abonder la ligne précédemment minorée en déposant lui-même un amendement de crédits distinct.

(1) *Décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001 – Loi organique relative aux lois de finances (cons. 96).*

(2) *La loi organique du 28 décembre 2021 la renomme loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes.*

(3) *Disposition tempérée par la décision n° 80-126 DC du 30 décembre 1980 – Loi de finances pour 1981 (cons. 19 et 20).*

(4) *Jean-Éric Schoettl, « La nouvelle constitution financière de la France », Les petites affiches (n° 183), 2001.*

2. Une marge de manœuvre limitée aux programmes

Les possibilités d'amendement des membres du Parlement sont plus larges en ce qui concerne les programmes que les missions et les actions.

a. La possibilité de modifier la ventilation des crédits d'un programme

La seule interdiction étant d'augmenter le montant global des crédits de la mission, les membres du Parlement peuvent :

– **supprimer** un ou plusieurs programmes (toutefois, il est **interdit de ramener à zéro le montant des crédits d'un programme sans supprimer ce dernier ou de créer un nouveau programme sans le doter de crédits**, car l'article 7 de la LOLF dispose clairement qu'un programme est constitué de crédits) ;

– **diminuer** le montant des crédits d'un ou de plusieurs programmes ;

– procéder à une telle diminution aux fins d'**augmenter**, à due concurrence ou dans des proportions moins importantes, le montant des crédits d'un ou de plusieurs autres programmes (cas de loin le plus fréquent) ;

– procéder à une telle diminution aux fins de **créer**, à due concurrence ou dans des proportions moins importantes, un ou plusieurs programmes ;

– **fusionner** des programmes, mais sous la réserve d'en conserver au moins deux au sein de la même mission puisque l'article 7 de la LOLF définit la mission comme « *un ensemble de programmes* » et que le Conseil constitutionnel a jugé que cette unité de vote « *ne saurait comporter un programme unique* » ⁽¹⁾.

b. L'impossibilité de toucher aux missions et aux actions

La création d'une mission par un amendement parlementaire serait doublement irrecevable : elle reviendrait à ouvrir des crédits au delà du total arrêté par l'article d'équilibre et méconnaîtrait donc l'article 40 de la Constitution, mais elle serait également contraire à la seconde phrase du deuxième alinéa du I de l'article 7 de la LOLF, qui dispose que « *seule une disposition de loi de finances d'initiative gouvernementale peut créer une mission* ».

Outre le cas évident d'une création *ex nihilo*, cette interdiction vaudrait dans celui de la scission d'une mission existante. De même, la transformation d'une mission en une autre, notamment par changement de son intitulé, serait assimilée à une création de mission : elle aurait pour effet de faire apparaître dans la nomenclature budgétaire une mission qui, antérieurement, n'y figurait pas. Le président de la commission des finances a ainsi déclaré irrecevable un amendement suggérant de nommer différemment la mission *Aide publique au*

(1) *Décision n° 2005-530 DC du 29 décembre 2005 – Loi de finances pour 2006 (cons. 22 à 28).*

développement. Néanmoins, il est possible de compléter le nom d'une mission existante pour tenir compte de changements intervenus dans sa destination.

Il est en revanche **possible de supprimer une mission** : cette opération est vertueuse du point de vue de l'article 40 de la Constitution et aucune disposition de la LOLF ne semble pouvoir y être opposée. Est ici faite une analogie avec la règle de l'unité de vote selon laquelle un membre du Parlement peut toujours proposer la suppression d'un article d'un projet ou d'une proposition de loi au motif qu'il peut également décider de voter contre son adoption (*cf. supra* 1 du A du II de la deuxième partie).

De même, **n'est pas recevable un amendement qui modifie la répartition des programmes en actions**, que ce soit par création, suppression ou réaffectation, car cette échelle, purement indicative, est d'origine réglementaire.

3. Des exigences de motivation spécifiques

En contrepartie de leur caractère exorbitant, les amendements de crédits doivent satisfaire à des règles de motivation précises, dont le juge constitutionnel a d'emblée indiqué qu'elles ont pour but « *dans le cadre des procédures d'examen de la recevabilité financière, de vérifier la réalité de la compensation* »⁽¹⁾.

Le deuxième alinéa de l'article 47 de la LOLF prévoit que « *tout amendement doit être motivé et accompagné des développements des moyens qui le justifient* ». Cette exigence, qui **s'applique sans distinction au Gouvernement et aux membres du Parlement**, est plus approfondie que celle demandée pour les amendements portant sur l'ensemble des autres textes que le budget – le quatrième alinéa de l'article 98 du Règlement de l'Assemblée nationale prévoyant que « *les amendements doivent être sommairement motivés* ». Elle **conditionne la recevabilité des amendements de crédits**.

a. Une vérification rigoureuse de la disponibilité des crédits

Fondamentalement, **le mouvement proposé par l'amendement doit être réaliste, c'est-à-dire qu'il est possible à la fois de l'adopter**, en modifiant l'état législatif annexé concerné – B pour le budget général, C pour les budgets annexes, D pour les comptes d'affectation spéciale ou de concours financiers – **et d'exécuter la modification une fois la loi de finances promulguée** et les crédits mis à la disposition des ministres et de leurs services.

Pour des raisons matérielles évidentes compte tenu du nombre de lignes que comprend le budget, le dispositif des amendements de crédits prend la forme d'un ou de deux tableaux dont les lignes ne reprennent que l'intitulé des programmes de l'unité de vote concernée et dont les deux dernières colonnes correspondent aux majorations ou minoration proposées.

(1) *Décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001 – Loi organique relative aux lois de finances (cons. 98).*

Cette maille ne permet pas, à elle seule, de connaître l'imputation exacte ni le caractère réaliste du transfert. Dès lors, à la différence de tous les autres amendements, **la recevabilité des amendements de crédits est contrôlée à la fois au regard de leur dispositif et de leur exposé sommaire.**

D'abord, la réalité de la compensation impose l'existence de crédits suffisants sur le ou les programmes minorés. Serait ainsi irrecevable un amendement prélevant 50 millions d'euros sur un programme ne comptant que 30 millions d'euros.

Ensuite, la réalité de la compensation implique que l'auteur de l'amendement indique clairement, dans son exposé, pourquoi il souhaite diminuer les crédits d'un ou de plusieurs programmes et, le cas échéant, augmenter les crédits d'un ou de plusieurs autres, ainsi que la manière selon laquelle il entend financer la diminution de crédits concomitante et comment doivent être imputées les sommes en question.

La technique la plus simple consiste à **expliquer, pour chacun des programmes concernés, la ou les actions sur lesquelles seraient prélevés ou affectés les crédits** : là aussi, les crédits doivent être suffisants et, en cas d'imputation sur plusieurs actions, la proportion dans laquelle chacune est mobilisée doit être mentionnée, soit sous la forme d'un ratio (par exemple, « *à parts égales sur les actions 1 et 2* », ou bien « *à due proportion des crédits ouverts sur chacune des actions 1 et 2* », ou bien encore « *pour X % sur l'action 1 et pour Y % sur l'action 2* »), soit sous celle de valeurs absolues.

Il convient de **veiller à ce que la désignation des actions ne souffre aucune équivoque**, en étant attentif au numéro et à l'intitulé de chaque ligne.

Au cas par cas, toujours sous l'impérieuse réserve qu'il soit techniquement possible de comprendre puis d'opérer le transfert, le président de la commission des finances admet que la motivation se fasse à une autre échelle que celle des actions. Il en est par exemple allé ainsi d'un amendement suggérant de réduire les « *dépenses immobilières* » d'un programme, cette sous-enveloppe apparaissant en une unique occurrence et de manière lisible dans les annexes budgétaires.

Toutes les informations utiles figurent en effet dans les projets annuels de performance (PAP ou « *bleus budgétaires* »), disponibles auprès du secrétariat de la commission des finances et sur le site internet de la direction du budget.

La plus grande vigilance doit être observée dans l'hypothèse du redépôt d'un amendement présenté lors d'un exercice antérieur car la maquette évolue fréquemment d'une année sur l'autre, et les crédits ouverts sur chaque ligne également.

Le président de la commission des finances vérifie les critères suivants et une seule réponse positive conduit à l'irrecevabilité de l'amendement :

- le ou les tableaux (dispositif) ont-ils une somme positive ?
- le dispositif et l'exposé décrivent-ils un mouvement contradictoire (sens inverse, montants différents pour telle ligne minorée ou majorée, *etc.*) ?
- l'exposé omet-il de rappeler le mouvement du dispositif au niveau des programmes et de le décliner au niveau des actions ?
- le dispositif ou l'exposé proposent-ils une répartition différente des crédits entre les actions d'un même programme ou la création d'une ou de plusieurs actions ?
- le numéro ou le nom de chaque programme et de chaque action mentionnés dans le dispositif ou l'exposé sont-ils incorrects ?
- la somme qu'il est proposé de retrancher de chaque programme et de chaque action mentionnés dans le dispositif ou l'exposé est-elle indisponible ?

Ont, par conséquent, été déclarés irrecevables au cours de la XV^{ème} législature des amendements présentant un total positif (seul un total nul ou négatif est possible), ne rappelant pas dans leur exposé le ou les programmes modifiés, affichant une contradiction de quelque ordre que ce soit entre leur dispositif et leur exposé, n'entrant pas dans le détail des actions permettant le mouvement sans apporter d'autre précision permettant une imputation non équivoque, omettant de dire à quelle concurrence les actions sont le cas échéant sollicitées, proposant un mouvement au sein d'un même programme, créant une action ou citant des actions qui ne figurent pas dans ces programmes – y compris en confondant leur numéro et leur intitulé –, ou prélevant des sommes excédant celles qui sont disponibles, tant en termes de volume que de nature, sur l'enveloppe en question.

b. La prise en compte des différentes catégories de crédits

Les crédits sont non seulement ventilés par destination (missions, programmes et actions), mais aussi par nature (régime juridique en gestion).

Pour cette raison, les amendements de crédits doivent prendre en considération la distinction entre les autorisations d'engagement (AE) et les crédits de paiement (CP), entre les dépenses de titre 2 (personnel) et celles des autres titres, ainsi qu'entre les crédits limitatifs et évaluatifs.

● La première phrase du deuxième alinéa de l'article 8 de la LOLF définit les AE comme « *la limite supérieure des dépenses pouvant être engagées* » et son troisième alinéa indique que les CP « *constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être ordonnancées ou payées pendant l'année pour la couverture des engagements contractés dans le cadre des AE* ».

Sur le principe, les amendements de crédits peuvent soit modifier seulement les AE ou seulement les CP, soit modifier les AE et les CP pour des montants différents ou équivalents.

Ce dernier cas, qui se traduit par la présence d'un tableau unique dans le dispositif, est de loin le plus fréquent ; le président de la commission des finances ne peut que conseiller d'y avoir recours, eu égard au risque qu'une erreur de bonne foi rende un amendement irrecevable.

En effet, **s'il est permis d'opérer des transferts différenciés en AE et en CP, un amendement ne peut pas**, en modifiant de façon majoritaire ou exclusive l'un ou l'autre de ces paramètres, et pour toute action de tout programme, **priver des CP de couverture en AE** :

- en faisant descendre le niveau des AE sous celui des CP ;
- en faisant monter le niveau des CP au-dessus de celui des AE ;
- en accroissant l'écart existant entre AE et CP si le niveau d'AE est déjà inférieur à celui des CP dans la programmation.

Dans ces trois cas, **les CP restants sur les actions ponctionnées, ou ajoutés sur les actions abondées, et excédant le niveau d'AE, n'auraient plus de réalité puisqu'ils ne pourraient pas être consommés** : le transfert serait impossible au stade de l'autorisation parlementaire et violerait l'article 8 de la LOLF lors de l'exécution du budget par l'administration.

• Plusieurs précisions doivent être apportées s'agissant des crédits de titre 2.

Le I de l'article 2 de la LOLF dispose que « *les charges budgétaires de l'État sont regroupées sous les titres suivants* :

- « 1° *Les dotations des pouvoirs publics ;*
- « 2° *Les dépenses de personnel ;*
- « 3° *Les dépenses de fonctionnement ;*
- « 4° *Les charges de la dette de l'État ;*
- « 5° *Les dépenses d'investissement ;*
- « 6° *Les dépenses d'intervention ;*
- « 7° *Les dépenses d'opérations financières ».*

Le dernier alinéa du II de son article 7 prévoit que « *la présentation des crédits par titre est indicative* » mais, dans un objectif de maîtrise des comptes publics, pose aussi l'exception que « *les crédits ouverts sur le titre des dépenses*

de personnel de chaque programme constituent le plafond des dépenses de cette nature ». Ce principe de fongibilité asymétrique est une règle de gestion ne s'imposant pas aux membres du Parlement. Sous les autres réserves relatives aux amendements de crédit, il est donc **possible d'augmenter par amendement des crédits de titre 2 en ponctionnant soit des crédits de hors titre 2 soit d'autres crédits de titre 2.**

Néanmoins, **puisque la part de crédits de titre 2 que comporte le cas échéant un programme figure dans la loi de finances promulguée, cette tolérance n'exonère pas les amendements d'indiquer dans quelle mesure de tels crédits, pour un montant suffisant, participent du mouvement qu'ils proposent.**

Le président de la commission des finances jugerait donc irrecevable un amendement proposant :

– de minorer de 80 millions d'euros une action dotée de 100 millions d'euros (ventilés entre 50 millions d'euros sur le titre 2 et 50 millions d'euros sur d'autres titres) sans indiquer quelle somme devait être prise sur les crédits de titre 2 ⁽¹⁾ ;

– de minorer de 80 millions d'euros la même action en précisant que 70 millions d'euros seraient pris sur les crédits de titre 2, alors que ces crédits sont moindres ;

– *a fortiori*, de minorer exclusivement des crédits de titre 2 sur une action pour laquelle le PAP ne prévoirait, par exemple, que des crédits de titre 7.

Sont en revanche recevables des amendements qui, omettant toute précision sur les crédits de titre 2, souhaitent ponctionner une action dont le total des autres titres est suffisamment pourvu (jusqu'à 50 millions d'euros dans l'exemple évoqué). Dans un tel cas, l'auteur est réputé, sans ambiguïté possible, avoir voulu ponctionner les seuls crédits hors ceux de titre 2.

À l'inverse, dans un cas où l'auteur souhaite réduire des crédits de titre 2, il est nécessaire que la mention de la nature des crédits ainsi ponctionnés soit expresse tant dans le dispositif que dans l'exposé des motifs de l'amendement.

Enfin, compte tenu une nouvelle fois de l'important risque de commettre une erreur de bonne foi, ne peut qu'être déconseillé le fait de citer spécifiquement l'un des autres titres (fonctionnement, investissement, *etc.*) dans l'exposé ; insérer une ligne à cette fin dans le dispositif est au demeurant interdit.

(1) Sauf à outrepasser l'intention de son auteur, il est matériellement impossible d'imputer correctement le mouvement de crédits, les clés de répartition possibles étant : 50 + 30, 30 + 50, 40 + 40, etc.

Les amendements relatifs aux autorisations d'emplois

Par analogie avec le raisonnement retenu en ce qui concerne les actions, **sont admis les amendements proposant un transfert** (à somme nulle ou négative) **entre les emplois d'un opérateur rattaché à un programme d'une mission et ceux d'un opérateur d'un autre programme de la même mission**, si le mouvement est négatif ou équilibré⁽¹⁾. Ces amendements ne sont rattachés à aucune mission mais doivent être déposés sur l'article consacré à la fixation de ces autorisations.

Aucune compensation n'est en revanche acceptée pour les emplois de l'État (par ministère), des établissements à autonomie financière et des autorités publiques, et seuls des amendements proposant de réduire les plafonds proposés sont recevables.

● Il existe également des crédits dits évaluatifs, pour lesquels les dépenses engagées peuvent dépasser les crédits ouverts.

Si l'article 10 de la LOLF dispose que « *les crédits relatifs aux charges de la dette de l'État, aux remboursements, restitutions et dégrèvements et à la mise en jeu des garanties accordées par l'État ont un caractère évaluatif ; ils sont ouverts sur des programmes distincts des programmes dotés de crédits limitatifs* », une mission peut tout à fait comporter un programme doté de crédits limitatifs et un autre programme doté de crédits évaluatifs. En 2022, c'est par exemple le cas de la mission *Écologie, développement et mobilités durables*, regroupant huit programmes limitatifs et un programme évaluatif intitulé *Charge de la dette de SNCF réseau reprise par l'État*.

Un amendement modifiant la répartition des crédits entre deux programmes de crédits évaluatifs est recevable dès lors qu'il satisfait aux autres obligations que développe la présente section.

En revanche, **l'article 40 de la Constitution empêche d'augmenter par amendement parlementaire un programme doté de crédits limitatifs en minorant un programme doté de crédits évaluatifs** : l'augmentation des crédits limitatifs serait alors certaine, tandis que la réduction des crédits évaluatifs serait, compte tenu de leur spécificité, sans portée. Il n'est pas non plus possible de créer un nouveau programme doté de crédits évaluatifs, même en prélevant les crédits venant abonder ce nouveau programme sur un autre programme doté de crédits évaluatifs. Cela reviendrait en effet à créer une nouvelle occasion de dépasser le montant des crédits votés, et donc en pratique à ouvrir une autorisation nouvelle de dépenser.

c. Les spécificités de la base de référence

En matière d'amendements de crédits, la base de référence est le droit proposé, c'est-à-dire le total des crédits de la mission dans le PLF de l'année, et non le montant voté pour la même mission au titre de l'année précédente. Si ce

(1) L'hypothèse qu'un équivalent temps plein travaillé « coûte » autant qu'un autre est d'ailleurs favorable à l'initiative parlementaire.

dernier montant n'est pas considéré, du point de vue de l'article 40 de la Constitution, 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 disposent l'article 1^{er} de la LOLF (« *l'exercice s'étend sur une année civile* ») et le I de son article 15 (« *les crédits ouverts [...] au titre d'une année ne créent aucun droit au titre des années suivantes* »).

Serait donc irrecevable un amendement augmentant les crédits d'une mission pour les porter au niveau de ceux votés pour cette mission l'année précédente.

En revanche, le droit proposé varie au cours de l'examen du PLF et le principe suivant lequel est systématiquement retenue la base la plus favorable à l'initiative parlementaire reste valable.

Dans l'hypothèse où les crédits d'une mission ont été rejetés par le Sénat (sans que le Sénat ait pour autant rejeté l'ensemble du PLF), peuvent être recevables en nouvelle lecture des amendements de crédits au solde positif ; est alors recevable le rétablissement de tout ou partie de ces crédits, le cas échéant avec une nouvelle répartition entre programmes, dans la limite de l'enveloppe totale de crédits de la mission figurant soit dans le texte déposé, soit dans celui adopté par l'Assemblée nationale.

Si le Sénat a modifié la ventilation des crédits d'une mission, un amendement doit, pour être recevable, tenir compte de la nouvelle dotation respective de chaque programme et de chaque action ; son auteur doit prendre connaissance de la motivation des amendements adoptés par la Haute Assemblée. Dans un tel cas, les mouvements pouvant être proposés peuvent s'inscrire dans la limite de l'enveloppe totale de crédits de la mission figurant soit dans le texte déposé, soit dans celui adopté par l'Assemblée nationale, soit dans celui adopté par le Sénat.

4. Les amendements de crédits aux projets de loi de finances rectificative

Aux termes du cinquième alinéa de l'article 1^{er} de la LOLF, « *ont le caractère de lois de finances [...] les lois de finances rectificatives* ». Son article 35 détaille leur contenu et leur structure.

Compte tenu de la difficulté, voire de l'impossibilité, antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi organique du 28 décembre 2021, de connaître la consommation des unités de vote, de leurs programmes et de leurs actions – le profil de consultation du progiciel de gestion intégrée *Chorus* par la commission des finances étant par trop imprécis –, **les amendements de crédits déposés à l'occasion de l'examen d'un projet de loi de finances rectificative (PLFR) ne pourraient, en toute rigueur, faire valoir comme disponibles que ceux que le Gouvernement propose d'ouvrir ou d'annuler.**

Pour favoriser l'initiative parlementaire, des conventions différentes s'appliquent suivant qu'il s'agit d'un PLFR de début ou de fin d'exercice.

En début d'exercice, les crédits ne sont pas intégralement consommés et il n'est pas irréaliste de vouloir procéder à des réallocations. L'ensemble des crédits sont donc réputés encore disponibles.

En fin d'exercice, les crédits accordés au titre de la loi de finances initiale sont quasi-intégralement consommés, de sorte que la compensation de l'augmentation des crédits d'un programme par la minoration de ceux d'un autre n'a aucune réalité, sauf à ce que le Gouvernement révèle leur disponibilité (en les « *utilisant* » pour un mouvement à la hausse ou à la baisse) :

– il est rigoureusement impossible de compenser une ouverture sur un programme modifié ou non par le projet du Gouvernement grâce à une annulation sur un autre programme modifié ou non ;

– mais il est **possible de compenser une ouverture sur un programme modifié ou non grâce à une moindre ouverture ou à une ventilation alternative de sommes rendues disponibles au moyen de la minoration d'une annulation sur un programme modifié.**

S'agissant des abondements, l'exigence de motivation au niveau des actions demeure absolue. S'agissant des minorations, elle ne peut être suivie que dans la mesure où le Gouvernement lui-même indique au Parlement l'origine des crédits qu'il entend rendre indisponibles ou dont il change l'affectation.

La loi organique du 28 décembre 2021, en prévoyant que seront « *jointes à tout PLFR [...] des tableaux récapitulatif, pour chaque mission du budget général, chaque budget annexe et chaque compte spécial, par programme, ainsi qu'en fonction des titres mentionnés au I de l'article 5, le montant des autorisations d'engagement et des crédits de paiement consommés et disponibles au jour de la transmission du projet de loi au Conseil d'État* » (3° bis nouveau de l'article 53 de la LOLF), devrait conduire, à compter du dépôt du projet de loi de finances pour 2023, à ce que l'appréciation de la disponibilité des crédits lors de l'examen d'un PLFR prenne en considération ces tableaux récapitulatifs.

Dans la mesure où les projets de lois de finances de fin de gestion ne comporteront pas, à l'inverse des PLFR, de tels tableaux récapitulatifs et seront déposés en fin d'année, la convention actuellement retenue pour les PLFR déposés en fin d'exercice devrait être maintenue.

Il importe par ailleurs de prêter attention à la **différence importante entre les annulations opérées par la voie législative**, évoquées à l'instant, **et les annulations opérées par la voie réglementaire** : la LFR autorise les premières et ratifie les secondes.

En effet, les deux premières phrases du premier alinéa de l'article 13 de la LOLF prévoient qu'« *en cas d'urgence, des décrets d'avance pris sur avis du Conseil d'État et après avis des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances peuvent ouvrir des crédits supplémentaires sans affecter l'équilibre budgétaire défini par la dernière loi de finances ; à cette fin, les décrets d'avance procèdent à l'annulation de crédits ou constatent des recettes supplémentaires* » et le premier alinéa du I de son article 14 prévoit qu'« *afin de prévenir une détérioration de l'équilibre budgétaire défini par la dernière loi de finances afférente à l'année concernée, un crédit peut être annulé par décret pris sur le rapport du ministre chargé des finances ; un crédit devenu sans objet peut être annulé par un décret pris dans les mêmes conditions* ».

La nouvelle base de référence est alors celle résultant de l'annulation réglementaire, non du vote initial du Parlement.

Ne serait donc pas recevable un amendement qui, à l'occasion d'un PLFR, proposerait de revenir sur une annulation de crédits *déjà* opérée au moyen d'un tel décret : l'autorisation parlementaire donne au Gouvernement la possibilité de dépenser les crédits mis à sa disposition, sans nullement l'y obliger, et le Conseil constitutionnel a confirmé qu'un amendement parlementaire qui rétablirait les crédits au niveau de ce vote constituerait « *une augmentation des charges publiques telles qu'elles s'établissaient à la suite des annulations de crédits* »⁽¹⁾ réglementaires.

B. LES AMENDEMENTS RELATIFS À LA MAQUETTE DE PERFORMANCE

Avec la loi organique du 28 décembre 2021, les amendements des députés voient leur champ s'élargir à un nouvel état législatif annexé relatif à la performance budgétaire.

1. Une possibilité nouvelle

Dans sa rédaction en vigueur depuis 2001 et jusqu'au dépôt du PLF pour 2023, les objectifs et indicateurs de performance ne constituaient pas des dispositions du texte budgétaire, mais de simples informations figurant dans différentes annexes mentionnées au 4° de l'article 48 de la LOLF, au *a* du 5° et à la seconde phrase du 6° de son article 51, ainsi qu'au *a* du 4° et à la seconde phrase du 6° de son article 54.

Étant dépourvus de portée législative, ces items n'étaient pas amendables, comme l'avaient souligné les rapports des trois précédents présidents de la commission des finances.

(1) *Décision n° 85-203 DC du 28 décembre 1985 – Loi de finances rectificative pour 1985 (cons. 4).*

À cet égard, la réforme de la LOLF constitue une rupture favorable à l’initiative parlementaire. Les auteurs de la proposition de loi organique avaient pour intention claire de « franchir une nouvelle étape » et de « leve[r] ce verrou », de sorte que « les objectifs et indicateurs de performance [soient] regroupés dans un nouvel état législatif annexé, amendable et discuté en même temps que les unités de vote des crédits auxquels ils se rapportent »⁽¹⁾.

2. De premières règles certaines, d’autres à construire au fil de l’eau

Le nouveau 4° bis du II de l’article 34 de la LOLF dispose ainsi que « dans la seconde partie, la loi de finances [...] définit, pour chaque mission du budget général, chaque budget annexe et chaque compte spécial, des objectifs de performance et des indicateurs associés à ces objectifs ».

Il en ressort que des amendements pourront **modifier l’intitulé de ces objectifs et indicateurs, voire en ajouter ou en supprimer, sous la réserve de ne pas porter atteinte au fait que soient associés au moins deux objectifs à chaque mission et au moins deux indicateurs à chaque objectif.**

Lors de l’examen de la proposition de loi organique à l’origine de la loi organique du 28 décembre 2021, la commission des finances du Sénat a relevé que « le Parlement fixerait ainsi les indicateurs, mais **pas les cibles chiffrées qui continueraient à relever de la compétence du Gouvernement** »⁽²⁾ et le Conseil constitutionnel a formulé une réserve allant dans le même sens⁽³⁾.

Sous la XVI^{ème} législature, il appartiendra au président de la commission des finances d’affiner les règles applicables à mesure de l’appropriation de ce nouveau droit par les députés. Aucun contrôle ne saurait être fait au regard de l’article 40 de la Constitution, puisque les amendements en question ne seront pas normatifs, ni au titre de l’opportunité de leur inscription dans telle mission.

(1) Rapport n° 4381 de M. Laurent Saint-Martin, précité.

(2) MM. Jean-François Husson et Claude Raynal, Rapport sur la proposition de loi organique relative à la modernisation de la gestion des finances publiques, Sénat, 15 septembre 2021, n° 831 (session extraordinaire 2020-2021).

(3) Décision n° 2021-831 DC du 23 décembre 2021 – Loi organique relative à la modernisation de la gestion des finances publiques (par. 59).

CINQUIÈME PARTIE : LA PROTECTION DU DOMAINE DES LOIS DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE PAR LE CONTRÔLE DE LA RECEVABILITÉ ORGANIQUE

De la même manière que le contrôle de la recevabilité des amendements au regard des exigences de la LOLF (*cf. supra* quatrième partie), **le contrôle de la recevabilité des amendements au regard de la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale (LOLFSS) s'impose à l'ensemble des amendements, quel que soit leur auteur.** Il permet de protéger la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS), mentionnée explicitement au dix-neuvième alinéa de l'article 34 de la Constitution, tant contre son empiètement sur un champ extérieur à son objet que contre celui d'autres lois dans son périmètre propre. L'observation de ces règles est aussi vérifiée par le Conseil constitutionnel, quasi systématiquement saisi des projets de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) ; ses décisions éclairent la jurisprudence du président de la commission des finances.

Résultant initialement de la loi organique n° 96-646 du 22 juillet 1996, la LOLFSS a connu une première révision d'ampleur avec la loi organique n° 2005-881 du 2 août 2005 et ce cadre a dernièrement été réformé par la loi organique n° 2022-354 du 14 mars 2022, qui avait pour origine une proposition de loi organique de M. Thomas Mesnier, rapporteur général de la commission des affaires sociales, dans une démarche parallèle à celle menée par la commission des finances pour réformer la LOLF.

Les dispositions de cette loi organique du 14 mars 2022, qui, pour l'essentiel, entreront en vigueur le 1^{er} septembre 2022 et s'appliqueront dès le dépôt du PLFSS pour 2023, ont été validées par le Conseil constitutionnel, sans que les trois réserves que sa décision formule n'emportent de conséquences en termes de recevabilité des amendements ⁽¹⁾.

Il doit être noté que la révision organique de 2022 procède à une renumérotation intégrale de la section 1 du chapitre I^{er} *bis* du livre I^{er} du livre I^{er} du code de la sécurité sociale, laquelle accueille la quasi-totalité des articles de la LOLFSS : les développements ci-après tiennent naturellement compte des références les plus récentes, non de celles qui figuraient dans ce même code au cours de la XV^{ème} législature.

(1) *Décision n° 2022-836 DC du 10 mars 2022 – Loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale.*

I. LA PROTECTION DU DOMAINE DES LOIS DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

L'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale distingue trois catégories de LFSS : la LFSS de l'année, la loi de financement rectificative de la sécurité sociale (LFRSS) – jusqu'à présent, seuls deux projets de LFRSS ont été examinés, en 2011 et 2014 – et la loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale. Cette dernière catégorie constitue une innovation de la loi organique du 14 mars 2022 puisque les comptes du dernier exercice clos étaient auparavant arrêtés dans la première partie de la LFSS de l'année (et le seront encore lors du PLFSS pour 2023, à l'automne 2022). Par parallélisme avec les exigences posées pour les PLF par l'article 41 de la LOLF, le PLFSS de l'année à venir ne pourra être mis en discussion avant l'examen du projet de loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale afférente à l'année écoulée.

Par cohérence avec la création de cette catégorie des lois d'approbation des comptes de la sécurité sociale, la LFSS examinée à l'automne ne comprendra plus, à compter de l'année 2023 (donc lors de la présentation du PLFSS pour 2024) que trois parties, précédées d'un article liminaire⁽¹⁾, amendable dans les mêmes conditions, évoquées *supra*, que l'article liminaire qui ouvre la loi de finances : une première partie relative aux dispositions pour l'année en cours ; une deuxième partie relative aux recettes et à l'équilibre général pour l'année à venir ; une troisième partie relative aux dépenses pour l'année à venir.

Contrairement à la procédure suivie pour la discussion du PLF (avec des délais de dépôts distincts pour la première partie et plusieurs dizaines d'unités de vote au sein de la seconde partie), les amendements déposés sur le PLFSS font l'objet d'un seul délai de dépôt. Par conséquent, aucune irrecevabilité ne saurait être prononcée à raison du placement inexact de telle ou telle disposition.

D'abord, les articles L.O. 111-3-2 à L.O. 111-3-8 du code de la sécurité sociale définissent les mesures susceptibles ou non de figurer dans la LFSS. Il en va de même pour la LFRSS, avec les articles L.O. 111-3-9 à L.O. 111-3-12 du code de la sécurité sociale, et pour la loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale, avec l'article LO. 111-3-13 du code de la sécurité sociale. Il en ressort que les amendements ne sont pas tenus, au stade de la première lecture du projet, de présenter un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis mais uniquement de respecter les exigences organiques relatives au domaine de ces textes financiers.

Ensuite, les deux derniers alinéas du IV de l'article L.O. 111-7-1 du code de la sécurité sociale disposent que « *tout amendement [au PLFSS] doit être motivé et accompagné des justifications qui en permettent la mise en œuvre* » et

(1) L'article L.O. 111-3-10 et le 1° de l'article L.O. 111-3-13 du code de la sécurité sociale disposent respectivement que la loi de financement rectificative de la sécurité sociale et la loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale s'ouvrent aussi par un tel article liminaire.

que « *les amendements non conformes aux dispositions [de la LOLFSS] sont irrecevables* ».

L'article 121-2 du Règlement de l'Assemblée nationale prévoit que « *les amendements contraires aux dispositions du chapitre I^{er} bis du titre I^{er} du livre I^{er} du code de la sécurité sociale sont déclarés irrecevables dans les conditions prévues [à l'article 89]* », et le cinquième alinéa de cet article 89 prévoit que les dispositions de la LOLFSS « *sont opposables dans les mêmes conditions* » que l'article 40 de la Constitution. Le président de la commission des affaires sociales, saisie au fond du PLFSS en application des neuvième et dixième alinéas de l'article 36 du même Règlement, pour les amendements déposés en commission, puis le Président de l'Assemblée nationale, pour les amendements déposés en séance publique, ont la possibilité de « *consulter le président [...] de la commission des finances* ». En pratique, les avis de ce dernier sont toujours suivis.

Il en va différemment au Sénat, où le deuxième alinéa de l'article 17 bis et le troisième alinéa de l'article 45 du Règlement indiquent que « *le président de la commission des affaires sociales est compétent pour examiner la recevabilité des amendements déposés [...] au regard des dispositions organiques relatives aux lois de financement de la sécurité sociale* », sans que le président de la commission des finances soit amené à intervenir.

A. LES ORGANISMES ENTRANT DANS LE CHAMP DES LOIS DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

Si l'article 40 de la Constitution s'applique à l'ensemble des administrations de sécurité sociale (ASSO), le périmètre des organismes relevant des LFSS, fixé par la LOFSS elle-même, est moins large.

Relèvent bien entendu du champ de la LFSS les **régimes obligatoires de base de la sécurité sociale (ROBSS)**. Outre le régime général, les principaux ⁽¹⁾ sont les régimes des salariés et des exploitants agricoles, mais également les régimes spéciaux de la SNCF, de la RATP ou des professionnels libéraux (CNAVPL), ainsi que la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales et de la fonction publique hospitalière (CNRACL). En fait également partie la nouvelle branche autonomie ⁽²⁾ gérée par la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA).

(1) Le document énumérant les ROBSS, dans sa dernière version, annexée au PLFSS pour 2021, mentionnait vingt-neuf régimes, dont certains sont éteints, c'est-à-dire n'accueillent plus de nouveaux assurés.

(2) Article 2 de la loi organique n° 2020-991 du 7 août 2020 relative à la dette sociale et à l'autonomie ; articles 3 et 5 de la loi n° 2020-992 du même jour ; articles 32 à 34 de la loi n° 2020-1576 du 14 décembre 2020 de financement de la sécurité sociale pour 2021.

Les **autres organismes** situés dans le champ de la LFSS sont, aux termes des articles L.O. 111-3-3 à L.O. 111-3-8 du code de la sécurité sociale :

- les organismes concourant au financement des ROBSS, à l’amortissement de leur dette et à la mise en réserve de recettes à leur profit ;
- les organismes financés par des ROBSS ;
- les fonds comptables retraçant le financement de dépenses spécifiques relevant d’un ROBSS.

Cet ensemble est celui dont les comptes sont présentés dans l’**annexe II du PLFSS** (ancienne annexe VIII), dont le dernier état citait vingt structures : le Fonds de solidarité pour la vieillesse (FSV), le Fonds de réserve pour les retraites (FRR), la Caisse d’amortissement de la dette sociale (CADES), le Fonds d’indemnisation des victimes de l’amiante (FIVA) et le Fonds de cessation anticipée des travailleurs de l’amiante (FCAATA), le Fonds d’intervention régional (FIR), le Fonds pour la modernisation et l’investissement en santé (FMIS), l’Office national d’indemnisation des accidents médicaux (ONIAM), l’Agence nationale du développement professionnel continu (ANDPC), l’Institut national de la transfusion sanguine (INTS), l’Établissement français du sang (EFS), l’Agence de la biomédecine (ABM), l’Agence du numérique en santé (ANS), l’École des hautes études en santé publique (EHESP), l’Agence technique de l’information sur l’hospitalisation (ATIH), l’Agence nationale d’appui à la performance (ANAP), le Centre national de gestion des praticiens hospitaliers et des personnels de direction de la fonction publique hospitalière (CNG), l’Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM), l’Agence nationale de santé publique (Santé publique France) et la Haute Autorité de santé (HAS).

Malgré la dissolution du fonds qui en assumait la gestion ⁽¹⁾, la place dans la LFSS des dispositions relatives à la complémentaire santé solidaire (CSS) – qui comprend les anciens dispositifs de la couverture maladie universelle complémentaire (CMU-C) et de l’aide à la complémentaire santé (ACS) – n’est nullement remise en cause, puisque ses missions ont été reprises par les différentes caisses des ROBSS.

Enfin, le président de la commission des finances étudie au cas par cas la recevabilité des amendements concernant les agences régionales de santé (ARS), qui sont certes constituées sous la forme d’établissements publics administratifs (EPA) de l’État, mais dont l’article L. 1431-1 du code de la santé publique dispose qu’elles ont « *pour mission de définir et de mettre en œuvre [des] programmes et actions concourant à la réalisation [...] des principes fondamentaux affirmés au I de l’article L. 111-2-1 du code de la sécurité sociale [et de] contribue[r] au respect de l’ONDAM* ». L’on relèvera à titre d’exemple que le Conseil constitutionnel a jugé qu’il n’était pas loisible à la LFSS de prévoir l’expérimentation de la mise en place, par le directeur général de l’ARS, d’une plateforme d’appui gériatrique aux

(1) Article 81 de la loi n° 2020-1576 du 14 décembre 2020 de financement de la sécurité sociale pour 2021.

établissements et services sanitaires et médico-sociaux ainsi qu’aux professionnels de santé libéraux suivant des personnes âgées ⁽¹⁾.

La même précaution doit être observée concernant les « établissements de santé relevant du service public hospitalier » et les « établissements médico-sociaux publics et privés à but non lucratif financés en tout en partie par des ROBSS et soumis à un objectif de dépenses » : les seules mesures que la LFSS est susceptible de comporter à leur propos ressortissent soit aux branches maladie et autonomie, soit, depuis la loi organique du 14 mars 2022, à leurs « dettes » mais sous la réserve que les dispositions en question « [aient] pour effet de modifier les conditions générales de l’équilibre financier de la sécurité sociale ».

B. LE DOMAINE EXCLUSIF DES LFSS

Deux catégories de dispositions ne peuvent figurer que dans une LFSS et doivent donc être déclarées irrecevables par le président de la commission des finances, qu’il soit consulté par le président de la commission saisie au fond ou par le Président de l’Assemblée nationale, lorsqu’ils sont déposés sur tout autre texte. Il s’agit de :

- celles relevant de son domaine exclusif et obligatoire ;
- celles relevant de son domaine exclusif mais facultatif.

1. Le domaine exclusif et obligatoire : les conditions générales de l’équilibre financier de la sécurité sociale

Le dix-neuvième alinéa de l’article 34 de la Constitution dispose que les LFSS « déterminent les conditions générales de [l’]équilibre financier [de la sécurité sociale] et, compte tenu de leurs prévisions de recettes, fixent ses objectifs de dépenses [...] », tandis que le premier alinéa de son article 47-1 prévoit qu’elles résultent exclusivement d’un « projet de loi ».

Cependant, l’équilibre du projet gouvernemental peut, sous certaines réserves, être modifié par les membres du Parlement.

Ainsi, la LFSS doit impérativement comporter, en vertu de l’article L.O. 111-3-3 pour l’année en cours et des articles L.O. 111-3-4 et L.O. 111-3-5 du code de la sécurité sociale pour l’année à venir :

- les objectifs de dépenses des ROBSS, par branche, l’ONDAM, et les charges prévisionnelles des organismes concourant au financement des ROBSS ;
- les prévisions de recettes des ROBSS et des mêmes organismes, ainsi que de ceux chargés de procéder à des mises en réserve au profit des ROBSS ;

(1) *Décision n° 2021-832 DC du 16 décembre 2021 – Loi de financement de la sécurité sociale pour 2022, (par. 53 et 63).*

– la liste des ROBSS et desdits organismes habilités à recourir à des ressources non permanentes ainsi que leurs plafonds d’emprunt ;

– l’objectif d’amortissement de la dette sociale ⁽¹⁾.

En application des articles L.O. 111-3-3 et L.O. 111-3-9 du code de la sécurité sociale, le monopole de la modification de ces dispositions en cours d’année revient à la LFRSS et à la première partie de la LFSS pour l’année à venir.

Dès lors, un amendement parlementaire qui réduirait les dépenses des ROBSS, réduirait leurs recettes ou augmenterait ces dernières doit avoir une incidence directe sur les déterminants mêmes de l’équilibre des comptes sociaux pour avoir sa place dans une LFSS.

Symétriquement, **un amendement dont les conséquences financières sur les ROBSS et leurs satellites seraient nulles ou d’une trop faible ampleur n’a pas sa place dans une LFSS**, alors que cela peut contribuer à sa recevabilité dans un autre texte.

Ni la Constitution ni la LOLFSS ne fixent de seuil au delà duquel l’incidence sur l’équilibre financier de la sécurité sociale est avérée, mais un ordre de grandeur de **quelques centaines de millions d’euros** – au bénéfice ou au détriment des régimes – semble se dégager de la jurisprudence du Conseil constitutionnel.

A ainsi été censuré le transfert, opéré par une loi de finances rectificative de fin d’exercice, de 3 milliards de francs, soit 460 millions d’euros, du produit des droits de consommation sur les tabacs de la sécurité sociale vers l’État ⁽²⁾, mais ont été validées l’attribution de 350 millions de francs, soit 53 millions d’euros, du produit de la contribution sociale de solidarité des sociétés dans un sens identique et la réduction de 50 millions d’euros d’une contribution exceptionnelle affectée à la branche maladie ⁽³⁾, effectuée par la même catégorie de texte.

Un paramètre important pour le juge constitutionnel est que, dans le premier cas, « aucune LFSS [n’avait] pris en compte cette incidence et [ne pourrait] plus le faire d’ici la fin de l’exercice » concerné (ni dans la troisième partie de la LFSS pour l’année en cours ni dans la deuxième partie de la LFSS pour l’année à venir), tandis que les deuxième et troisième mesures n’emportaient pas « une incidence telle qu’elle[s] aurai[en]t dû, au préalable, être prise[s] en

(1) Avec la révision organique du 14 mars 2022, il reviendra désormais à un rapport annexé au projet de loi d’approbation des comptes de la sécurité sociale, conformément au 2° de l’article L.O. 111-4-4 du code de la sécurité sociale, de décrire les modalités d’emploi des excédents ou de couverture des déficits des ROBSS et desdits organismes.

(2) Décision n° 2000-441 DC du 28 décembre 2000 – Seconde loi de finances rectificative pour 2000 (cons. 11 et 12).

(3) Ibid. (cons. 13 à 15).

compte par une LFSS ». Afin de contrecarrer l'irrecevabilité, dans toute autre catégorie de texte législatif que la LFSS, d'un amendement modifiant l'équilibre général de la sécurité sociale, il convient donc de **prévoir expressément le report de l'entrée en vigueur de la mesure** proposée à l'année suivante.

a. Les amendements aux objectifs de recettes de la LFSS

Dans la mesure où tant le Constituant que le législateur organique ont retenu le terme de « *prévisions de recettes* », les colonnes afférentes dans les tableaux d'équilibre des LFSS revêtent une portée normative assez ténue.

S'il s'agit de contester le calcul des prévisions, qui auraient été surévaluées, un amendement parlementaire souhaitant réviser à la baisse l'une d'entre elles 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 concernerait des amendements proposant une simple « *rectification comptable* » des prévisions de recettes, dans le souci d'assurer la sincérité de la LFSS. Tel fut le cas d'une série d'amendements parlementaires au projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2014, visant à corriger divers tableaux d'équilibre par cohérence avec les chiffres actualisés présentés à la commission des comptes de la sécurité sociale après son dépôt. Ces amendements ont été jugés recevables, alors même qu'ils conduisaient, pour certaines branches, à revoir à la hausse des objectifs de dépenses et à la baisse des prévisions de recettes.

Une telle tolérance est évidemment conditionnée à l'existence de données objectives et rendues publiques – par des organismes indépendants tels le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) ou la commission des comptes de la sécurité sociale (CCSS) –, afin d'éviter son détournement au profit d'initiatives qui se contenteraient de remises en cause sans aucun fondement.

b. Les amendements aux objectifs de dépenses de la LFSS

À l'instar des dispositions de l'article 47 de la LOLF, ouvrant aux députés la faculté de majorer les crédits d'un programme au sein d'une mission, le premier alinéa du IV de l'article L.O. 111-7-1 du code de la sécurité sociale prévoit que, « *au sens de l'article 40 de la Constitution, la charge s'entend, s'agissant des amendements aux PLFSS 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, « *ces dispositions offrent aux membres du Parlement la faculté nouvelle de présenter*

des amendements majorant le montant d'un ou plusieurs sous-objectifs inclus dans un objectif, à condition de ne pas augmenter le montant de celui-ci »⁽¹⁾.

Le solde des modifications proposées par un amendement parlementaire à l'intérieur d'un objectif de dépenses doit être nul ou négatif. Il ne saurait être positif, car il n'est possible que de réaménager les dépenses au sein d'un objectif ou de proposer une diminution nette de l'objectif de dépenses.

Toutefois, l'initiative parlementaire est plus réduite dans le cadre des objectifs de dépenses du PLFSS que dans celui des crédits du PLF car la seconde phrase du 2° et la deuxième phrase du 3° de l'article L.O. 111-3-5 du code de la sécurité sociale disposent que « *la liste des éventuels sous-objectifs [de dépenses des ROBSS et du régime général] et le périmètre de chacun d'entre eux sont fixés par le Gouvernement* » et que « *la définition des composantes des sous-objectifs [de l'ONDAM] est d'initiative gouvernementale* ». On peut relever que le Gouvernement est tenu de consulter les commissions parlementaires compétentes sur la liste des sous-objectifs, leur périmètre et la définition de leurs composantes.

Sauf pour l'ONDAM, obligatoirement décliné en sous-objectifs – dont « *le nombre ne peut être inférieur à trois* » aux termes de la dernière phrase du même 3° –, l'opportunité ou non de décliner les objectifs en sous-objectifs est laissée à l'appréciation de l'exécutif.

Or une telle déclinaison n'a jamais existé jusqu'à aujourd'hui, rendant donc impossible, par amendement parlementaire, toute modification à l'intérieur d'un autre objectif que l'ONDAM.

Ainsi été jugé irrecevable, car créant un nouveau sous-objectif, un amendement scindant le sous-objectif des « *autres dépenses relatives aux établissements de santé* » de l'ONDAM afin d'isoler certaines dotations.

Par conséquent, sont strictement irrecevables les amendements opérant des transferts entre branches, entre régimes, entre organismes satellites ou entre l'une et l'autre de ces catégories, car aucun mouvement n'est possible à une autre échelle que celle des sous-objectifs existants. Il en va de même pour les amendements créant, supprimant ou ramenant à zéro un objectif ; pour ceux créant un sous-objectif *ex nihilo* ou par scission ; de même que pour ceux modifiant l'intitulé d'un objectif ou d'un sous-objectif.

Il convient d'insister sur le fait que de telles majorations compensées ne peuvent concerner que les objectifs des articles *ad hoc* du PLFSS, à l'exclusion de tout autre type d'amendement qui porterait sur les tableaux d'équilibre (qui ne présentent pas les sous-objectifs) ou à plus forte raison sur un dispositif « *de lettres* » – la règle est la même que pour les « *articles rattachés* » du PLF.

(1) *Décision n° 2005-519 DC du 29 juillet 2005 – Loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale (cons. 26).*

Malgré leur nom, constituent bien des aggravations de charges, non des pertes de recettes, et ne peuvent être gagés, les amendements tendant à réduire, voire supprimer, les franchises médicales, tickets modérateurs, participations forfaitaires, droits de timbre et équivalents ou à en exonérer certains publics ; en effet, cela conduirait l'assurance maladie à augmenter ses remboursements.

c. La dette et les réserves de la sécurité sociale

En application du *b* du 2° de l'article L.O. 111-3-4 et du 3° de l'article L.O. 111-3-5 et du *b* du 2° de l'article L.O. 111-3-4 du code de la sécurité sociale, le monopole de la LFSS comprend la rectification pour l'année en cours et la détermination pour l'année à venir de « *l'objectif d'amortissement* [de la dette sociale] » par la CADES et celle des « *recettes affectées aux organismes chargés de la mise en réserve de recettes* » au profit des ROBSS.

À la condition d'être compatible avec ses ressources, il est possible d'amender la cible de remboursement de la CADES, tandis que la mise en réserve se voit appliquer l'article 40 de la Constitution – et le monopole de la loi de finances sur les recettes de l'État – de manière classique.

2. Le domaine exclusif mais facultatif : quatre types de mouvements concernant les recettes de la sécurité sociale

La LOLFSS préserve également les recettes de la sécurité sociale en prévoyant que certaines mesures qui peuvent avoir une incidence négative sur les régimes de sécurité sociale (affectation de recettes à un tiers, allègements sociaux) doivent obligatoirement figurer dans une LFSS.

a. L'affectation à un tiers de recettes établies au profit de la sécurité sociale

Aux termes de l'article L.O. 111-3-14 du code de la sécurité sociale, relève du monopole des LFSS l'affectation, totale ou partielle, d'une ressource établie au profit des ROBSS ou des organismes concourant à leur financement, à l'amortissement de leur dette ou à la mise en réserve de recettes à leur profit, à toute autre personne morale ; cette règle vaut tant pour leurs recettes exclusives que pour celles qu'ils partagent déjà. Toutefois, lorsque l'État figure parmi ces autres affectataires, le monopole du détournement de la ressource concernée revient à la loi de finances ⁽¹⁾.

Sous la précédente législature, le président de la commission des finances a logiquement déclaré irrecevable un amendement proposant, hors LFSS, de transférer une part de la contribution sociale généralisée (CSG) aux départements,

(1) Cette prérogative de la loi de finances est prévue par l'article 36 de la LOLF, mais figurera au III de son article 2 à compter du dépôt du PLF pour 2023.

car son produit est normalement réparti entre, d'une part, plusieurs branches, la CADES et le FSV et, d'autre part, le régime d'assurance chômage.

b. La répartition de ressources attribuées par l'État à la sécurité sociale

L'article L.O. 111-3-15 du code de la sécurité sociale, introduit par la loi organique du 14 mars 2022, dispose par ailleurs que « *la répartition, entre les ROBSS et, le cas échéant, entre leurs branches et les organismes concourant à leur financement, à l'amortissement de la dette de ces régimes ou des organismes concourant à leur financement ou à la mise en réserve de recettes à leur profit, des ressources établies au profit de l'État, lorsque celles-ci leur ont été affectées dans les conditions prévues au III de l'article 2 de la [LOLF], ne peut résulter que d'une disposition d'une loi de financement de l'année ou rectificative* ».

c. Les allègements sociaux non-compensés ou d'une durée égale ou supérieure à trois ans

L'article L. 131-7 du code de la sécurité sociale prévoit que l'État attribue des crédits ou, de manière dérogatoire, des recettes fiscales, à la sécurité sociale afin de compenser toute mesure de réduction, d'exonération ou d'abattement d'assiette de cotisations ou de contributions sociales instituée, selon les cas, à compter de la loi dite Veil⁽¹⁾ ou de la loi dite Douste-Blazy⁽²⁾, ainsi que tout transfert de charges.

En revanche, le 1^o du I de l'article L.O. 111-3-16 du code de la sécurité sociale réserve aux lois de financement de la sécurité sociale de l'année ou rectificatives la création ou la modification d'allègements non-compensés⁽³⁾. Ces mesures sont énumérées à l'annexe IV du PLFSS (ancienne annexe V) et au dernier alinéa de l'article L. 131-7 du code de la sécurité sociale.

Si, compte tenu de l'article 40 de la Constitution, cette possibilité ne concerne pas les amendements parlementaires qui doivent en tout état de cause prévoir une compensation lorsqu'ils diminuent une ressource publique, il demeure que le Gouvernement peut simplement en « lever le gage » – alors que cette facilité devrait, en cas de minoration des recettes de la sécurité sociale par tout autre texte, s'accompagner d'une entrée en vigueur différée pour permettre à la prochaine LFSS d'intégrer de telles conséquences dans son équilibre.

La loi organique du 14 mars 2022 a renforcé le monopole des LFSS : le 2^o du I de l'article L.O. 111-3-16 leur réserve désormais le monopole de la création ou de la modification de telles mesures d'allègements dès lors que ces mesures sont « *établies pour une durée égale ou supérieure à trois ans* » et

(1) Loi n° 94-637 du 25 juillet 1994 relative à la sécurité sociale.

(2) Loi n° 2004-810 du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie.

(3) N'a pas été censurée une mesure mettant en œuvre la compensation en ouvrant des crédits, mais le président de la commission des finances ne saurait en tirer de conclusion et une telle faculté n'est ouverte qu'au Gouvernement (décision n° 2016-744 DC du 29 décembre 2016 – Loi de finances pour 2017).

qu'elles « *ont un effet* : a) *sur les recettes des ROBSS* [ou de leurs satellites] ; b) *sur l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement* » des cotisations et contributions en question.

Par conséquent, sont désormais irrecevables ou susceptibles d'être censurés par le Conseil constitutionnel les amendements ou les dispositions qui, déposés ou adoptés dans une autre loi ordinaire qu'une LFSS, y compris une loi de finances, proposent d'instaurer ou d'aménager la baisse d'une ressource de la sécurité sociale sans mentionner explicitement que leur dispositif ne sera en vigueur que pour une durée inférieure à trois ans. Cette règle s'applique naturellement aussi aux initiatives du Gouvernement.

C. LE DOMAINE PARTAGÉ ENTRE LES LFSS ET LES AUTRES LOIS

Un certain nombre de dispositions, énumérées aux articles L.O. 111-3-6 à L.O. 111-3-8 et à l'article L.O. 111-3-12 du code de la sécurité sociale, peuvent figurer indifféremment dans la loi de financement de la sécurité sociale de l'année et la loi de financement rectificative de la sécurité sociale ou dans une autre loi ordinaire. Il s'agit de celles qui concernent les recettes et les dépenses des régimes ou de celles qui concourent à leur évaluation par le Parlement.

1. Les recettes, la trésorerie, la comptabilité de la sécurité sociale

Le 1^o de l'article L.O. 111-3-6 et le 1^o de l'article L.O. 111-3-7 du code de la sécurité sociale indiquent que le domaine partagé s'étend, pour l'année en cours, l'année à venir ou cette année à venir et les années ultérieures, aux dispositions « *ayant un effet sur les recettes* » des régimes et, pour les seules années ultérieures, à celles « *ayant un effet sur les recettes [...] à la condition qu'elles présentent un caractère permanent* ». Par exemple, a été censuré un article de LFSS augmentant la dotation de l'État au fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante (FIVA) pour les années $n + 2$ à $n + 4$: il était sans effet sur l'année en cours et ne présentait pas un caractère permanent ⁽¹⁾.

Sont principalement concernées les **mesures relatives à l'assiette, au taux et aux modalités de recouvrement des cotisations et contributions** affectées aux organismes entrant dans le champ de la LFSS, que cette modification ait pour objet d'augmenter leur produit – sauf à transférer à la sphère sociale une ressource de l'État, ce qui relève du monopole de la loi de finances (cf. *supra* 2 du A du I de la quatrième partie) – ou de le diminuer avec un gage.

D'une part, la notion de recouvrement recoupe les conditions de déclaration, de paiement et de contrôle des prélèvements.

(1) *Décision n° 2006-544 DC du 14 décembre 2006 – Loi de financement de la sécurité sociale pour 2007 (cons. 10 et 11).*

D'autre part, **le président de la commission des finances a considérablement simplifié**, sous la XV^{ème} législature, **les règles de recevabilité des amendements impliquant l'exonération, la réduction ou l'exemption d'un prélèvement social**. Ces règles vont toutefois devoir prendre en compte la nouvelle extension du monopole des lois de financement de la sécurité sociale, en vertu de la loi organique du 14 mars 2022, aux créations ou modifications d'exonérations d'une durée supérieure ou égale à trois ans. Le tableau ci-après s'efforce de présenter de façon synthétique les possibilités ouvertes au législateur dans ce nouveau cadre organique, qu'il convient d'interpréter de la manière la plus favorable à l'initiative du législateur.

**RECEVABILITÉ DES AMENDEMENTS PARLEMENTAIRES
SUR LES EXONÉRATIONS SOCIALES**

| | LFSS | Loi ordinaire | Loi de finances |
|---|---|--|------------------------|
| EXONÉRATION NON COMPENSÉE | | | |
| Institution ou augmentation d'une exonération | Recevable (avec un gage simple pour les OSS) | Irrecevable | |
| Diminution d'une exonération | Recevable | | |
| Suppression d'une exonération | Recevable | | |
| EXONÉRATION COMPENSÉE PAR UNE DOTATION BUDGÉTAIRE | | | |
| Institution d'une exonération | Irrecevable | | |
| Augmentation d'une exonération inférieure à trois ans | Recevable (avec un gage simple pour les OSS et sous réserve de ne pas détourner une ressource de l'État) | Recevable (soit avec un gage simple pour les OSS, soit avec l'affectation aux OSS d'une ressource de l'État et un gage pour l'État) | |
| | Recevable, sous réserve de prévoir un mécanisme distinct en recettes et de ne pas augmenter la dotation existante (sinon irrecevable car charge) | | |
| Diminution d'une exonération inférieure à trois ans | Recevable | | |
| Augmentation d'une exonération égale ou supérieure à trois ans | Recevable (avec un gage simple pour les OSS), sous réserve de prévoir un mécanisme distinct en recettes et de ne pas augmenter la dotation existante, (sinon irrecevable car charge) | Irrecevable | |
| Diminution d'une exonération égale ou supérieure à trois ans | Recevable | Irrecevable | |
| Suppression d'une exonération | Recevable | | |
| EXONÉRATION COMPENSÉE PAR L'AFFECTATION D'UNE RECETTE | | | |
| Institution ou augmentation d'une exonération inférieure à trois ans | Recevable (avec un gage simple pour les OSS et sous réserve de ne pas détourner une ressource de l'État) | Recevable (soit avec un gage simple pour les OSS, soit avec l'affectation aux OSS d'une ressource de l'État et un gage pour l'État) | |
| Diminution d'une exonération inférieure à trois ans | Recevable | | |
| Institution ou augmentation d'une exonération égale ou supérieure à trois ans | Recevable (avec un gage simple pour les OSS) | Irrecevable | |
| Diminution d'une exonération égale ou supérieure à trois ans | Recevable | Irrecevable | |
| Suppression d'une exonération | Recevable | | |

Note : « OSS » renvoie aux « organismes de sécurité sociale ».

Suivant un raisonnement favorable à l'initiative parlementaire, le président de la commission des finances a jugé que, bien qu'il soit évidemment irrecevable au titre de l'article 40 de la Constitution (charge) et du 1° du II de l'article 34 de la LOLF (monopole de la loi de finances) d'instituer une compensation *via* des crédits budgétaires ou d'augmenter le montant d'une compensation existante en se plaçant juridiquement sur le terrain des dépenses, l'on pouvait considérer que la présence d'un gage dans un amendement signifiait que son auteur entend que la compensation nouvelle ou le supplément apporté à une mesure déjà en vigueur prenne la forme d'un mouvement en recettes.

Lors de l'examen du PLFSS ou d'un texte ordinaire autre que le PLF, un tel amendement devra comporter un gage simple pour la sécurité sociale et majorer une ressource déjà établie à son profit – compte tenu du monopole de la loi de finances pour le détournement des recettes de l'État ou l'affectation d'ITN (*cf. supra* 2 du A du I de la quatrième partie). Lors de l'examen du PLF, l'amendement devra à l'inverse veiller à ne pas compenser la baisse d'une recette sociale par la hausse d'une cotisation, puisque ce type de recettes est étranger au domaine de la loi de finances. Dans tous les cas, **les députés devront prendre garde à la différence entre la suppression ou la diminution d'une exonération compensée** (vertueuse tant pour l'État que pour la sécurité sociale) **et la suppression ou la diminution d'une compensation** (vertueuse pour l'État mais devant naturellement être gagée pour la sécurité sociale).

Par ailleurs, toujours sous la réserve de ne pas priver l'État ou la sécurité sociale du produit d'une recette dont l'un ou l'autre bénéficie déjà (monopoles précités), la modification de la clef de répartition d'une ressource partagée entre plusieurs ROBSS ou organismes satellites (sauf s'il s'agit de la répartition d'une ressource initialement établie au profit de l'État, qui fait aussi partie du monopole de la LFSS) peut figurer tant dans la LFSS que dans une autre loi (mais, une nouvelle fois, les dispositions relatives aux cotisations sociales n'ont pas leur place dans la loi de finances).

2. Les dépenses de la sécurité sociale

Si le 3° de l'article L.O. 111-3-6 et le 1° de l'article L.O. 111-3-12 du code de la sécurité sociale prévoient qu'elles peuvent, pour l'année en cours, se contenter d'un « *effet* » sur les dépenses des ROBSS, à l'image de la règle sur les recettes, le 1° de l'article L.O. 111-3-8 du code de la sécurité sociale dispose que les mesures concernant les dépenses doivent, pour l'année à venir ou cette année et les années ultérieures, « *affecte[r] directement l'équilibre financier* » des régimes et, pour les seules années ultérieures, « *présente[r] un caractère permanent* ».

Ainsi que l'a rappelé le Conseil d'État, l'objectif du législateur organique est de protéger les LFSS, donc le Parlement qui les examine, contre une multitude de dispositions relevant plus ou moins clairement du domaine social mais n'ayant sur les comptes de la sécurité sociale qu'un impact marginal, voire nul.

Cette distinction fonde l'irrecevabilité des « *cavaliers sociaux* » (cf. *infra* D du présent I).

Par exception, les amendements sur le tiers payant peuvent être jugés recevables par le président de la commission des finances lorsqu'ils demeurent dans le périmètre de la « *charge de trésorerie* ». Au regard de l'article 40 de la Constitution, il est donc possible d'envisager ce levier sur des actes isolés, mais non de le généraliser. Le Conseil constitutionnel a d'abord indiqué qu'un dispositif de tiers payant n'a pas pour seul objet de « *fixer des modalités d'organisation du système de santé* » mais aussi « *d'organiser les modalités selon lesquelles est assuré le paiement de la part prise en charge par l'assurance maladie et le recouvrement des franchises* » de manière générale⁽¹⁾, laissant entendre qu'une mesure sur le tiers-payant relevait du domaine partagé entre les lois relatives à la santé et les LFSS. Il a néanmoins plus récemment jugé étrangère au champ de la LFSS une disposition prévoyant que « *les organismes d'assurance maladie complémentaire mettent à la disposition des professionnels de santé des services numériques en vue de l'application du dispositif du tiers payant sur certaines prestations en matière d'optique, d'audiologie et de soins dentaires* »⁽²⁾.

3. La gestion, la trésorerie et la comptabilité de la sécurité sociale

Les dispositions relatives à la **gestion** des risques et aux règles d'organisation ou de gestion interne des ROBSS « *si elles ont pour effet de modifier les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale* », ainsi que celles relatives à la **trésorerie** et à la **comptabilité** des organismes entrant dans le champ de la LFSS relèvent de son domaine partagé.

Il est intéressant de noter que le Conseil constitutionnel a considéré qu'une extension de ce champ aux mesures de gestion n'ayant que des « *incidences* » sur l'équilibre serait contraire aux exigences constitutionnelles⁽³⁾.

4. La dette de certains établissements de santé ou médico-sociaux

Brièvement évoquée *supra*, une modification fondamentale apportée par la loi organique du 14 mars 2022 tient à ce que des mesures antérieurement étrangères au domaine de la LFSS intègrent son domaine facultatif : « *si elles ont pour effet de modifier les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale, les dispositions ayant un effet sur : a) la dette des établissements de santé relevant du service public hospitalier ; b) la dette des établissements*

(1) *Décision n° 2015-727 DC du 21 janvier 2016* – Loi de modernisation de notre système de santé (cons. 45 à 51).

(2) *Décision n° 2021-832 DC du 16 décembre 2021* – Loi de financement de la sécurité sociale pour 2022 (par. 35).

(3) *Décision n° 2010-616 DC du 10 novembre 2010* – Loi organique relative à la gestion de la dette sociale (cons. 8 et 9).

médico-sociaux publics et privés à but non lucratif financés en tout ou partie par les ROBSS et soumis à un objectif de dépenses ».

Si le *b* du 1° de l'article 2 de la loi organique n° 2020-991 du 7 août 2020 relative à la dette sociale et à l'autonomie avait déjà modifié la LOLFSS pour que la LFSS puisse accueillir des dispositions « *ayant un effet sur la dette des ROBSS* » alors qu'elles devaient auparavant être directement « *relatives* » à un passif déjà constitué au détriment d'un régime ⁽¹⁾, une telle rédaction avait tout de même conduit le législateur financier social à retenir, pour la reprise de 13 milliards d'euros de la dette agrégée des établissements publics de santé, un circuit suivant lequel l'assurance maladie versait les dotations nécessaires à son remboursement aux établissements concernés, la sollicitation de la trésorerie de l'ACOSS étant neutralisée par un transfert à la CADES, plutôt que par l'intervention directe de cette dernière ⁽²⁾. La commission des affaires sociales du Sénat avait considéré qu'un tel schéma ne satisfaisait pas aux exigences organiques, même modifiées ⁽³⁾, mais le Conseil constitutionnel n'avait pu se prononcer, faute d'être saisi de la LFSS pour 2021.

La dernière révision de la LOLFSS clarifie cette question.

Au regard de l'article 40 de la Constitution, l'introduction de mesures ayant un effet sur la dette des établissements de santé ou médico-sociaux, ainsi que leur modification dans un sens constitutif d'une charge publique, ne pourront résulter que d'initiatives du Gouvernement et les amendements parlementaires les concernant ne pourront que proposer une économie pour les comptes sociaux.

5. L'information du Parlement sur l'application des LFSS

Toute loi ordinaire autre qu'une LFSS peut, sans préjudice de l'application de l'article 45 de la Constitution, comporter des dispositions relatives à l'information du Parlement sur les finances sociales.

Dans le cadre de l'examen des PLFSS, la recevabilité suit toutefois des critères plus stricts, car les amendements formulant une demande de rapport doivent améliorer « *l'information et le contrôle du Parlement sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale* ». Chacun de ces termes a expressément été retenu par le 5° de l'article L.O. 111-3-6, le 6° de l'article L.O. 111-3-7, le 4° de l'article L.O. 111-3-8 et le 8° de l'article L.O. 111-3-12 du code de la

(1) *M. Paul Christophe, Rapport de la commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi organique relatif à la dette sociale et à l'autonomie, Assemblée nationale, 9 juin 2020, n° 3066 (XV^{ème} législature).*

(2) *M. Thomas Mesnier, Mmes Caroline Janvier et Monique Limon, MM. Cyril Isaac-Sibille et Paul Christophe, Rapport sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2021, Assemblée nationale, 14 octobre 2020, n° 3342 (XV^{ème} législature).*

(3) *M. Jean-Marie Vanlerenberghe, Mme Corinne Imbert, M. René-Paul Savary, Mmes Élisabeth Doineau et Pascale Gruny, M. Philippe Moullier, Rapport sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2021, Sénat, 4 novembre 2020, n° 107 (session ordinaire 2020-2021) ; compte rendu de la séance publique unique du Sénat du 13 novembre 2020.*

sécurité sociale, pour que le PLFSS ne se transforme pas en projet de loi portant diverses mesures sociales.

D. LE DOMAINE INTERDIT AUX LFSS : LES « CAVALIERS SOCIAUX »

Sont étrangères au champ des LFSS les dispositions concernant les organismes autres que les ROBSS ou leurs organismes satellites, celles dont l'effet sur leurs ressources ou leurs charges est insuffisant, voire nul – le principal cas étant celui des mesures relatives à la santé et non à la sécurité sociale –, et celles modifiant la maquette de cette catégorie de loi. Elles sont donc déclarées irrecevables par le président de la commission des finances ou censurées par le Conseil constitutionnel (cf. annexe n° 4).

La jurisprudence du Conseil constitutionnel donne une définition négative des « cavaliers sociaux » : « *ces dispositions n'ont pas d'effet ou un effet trop indirect sur les dépenses ou les recettes des régimes obligatoires de base ou des organismes concourant à leur financement et ne sont pas relatives aux modalités de recouvrement des cotisations et contributions affectées à ces régimes et organismes, ni aux règles portant sur la gestion des risques par ces mêmes régimes ou organismes. Elles ne relèvent pas non plus des autres catégories mentionnées au paragraphe V de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale* ⁽¹⁾. Dès lors, elles ne trouvent pas leur place dans une loi de financement de la sécurité sociale ».

1. Les organismes hors du champ de la loi de financement

Un amendement qui ne concerne ni des ROBSS, ni des organismes concourant à leur financement, à l'amortissement de leur dette ou à la mise en réserve de recettes à leur profit, n'a pas sa place dans la LFSS.

Sont concernés les **régimes complémentaires obligatoires ou facultatifs** d'assurance maladie – c'est-à-dire les assurances, mutuelles et institutions de prévoyance – ou d'assurance vieillesse – à l'image de l'Association générale des institutions de retraite complémentaire des cadres et de l'Association pour le régime de retraite complémentaire des salariés (AGIRC-ARRCO) ou de l'Institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'État et des collectivités publiques (IRCANTEC) – ou des prestations complémentaires (voire étrangères à la sécurité sociale) des régimes intégrés.

Il en va de même des **régimes de retraite supplémentaire**, qui prennent la forme de produits d'épargne facultatifs, individuels ou collectifs.

(1) Avec la loi organique n° 2022-354 du 14 mars 2022, le domaine facultatif de la LFSS fait désormais l'objet de plusieurs références et non d'un paragraphe unique ; elles sont toutes rappelées dans le présent rapport.

Ont, de ce fait, été jugées étrangères au domaine de la LFSS l'interdiction de créer des régimes de retraite complémentaires facultatifs ⁽¹⁾, l'association des organismes d'assurance maladie complémentaires aux recours des organismes de sécurité sociale contre les tiers responsables ⁽²⁾ ou la mise à la disposition de services numériques par les organismes d'assurance maladie complémentaire au profit des professionnels de santé en vue de l'application du tiers payant sur certaines prestations en matière d'optique, d'audiologie et de soins dentaires ⁽³⁾.

2. Les dispositions sans effet sur les recettes de la sécurité sociale

Les seules recettes que la LFSS peut modifier sont celles des régimes de base et des organismes concourant à leur financement et à la gestion de leur dette ou gérant des dépenses relevant de l'ONDAM.

Ce champ exclut donc la recevabilité des amendements concernant les ressources qui, d'une nature ou d'une autre, sont entièrement ou principalement attribuées à d'autres personnes publiques : contributions au profit des régimes d'assurance chômage et de protection complémentaire ou supplémentaire, impôts de l'État, des collectivités territoriales et de leurs établissements, *etc.*

Le Conseil constitutionnel a jugé que la simple affectation du produit de sanctions à telle caisse gestionnaire d'un ROBSS ou tel organisme satellite (en l'espèce à la CNAM et à l'ANSM dans le cas où respectivement les pharmaciens et les grossistes-répartiteurs méconnaîtraient certaines obligations légales) ne suffisait pas à rattacher les dispositions concernées au domaine des LFSS et qu'il en allait de même d'une mesure relative à la « *cession à titre gratuit de biens meubles acquis par l'Agence nationale de santé publique* » ⁽⁴⁾.

3. Les dispositions sans effet sur les dépenses de la sécurité sociale

À rebours de la tentation qui parfois affleure dans les initiatives du Gouvernement et de certains membres du Parlement, le cadre organique prévoit que l'examen du texte qui depuis 1996 a remplacé le budget social de la Nation a un champ plus limité que celui que l'article 36 du Règlement de l'Assemblée nationale retient pour qualifier les « *affaires sociales* ».

Sauf à de rares exceptions que le président de la commission des finances et le Conseil constitutionnel prennent en compte, par exemple lorsqu'elles sont nécessaires que pour assurer la solidité juridique d'un dispositif en opérant des

(1) *Décision n° 2006-544 DC du 14 décembre 2006* – Loi de financement de la sécurité sociale pour 2007 (cons. 10 et 11).

(2) *Décision n° 2014-706 DC du 18 décembre 2014* – Loi de financement de la sécurité sociale pour 2015 (cons. 43 et 44).

(3) *Décision n° 2021-832 DC du 16 décembre 2021* – Loi de financement de la sécurité sociale pour 2022 (par. 35).

(4) *Ibid.* (par. 36, 51, 57 et 63).

coordinations, le budget de la sécurité sociale n'a pour objet ni l'emploi, ni les relations du travail et la formation professionnelle, ni la santé et la solidarité, ni les politiques relatives aux personnes âgées et handicapées ou à la famille lorsqu'elles ne constituent pas des prestations de sécurité sociale, ni l'insertion, ni le logement.

De nombreux cas d'irrecevabilité ou de censure par le Conseil constitutionnel en découlent chaque année.

a. L'aménagement de procédures

Comme indiqué *supra*, le 2° de l'article L.O. 111-3-8 et le 6° de l'article L.O. 111-3-12 du code de la sécurité sociale incluent les « *règles relatives à la gestion des risques, d'organisation ou de gestion interne des ROBSS* », dans le champ de la LFSS sous la réserve qu'elles « [aient] *pour objet ou pour effet de modifier les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale* ».

Parce qu'un tel cas de figure ne se confirmait pas, le Conseil constitutionnel a censuré :

– sous la XIV^{ème} législature, des mesures touchant aux juridictions compétentes en matière de sécurité sociale, aux modalités de nomination des agents des caisses, à la dématérialisation des certificats d'existence des bénéficiaires d'une pension de retraite résidant hors de France ou aux démarches administratives nécessaires au renouvellement d'une allocation ;

– sous la XV^{ème} législature (*cf.* annexe n° 4), des dispositions relatives à la publication des données des branches – médicaments remboursés, identifiants fiscaux, places en crèches –, à la mise en place de campagnes d'information au profit des assurés ou des professionnels, à la facturation dématérialisée par les hôpitaux ou encore aux modalités suivant lesquelles certains prestataires associés aux régimes peuvent être sanctionnés à raison de la méconnaissance d'obligations de service public (gestion de stocks, *etc.*).

Suivant la même ligne, le président de la commission des finances a jugé irrecevables des amendements sur la composition du conseil d'administration des caisses, du Haut Conseil des nomenclatures, du CEPS ou de la commission de suivi de la tarification à l'acte, l'accréditation des organismes auditant divers établissements, le caractère « *pédagogique* » des informations relatives aux cotisations sur les bulletins de salaire, la transparence de l'utilisation de telle enveloppe, la méthodologie de l'ATIH ⁽¹⁾, par exemple en matière de certification de logiciels, ou les modalités de communication entre une branche et ses assurés ou les membres de telle profession (*cf. infra*).

(1) Voir également pour une solution identique concernant l'ANSM la décision n° 2021-832 DC du 16 décembre 2021 – Loi de financement de la sécurité sociale pour 2022 (par. 59).

Il faut noter que le Conseil constitutionnel a censuré la place dans une LFSS d'un article introduit par le Gouvernement aménageant le calendrier suivant lequel certains prestataires de services et distributeurs de matériel devaient satisfaire des exigences de certification sur la base d'un référentiel établi par la HAS. Dans le silence antérieur du juge constitutionnel et de la loi organique, donc au bénéfice du doute (la présidente de la commission des affaires sociales ayant été informée que le ministère des solidarités et de la santé chiffrait la mesure à « *un million d'euros* »), le président de la commission des finances avait été d'avis d'admettre sa mise en discussion ⁽¹⁾.

La recevabilité des amendements concernant la lutte contre la fraude aux prestations ou aux prélèvements sociaux est conditionnée au fait que les dispositifs aient une incidence juridique directe et certaine sur les comptes sociaux. N'ont par exemple pas pu venir en discussion des amendements se bornant à envisager la mise en place d'une « *stratégie* » ou le « *redéploiement d'effectifs* » pour cette fin.

Le président de la commission des finances a également proposé au Président de l'Assemblée nationale de déclarer irrecevable un amendement du Gouvernement au PLFSS pour 2022 souhaitant, sans aucun effet sur les comptes des ROBSS, permettre aux ARS, à une école et à plusieurs GIP d'accéder aux marchés portés par une centrale d'achat relevant du code des marchés publics.

Dans une optique proche, est nécessairement considéré comme « *cavalier social* » un amendement qui, bien qu'ayant un lien thématique avec une dépense des régimes de base ou de leurs organismes satellites, n'emporte aucune conséquence juridique sur le montant de celle-ci. Les dispositions dont l'objet est d'assurer un plus large recours à des dispositifs de protection sociale sans modifier les caractéristiques de ces dispositifs ne sauraient désormais, compte tenu de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, trouver leur place en loi de financement de la sécurité sociale. Il en va par exemple ainsi d'une disposition prévoyant qu'est systématiquement proposé un acte déjà remboursé sans modifier les caractéristiques de l'acte, ses conditions de remboursement ou ses bénéficiaires ⁽²⁾.

(1) Ibid. (par. 58 et 63).

(2) À l'inverse, le Conseil constitutionnel a jugé que la « création d'un entretien postnatal précoce obligatoire » était conforme au cadre organique en tant que cet acte pris en charge était « distinct des examens prénataux et postnataux obligatoires » et emportait donc une dépense nouvelle ; décision n° 2021-832 DC du 16 décembre 2021 – Loi de financement de la sécurité sociale pour 2022 (par. 33).

b. Les missions d'autres personnes que la sécurité sociale

Il convient une nouvelle fois de souligner que la LFSS ne porte que sur les organismes gestionnaires des allocations de base des branches maladie, famille, accidents du travail-maladies professionnelles, vieillesse et autonomie, ainsi que de ceux figurant à l'annexe II jointe à chaque PLFSS (ancienne annexe VIII).

Sont donc irrecevables les amendements portant sur :

– les **charges des régimes autres que les ROBSS**, comme les dépassements d'honoraires ou les chambres individuelles dans les établissements (remboursés par les complémentaires), ainsi que le droit à l'oubli en matière bancaire ou assurancielle pour les personnes atteinte d'une pathologie grave. Dans le cas des régimes d'assurance maladie complémentaires obligatoires, la frontière avec les régimes obligatoires de base étant poreuse, la place en loi de financement pourra être retenue ou écartée au cas par cas ;

– **diverses mesures inscrites dans la loi de finances** comme le compte d'affectation spéciale *Pensions*, la mission *Régimes sociaux et de retraite* ou des indemnités spécifiques (Harkis, Chibanis, etc.) ;

– des **prestations servies par l'État**, à l'image du revenu de solidarité active (RSA) dans certains cas, des aides personnalisées au logement (APL) ou médicale d'État (AME), des allocations de solidarité versées aux personnes âgées (ASP), aux adultes handicapés (AAH), de solidarité spécifique (ASS), pour les demandeurs d'asile (ADI), de l'hébergement d'urgence ou de l'aide juridictionnelle et des bourses scolaires ;

– des **dispositifs relevant des collectivités territoriales**, comme le RSA dans d'autres cas, l'aide sociale à l'enfance (ASE), la protection maternelle et infantile (PMI) ou les services d'incendie et de secours (SDIS) pour les départements, ainsi que l'offre des centres d'action sociale pour les communes ou intercommunalités ;

– l'**indemnisation du chômage** par l'Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (UNÉDIC) ou l'aide au retour à l'emploi (ARE) versée par Pôle emploi.

À ce titre, le précédent rapport sur la recevabilité financière ⁽¹⁾ évoquait l'irrecevabilité d'amendements touchant au partage de la charge du congé maternité entre employeurs et salariés ou à la simplification de la présentation des cotisations et contributions salariales sur la feuille de paie.

Peuvent également être citées les censures du Conseil constitutionnel à l'encontre de dispositions renforçant les obligations de contrôle des donneurs

(1) Rapport n° 4546 de M. Gilles Carrez, précité.

d'ordre sur les entreprises sous-traitantes en matière de lutte contre le travail dissimulé⁽¹⁾, ouvrant au salarié la possibilité de convertir un repos compensateur de remplacement en une majoration salariale⁽²⁾, changeant le calcul des contributions dues par les employeurs à l'assurance chômage⁽³⁾ ou prévoyant l'expérimentation de plateformes placées auprès des caisses primaires d'assurance maladie afin de prévenir la désinsertion professionnelle⁽⁴⁾.

Suivant cette jurisprudence, le président de la commission des finances a jugé irrecevables des amendements relatifs à France compétences, au groupement d'intérêt public (GIP) pour l'enfance en danger, à l'action des mairies contre l'exposition face aux gaz radioactifs, à diverses formes de congé relevant du seul code du travail et n'ouvrant droit à aucune indemnité journalière, aux activités pouvant par dérogation être exercées pendant un arrêt maladie, au contrôle des normes européennes sur le travail détaché ou les températures sur le lieu de travail, à l'activité partielle ou encore à la portabilité des contrats de mutuelle pour les salariés licenciés.

A fortiori, n'ont pas leur place dans la LFSS des amendements sur les personnes habilitées à délivrer des actes de décès, les conditions de saisine du juge des enfants, les pays dont les documents d'état civil sont réputés authentiques ou encore la régulation d'entreprises (réquisition, secret des affaires, etc.), même dans l'hypothèse où ces dernières interviendraient aux côtés des ROBSS.

c. Les mesures relatives à l'organisation des soins ou à la prévention

À moins d'avoir une conséquence directe sur les charges des régimes de sécurité sociale – laquelle irait nécessairement dans le sens d'une économie, compte tenu de l'article 40 de la Constitution –, n'ont pas leur place dans la loi de financement de la sécurité sociale des amendements portant sur la santé en tant que politique publique ou activité professionnelle : statut, limite d'âge⁽⁵⁾, formation, rémunération, encadrement ordinal ou prérogatives techniques des personnels soignants et non soignants, qu'ils soient de droit public ou en exercice libéral, organisation et implantation des établissements de santé ou sociaux et médico-sociaux, ainsi que des officines de biologie, dispensaires et infirmeries, questions scientifiques ou commerciales sur les médicaments et dispositifs

(1) *Décision n° 2005-528 DC du 15 décembre 2005* – Loi de financement de la sécurité sociale pour 2006 (cons. 28).

(2) *Décision n° 2007-558 DC du 13 décembre 2007* – Loi de financement de la sécurité sociale pour 2008 (cons. 11 et 12).

(3) *Décision n° 2019-795 DC du 20 décembre 2019* – Loi de financement de la sécurité sociale pour 2020 (par. 21 à 25).

(4) *Ibid.* (par. 74 et 75).

(5) *Décision n° 2016-742 DC du 22 décembre 2016* – Loi de financement de la sécurité sociale pour 2017 (par. 73 à 75).

médicaux ⁽¹⁾, pharmaco- et matéro-vigilance, *etc.* sont autant de « *cavaliers sociaux* ».

Sans exhaustivité, peuvent être cités au titre des amendements jugés irrecevables par le président de la commission des finances ceux qui concernaient la sécurité des essais cliniques ou de la radiologie, l'ergonomie du système national des données de santé (SNDS) ou du dossier médical partagé (DMP), le format des ordonnances médicales, la publicité des négociations avec les industries du médicament ⁽²⁾, la création de divers indicateurs ou référentiels, les diplômes, les stages, les critères d'installation, le cumul d'activités ou encore la déontologie des membres de telle profession, la mutualisation des hélicoptères des SAMU, des SDIS, des pelotons de gendarmerie en haute montagne (PGHM) et des compagnies républicaines de sécurité (CRS), les procédures afférentes aux commandes des pharmacies à usage interne (PUI) ou aux factures émises par les centres médico-sociaux ⁽³⁾, la responsabilité civile des médecins ou la représentativité de leurs syndicats, l'architecture des maisons de naissance, les horaires de la permanence des soins, la nomination de référents par la direction générale de l'offre de soins (DGOS) ou à l'inverse par les patients, les règles à suivre lors d'un prélèvement sanguin ou pour établir le degré de correction de verres et lentilles optiques.

Le Président de l'Assemblée nationale, après avoir consulté le président de la commission des finances, a jugé comme étant des « *cavaliers sociaux* » deux amendements du Gouvernement modifiant le code de la santé publique au sujet, pour l'un, de la couverture, par l'assurance civile de leur hôpital de rattachement, des médecins libéraux participant à la régulation du service d'accès aux soins (SAS) et, pour l'autre, de l'exercice des infirmiers en pratique avancée (IPA).

N'entrent pas non plus dans le champ de la LFSS des dispositions qui, alors même qu'il pourrait être soutenu qu'elles réduiraient les dépenses des ROBSS par leur dimension préventive, appartiennent au domaine de la prévention en santé publique. Parce qu'un tel effet est trop indirect, accessoire ou indiscernable, ont été déclarés irrecevables des amendements sur la qualité des aliments, l'interdiction de la publicité pour les boissons sucrées, le conditionnement du protoxyde d'azote, le contrôle des ventes de tabac par la police municipale ou de cigarettes électroniques par l'ANSES, le classement des déchets infectieux, les navires soumis à l'obligation d'emporter des éthylotests ou le rehaussement des normes de transport des personnes handicapées.

(1) *Décision n° 2021-832 DC du 16 décembre 2021 – Loi de financement de la sécurité sociale pour 2022 (par. 56, 57, 58 et 59).*

(2) *Voir de façon comparable la décision n° 2017-756 DC du 21 décembre 2017 – Loi de financement de la sécurité sociale pour 2018 (par. 56 à 62).*

(3) *Voir de façon comparable la décision n° 2012-659 DC du 13 décembre 2012 – Loi de financement de la sécurité sociale pour 2013 (cons. 88).*

Le Conseil constitutionnel a jugé que le seul fait de prévoir, dans le cadre d'expérimentations, la participation du fonds d'intervention régional (FIR) à un projet en matière d'imagerie médicale, celle de la CNSA à la mise en place d'une carte professionnelle pour les intervenants à domicile ou celle de l'ARS à une plateforme d'appui gériatrique pour certains professionnels ne saurait attirer les dispositions concernées dans le domaine des LFSS car elles « *n'ont pas d'effet ou ont un effet trop indirect sur les dépenses des ROBSS* » ; constitue aussi un « *cavalier social* » la soumission de l'activité des centres de santé exerçant dans les domaines dentaire ou ophtalmologique à de nouvelles obligations ⁽¹⁾.

4. Les demandes de rapport ne portant pas sur l'application des LFSS

Dans le cadre de l'examen des PLFSS, les amendements formulant une demande de rapport doivent améliorer « *l'information et le contrôle du Parlement sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale* » et cette formulation implique une vérification stricte.

À l'évidence, les rapports ne peuvent porter sur des dispositions législatives qui seraient elles-mêmes des « *cavaliers sociaux* ». Ont donc été écartés à l'Assemblée nationale ou censurés par le Conseil constitutionnel des amendements ou dispositions souhaitant que soient évalués la situation particulière d'établissements de santé ⁽²⁾, la couverture vaccinale, les risques de l'aluminium, la régulation médicale téléphonique, la profession des masseurs-kinésithérapeutes, le sommeil, les soins bucco-dentaires, la prévention de l'alcoolisme ou l'égalité entre les femmes et les hommes.

Fort logiquement, les rapports doivent aider la représentation nationale dans sa mission de contrôle de l'action du Gouvernement et d'évaluation des politiques publiques, ce qui exclut toute étude dont le destinataire serait l'exécutif lui-même, les caisses ou une autorité indépendante.

Les rapports doivent **porter sur des mesures existantes et renoncer à tout caractère prospectif**, de sorte que l'irrecevabilité frappe les amendements visant à aborder un quelconque paramètre de gestion, comme le ratio d'encadrement des résidents des EHPAD, ou une prestation nouvelle que pourrait fournir un ROBSS, à l'image de la mise à disposition gratuite de préservatifs dans les collèges et lycées, du versement de telle indemnité à un public qui n'y est pas éligible ou de la prise en charge d'un acte remboursé à un niveau jugé trop bas, de l'opportunité d'un plan d'investissement pour le virage ambulatoire, de l'intégration de l'AME à la protection universelle maladie (PUMA).

(1) *Décision n° 2021-832 DC du 16 décembre 2021* – Loi de financement de la sécurité sociale pour 2022 (par. 27, 29, 31 et 53).

(2) *Décision n° 2010-620 DC du 16 décembre 2010* – Loi de financement de la sécurité sociale pour 2011 (cons. 19 et 20).

Enfin, le fait que la LOLFSS retienne les mots « *application des LFSS* » signifie que **les rapports ne sont recevables que s'ils ont pour objet central une disposition précise d'une LFSS déjà publiée (en faisant référence de manière claire et exacte à tel article issu d'une telle loi)**, si bien que le président de la commission des finances déclare irrecevables les amendements qui soit citent une disposition résultant d'un autre texte, soit contournent cette règle et ont simplement pour objet de donner à leur auteur l'occasion de prendre la parole sur un sujet plus ou moins proche des ressources et des charges des ROBSS.

Le Conseil constitutionnel a ainsi censuré une demande de rapport sur « *l'amélioration de la couverture AT-MP de certains travailleurs indépendants* », alors même que l'amendement se greffait à un article de la loi déferée qui modifiait spécifiquement la couverture sociale de ces travailleurs ⁽¹⁾ ; cette rigueur souligne que ne sont pas admis les rapports ne portant pas strictement sur l'application d'une disposition spécifique d'une LFSS antérieure.

5. Les dispositions empiétant sur le domaine organique

Outre ceux ayant pour conséquence de repousser l'horizon d'amortissement de la dette sociale (*cf. infra*), ne sont pas recevables dans une LFSS les amendements relatifs à la maquette elle-même de ce texte ; pour la modifier, c'est la LOLFSS, de rang supérieur, qu'il convient de réviser.

Puisque « *les dispositions [des LFSS] qui ont pour objet de fixer le contenu de la LFSS ou celui de ses annexes [seraient] adoptées au terme d'une procédure contraire à la Constitution* » ⁽²⁾, le Conseil constitutionnel a censuré des articles contraignant le montant d'un sous-objectif de l'ONDAM ou prévoyant l'enrichissement des données figurant dans une annexe du PLFSS – en l'occurrence, les programmes de qualité et d'efficience (PQE), auxquels se sont substitués les rapports d'évaluation des politiques de sécurité sociale (REPSS).

Sous la XV^{ème} législature, ont été jugés irrecevables des amendements modifiant la liste des sous-ONDAM ou leur intitulé, changeant la liste ou la maquette des annexes du PLFSS, voire modifiant directement la LOLFSS.

(1) *Décision n° 2021-832 DC du 16 décembre 2021 – Loi de financement de la sécurité sociale pour 2022 (par. 47 et 48).*

(2) *Décision n° 2010-620 DC du 16 décembre 2010 – Loi de financement de la sécurité sociale pour 2011 (cons. 21 et 22).*

II. LE CAS PARTICULIER DE LA DETTE SOCIALE

La récurrence des soldes négatifs au cours des différents exercices a entraîné la constitution d'une dette pour l'ensemble des régimes de sécurité sociale, qui se décompose entre les déficits portés en trésorerie par la Caisse nationale des URSSAF – anciennement, l'ACOSS – et les passifs transférés à la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES).

Des règles de recevabilité particulière s'appliquent aux amendements concernant la dette publique apurée par la CADES.

En effet, l'article 4 *bis* de l'ordonnance n° 96-50 du 24 janvier 1996 relative au remboursement de la dette sociale dispose, depuis sa modification par l'article 20 de la loi organique n° 2005-881 du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale, que « *tout nouveau transfert de dette à la CADES est accompagné d'une augmentation des recettes de la caisse permettant de ne pas accroître la durée d'amortissement de la dette sociale* »⁽¹⁾. Or le Conseil constitutionnel a jugé que cette disposition était de nature organique⁽²⁾. Par conséquent, il en résulte que **seule une loi organique *ad hoc* peut accroître la durée d'amortissement de la dette sociale.**

Un amendement transférant de nouveaux déficits à la CADES ou diminuant ses ressources est donc irrecevable dès lors qu'il est déposé à l'occasion de l'examen de tout autre texte qu'un projet de loi organique consacrée à la dette portée par la CADES.

Néanmoins, même à l'occasion de l'examen d'un tel projet de loi organique, **la réduction des financements de la CADES ne peut être compensée par un gage classique.** Par exemple, les droits mentionnés au chapitre -IV du titre I^{er} du livre III du code des impositions sur les biens et services sont levés sur la consommation des tabacs alors que le deuxième alinéa de l'article 4 *bis* de l'ordonnance du 24 janvier 1996 indique que les recettes de cette caisse doivent être assises sur « *l'ensemble des revenus perçus par les contribuables personnes physiques* » ou prendre la forme de « *prélèvements sur les fonds des organismes chargés de la mise en réserve de recettes au profit des ROBSS* ».

Le président de la commission des finances a ainsi jugé que ne pouvait être discuté un amendement excluant certains revenus du patrimoine et de placement de la base de calcul de la CRDS. Dans une approche favorable à l'initiative parlementaire, il admet cependant les amendements gagés diminuant indistinctement la CRDS et la fraction de CSG affectée à la CADES à la condition

(1) Article 20 de la loi organique n° 2005-881 du 2 août 2005 précitée modifiant la loi organique n° 96-646 du 22 juillet 1996 précitée.

(2) Décision n° 2005-519 DC du 29 juillet 2005, Loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale (cons. 39 et 40).

que tel ne soit pas l'objet de l'amendement, mais seulement son effet indistinct parmi celui qu'il emporte pour les prélèvements sociaux ⁽¹⁾.

Une complexité supplémentaire tient à ce qu'un amendement ne saurait proposer l'affectation d'une part existante ou d'une fraction nouvelle du produit de l'impôt sur le revenu (IR) à la CADES pour compenser la baisse de ses recettes. En effet, le III de l'article 2 de la LOLF ⁽²⁾ dispose que « *l'affectation, totale ou partielle, à une autre personne morale d'une ressource établie au profit de l'État ne peut résulter que d'une disposition de loi de finances* ».

Enfin, le contrôle au titre de l'article 4 *bis* de l'ordonnance du 24 janvier 1996 s'effectue d'une façon particulière – mais favorable à l'initiative parlementaire – dès lors que sont examinés conjointement un projet de loi organique reportant le terme de l'amortissement de la dette sociale et un projet de loi ordinaire dans lequel il est traité des recettes affectées à la CADES à cette fin.

Dans ce cas de figure, dont les deux dernières manifestations se trouvent en 2010 ⁽³⁾ et en 2020 ⁽⁴⁾, l'appréciation de la recevabilité des amendements au projet de loi ordinaire doit prendre en considération ce qui est proposé au projet de loi organique. Dès lors que la durée d'amortissement de la dette portée par la CADES est allongée, il est alors possible d'amortir cette dette avec des ressources moindres. L'exigence de compensation résultant de la LOLFSS, destinée à s'assurer que l'horizon d'extinction de la CADES ne sera pas plus éloigné que ce qu'a prévu le législateur organique, peut alors être satisfaite de façon inversée : le fait de déposer un amendement de report de la durée d'amortissement sur le texte organique couvre le dépôt d'un amendement amoindrissant les recettes de la CADES sur le texte ordinaire.

Ce cas, exceptionnel, de recevabilité croisée entre deux projets de lois, ne fait pas obstacle à l'application de l'article 40 de la Constitution. Autant l'allongement de la durée d'amortissement n'est pas considéré comme une charge, parce que la dépense a déjà été consentie lorsque s'est formé le déficit ⁽⁵⁾ et que les taux d'intérêt sont un paramètre extérieur au contrôle du président de la

(1) Par exemple au moyen de la formule « l'ensemble des cotisations et contributions sociales d'origine légale ou conventionnelle ».

(2) Cette disposition remplace, à compter du dépôt du PLF pour 2023, celle figurant jusqu'à présent à l'article 36 de la LOLF.

(3) Projets qui sont devenus la loi organique n° 2010-1380 du 13 novembre 2010 relative à la gestion de la dette sociale et la loi n° 2010-1594 du 20 décembre 2010 de financement de la sécurité sociale pour 2011.

(4) Projets qui sont devenus la loi organique n° 2020-991 du 7 août 2020 relative à la dette sociale et à l'autonomie et la loi n° 2020-992 du même jour relative à la dette sociale et à l'autonomie.

(5) L'apurement du principal de la dette publique n'est d'ailleurs pas traité comme une charge par la comptabilité maastrichtienne. Cf. Direction générale des statistiques de la Commission européenne (EUROSTAT), Guide pratique sur le système européen des comptes 2020 (version du 4 décembre 2013) : « la définition de la dette publique, dans le contexte du contrôle budgétaire, s'écarte du stock total des passifs ; aucun passif en capital ne devrait être enregistré pour les unités d'administration publique » (points n°s 20.143 et 20.145).

commission des finances, autant la perte de recettes demeure effective et doit donc être compensée – mais un gage classique suffit à assurer cette compensation.

En tout dernier lieu, **la réintégration, au passif de la Caisse nationale des URSSAF ou d'un autre organisme de sécurité sociale, d'une dette qui avait été ou aurait dû être transférée à la CADES demeure une charge.** Au contraire de la CADES, ces autres structures n'apurent pas leur situation négative, mais la refinancent par des emprunts supplémentaires.

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa première réunion du mercredi 23 février 2022, la commission a examiné le rapport d'information de M. le président Éric Woerth sur la recevabilité financière des initiatives parlementaires et la recevabilité organique des amendements à l'Assemblée nationale.

En application de l'article 145 du Règlement, elle a autorisé la publication de ce rapport d'information.

ANNEXE N° 1 : DONNÉES STATISTIQUES EN MATIÈRE DE RECEVABILITÉ FINANCIÈRE SOUS LA XVÈME LÉGISLATURE

RECEVABILITÉ FINANCIÈRE DES AMENDEMENTS DÉPOSÉS EN SÉANCE PUBLIQUE

| Sessions ordinaires et extraordinaires | Nombre d'amendements déposés | Nombre d'amendements irrecevables | Taux d'amendements irrecevables |
|--|------------------------------|-----------------------------------|---------------------------------|
| XII^{ème} législature | 243 805 | 24 612 | 10,2 % |
| 2002-2003 | 36 053 | 2 901 | 8,0 % |
| 2003-2004 | 27 073 | 1 892 | 7,0 % |
| 2004-2005 | 26 469 | 645 | 2,4 % |
| 2005-2006 | 147 861 ⁽¹⁾ | 18 575 | 12,6 % |
| 2006-2007 | 6 349 | 599 | 9,4 % |
| XIII^{ème} législature | 70 407 | 3 444 | 4,9 % |
| 2007-2008 | 15 295 | 503 | 3,3 % |
| 2008-2009 | 19 704 | 1 100 | 5,6 % |
| 2009-2010 | 23 776 | 920 | 3,9 % |
| 2010-2011 | 10 147 | 877 | 8,6 % |
| 2011-2012 | 1 485 | 44 | 3,0 % |
| XIV^{ème} législature | 112 297 | 5 043 | 4,5 % |
| 2012-2013 | 34 030 | 1 161 | 3,4 % |
| 2013-2014 | 21 051 | 1 234 | 5,9 % |
| 2014-2015 | 26 047 | 1 172 | 4,5 % |
| 2015-2016 | 22 831 | 892 | 3,9 % |
| 2016-2017 | 8 338 | 584 | 7,0 % |
| XV^{ème} législature | 199 052 | 16 623 | 8,4 % |
| 2017-2018 | 32 027 | 1 528 | 4,8 % |
| 2018-2019 | 32 565 | 1 877 | 5,8 % |
| 2019-2020 | 70 654 ⁽²⁾ | 6 657 | 9,4 % |
| 2020-2021 | 46 483 | 3 696 | 8,0 % |
| 2021-2022 ⁽³⁾ | 17 323 | 2 865 | 16,5 % |

RECEVABILITÉ FINANCIÈRE DES AMENDEMENTS DÉPOSÉS EN SÉANCE PUBLIQUE SUR LES TEXTES FINANCIERS

| Sessions ordinaires et extraordinaires | Nombre d'amendements déposés | Nombre d'amendements irrecevables | Taux d'amendements irrecevables |
|--|------------------------------|-----------------------------------|---------------------------------|
| XV^{ème} législature | 50 549 | 8 680 | 17,2 % |
| 2017-2018 | 6 571 | 746 | 11,4 % |
| 2018-2019 | 8 833 | 1 079 | 12,2 % |
| 2019-2020 | 13 269 | 1 954 | 14,7 % |
| 2020-2021 | 12 286 | 2 718 | 22,1 % |
| 2021-2022 ⁽⁴⁾ | 9 590 | 2 183 | 22,8 % |

(1) Dont 137 665 amendements déposés sur le projet de loi relatif au secteur de l'énergie examiné lors de la session extraordinaire 2005-2006 et adopté lors de la session ordinaire 2006-2007.

(2) Dont 41 888 amendements déposés sur le projet de loi instituant un système universel de retraite.

(3) Au 1^{er} février 2022.

(4) À la même date.

**RECEVABILITÉ FINANCIÈRE DES AMENDEMENTS DÉPOSÉS EN SÉANCE PUBLIQUE
SUR TOUT AUTRE TEXTE QUE LES TEXTES FINANCIERS**

| Sessions ordinaires et extraordinaires | Nombre d'amendements déposés | Nombre d'amendements irrecevables | Taux d'amendements irrecevables |
|--|------------------------------|-----------------------------------|---------------------------------|
| XV^{ème} législature | 148 503 | 7 943 | 5,3 % |
| 2017-2018 | 25 456 | 782 | 3,4 % |
| 2018-2019 | 23 732 | 798 | 3,9 % |
| 2019-2020 | 57 385 | 4 703 | 8,3 % |
| 2020-2021 | 34 197 | 978 | 3,1 % |
| 2021-2022 ⁽¹⁾ | 7 733 | 682 | 8,8 % |

TAUX DE RENVOI DES AMENDEMENTS DÉPOSÉS EN SÉANCE PUBLIQUE

| Sessions ordinaires et extraordinaires | Nombre d'amendements déposés | Nombre d'amendements renvoyés | Taux d'amendements renvoyés |
|--|------------------------------|-------------------------------|-----------------------------|
| XV^{ème} législature | 199 052 | 64 251 | 32,3 % |
| 2017-2018 | 32 027 | 8 459 | 26,4 % |
| 2018-2019 | 32 565 | 10 483 | 32,2 % |
| 2019-2020 | 70 654 | 21 883 | 31,0 % |
| 2020-2021 | 46 483 | 13 412 | 28,9 % |
| 2021-2022 ⁽²⁾ | 17 323 | 10 014 | 57,8 % |

RECEVABILITÉ DES AMENDEMENTS DÉPOSÉS EN COMMISSION DES FINANCES

| Sessions ordinaires et extraordinaires | Nombre d'amendements déposés | Nombre d'amendements irrecevables | Taux d'amendements irrecevables |
|--|------------------------------|-----------------------------------|---------------------------------|
| XV^{ème} législature | 20 115 | 3 646 | 18,1 % |
| 2017-2018 | 2 672 | 351 | 13,1 % |
| 2018-2019 | 4 211 | 722 | 17,1 % |
| 2019-2020 | 5 650 | 943 | 16,7 % |
| 2020-2021 | 4 550 | 967 | 21,3 % |
| 2021-2022 | 3 032 | 663 | 21,9 % |

(1) Au 1^{er} février 2022.

(2) À la même date.

**RECEVABILITÉ DES AMENDEMENTS SUR LESQUELS
LE PRÉSIDENT DE LA COMMISSION DES FINANCES A ÉTÉ CONSULTÉ**

| Sessions ordinaires et extraordinaires | Nombre de saisines | Nombre d'amendements ayant fait l'objet d'une consultation | Nombre d'amendements irrecevables | Taux d'amendements irrecevables |
|--|--------------------|--|-----------------------------------|---------------------------------|
| XIV^{ème} législature | 161 | 3 729 | 1 811 | 48,6 % |
| 2012-2013 | 27 | 492 | 239 | 48,6 % |
| 2013-2014 | 37 | 1 057 | 448 | 42,4 % |
| 2014-2015 | 32 | 1 042 | 483 | 46,4 % |
| 2015-2016 | 40 | 729 | 405 | 55,6 % |
| 2016-2017 | 25 | 409 | 236 | 57,7 % |
| XV^{ème} législature | 313 | 13 047 | 7 266 | 55,7 % |
| 2017-2018 | 70 | 1 899 | 689 | 36,3 % |
| 2018-2019 | 62 | 2 620 | 1 140 | 43,5 % |
| 2019-2020 | 69 | 3 735 | 2 722 | 72,9 % |
| 2020-2021 | 75 | 2 990 | 1 622 | 54,2 % |
| 2021-2022 | 37 | 1 803 | 1 093 | 60,6 % |

**PROPOSITIONS DE LOI DONT LA RECEVABILITÉ A ÉTÉ SOUMISE À L'APPRÉCIATION
DU PRÉSIDENT DE LA COMMISSION DES FINANCES**

| Sessions ordinaires et extraordinaires | Nombre de propositions de loi déposées | Nombre de décisions du président de la commission des finances concluant à l'irrecevabilité totale ou partielle |
|--|--|---|
| XIV^{ème} législature | 1 621 | 8 |
| 2012-2013 | 95 | 3 |
| 2013-2014 | 491 | 2 |
| 2014-2015 | 283 | 1 |
| 2015-2016 | 296 | 2 |
| 2016-2017 | 295 | 0 |
| XV^{ème} législature | 2 086 | 1 |
| 2017-2018 | 541 | 0 |
| 2018-2019 | 429 | 0 |
| 2019-2020 | 533 | 0 |
| 2020-2021 | 439 | 1 |
| 2021-2022 ⁽¹⁾ | 144 | 0 |

**RÉPARTITION DES MOTIFS D'IRRECEVABILITÉ OPPOSÉS
AUX AMENDEMENTS DÉPOSÉS EN SÉANCE PUBLIQUE ET EN COMMISSION**

| | Irrecevables charge | | Irrecevables gage | | Irrecevables LOLF | | Irrecevables LOLFSS | | Total |
|-------------------------------------|---------------------|---------------|-------------------|--------------|-------------------|---------------|---------------------|--------------|---------------|
| | Nombre | % | Nombre | % | Nombre | % | Nombre | % | |
| XV^{ème} législature | 16 319 | 59,3 % | 2 253 | 8,2 % | 6 349 | 23,1 % | 2 604 | 9,5 % | 27 535 |
| 2017-2018 | 1 382 | 53,8 % | 351 | 13,7 % | 636 | 24,8 % | 197 | 7,7 % | 2 568 |
| 2018-2019 | 2 022 | 54,3 % | 377 | 10,1 % | 971 | 26,1 % | 355 | 9,5 % | 3 739 |
| 2019-2020 | 7 324 | 70,9 % | 1 116 | 10,8 % | 1 360 | 13,2 % | 529 | 5,1 % | 10 322 |
| 2020-2021 | 3 249 | 51,7 % | 239 | 3,8 % | 1 964 | 31,2 % | 833 | 13,3 % | 6 285 |
| 2021-2022 ⁽²⁾ | 2 342 | 50,7 % | 170 | 3,7 % | 1 418 | 30,7 % | 690 | 14,9 % | 4 621 |

(1) Au 1^{er} février 2022.

(2) À la même date.

ANNEXE N° 2 : LISTE DES CAVALIERS BUDGÉTAIRES CENSURÉS PAR LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL SOUS LA XV^{ÈME} LÉGISLATURE

| Décisions | Dispositions |
|--|---|
| n° 2017-758 DC du 28 décembre 2017 <i>Loi de finances pour 2018</i> | L' article 32 ouvrait aux souscripteurs des contrats de retraite assurantielle d'entreprise par capitalisation la possibilité d'un rachat en capital lors de la cessation de l'activité professionnelle. |
| | L' article 127 prévoyait la remise au Parlement d'un rapport sur la création d'une base de données interministérielle relative au logement des bénéficiaires d'aides personnelles au logement. |
| | L' article 145 prévoyait la remise au Parlement d'un rapport sur les enjeux relatifs à la préparation du rétablissement d'une frontière douanière avec le Royaume-Uni dans la perspective de sa sortie de l'Union européenne. |
| | L' article 150 prévoyait la remise au Parlement d'un rapport sur un soutien renforcé à l'enseignement des langues et cultures d'outre-mer et à la mise en valeur de la diversité des patrimoines culturels et linguistiques. |
| | L' article 152 prévoyait la remise au Parlement d'un rapport sur les possibilités d'étendre et de renforcer les mesures prévues par le programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité en faveur des filières de diversification agricole. |
| | L' article 153 prévoyait la remise au Parlement d'un rapport sur les possibilités d'étendre les mesures prévues par le programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité au secteur de la pêche. |
| n° 2017-759 DC du 28 décembre 2017 <i>Loi de finances rectificative pour 2017</i> | L' article 24 autorisait les administrations fiscales à rendre publiques des informations relatives aux bénéficiaires d'aides d'État à caractère fiscal. |
| | L' article 29 traitait de l'accessibilité des données de l'administration fiscale relatives aux valeurs foncières déclarées à l'occasion de mutations. |
| n° 2018-777 DC du 28 décembre 2018 <i>Loi de finances pour 2019</i> | L' article 29 octroyait aux gestionnaires du domaine public portuaire la possibilité d'instaurer une majoration de redevance en cas d'occupation irrégulière. |
| | Les articles 52, 53 et 54 préoyaient une exonération du paiement de l'indemnité compensatoire de défrichement et modifiaient le régime de l'autorisation de défrichement. |
| | L' article 128 actualisait des références à la réglementation européenne s'agissant des obligations déclaratives en matière de récolte de raisins. |
| | L' article 210 fixait des modalités dérogatoires de revalorisation de l'aide personnalisée au logement, de l'allocation de logement familiale et de l'allocation de logement sociale pour l'année 2020. |
| | L' article 221 prévoyait un rapport au Parlement dressant le bilan de la mise en œuvre du plan « <i>préfectures nouvelle génération</i> ». |
| | L' article 236 modifiait les règles d'établissement du budget du médiateur de l'énergie. |
| | L' article 249 imposait aux opérateurs en matière de recherche de produire chaque année les données relatives à leurs activités de recherche disponibles dans leurs systèmes d'information. |
| | L' article 251 était relatif à l'information des collectivités territoriales sur les motifs d'évolution des attributions individuelles des composantes de la dotation globale de fonctionnement. |
| n° 2019-796 DC du 27 décembre 2019 <i>Loi de finances pour 2020</i> | Les articles 21 et 27 instaurent des exonérations du paiement de l'indemnité compensatoire de défrichement et modifiaient le régime de l'autorisation de défrichement. |
| | L' article 117 prévoyait que l'administration chargée du recouvrement de la taxe sur les surfaces commerciales transmet certaines données relatives aux redevables de cette taxe à l'établissement public CCI France, ensuite chargé de les communiquer aux chambres de commerce et d'industrie. |

| | |
|--|---|
| | <p>L'article 151 instituait une nouvelle dérogation à la règle du secret professionnel en matière fiscale pour prévenir la détention d'un compte sur livret d'épargne populaire en méconnaissance des conditions de revenus.</p> |
| | <p>L'article 152 modifiait le cadre budgétaire et comptable des caisses de crédit municipal.</p> |
| | <p>L'article 183 permettait à certaines personnes morales à statut particulier de confier à un organisme public ou privé l'encaissement de recettes ou le paiement de dépenses.</p> |
| | <p>L'article 201 prévoyait la publication par la commission des garanties et du crédit au commerce extérieur de la liste détaillée des opérations ayant bénéficié de certaines garanties publiques.</p> |
| | <p>L'article 221 prévoyait la remise chaque année d'un rapport au Parlement présentant les décisions adoptées et les actions entreprises par le Fonds monétaire international et la Banque mondiale ainsi que les positions défendues par la France au sein de leurs instances dirigeantes.</p> |
| | <p>L'article 226 autorisait les collectivités territoriales et leurs établissements publics à placer certains fonds en titres participatifs émis par des offices publics de l'habitat.</p> |
| | <p>L'article 227 supprimait, dans certains cas, l'obligation de paiement préalable à un recours contentieux contre une redevance de stationnement des véhicules.</p> |
| | <p>L'article 231 prévoyait que le produit de la taxe sur les nuisances sonores aériennes peut être affecté à des avances remboursables aux riverains d'aérodromes qui souhaitent faire des travaux d'insonorisation.</p> |
| | <p>L'article 238 permettait de déroger jusqu'au 31 décembre 2020 à l'obligation de réaliser les opérations bancaires d'un majeur protégé au moyen d'un compte ouvert au nom de celui-ci et de continuer ces opérations depuis un compte du Trésor.</p> |
| | <p>L'article 277 permettait aux établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel de recourir aux contrats et formes de sociétés publiques ou commerciales pour la gestion ou la valorisation des biens immobiliers qu'ils possèdent en pleine propriété.</p> |
| <p>n° 2020-813 DC du 28 décembre 2020 <i>Loi de finances pour 2021</i></p> | <p>L'article 163 renvoyait à un décret la fixation des conditions d'habilitation des agents des douanes chargés de rechercher et de constater les infractions en matière de tabac.</p> |
| | <p>L'article 165 réformait les règles de francisation et de navigation des navires.</p> |
| | <p>L'article 176 autorisait les agents du ministère de l'environnement chargés de la mise en œuvre de la stratégie nationale de lutte contre la déforestation importée et ceux de la direction générale des douanes et des droits indirects à échanger les renseignements, données et documents utiles à l'amélioration de la transparence et de la traçabilité des chaînes d'approvisionnement agricoles de certaines matières premières.</p> |
| | <p>L'article 177 étendait le droit de visite des douanes aux contrôles en matière d'assistance mutuelle entre États membres de l'Union européenne.</p> |
| | <p>L'article 243 dérogeait au principe de séparation de la conception et de la réalisation des travaux pour des opérations de rénovation énergétique financées par la mission <i>Plan de relance</i>.</p> |
| | <p>L'article 263 autorisait l'expérimentation d'un dispositif local d'accompagnement administratif des associations.</p> |
| | <p>L'article 269 étend les possibilités pour les opérateurs de compétences de collecter des contributions supplémentaires des entreprises en faveur de la formation professionnelle.</p> |

| | |
|--|--|
| <p>n° 2021-833 DC du 28 décembre 2021 <i>Loi de finances pour 2022</i></p> | <p>L'article 93 avait pour objet de ratifier l'ordonnance n° 2021-1190 du 15 septembre 2021 relative à la généralisation de la facturation électronique dans les transactions entre assujettis à la taxe sur la valeur ajoutée et à la transmission des données de transaction.</p> |
| | <p>L'article 97 autorisait, à titre expérimental, plusieurs dérogations à certaines règles prévues par le code de la commande en matière de performance énergétique des bâtiments.</p> |
| | <p>L'article 118 étendait aux associations intermédiaires et à certaines agences la dérogation prévue à l'article L. 5212-1 du code du travail pour le calcul de l'effectif des personnes bénéficiant de l'obligation d'emploi.</p> |
| | <p>L'article 120 était relatif aux organismes chargés de se prononcer sur les demandes des employeurs dans le cadre de la procédure de rescrit prévue à l'article L. 5212-5-1 du code du travail.</p> |
| | <p>L'article 137 portait sur les missions des organismes de gestion agréés.</p> |
| | <p>L'article 158 permettait au Comité d'organisation des jeux olympiques d'exercer les droits et actions découlant de la propriété des emblèmes olympiques et paralympiques nationaux.</p> |
| | <p>L'article 165 autorisait le stockage souterrain des produits dangereux non radioactifs présents dans la commune de Wittelsheim et précisait que les garanties exigées pour une telle opération sont réputées apportées par l'État.</p> |
| | <p>L'article 166 confiait à BPI France la gestion de la participation française au projet important d'intérêt européen commun sur l'hydrogène.</p> |
| <p>L'article 190 prévoyait la remise au Parlement d'un rapport sur l'accompagnement des étudiants ultramarins par l'Agence de l'outre-mer pour la mobilité.</p> | |
| <p>L'article 206 prévoyait la remise au Parlement d'un rapport sur les moyens d'encourager les dépenses de partenariat sportif des entreprises.</p> | |

Note : dans la mesure où les dispositions jugées non conformes par le Conseil constitutionnel peuvent se limiter à certains mots, phrases, alinéas ou paragraphes d'un article dont le surplus demeure valide, le lecteur est invité à se reporter au détail de chacune des décisions précitées.

ANNEXE N° 3 : LISTE DES CAVALIERS SOCIAUX CENSURÉS PAR LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL SOUS LA XV^{ÈME} LÉGISLATURE

| Décisions | Dispositions |
|---|--|
| n° 2017-756 DC du 21 décembre 2017 <i>Loi de financement de la sécurité sociale pour 2018</i> | L'article 52 permettait aux pharmaciens biologistes de consulter le dossier pharmaceutique des patients. |
| | L'article 58 renvoyait à un décret la fixation de certaines règles concernant la formation à la connaissance ou à l'utilisation des produits de santé et modifiait le régime de la publicité en faveur des dispositifs médicaux. |
| | L'article 71 prévoyait l'affectation de la contribution additionnelle de solidarité pour l'autonomie au fonctionnement des conférences des financeurs de la prévention de la perte d'autonomie des personnes âgées. |
| n° 2018-776 DC du 21 décembre 2018 <i>Loi de financement de la sécurité sociale pour 2019</i> | L'article 45 étendait le champ des expérimentations pour l'innovation au sein du système de santé en vue de développer la compréhension et la participation active des patients à leur parcours de soins. |
| | L'article 50 était relatif à la prescription dématérialisée des arrêts de travail. |
| | L'article 68 fixait des modalités dérogatoires de revalorisation de plusieurs prestations relevant de l'article L. 161-25 du code de la sécurité sociale pour l'année 2020. |
| n° 2019-795 DC du 20 décembre 2019 <i>Loi de financement de la sécurité sociale pour 2020</i> | L'article 8 visait à neutraliser, dans le calcul des allègements généraux de cotisations et contributions sociales dues par les employeurs, l'effet de la modulation du taux de leurs contributions à l'assurance chômage en fonction, notamment, du nombre de contrats de travail de courte durée. |
| | L'article 21 prévoyait qu'un site internet présente les instructions et circulaires relatives à la législation applicable en matière de cotisations et contributions sociales. |
| | L'article 42 créait un <i>Bulletin officiel des produits de santé</i> destiné à assurer, à la place du <i>Journal officiel de la République française</i> , la publication de certaines informations relatives au remboursement, à la prise en charge, aux prix, aux tarifs et à l'encadrement de la prescription et de la dispensation des médicaments, des dispositifs médicaux, des autres produits de santé et, le cas échéant, des prestations associées. |
| | L'article 61 supprimait l'obligation de production d'un certificat médical de non contre-indication pour l'obtention, par un mineur, d'une licence sportive. |
| | L'article 63 autorisait certains professionnels de santé déjà habilités à prescrire des substituts nicotiques à les délivrer eux-mêmes au patient. |
| | L'article 73 prévoyait la création d'un site internet regroupant les disponibilités d'accueil en crèches et par les assistants maternels. |
| | L'article 85 prévoyait l'expérimentation de plateformes départementales placées auprès des caisses primaires d'assurance maladie afin de prévenir la désinsertion professionnelle. |
| n° 2021-832 DC du 16 décembre 2021 <i>Loi de financement de la sécurité sociale pour 2022</i> | L'article 14 permettait la transmission, par le centre national de traitement des données fiscales, d'informations relatives à la contribution sociale généralisée acquittée à divers organismes. |
| | L'article 22 prévoyait que les unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales mettent à la disposition des artistes auteurs un certificat de précompte. |
| | L'article 27 prévoyait que, en cas de récidive, l'amende réprimant le fait pour un grossiste-répartiteur de ne pas respecter les obligations de service public auxquelles il est soumis soit majorée. |
| | L'article 28 modifiait les conditions dans lesquelles sont évalués certains projets de recherche médicale. |

| | |
|--|--|
| | L' article 37 était relatif à la dématérialisation des documents permettant la prise en charge des soins, produits et prestations. |
| | L' article 41 modifiait les conditions dans lesquelles sont exécutées les mesures de contention ou d'isolement appliquées à des personnes hospitalisées sans leur consentement et notamment les cas dans lesquels le juge des libertés et de la détention doit être saisi pour les renouveler. |
| | L' article 46 prévoyait l'expérimentation de la mise en place du financement, par la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie, d'une carte professionnelle pour les intervenants de l'aide à domicile |
| | L' article 48 prévoyait l'expérimentation de la mise en place, par le directeur général de l'agence régionale de santé, d'une plateforme d'appui gériatrique aux établissements et services sanitaires et médico-sociaux ainsi qu'aux professionnels de santé libéraux suivant des personnes âgées. |
| | L' article 50 prévoyait que la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie assure, au bénéfice des départements, des maisons départementales des personnes handicapées et des maisons départementales de l'autonomie, un rôle d'accompagnement, de conseil, d'audit et d'évaluation. |
| | L' article 52 modifiait les conditions dans lesquelles les établissements et services sociaux et médico-sociaux évaluent ou font évaluer la qualité des prestations qu'ils délivrent selon une procédure élaborée par la Haute Autorité de santé. |
| | L' article 60 fixait les règles auxquelles sont soumis les fabricants de dispositifs médicaux pour éviter les risques de rupture de leur disponibilité. |
| | L' article 63 prévoyait la remise au Parlement d'un rapport sur la révision des actes hors nomenclature et leur financement. |
| | L' article 64 prévoyait la remise au Parlement d'un rapport identifiant la liste des dispositifs médicaux en nom de marque substituables. |
| | L' article 67 prévoyait des pénalités à l'encontre des pharmaciens titulaires d'officine en cas de manquement à l'obligation de désactivation de l'identifiant unique figurant sur l'emballage de certains médicaments. |
| | L' article 70 soumettait à de nouvelles obligations l'activité des centres de santé exerçant dans les domaines dentaire ou ophtalmologique |
| | L' article 72 concernait la mise en place, par la Haute Autorité de santé, d'un référentiel de bonnes pratiques et de la certification obligatoire des prestataires de service et des distributeurs de matériels destinés à favoriser l'autonomie et le retour à domicile. |
| | L' article 75 prévoyait les conditions dans lesquelles peut être expérimentée, avec la participation du fonds d'intervention régional, la prise en charge des frais de promotion et de mise à disposition de l'accès gratuit au guide du bon usage des examens d'imagerie médicale au sein de l'espace numérique des médecins généralistes. |
| | L' article 80 prévoyait des dérogations aux règles de prescription de certains médicaments et aux activités de pharmacie, ainsi que le recueil des avis de l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé sur ces dérogations. |
| | L' article 85 prévoyait la remise au Parlement d'un rapport sur la contraception masculine. |
| | L' article 87 prévoyait que la Caisse nationale d'assurance maladie met en œuvre des campagnes d'information sur les compétences des sages-femmes. |
| | L' article 90 prévoyait que les organismes d'assurance maladie complémentaire mettent à la disposition des professionnels de santé des services numériques en vue de l'application du tiers payant sur certaines prestations en matière d'optique, d'audiologie et de soins dentaires. |

| | |
|--|--|
| | L' article 91 prévoyait d'informer les bénéficiaires du revenu de solidarité active de la possibilité d'effectuer un examen de santé proposé par la sécurité sociale. |
| | L' article 94 autorisait la cession à titre gratuit de biens meubles acquis par l'Agence nationale de santé publique au profit de certaines personnes publiques. |
| | L' article 95 organisait le partage de certaines informations entre l'assurance maladie, les professionnels de santé et les assurés. |
| | L' article 99 permettait aux organismes de sécurité sociale, à Pôle emploi et aux administrations de l'État d'échanger les données qu'ils détiennent et qui sont nécessaires au bénéfice de certains droits ou au versement de prestations. |
| | L' article 101 prévoyait l'information des allocataires des prestations familiales sur la nature et l'étendue de leurs droits. |
| | L' article 106 prévoyait la remise au Parlement d'un rapport sur l'amélioration de la couverture contre le risque d'accidents du travail et de maladies professionnelles de certains travailleurs indépendants. |

Note : dans la mesure où les dispositions jugées non conformes par le Conseil constitutionnel peuvent se limiter à certains mots, phrases, alinéas ou paragraphes d'un article dont le surplus demeure valide, le lecteur est invité à se reporter au détail de chacune des décisions précitées.

ANNEXE N° 4 : EXEMPLES DE GAGES POUVANT ÊTRE UTILISÉS POUR COMPENSER UNE PERTE DE RECETTES

| Bénéficiaire du gage | Modalité de compensation | Texte |
|-----------------------------------|--|--|
| État | Création d'une taxe additionnelle | <p>La perte de recettes pour l'État est compensée à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle à l'accise sur les alcools prévue au chapitre III du titre I^{er} du livre III du code des impositions sur les biens et services.</p> <p style="text-align: center;"><i>ou</i></p> <p>La perte de recettes pour l'État est compensée à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle à l'accise sur les tabacs prévue au chapitre IV du titre I^{er} du livre III du code des impositions sur les biens et services.</p> |
| État | Majoration d'une recette affectée | La perte de recettes pour l'État est compensée à due concurrence par le relèvement du taux de l'impôt sur les sociétés. |
| Organismes de sécurité sociale | Majoration d'une recette affectée | La perte de recettes pour les organismes de sécurité sociale est compensée à due concurrence par la majoration de l'accise sur les alcools prévue au chapitre III du titre I ^{er} du livre III du code des impositions sur les biens et services. |
| Collectivités territoriales | Majoration d'un prélèvement sur les recettes de l'État (double gage) | La perte de recettes pour les collectivités territoriales est compensée à due concurrence par la majoration de la dotation globale de fonctionnement et, corrélativement pour l'État, par la création d'une taxe additionnelle à l'accise sur les tabacs prévue au chapitre IV du titre I ^{er} du livre III du code des impositions sur les biens et services. |
| Crédit d'impôt | Neutralisation de la restitution puis création d'une taxe additionnelle | <p style="text-align: center;"><i>I.- Dispositif de l'amendement</i></p> <p>II.- Cette disposition n'est applicable qu'aux sommes venant en déduction de l'impôt dû.</p> <p>III.- La perte de recettes pour l'État est compensée à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle à l'accise sur les tabacs prévue au chapitre IV du titre I^{er} du livre III du code des impositions sur les biens et services.</p> |