



Communication sur le contrôle de la recevabilité financière des amendements et des propositions de loi

Vincent Éblé, Président
Commission des finances
Mercredi 3 avril 2019





**Le contrôle de la recevabilité
financière : une exigence
constitutionnelle**

Le contrôle de la recevabilité financière comporte deux volets

- **Le contrôle au regard de l'article 40 de la Constitution**

- « *Les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique.* »
- Cette rédaction implique un traitement différencié des initiatives selon qu'elles créent une charge (ce qui est strictement prohibé) ou diminuent les ressources publiques (la diminution « d'une » ressource publique pouvant être compensée par une autre ressource publique, qui constitue un « gage »).

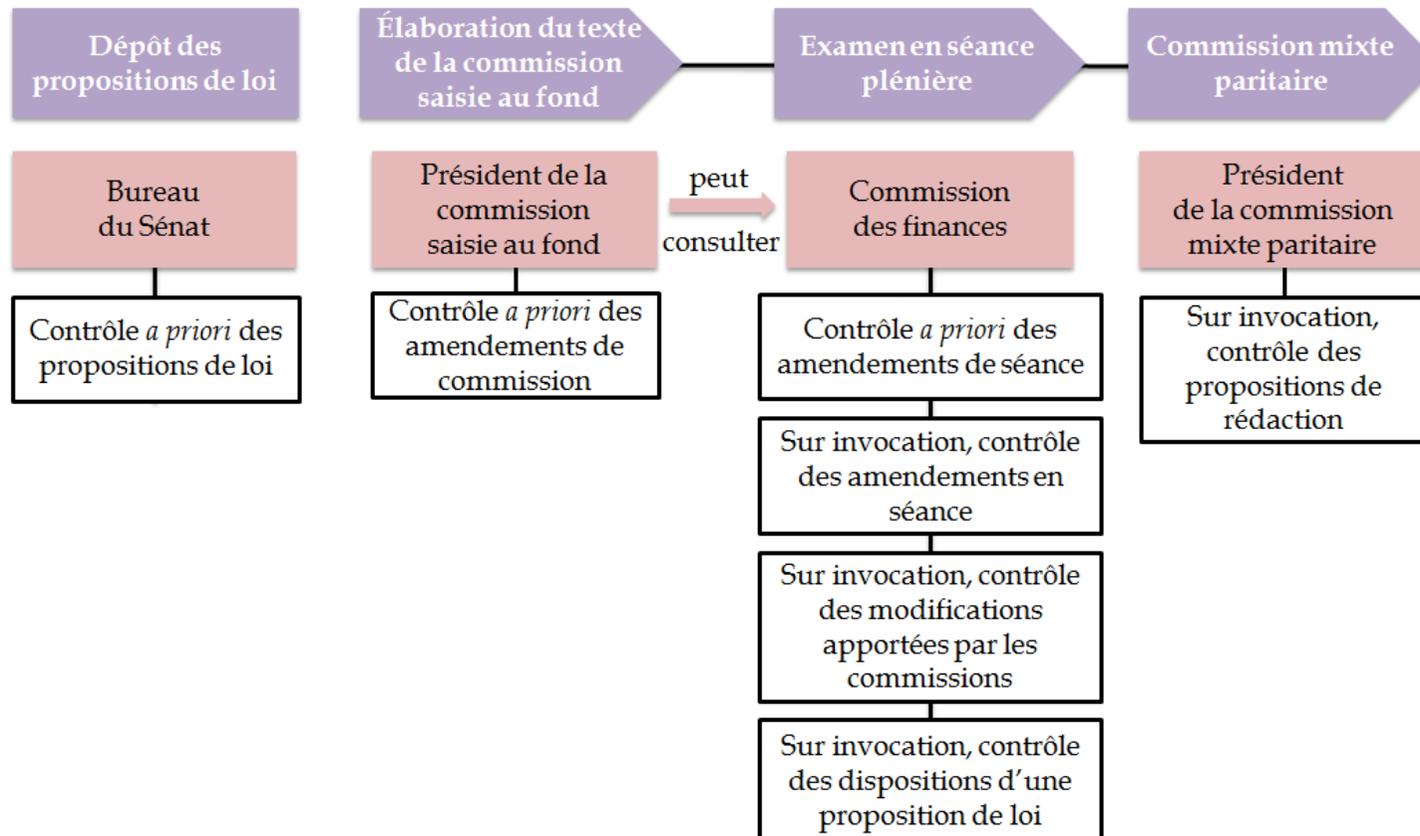
- **Le contrôle au regard de la LOLF**

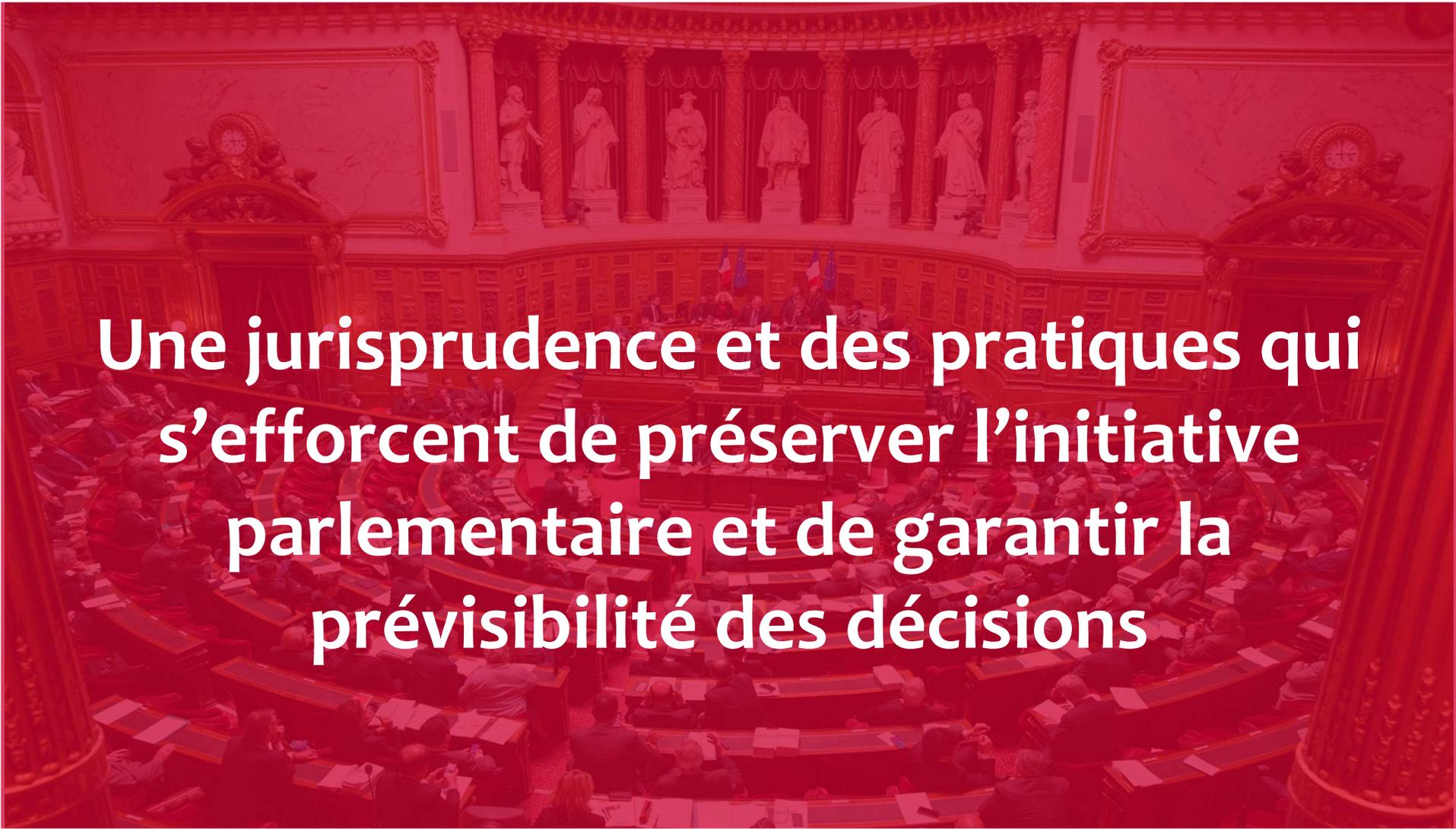
- Ce contrôle est effectué sur la base de l'ensemble des dispositions de la LOLF.
- En pratique, la plupart des décisions portent sur le respect du domaine des lois de finances et de leur structure bipartite.

Le cadre procédural fixé par le règlement des deux assemblées doit permettre d'assurer un respect effectif de l'article 40 de la Constitution dès le dépôt

- **La règle du « préalable parlementaire » protège l'autonomie de décision des assemblées pour apprécier le respect de l'article 40 (ce n'est pas le cas pour la recevabilité organique)**
 - Le Conseil constitutionnel n'examine la conformité d'un amendement ou d'une proposition de loi à l'article 40 de la Constitution que si ce dernier a été invoqué à l'encontre de l'initiative parlementaire devant la première assemblée qui en a été saisie.
- **En contrepartie, le Conseil constitutionnel impose aux assemblées un examen systématique des initiatives parlementaires dès leur dépôt**
 - Par sa décision sur la LFSS 2007, il a ainsi mis fin à la pratique sénatoriale consistant à permettre à l'ensemble des initiatives d'être débattues en séance (seule une invocation de l'article 40 par le Gouvernement ou un sénateur pouvait alors aboutir à leur censure).

Le règlement du Sénat accorde un rôle prépondérant mais non exclusif à la commission des finances pour assurer le respect de l'article 40 de la Constitution





**Une jurisprudence et des pratiques qui
s'efforcent de préserver l'initiative
parlementaire et de garantir la
prévisibilité des décisions**

Le contrôle de la recevabilité financière s'appuie sur une jurisprudence construite de façon à garantir la prévisibilité des décisions...

- Le texte de l'article 40 est concis et les décisions du Conseil constitutionnel sur le fond sont limitées. **La jurisprudence de la recevabilité financière est donc en grande partie une construction parlementaire.**
- Elle ne repose pas sur un raisonnement économique mais sur un **raisonnement juridique**, ce qui est un gage de prévisibilité pour les parlementaires.
- Elle s'appuie systématiquement sur des **précédents**.

... et à préserver l'initiative parlementaire

- **Le développement de jurisprudences favorables à l'initiative parlementaire :**
 - Le principe général selon lequel le doute profite à l'auteur de l'amendement
 - La recherche de la base de référence la plus favorable à l'initiative parlementaire
 - La tolérance à l'égard des charges de gestion
 - La tolérance à l'égard des crédits d'impôt
 - La tolérance à l'égard des amendements non normatifs ou déclaratifs
 - La jurisprudence de l'« État employeur »
 - La jurisprudence « démocratie »

En parallèle, des pratiques assurant un haut degré de transparence et de prévisibilité

- Les grandes lignes de la jurisprudence sont **commentées** :
 - de façon détaillée dans le cadre de **rapports d'information** publiés par les présidents successifs de la commission des finances ;
 - de façon plus succincte dans le **guide de la séance** sur les irrecevabilités de nature constitutionnelle.
- Les services de la commission des finances organisent régulièrement des **formations** pour les parlementaires, les fonctionnaires et les collaborateurs.
- Les rédacteurs d'amendements peuvent **consulter** les services de la commission des finances **en amont** de leur dépôt.
- Les décisions sont **systématiquement motivées** et des **explications complémentaires** peuvent être sollicitées auprès du Président de la commission des finances.

La stabilité de la jurisprudence constitue la meilleure garantie de la prévisibilité des décisions

- Depuis la parution du rapport n° 263 de Philippe Marini du 7 janvier 2014, les évolutions de la jurisprudence sont **peu nombreuses** et d'**ampleur limitée** :
 - La jurisprudence « **pouvoirs constitutionnels** »
 - La possibilité pour la **législation antérieure à une ordonnance** de constituer une base de référence dans le cadre de l'examen du projet de loi de ratification
 - Le reclassement de la **formation professionnelle** dans le champ de l'article 40
 - L'augmentation de **ressources perçues par les collectivités territoriales mais affectées à des dépenses**



**Le contrôle de la recevabilité
financière par les commissions des
finances de l'Assemblée nationale et
du Sénat : regards croisés**

Si les jurisprudences des présidents des commissions des finances des deux assemblées sont très proches, des divergences mineures subsistent

- **Dans un sens plus favorable à l'initiative des sénateurs :**
 - La prise en compte des propositions de loi adoptées lors de la législature en cours
 - La jurisprudence « démocratie »
 - La jurisprudence « pouvoirs constitutionnels »
 - L'élargissement des bénéficiaires d'une dotation de l'État au sein d'un même bloc de collectivités
 - Les transferts de biens immobiliers
 - Les réaffectations d'une recette non fiscale issue de sanctions

Si les jurisprudences des présidents des commissions des finances des deux assemblées sont très proches, des divergences mineures subsistent

- **Dans un sens plus favorable à l'initiative des députés :**
 - Les expérimentations coûteuses
 - Les affectations de recettes fiscales déjà fléchées vers certaines dépenses ou réalisées au profit d'un opérateur ayant la personnalité morale
 - Le financement de charges de service public par les utilisateurs ou les entreprises
 - Les fusions de structures à des fins d'économies d'échelle
 - Les charges de trésorerie qui ont un « *effet infra-annuel et non massif* »

Les pratiques parlementaires diffèrent également sur deux principaux aspects

- **La motivation systématique des décisions**

- Les sénateurs dont un amendement a été déclaré contraire à l'article 40 ou à la LOLF se voient notifier la décision du président de la commission des finances, accompagnée de sa motivation en faits et en droit. Cette dernière s'est progressivement étoffée.
 - Cette motivation systématique des décisions d'irrecevabilité ne connaît pas d'équivalent à l'Assemblée nationale.
 - **Le « droit à l'erreur » des sénateurs en matière de « gages »**
- Si un gage est manquant ou erroné, la commission des finances du Sénat apporte de sa propre initiative les modifications nécessaires pour rendre l'amendement recevable.
 - À l'inverse, l'absence de gage conduit à une décision d'irrecevabilité à l'Assemblée nationale. 186 amendements de séance ont ainsi été déclarés irrecevables pour ce motif l'an passé (13 % du total des décisions d'irrecevabilité).

Au total, les taux d'irrecevabilité apparaissent, en moyenne, légèrement inférieurs au Sénat

- Taux d'irrecevabilité financière pour les amendements de séance

	Comfin Sénat	Comfin Assemblée nationale
2007-2013	4,0 %	4,7 %
2013-2014	3,1 %	6,2 %
2014-2015	4,4 %	4,8 %
2015-2016	3,5 %	4,0 %
2016-2017	5,4 %	7,0 %
2017-2018	4,8 %	5,3 %

Précisions méthodologiques : les données de la commission des finances de l'Assemblée nationale incluent également les décisions d'irrecevabilité LOLFSS, qui relèvent au Sénat de la commission des affaires sociales. En neutralisant cette différence de périmètre, le taux d'irrecevabilité 2017-2018 serait de 4,8 % à l'Assemblée nationale, soit un niveau équivalent à celui observé au Sénat. Il n'est pas possible de procéder au même retraitement pour les années antérieures, la commission des finances de l'Assemblée nationale ne disposant de données détaillées permettant de distinguer les différentes catégories d'irrecevabilités qu'à compter de l'année 2017-2018. Inversement, sur la période 2013-2017, tenir compte des décisions d'irrecevabilité LOLFSS de la commission des affaires sociales pour calculer le taux d'irrecevabilité financière au Sénat conduirait à majorer ce dernier de 0,26 point en moyenne seulement.



**Quel avenir constitutionnel pour
l'article 40 ?**

Un débat constitutionnel ancien...

- **Proposition du comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Vème République (dit comité « Balladur ») en 2008** : assouplissement visant à ce que les amendements et les propositions des parlementaires ne soient irrecevables que lorsqu'ils entraînent une aggravation des charges publiques (= possibilité de compensation).
- **Tribune commune de Jean Arthuis et Didier Migaud en 2008** dans *Le Monde* proposant de supprimer l'article 40, compte tenu de ses « effets pervers ».
 - *« Il est loisible à un parlementaire de proposer par amendement une diminution de plusieurs milliards d'euros du produit d'un impôt quel qu'il soit, s'il compense, pour la forme, cette initiative par une taxe additionnelle sur les tabacs. Il lui est en revanche interdit de soumettre à discussion la possibilité, pour une commune, de prendre une initiative de quelques centaines de milliers d'euros, pour investir et créer de l'emploi... L'article 40 est donc devenu à bien des égards une machine à créer de la dépense fiscale. »*
- *« Députés et sénateurs doivent pouvoir débattre en toute liberté, et donc en pleine responsabilité, de propositions en dépenses ou en recettes, à charge pour le gouvernement de s'y opposer publiquement s'il le souhaite, et le cas échéant d'user, pour faire prévaloir son point de vue, des multiples articles de procédure qu'offre par ailleurs la Constitution de la Ve République (vote bloqué, article 49 alinéa 3, etc.) ».*

... qui pourrait rebondir avec l'examen du projet de loi constitutionnelle

- L'impossibilité d'arbitrer entre les dépenses des différents ministères **nuit à la qualité du débat budgétaire** sur la seconde partie de loi de finances. Son aménagement est une condition nécessaire à la rénovation effective de notre procédure budgétaire.
- Dans la majorité des pays de l'OCDE, le pouvoir d'amendement des parlementaires en matière financière ne fait l'objet d'**aucun encadrement**. Par rapport aux grands pays voisins disposant d'un mécanisme comparable (Allemagne, Royaume-Uni et Italie), l'article 40 apparaît à la fois comme le dispositif « **le plus intransigent à l'égard des initiatives de coût** » (en l'absence de possibilité de compenser la création d'une charge publique) et « **le couperet le plus précoce et le moins souple de tous** » (dès lors que les initiatives font l'objet d'un contrôle systématique au stade du dépôt et ne peuvent donc être même simplement discutées en commission ou en séance).
- Dès lors, il pourrait être envisagé d'assouplir l'article 40, par exemple en autorisant la **compensation d'une hausse de charge** tout en limitant son application par un **mécanisme d'invocation**, ce qui permettrait d'élargir le champ de l'initiative parlementaire, sans risque pour les finances publiques.



Communication sur le contrôle de la recevabilité financière des amendements et des propositions de loi

Vincent Éblé, Président
Commission des finances
Mercredi 3 avril 2019

