

Paris, le 4 décembre 2009

à

Monsieur le ministre d'État,  
Madame la ministre d'État,  
Mesdames et Messieurs les ministres,  
Mesdames et Messieurs les secrétaires d'État,  
Monsieur le haut-commissaire

**Objet : Respect de l'article 40 de la Constitution**

L'article 40 de la Constitution rend irrecevables les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement dont l'adoption *« aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique »*.

Le respect de cette disposition est placé sous la responsabilité conjointe du Parlement et du Gouvernement.

Il appartient d'abord à chaque assemblée, comme l'a rappelé le Conseil constitutionnel, de mettre en place des procédures d'examen systématique de la recevabilité des propositions et amendements au regard des prescriptions de l'article 40. Les règlements des assemblées ont ainsi confié cet examen, préalable à la distribution des propositions et amendements concernés, à titre principal au bureau et à la commission des finances.

L'impératif de maîtrise des dépenses publiques et le nouveau cadre constitutionnel dans lequel s'inscrit la procédure parlementaire imposent toutefois au Gouvernement un devoir particulier de vigilance dans la mise en œuvre de ces dispositions pour prolonger en tant que de besoin le premier examen effectué par les assemblées au stade du dépôt du texte.

L'importance accrue du travail des commissions parlementaires appelle une participation personnelle des membres du Gouvernement afin qu'ils soient en mesure, non seulement de contribuer à la meilleure information du Parlement sur les textes présentés par le Gouvernement mais aussi, à chaque fois que ce sera nécessaire, de s'opposer à l'examen des amendements qui auraient pour conséquence soit de diminuer des ressources publiques soit d'augmenter une charge publique. Bien que cette irrecevabilité puisse être opposée à tout moment jusqu'au vote en séance publique, il est en effet souhaitable que la question ait été soulevée en amont, dès le stade de l'examen par la commission parlementaire.

Je rappelle à cette fin que le champ d'application de l'article 40 n'est pas limité au budget de l'Etat mais couvre également les comptes des établissements publics, ceux des collectivités territoriales et ceux des régimes de base de sécurité sociale. La responsabilité du Gouvernement ne s'arrête donc pas à la défense des finances de l'Etat mais s'étend à celle de l'ensemble des collectivités publiques.

A l'intérieur de ce champ d'application, l'article 40 interdit les propositions et amendements d'origine parlementaire ayant pour effet d'augmenter une charge publique. Le Conseil constitutionnel a retenu une interprétation stricte de cette interdiction en jugeant qu'elle ne pouvait être levée par une mesure de compensation : en dehors des cas particuliers des lois de finances et de financement de la sécurité sociale (qui obéissent aux règles spéciales fixées respectivement par la loi organique du 1er août 2001 et par le code de la sécurité sociale), un amendement augmentant une charge publique n'est pas recevable même si cette augmentation est compensée par la diminution d'une autre charge.

L'interdiction des propositions et amendements qui réduisent les ressources publiques est moins stricte puisqu'elle ne s'oppose pas à des mesures de compensation de la baisse d'une ressource par l'augmentation d'une autre ressource bénéficiant à la même personne publique. Cette souplesse relative a permis le développement de la pratique du "gage" venant compenser la réduction d'une ressource publique par l'augmentation d'une taxe à due proportion. La levée du gage, qui revient à accepter la diminution de la ressource publique sans compensation, ne peut être consentie qu'avec mon accord ou celui du ministre chargé du budget.

Je vous invite à veiller personnellement à la bonne application de ces règles non seulement lors de l'examen des textes en séance plénière mais également pendant le travail en commission parlementaire où votre présence doit traduire la volonté du Gouvernement de conduire avec les assemblées le dialogue constructif qui est indispensable au bon déroulement de la procédure législative.



François FILLON