

COMMISSION DES FINANCES

Les règles de
recevabilité
financière des
initiatives
parlementaires



OBSERVATIONS LIMINAIRES

- Des principes anciens
 - ✓ Tradition parlementaire confortée par la jurisprudence constitutionnelle
 - ✓ Réaffirmés par une volonté politique au Sénat

- Des objectifs communs :
 - ✓ Assurer la clarté des débats
 - ✓ Lutter contre l'inflation normative
 - ✓ Veiller à la qualité de la loi

LES RÈGLES DE RECEVABILITÉ DES INITIATIVES PARLEMENTAIRES



**LA RECEVABILITÉ
FINANCIÈRE
(ARTICLE 40)**

**LA RECEVABILITÉ
ORGANIQUE**

LA RECEVABILITÉ FINANCIÈRE

Histoire de l'article 40 de la Constitution



- L'article 40 de la Constitution constitue **l'un des traits les plus marquants du parlementarisme rationalisé** institué en 1958.
- Une procédure assez proche apparaît **dès le début du XVIII^e siècle au Royaume-Uni**.
- L'article 17 de la Constitution de 1946, puis la « **loi des maxima** » (aussi dite « du cadenas »), prohibaient toute initiative parlementaire tendant à accroître les dépenses publiques.
- L'article 17 de la Constitution de 1946 et la « loi des maxima » n'ont eu qu'une **efficacité limitée**.
- L'avant-projet gouvernemental de la Constitution de 1958 prévoyait de « **constitutionnaliser la loi des maxima** ».
- L'article 40 de la Constitution, à la différence de la « loi des maxima », **interdit les « opérations compensées »** (l'augmentation d'une dépense publique ne peut être compensée par une moindre dépense).

LA RECEVABILITÉ FINANCIÈRE

Une application du cadre constitutionnel



Pourquoi un contrôle a priori de la recevabilité financière ?

- Conseil constitutionnel (Décision 2006-544 DC) : « *Si la question de la recevabilité financière des amendements d'origine parlementaire doit avoir été soulevée devant la première chambre qui en a été saisie pour que le Conseil constitutionnel puisse en examiner la conformité à l'article 40, cette condition est subordonnée, pour chaque assemblée, à la mise en œuvre d'un contrôle de recevabilité effectif et systématique au moment du dépôt de tels amendements* ».
- Après cette décision, le Sénat a modifié, à partir du 1^{er} juillet 2007, ses pratiques de contrôle de la recevabilité financière des amendements d'origine parlementaire dans le sens requis par le Conseil constitutionnel.

LA RECEVABILITÉ FINANCIÈRE

L'article 40 et son interprétation



- Article 40 : « 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. »
- Il est possible de **gager** la diminution des ressources publiques. **Il n'est jamais possible de gager la création ou l'aggravation d'une charge.**
- Le gage doit être opérant : compensation **exacte** de la perte de recettes et au profit de la **personne** publique qui la subit.

LA RECEVABILITÉ FINANCIÈRE

L'article 40 et son interprétation

Bien gager son amendement

Gage État	... – La perte de recettes résultant pour l'État du ... (<i>viser l'alinéa, le paragraphe ou la mesure</i>) est compensée à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle au chapitre IV du titre I ^{er} du livre III du code des impositions sur les biens et services.
Gage sécurité sociale	... – La perte de recettes résultant pour les organismes de sécurité sociale du [...] est compensée à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle au chapitre IV du titre I ^{er} du livre III du code des impositions sur les biens et services.
Gage « cascade » collectivités territoriales	... – La perte de recettes résultant pour les collectivités territoriales du [...] est compensée, à due concurrence, par une majoration de la dotation globale de fonctionnement. ... – La perte de recettes résultant pour l'État du paragraphe précédent est compensée à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle au chapitre IV du titre I ^{er} du livre III du code des impositions sur les biens et services.
Crédit d'impôt	 – Le ... (<i>viser l'alinéa ou le paragraphe</i>) ne s'applique qu'aux sommes venant en déduction de l'impôt dû. ... – La perte de recettes résultant pour l'État du paragraphe précédent est compensée à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle au chapitre IV du titre I ^{er} du livre III du code des impositions sur les biens et services.



LA RECEVABILITÉ FINANCIÈRE

L'article 40 et son interprétation



- Les **personnes publiques** entrant dans le champ de l'article 40 sont l'État, les collectivités territoriales, les administrations de sécurité sociale (ASSO) et les organismes divers d'administration centrale (ODAC).
- Une **charge publique** ne s'entend pas seulement d'une dépense au sens strict, mais également d'une **compétence** assignée à une personne publique ou d'un **droit** détenu sur elle.
- La charge s'analyse **au niveau de chaque personne publique**. Il n'est donc pas possible de transférer une charge.

LA RECEVABILITÉ FINANCIÈRE

L'article 40 et son interprétation



Une
interprétation
toujours
favorable
à l'initiative
parlementaire

- Le choix de la **base de référence** la plus favorable à l'amendement : droit existant, droit proposé (projet ou proposition de loi, ou texte de la commission), voire situations de fait ou intentions formelles du Gouvernement.
- Les cas où la charge n'est **pas constituée** : charges de gestion, faible normativité, charge pesant indifféremment sur les personnes publiques et privées, jurisprudence « démocratie ».
- Le principe selon lequel le **doute** sur la portée d'un amendement profite à son auteur.

LA RECEVABILITÉ FINANCIÈRE

Les procédures mises en œuvre au Sénat



**Quelle portée pour le contrôle a priori
de la recevabilité financière ?**

- Les amendements déclarés irrecevables ne sont ni diffusés, ni discutés en séance publique.

LA RECEVABILITÉ FINANCIÈRE

Les procédures mises en œuvre au Sénat



Qui contrôle la recevabilité financière au Sénat ?

- Au stade de l'élaboration du texte de la commission : le **président de la commission saisie au fond** (avec demande d'avis possible au président de la commission des finances).
- Sur les amendements déposés en vue de la séance publique et sur le texte de la commission discuté en séance : le **président de la commission des finances**.
- Sur les propositions de loi : le **Bureau du Sénat** (en pratique, ce contrôle n'est pas effectué).

LA RECEVABILITÉ FINANCIÈRE

Les procédures mises en œuvre au Sénat



La procédure mise en œuvre à la commission des finances

- Des déclarations d'irrecevabilité sont prises par le président de la commission des finances.
- Une instruction approfondie en plusieurs étapes :
 - ✓ Examen par un collège de 8 administrateurs spécialisés dans l'application de l'article 40 ;
 - ✓ Validation par le chef de service des amendements à soumettre au président ;
 - ✓ Décision du président de la commission sur l'ensemble des amendements potentiellement irrecevables.
- Une information immédiate et systématique des auteurs d'amendements par courrier électronique signé du président de la commission.
- Un rôle de conseil assuré par le secrétariat de la commission.
- Si nécessaire, une réponse plus argumentée sous forme de courrier est faite à l'auteur d'un amendement déclaré irrecevable.

LA RECEVABILITÉ FINANCIÈRE

Les procédures mises en œuvre au Sénat



La « jurisprudence » de la commission des finances du Sénat

- Les décisions du président de la commission des finances en matière de recevabilité financière des amendements reposent sur une **jurisprudence établie** et accordent donc une importance toute particulière aux **précédents**.
- La constitution d'une base de données de jurisprudence a été facilitée par la mise en place d'une **application informatique de traitement des amendements** : « Ameli – Recevabilité ».
- La **publication de documents retraçant l'évolution de la jurisprudence**, accessibles depuis le site internet de la commission des finances :
- <http://www.senat.fr/commission/fin/article40/article40.html>

LA RECEVABILITÉ FINANCIÈRE

Les procédures mises en œuvre au Sénat



Une mise en œuvre satisfaisante

- **Très peu de difficultés liées à des divergences** entre les décisions de la commission des finances et les décisions des commissions **saisies au fond** n'a été relevé à ce jour.
- La possibilité ouverte aux présidents de commissions de solliciter **l'avis** du Président de la commission des finances sur la recevabilité financière des amendements est **de plus en plus utilisée**.
- **Si le texte adopté par la commission saisie au fond comporte des dispositions coûteuses**, l'irrecevabilité de ces dernières devrait être constatée par la commission des finances dans l'hypothèse où l'article 40 de la Constitution serait invoqué par un Sénateur ou le Gouvernement en séance.
- La réforme constitutionnelle a accru **le nombre de propositions de lois coûteuses examinées en séance**, pour lesquelles il est toléré de **gager** les créations et aggravations de charges.
- Un impératif : tenir compte de la jurisprudence du Conseil constitutionnel (ex. droit de prescription).

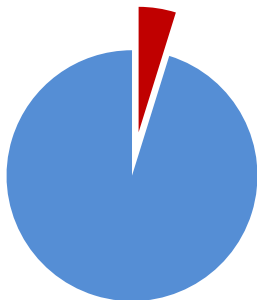
LA RECEVABILITÉ FINANCIÈRE

Les procédures mises en œuvre au Sénat



**Un taux
d'irrecevabilité
relativement
faible**

4,8 %
en moyenne



SESSIONS	SÉNAT	ASSEMBLÉE NATIONALE
2012-2013	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 %
2018-2019	6,5 %	5,9 %
2019-2020	7,4 %	9,4 %
2020-2021	6,0 %	8,0 %

LA RECEVABILITÉ FINANCIÈRE

Les procédures mises en œuvre au Sénat



Les divergences jurisprudentielles avec l'Assemblée nationale

- Depuis l'institution d'un contrôle *a priori* de la recevabilité financière des amendements sénatoriaux en 2007, **des divergences de jurisprudence ont pu apparaître** avec la commission des finances de l'Assemblée nationale, même si celles-ci demeurent **mineures**.
- **Un travail d'harmonisation a été engagé en 2019**, qui a abouti en juillet 2020 à trois évolutions jurisprudentielles favorables à l'initiative des Sénateurs :
 - 1) Tout d'abord, sont désormais recevables sans gage les initiatives parlementaires ayant pour effet **de repousser dans le temps la perception d'une ressource publique ou d'anticiper le versement d'une dépense publique**, sous réserve que leur effet présente un caractère infra-annuel et non massif sur la trésorerie de la personne publique concernée.
 - 2) Ensuite, les initiatives visant à **fusionner plusieurs personnes publiques existantes à des fins de rationalisation fonctionnelle ou budgétaire** doivent désormais s'analyser comme une simple réorganisation de charges publiques existantes.
 - 3) Enfin, il est désormais possible **d'affecter de nouvelles ressources à l'ensemble des personnes publiques disposant de la personnalité morale**, sous réserve de ne pas « flécher » leur utilisation vers une dépense ou une action spécifique.

LES RÈGLES DE RECEVABILITÉ DES INITIATIVES PARLEMENTAIRES



**LA RECEVABILITÉ
FINANCIÈRE
(ARTICLE 40)**

**LA RECEVABILITÉ
ORGANIQUE**

LA RECEVABILITÉ AU REGARD DE LA LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES

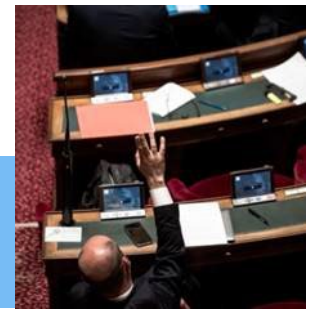


La recevabilité organique : le contrôle justifié par la nature particulière des lois de finances

**LA RECEVABILITÉ
ORGANIQUE**

LA RECEVABILITÉ ORGANIQUE

La recevabilité organique : le contrôle justifié par la nature particulière des lois de finances



- Des lois de finances dépendent le fonctionnement régulier des pouvoirs publics et la continuité des services publics. Dans ces conditions, **la Constitution a strictement encadré les délais dans lesquels le Parlement vote les projets de loi de finances.**
- ✓ Pour cette raison, il a été nécessaire de **sanctuariser le domaine des lois de finances**, de manière à éviter qu'y soient insérées toutes sortes de dispositions, sans lien avec le budget, à la seule fin de bénéficier d'un véhicule législatif rapide ; ces dernières sont désignées sous le vocable de « **cavaliers budgétaires** » et sont déclarés irrecevables.
- ✓ A l'inverse, parce que les lois de finances traduisent le principe du consentement à l'impôt - qui impose que le Parlement dispose d'une vision synthétique de la situation financière de l'Etat -, **les éléments relevant de leur domaine exclusif ne peuvent figurer dans une loi « ordinaire »**. Cela justifie que les initiatives parlementaires tendant à introduire dans une loi « ordinaire » des dispositions relevant du **domaine exclusif** des lois de finances soient déclarées irrecevables.

LA RECEVABILITÉ ORGANIQUE

La recevabilité organique : le contrôle justifié par la nature particulière des lois de finances



- En outre, du fait de la nature particulière des lois de finances, la loi organique précise la structure de ces dernières.
- ✓ Le **principe de la bipartition** – soit de la division de la loi de finances en deux parties – permet ainsi d'**organiser la discussion budgétaire autour d'un équilibre** qui, fixant en fin de première partie l'évaluation des recettes et le montant du solde budgétaire, définit un plafond de dépenses que la seconde partie doit respecter.
- ✓ Ce principe, protecteur des finances publiques, impose que l'irrecevabilité soit opposée aux amendements parlementaires tendant à introduire des dispositions relevant de la seconde partie dans la première partie et inversement.

LA RECEVABILITÉ ORGANIQUE

La recevabilité organique : le contrôle justifié par la nature particulière des lois de finances



Le contrôle de la recevabilité organique

- En application du Règlement du Sénat, le contrôle *a priori* porte également sur la conformité des amendements à la loi organique relative aux lois de finances (LOLF). L'irrecevabilité organique concerne principalement :
 - ✓ les cavaliers budgétaires (dispositions n'ayant pas leur place en loi de finances) ;
 - ✓ les amendements imputés à tort en première ou seconde partie : depuis la dernière révision de la LOLF, toute disposition relative aux ressources de l'État, même si elle n'a pas d'effet en année n+1 ou les impositions affectées à la Sécurité sociale, aux collectivités territoriales ou à tout autre organisme doivent être déposés en première partie.
- Toutefois, le contrôle de la recevabilité organique s'exerce sur le fondement de l'ensemble des dispositions de la LOLF (ex : monopole des lois de finances sur les garanties de l'État ou l'affectation à une autre personne morale d'une ressource établie au profit de l'État).

LA RECEVABILITÉ ORGANIQUE

La recevabilité organique : le contrôle justifié par la nature particulière des lois de finances



Domaines exclusif et partagé des lois de finances

Protection du domaine des lois de finances

Domaine exclusif obligatoire	Principalement des dispositions proprement budgétaires qui ne posent en principe pas de souci.
Domaine exclusif non-obligatoire	Les cas problématiques les plus fréquents : - L'affectation de recettes au sein du budget de l'État via par exemple la création d'un budget annexe ou d'un compte d'affectation spéciale (<i>qui est probablement art 40 par ailleurs</i>) - L'octroi de la garantie de l'État (article 40) - L'autorisation pour l'État de prendre en charge la dette d'un tiers (article 40) - L'affectation, totale ou partielle, à une autre personne morale d'une ressource établie au profit de l'État
Domaine partagé	Les cas problématiques les plus fréquents : - Les dispositions relatives à l'assiette, au taux et aux modalités de recouvrement des impositions de toute nature (à condition de ne pas bouleverser l'équilibre budgétaire) → Les mesures fiscales ne sont PAS du domaine exclusif des lois de finances - Entrent dans ce champ tout prélèvement qui ne répond pas au critère d'une redevance pour service rendu, ce qui comprend aussi : les frais d'assiette des impôts locaux, le versement transport, les redevances des agences de l'eau, etc. - Les modalités de répartition des concours de l'État aux collectivités territoriales - L'information et le contrôle du Parlement sur les finances publiques : toutes les demandes de rapport ne sont donc pas recevables en loi de finances (en gros, l'objet du rapport doit appartenir au champ des lois de finances)

POUR RÉSUMER

