

Paris, le 8 avril 1980

DOSSIER DE BASE

Le Premier Ministre

à

Mesdames et Messieurs les Ministres
et Secrétaires d'Etat

OBJET : Application de l'article 40 de la Constitution et
de l'article 42 de la loi organique relative aux
lois de Finances.

Au seuil de cette première session parlementaire de 1980, je souhaite appeler à nouveau votre attention sur l'importance que revêt une stricte application des dispositions de l'article 40 de la Constitution et de l'article 42 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances qui définissent les critères de recevabilité auxquels doivent satisfaire les amendements proposés dans les matières financières.

La note ci-jointe constitue une mise à jour de ma circulaire du 22 octobre 1975 et prend notamment en compte les décisions du Conseil constitutionnel intervenues depuis lors. Elle doit permettre d'utiliser ces dispositions de la manière la plus satisfaisante, et chacun des membres du Gouvernement devra veiller, au cours des débats parlementaires, au respect rigoureux des précisions qu'elle contient.

Vous voudrez bien me faire part des éventuelles difficultés que pourront soulever la mise en oeuvre de ces prescriptions.

Raymond BARRE

CONDITIONS D'APPLICATION DE L'ARTICLE 40
DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 42
DE LA LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES

L'article 40 de la constitution complété, en matière budgétaire, par l'article 42 de la loi organique du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances, organise un contrôle des initiatives parlementaires sur le plan financier.

Les règlements des deux assemblées déterminent les règles destinées à permettre l'application de ces dispositions lors des débats parlementaires.

Cet ensemble de texte et les interprétations auxquelles ils ont donné lieu permettent de préciser les pouvoirs du gouvernement et la procédure applicable en matière d'irrecevabilité financière.

I - L'ARTICLE 40 DE LA CONSTITUTION

Conformément aux dispositions de l'article 40 de la constitution, le gouvernement peut invoquer l'irrecevabilité de toute proposition de loi ou de tout amendement d'origine parlementaire qui entraîne soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique.

1°) Les notions de charges ou de recettes publiques

Les notions de charges et de ressources englobent non seulement les recettes et les dépenses au sens strict du terme, mais aussi les opérations temporaires de prêts et d'avances.

Quant au qualificatif public, il doit être entendu, en vertu d'une décision du conseil constitutionnel (1), comme englobant les dépenses de l'Etat, des collectivités locales et des divers régimes d'assistance ou de sécurité sociale.

Le problème des établissements publics, en particulier industriels et commerciaux, a reçu dans la pratique des solutions légèrement différentes devant l'Assemblée Nationale et devant le Sénat. La commission des finances du Sénat (2) a jugé l'article 40 inapplicable dans ce cas ; l'Assemblée Nationale, au contraire, examine chaque cas d'espèce et l'exception d'irrecevabilité semble donc pouvoir y être admise plus largement.

../..

(1) - 20 janvier 1961 - Décision n° 60-11 D C concernant un projet de loi relatif aux assurances maladie, invalidité et maternité des exploitants agricoles et des membres non salariés de leurs familles.

(2) - 25 novembre 1963 - R T F

2°) L'appréciation de l'augmentation ou de la diminution

a) Il est couramment admis que les variations s'apprécient par rapport à la situation juridique existante et non par rapport à la situation qui pourrait être créée par l'adoption du texte en discussion (1).

Il en résulte que :

- sont recevables les amendements réduisant (ou supprimant) une augmentation de ressources ou une diminution de charges. Dans le cadre de la discussion budgétaire, cependant, toute réduction d'économie doit être considérée comme irrecevable ;
- est irrecevable une diminution de recettes gagée par l'augmentation hypothétique d'une recette prévue par le texte examiné.

b) De la formulation de l'article 40 ("création d'une charge"), il ressort qu'aucune création de charge, même compensée par une augmentation de recettes ou la diminution d'une autre charge, n'est recevable.

A l'inverse, l'article 40 se référant à "une diminution des ressources publiques", l'irrecevabilité ne peut être opposée à une diminution de ressources, compensée par une augmentation, et laissant inchangé le niveau global des ressources, à la condition que l'augmentation proposée soit certaine et suffisante pour assurer la compensation, et qu'elle concerne les mêmes collectivités ou organismes. Il y a donc lieu, dans tous les cas, de contrôler le montant et la réalité de la compensation proposée.

.../...

(1) Le principe de la référence au droit existant ne s'applique pas, cependant, lorsque l'amendement vise directement une diminution de recettes ou une aggravation de charges prévues dans le texte en discussion.

3°) Critères complémentaires définis par la pratique

a) Devant le Sénat, l'incidence financière d'une mesure doit être certaine pour que puisse être admise l'exception d'irrecevabilité. L'Assemblée Nationale, au contraire, tend à admettre l'exception pour des mesures dont l'incidence n'est qu'éventuelle comme, par exemple, l'octroi de garanties d'emprunt.

Dans les cas où l'amendement invite le Gouvernement à procéder à une augmentation de charges ou à une diminution de ressources (par exemple : le Gouvernement présentera avant le un projet tendant à), l'irrecevabilité devra être invoquée dans tous les cas, s'agissant d'amendements adressant des injonctions au Gouvernement.

b) L'irrecevabilité ne peut être invoquée d'une façon générale que contre les mesures ayant une incidence financière directe. Elle semble toutefois devoir être admise lorsque l'incidence financière, bien qu'indirecte, atteint un niveau particulièrement élevé : c'est le cas, par exemple, d'une mesure entraînant des dépenses de fonctionnement telles qu'elle ne pourrait être mise en oeuvre.

c) Si la mesure considérée n'a pas d'incidence immédiate, mais entraîne à terme les conséquences prévues à l'article 40, l'irrecevabilité doit être invoquée.

Si une compensation dans le temps est envisagée (mesure entraînant des charges immédiates et devant se traduire, à terme, par des recettes équivalentes), l'irrecevabilité doit être également invoquée.

d) L'irrecevabilité, enfin, est admise par les deux Assemblées lors de l'examen des lois de programme.

.../...

II - L'ARTICLE 42 DE LA LOI ORGANIQUE

1°) L'article 42 de la loi organique du 2 janvier 1959 prévoit que :

"Aucun article additionnel, aucun amendement à un projet de loi de finances ne peut être présenté, sauf s'il tend à supprimer ou à réduire effectivement une dépense, à créer ou à accroître une recette.....

La disjonction des articles additionnels ou amendements qui contreviennent aux dispositions du présent article est de droit".

Il est donc plus restrictif que l'article 40 de la Constitution.

En outre, il est applicable aux textes d'origine gouvernementale comme à ceux qui émanent des parlementaires.

2°) Dans la pratique, cependant, son champ d'application se trouve sensiblement réduit.

Il n'est fait usage, d'une façon générale, des dispositions de l'article 42 que dans deux cas :

- pour écarter les amendements n'ayant pas un rapport direct avec la loi de finances (cavaliers budgétaires),
- pour écarter les amendements ne visant pas à réduire effectivement une dépense, c'est-à-dire les amendements indicatifs dont l'objet indirect est de conduire le Gouvernement à accepter une augmentation de charges.

Dans le cas d'amendements entraînant une augmentation de charges ou une diminution de recettes, il est fait usage, en pratique, du seul article 40 de la Constitution.

.../...

III - LES PROCEDURES

1°) Devant l'Assemblée Nationale

a) Les propositions

Lors de leur présentation, la recevabilité des propositions (et celle des rapports) est appréciée par le Bureau de l'Assemblée qui peut en refuser le dépôt.

Ensuite, l'irrecevabilité peut être invoquée à tout moment par le Gouvernement. C'est alors le Bureau de la Commission des Finances qui est juge ; il peut entendre les observations du Gouvernement. La procédure législative reste, en tout état de cause, suspendue jusqu'à sa décision (article 92 du Règlement).

Les modifications proposées par une Commission sont soumises à la même procédure (article 86).

b) Les amendements (article 98)

- les amendements sont soumis à un premier contrôle lors de leur discussion en Commission ; c'est alors le Président de la Commission qui est juge de la recevabilité ;
- un second contrôle est effectué lors de leur dépôt sur le Bureau de l'Assemblée par le Président de séance, qui consulte, en cas de doute, le Président ou le Rapporteur général de la Commission des Finances et peut, à défaut d'avis, saisir le Bureau de l'Assemblée ;
- le Gouvernement peut, jusqu'au vote de l'amendement, invoquer l'irrecevabilité ; le Président de séance est compétent pour en apprécier le bien-fondé selon les modalités définies à l'alinéa précédent.

2°) Devant le Sénat

a) Les propositions

La recevabilité des propositions (et des résolutions) est appréciée par le Bureau du Sénat (article 24 du règlement).

.../...

Celle des textes rapportés par la Commission est appréciée selon la procédure prévue pour les amendements (article 45).

L'exception d'irrecevabilité peut être soulevée à tout moment par le Gouvernement.

b) Les amendements (article 45)

C'est la Commission des Finances qui est seule juge de la recevabilité :

- en cas d'accord avec le Gouvernement, l'irrecevabilité est de droit ; faute d'accord, l'amendement est mis en discussion ;
- si le Président, le Rapporteur général ou le Rapporteur spécial ne s'estiment pas suffisamment informés, l'auteur de l'amendement est invité à prendre la parole cinq minutes pour le défendre. En cas de doute persistant, l'amendement est renvoyé à la Commission des Finances qui doit faire connaître ses conclusions avant la fin du débat ; l'absence de conclusions vaut reconnaissance de l'irrecevabilité.

3°) Dans tous les cas, l'irrecevabilité doit être soulevée au cours des débats parlementaires. Une proposition ou un amendement qui a été adopté ne peut en effet être remis en cause sur la base des articles 40 de la Constitution et 42 de la loi organique, notamment par une saisine du Conseil Constitutionnel.

4°) Le contrôle du Conseil Constitutionnel

Dans les cas de désaccords graves avec l'une des deux Assemblées sur l'applicabilité de l'article 40 de la Constitution, le Gouvernement peut saisir le Conseil Constitutionnel.

Dans ce cas, et contrairement à ce qui est de règle pour les irrecevabilités tirées des articles 34 et 37 de la Constitution, le Conseil Constitutionnel ne peut pas être appelé à statuer, en cours de débat, sur les désaccords qui surviennent entre le Gouvernement et le Parlement. Le Conseil Constitutionnel ne peut être saisi, conformément aux dispositions de l'article 61 de la Constitution, que des textes de loi définitivement adoptés par les deux Assemblées.

Il est cependant possible au Gouvernement d'annoncer à l'avance, au cours des débats, son intention de saisir le Conseil Constitutionnel si le désaccord devait persister.
