



Séance de Travaux Dirigés n°5 :
**L'adoption de la loi de finances : la phase
parlementaire**

DOCUMENTS :

- BLAIRON K., « *Pouvoirs et contre-pouvoirs en matière budgétaire et financière* », VII congrès français du Droit constitutionnel, AFDC, Paris, 25-27 septembre 2008, pp5-12
- LALY-CHEVALIER C., « Le pouvoir d'amendement des parlementaires en matière financière au regard de la loi organique relative aux lois de finances », *RFFP* n°82, 2003, pp.115-132
- CAHUZAC J., « Mieux organiser le travail pour plus d'efficacité », *RFFP* n°113, février 2011, p.3
- CARTIER MOLIN T., « La portée du nouveau rôle législatif des commissions parlementaires », *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 01 sept. 2010, n°5, p.1399
- LAMBERT A., MIGAUD D., « Réforme de la constitution : supprimons l'article 40 », *Le Monde*, samedi 17 mai 2008
- CHAVY P., « L'encadrement des initiatives parlementaires en matière financière en France et au Royaume-Uni : une perspective historique et comparative », *RDP* 2017, p. 1273

DIRECTIONS D'ETUDE :

- Pensez vous que la répartition des pouvoirs entre le Parlement et le Gouvernement est en adéquation avec les enjeux portés par la LOLF ?
- Quelle est la procédure d'adoption de la loi de finances initiale ?
- Quel rôle jouent les commissions des finances ?
- Comment améliorer le pouvoir du Parlement ?

DISSERTATION :

Le pouvoir d'amendement des parlementaires en matières budgétaire depuis la LOLF

Equipe pédagogique :

Madame le Professeur Laurence WEIL

Monsieur Sébastien AVALLONE – Chargé de Travaux Dirigés

La LOLF constitue ainsi le cadre privilégié de l'analyse des pouvoirs et contre-pouvoirs budgétaires et financiers. Elle « touche à la logique de la V^e République »⁵⁵ de deux manières. Elle vient d'abord « en conforter les mécanismes »⁵⁶ par le maintien de l'équilibre trouvé en 1958 entre les pouvoirs exécutif et législatif au sein du parlementarisme rationalisé, au prix par conséquent d'un certain déséquilibre au profit du premier (I). La LOLF vient ensuite « estomper » ces mécanismes en modifiant « le fonctionnement des institutions, et notamment les relations entre les pouvoirs, à la fois en ce qui concerne les acteurs du débat budgétaire, ou plus exactement leur rôle, mais aussi en réformant le contenu de ce dialogue, ainsi que les contraintes pesant sur les institutions »⁵⁷. Cela se traduit par une modification des rôles des institutions, notamment du Parlement, faisant appel à la collaboration non seulement entre les pouvoirs exécutif et législatif, mais aussi à d'autres institutions (II).

I. Une séparation de façade

Derrière la séparation des pouvoirs budgétaires se cache une certaine prédominance de l'exécutif sur le Parlement. Celle-ci se traduit tant du point de vue du Gouvernement (A) que du Parlement (B).

A. La prédominance du pouvoir exécutif

« Article cardinal »⁵⁸ marquant la prépondérance du pouvoir exécutif, l'article 20 de la Constitution prévoit que « le Gouvernement détermine et conduit la politique de la Nation ». Cette disposition signifie que « ce n'est pas le Parlement qui détermine la politique nationale, mais le Gouvernement politiquement responsable devant lui »⁵⁹.

Dans le domaine budgétaire, plusieurs raisons sont avancées pour justifier la position privilégiée du gouvernement. La première est d'ordre technique et pratique. « Le Gouvernement ressent beaucoup plus directement la contrainte financière que les assemblées »⁶⁰. Il dispose de l'administration et d'organes spécialisés dans la préparation du budget et l'analyse des données économiques, entre autres. Les principales directions concernées sont les directions du Budget, du Trésor et de la politique économique, des impôts ou l'INSEE. Mais même l'organisation interne de ces administrations a dû s'adapter au nouveau droit budgétaire issu de la LOLF, étant donné qu'elles sont les principales concernées par sa mise en œuvre⁶¹. Une direction de la réforme budgétaire a ainsi vu le jour en 2003 avant de rejoindre la Direction générale de la modernisation de l'Etat⁶². Le Ministère

⁵⁵ J.-P. CAMBY, « La LOLF et les rapports entre les institutions », *op. cit.*, p. 17-26.

⁵⁶ *Ibid.*

⁵⁷ *Ibid.*

⁵⁸ J. GICQUEL, « LOLF et séparation des pouvoirs. Variations élémentaires sur les forces et les formes budgétaires », *op. cit.*, p. 9.

⁵⁹ X. VANDENDRISSCHE, « Le Parlement entre déclin et modernité », *Pouvoirs*, n° 99, 2001, p. 61.

⁶⁰ R. HERTZOG, « L'avenir du pouvoir financier du Parlement : miroir des ombres ou garant de l'équilibre du 'gouvernement général' », *op. cit.*, p. 139.

⁶¹ Cf. M. LASCOMBE, X. VANDENDRISSCHE, « Le droit dérivé de la LOLF », *AJDA*, 2006, pp. 538-544.

⁶² J. GICQUEL, « LOLF et séparation des pouvoirs. Variations élémentaires sur les forces et les formes budgétaires », *op. cit.* ; R. HERTZOG, « Quelques aspects de la loi organique relative aux lois de finances dans ses rapports avec le système administratif », *op. cit.*, p. 532.

de l'Économie et des Finances (MINEFI)⁶³ devient ainsi « le chef d'orchestre de la réforme administrative »⁶⁴. La procédure de préparation du budget a été modifiée en conséquence⁶⁵, intégrant de manière plus systématique par exemple le débat d'orientation budgétaire (DOB)⁶⁶, tout en confirmant les rôles individuels de Bercy et de Matignon respectivement dans la préparation du budget et les arbitrages. La LOLF a cependant eu des effets sur la collégialité du Gouvernement, en la renforçant, au moyen de missions interministérielles « où des administrations potentiellement ou traditionnellement concurrentes se trouvent, au sein de la même mission, associées »⁶⁷.

L'efficacité est ainsi un élément déterminant la compétence générale du Gouvernement, et particulière du MINEFI. C'est aussi le caractère technique des Finances publiques qui vient justifier cette compétence. L'exécutif est assisté d'une multitude d'experts, tandis que le législatif en est quasiment dépourvu⁶⁸. C'est même ce qui fait son « originalité » par une certaine « externalisation » de l'expertise et le recours permanent à des cabinets de consultants⁶⁹. La complexité de la gouvernance publique, en particulier en matière financière, relèverait ainsi « de spécialistes qui tirent leur légitimité de leur seule compétence, les choix à effectuer étant jugés plus techniques que politiques »⁷⁰. Cette « idéologie de la compétence » ou de l'expertise⁷¹ pose toutefois la question du contrôle démocratique – la « logique politique » évoquée *supra* – remplacé par des « autoinatismes budgétaires », « ne laissant aux politiques qu'une marge de manœuvre très limitée »⁷². Cette « domination bureaucratique »⁷³ est pourtant « intériorisée » et acceptée par le Parlement, au nom d'une « légitimité spécifique du Gouvernement » qu'il « tient de son expertise dans l'utilisation du budget comme instrument de régulation économique et de politique conjoncturelle »⁷⁴.

Le recours à l'expertise n'est pas le seul moyen utilisé par le Gouvernement dans la préparation budgétaire. Ce dernier procède aussi à des consultations d'organismes ou institutions, comme le Parlement, soit individuellement (DOB) soit collectivement. Cette dernière hypothèse est celle de la Conférence nationale des Finances publiques, mise en place en 2006, avec le Conseil d'orientation des Finances publiques⁷⁵. Alors que le deuxième prépare les travaux de la première et soumet un rapport annuel sur les Finances nationales au Premier ministre, la Conférence est convoquée chaque année par le Premier ministre. Elle est composée de membres du Gouvernement, de parlementaires et d'élus locaux ainsi que

⁶³ Bien que ce ministère soit désormais scindé en deux : Ministère de l'Économie, des finances et de l'emploi ; Ministère du Budget, des comptes publics et de la fonction publique.

⁶⁴ R. HERTZOG, « Quelques aspects de la loi organique relative aux lois de finances dans ses rapports avec le système administratif », *op. cit.*, p. 532.

⁶⁵ Circulaire « RAFFARIN » du 21 janvier 2005, *JORF* n°20 du 25 janvier 2005 p.-1320.

⁶⁶ *Cf. infra*.

⁶⁷ J.-P. CAMBY, « La LOLF et les rapports entre les institutions », *op. cit.*, p. 23, donnant l'exemple de la police et de la gendarmerie, et de la sécurité sanitaire.

⁶⁸ *Cf.* « Débat avec A. Lambert », *RFFP*, n° 97, mars 2007, p. 143.

⁶⁹ R. HERTZOG, « Quelques aspects de la loi organique relative aux lois de finances dans ses rapports avec le système administratif », *op. cit.*, p. 535.

⁷⁰ M. BOUVIER, « Experts et politiques face à la gouvernance des sociétés complexes », in L. FAVOREU, R. HERTZOG, A. ROUX (dir.), *Constitution et Finances publiques, Etudes en l'honneur de Loïc PHILIP*, *op. cit.*, p. 296.

⁷¹ *Ibid.*, p. 303 sqq.

⁷² *Ibid.* p. 306.

⁷³ R. HERTZOG, « Les pouvoirs financiers du Parlement », *op. cit.*, p. 302.

⁷⁴ R. HERTZOG, « La mutation des finances publiques : manifeste pour une discipline rajeunie ! », *op. cit.*, p. 259-277.

⁷⁵ Décret n° 2006-515 du 5 mai 2006 relatif à la conférence nationale des finances publiques et portant création du Conseil d'orientation des finances publiques.

plusieurs représentants d'autres institutions⁷⁶. Le Parlement n'est donc plus le seul interlocuteur du Gouvernement : il est dans une certaine mesure « concurrencé ici par les forces politiques et par des groupes d'intérêts qui ne se reconnaissent pas en lui et qui n'attendent pas qu'il soit un intermédiaire efficace pour la satisfaction de leurs revendications »⁷⁷. L'accent mis sur la consultation et la multiplication des négociations sont autant de nouveaux modes de régulation qui « tendent à dissoudre la distinction entre gestion et politique »⁷⁸. Ils marquent un dépassement des régulations financières et budgétaires traditionnelles (nationales/étatiques) par l'apparition de « micro-pouvoirs fiscaux ainsi que de micro-légitimités fiscales » capables de fixer des impôts : ce sont des organismes publics – territoriaux autonomes comme des régions ou Etats fédérés – ou privés – gérant un service public –, nationaux ou internationaux (on peut se référer alors à la fiscalité propre de l'Union européenne)⁷⁹. Cette nouvelle forme de prise de décision en matière financière emporte deux conséquences. La première est que la pratique administrative prend le pas sur l'intervention du Parlement⁸⁰. Elle est liée à la seconde qui soulève un « problème politique contemporain » : le Parlement et la « majorité qui décide » ne constituent plus la référence pour « des groupes de plus en plus nombreux et 'spéciaux' », « conscients de leurs intérêts propres et organisés pour les défendre »⁸¹. Mais ces « concertations » sont aussi un gage d'efficacité : elles impliquent des organismes ou groupes qui mettront en œuvre les dispositions financières et budgétaires contenus dans la loi de finances (dans le domaine des finances sociales par exemple) ou en seront les principaux destinataires (s'agissant des réformes fiscales, entre autres).

L'efficacité de la gestion publique d'une manière générale, et budgétaire en particulier, qui justifie la prépondérance du Gouvernement en la matière, trouve sa traduction juridique dans la continuité de la vie nationale, définie par le Conseil constitutionnel. Dans sa décision n. 79-111 DC du 30 décembre 1979, le Conseil constitutionnel a considéré qu'« il appartient, de toute évidence, au Parlement et au Gouvernement, dans la sphère de leurs compétences respectives, de prendre toutes les mesures d'ordre financier nécessaires pour assurer la continuité de la vie nationale »⁸² pour déclarer la constitutionnalité des lois de finances temporaires, non prévues par la Constitution ni l'ordonnance de 1959 alors applicable. Cette jurisprudence a été reprise dans son principe aux articles 1^{er} et 45 de la LOLF et par le Conseil constitutionnel lors de son examen de la LOLF⁸³. La continuité de la vie nationale a été ainsi rappelée en même temps que la LOLF renforçait le pouvoir du Parlement, en particulier son information⁸⁴. Le Conseil a notamment précisé que « s'agissant du rapport relatif aux prélèvements obligatoires prévu à l'article 52 [de la LOLF], [...] 'l'évaluation financière pour l'année en cours et les deux années suivantes, de chacune des dispositions, de nature législative ou réglementaire, envisagées par le Gouvernement' revêt un caractère indicatif ; qu'elle ne saurait porter atteinte à la liberté d'appréciation et d'adaptation que le

⁷⁶ Conseil économique, social et environnemental, président du comité des finances locales, les secrétaires nationaux des syndicats de travailleurs et patronaux.

⁷⁷ R. HERTZOG, « Les pouvoirs financiers du Parlement », *op. cit.*, p. 308.

⁷⁸ P. ROSANVALLON, *La contre-démocratie. La politique à l'âge de la défiance*, *op. cit.*, p. 265.

⁷⁹ Cf. M. BOUVIER, « Mutations des finances publiques et crise du pouvoir politique ? », *op. cit.*, p. 243 sqq. ; cf. R. HERTZOG, « L'avenir du pouvoir financier du Parlement : miroir des ombres ou garant de l'équilibre du 'gouvernement général' », *op. cit.*, p. 125 sqq.

⁸⁰ Cf. M. BOUVIER, « Mutations des finances publiques et crise du pouvoir politique ? », *op. cit.*, p. 249-250.

⁸¹ R. HERTZOG, « L'avenir du pouvoir financier du Parlement : miroir des ombres ou garant de l'équilibre du 'gouvernement général' », *op. cit.*, p. 135.

⁸² Considérant n° 2

⁸³ Cons. const., 25 juillet 2001, décision n° 2001-448 DC, précitée.

⁸⁴ Voir considérants n° 7, 74, 75, 79 et 89.

Gouvernement tient de l'article 20 de la Constitution dans la détermination et la conduite de la politique de la Nation »⁸⁵. La doctrine a défini cette position du Conseil comme une « importante réserve » apportée à la LOLF : « les nouvelles obligations procédurales sont légitimes, mais elles ne sauraient trouver nécessairement leur sanction dans la censure de la loi de finances. La complète information du Parlement, éminemment souhaitable, ne doit pas se payer au prix apocalyptique de la paralysie de l'Etat. Le remède serait pire que le mal »⁸⁶. Si la LOLF a pour objectif de renforcer les pouvoirs du Parlement, elle ménage encore ceux du Gouvernement en le dotant d'une série de compétences importantes : il peut seul décider de la création des missions – composées de programmes sur lesquels le Parlement peut alors agir. Sur ce point, il a été relevé qu'une mission spécifique concerne les crédits propres aux pouvoirs publics⁸⁷ : il s'agit d'une mission qui leur est uniquement consacrée sans être subdivisée en programmes comme le reste des missions du budget – et partant, sur laquelle le Parlement n'est pas susceptible d'intervenir et d'en modifier le montant des crédits. Le Conseil constitutionnel a précisé que « ce dispositif assure la sauvegarde du principe d'autonomie financière des pouvoirs publics concernés, lequel relève du respect de la séparation des pouvoirs »⁸⁸. L'autonomie budgétaire des pouvoirs publics ainsi consacrée⁸⁹ consiste donc en une mission. Ce genre de mission sans programme a été critiquée précisément pour le fait que le Parlement ne peut exercer son contrôle⁹⁰. Mais selon le Professeur J. GICQUEL⁹¹, cette forme d'autonomie « ne signifie pas l'absence de contrôle [...] mais elle signifie une liberté totale de fixation et d'exécution des crédits, conforme à la séparation des pouvoirs. Cette autonomie laisse chaque pouvoir public seule autorité de décision et d'exécution de la dépense qui le concerne ».

Si le Gouvernement dispose d'une suprématie incontestable en matière budgétaire sur le Parlement pour plusieurs raisons, ce dernier, bien que parfois « concurrencé », n'est pas pour autant exclu du processus budgétaire. Au contraire : « le constituant a ainsi tenté d'élaborer un compromis entre la nécessaire efficacité de l'action politique, qui tend à maximiser les pouvoirs et les compétences du gouvernement, et l'indispensable légitimité qui doit porter cette action : le Gouvernement détermine, mais avec l'accord du Parlement représentant de la Nation »⁹². Le rôle du Parlement demeure essentiel : représentant la nation et les contribuables, il consent toujours à l'impôt, mais dans le cadre particulier fixé par la Constitution de 1958.

⁸⁵ Considérant n° 90, souligné par nous.

⁸⁶ J.-E. SCHOETTL, « La nouvelle Constitution financière de la France », *LPA*, 13 septembre 2001, n° 183, p. 20.

⁸⁷ Article 7, alinéa 3 LOLF. Cf. J. GICQUEL, « LOLF et séparation des pouvoirs. Variations élémentaires sur les forces et les formes budgétaires », *op. cit.*, p. 14.

⁸⁸ n° 2001-448 DC, précitée, considérant n° 25.

⁸⁹ Article 7 LOLF.

⁹⁰ Le débat a notamment concerné les dépenses de la présidence de la République.

⁹¹ « LOLF et séparation des pouvoirs. Variations élémentaires sur les forces et les formes budgétaires », *op. cit.*, p. 20.

⁹² X. VANDENDRISSCHE, « Le Parlement entre déclin et modernité », *op. cit.*, p. 61.

B. Les pouvoirs rationalisés du Parlement

Le Parlement vote toujours le budget⁹³ : le consentement annuel à l'impôt est contenu à l'article 1^{er} de chaque loi de finances initiale, expression du consentement *annuel* à l'impôt. « Cette plénitude de pouvoir des représentants de la nation s'explique par le besoin de légitimer l'atteinte à la propriété qu'est le prélèvement fiscal »⁹⁴. Cependant, la rationalisation du parlementarisme en matière budgétaire se retrouve dans les textes et la pratique. Concrètement, les textes ôtent au Parlement toute maîtrise du processus budgétaire qui revient principalement au Gouvernement, dont l'ensemble de la préparation du budget. De manière plus spécifique, la Constitution limite le pouvoir du Parlement de deux points de vue : d'une part, elle impose des contraintes de délais très strictes ; d'autre part, le droit d'amendement des parlementaires au projet de loi de finances est encadré.

La contrainte temporelle va se traduire sous plusieurs formes. Le Parlement doit d'abord attendre le dépôt du projet de loi de finances, qui ne peut être une proposition : seul le Gouvernement en a l'initiative. La Constitution⁹⁵ et la LOLF (comme l'ordonnance de 1959) ne font référence qu'aux « projets de lois de finances », ce qui a été confirmé et rappelé par le Conseil constitutionnel⁹⁶. Ensuite, l'inscription de l'examen du projet de loi de finances à l'ordre du jour des Assemblées obéit à des conditions particulières. Non seulement, l'alinéa 3 de l'article 48 de la Constitution (révisé par la loi constitutionnel du 21 juillet 2008) prévoit que « l'examen des projets de loi de finances, des projets de loi de financement de la sécurité sociale [...] est, à la demande du Gouvernement, inscrit à l'ordre du jour par priorité ». Aussi, cette inscription ne peut se faire à n'importe quel moment puisqu'aux termes de l'article 39 de la LOLF, la date de dépôt est fixée « au plus tard » le premier mardi d'octobre de l'année qui précède l'exécution du budget⁹⁷. Cela s'explique par le nécessaire respect du principe d'annualité (et son corollaire : le principe d'antériorité) et, partant, des délais constitutionnels. Ces derniers sont en particulier prévus à l'article 47 de la Constitution, s'élevant globalement à 70 jours. S'il n'est pas respecté, « les dispositions du projet peuvent être mises en vigueur par ordonnance »⁹⁸, ce qui représente une forte sanction du Parlement, bien qu'elle ne soit qu'une simple faculté laissée au gouvernement. Elle découle cependant de la nécessité d'assurer la continuité de la vie nationale. En revanche, si un retard est causé par le Gouvernement, l'article 47, alinéa 4 de la Constitution et l'article 45 de la LOLF lui donnent les moyens d'y remédier directement : il peut demander à l'Assemblée nationale puis au Sénat d'adopter un projet de loi de finances partiel (l'adoption de la 1^{ère} partie de la loi de finances) ou un projet de loi de finances « spécial » l'autorisant à percevoir les impôts et taxes existants jusqu'à l'adoption de la loi de finances de l'année.

Le Gouvernement a aussi la possibilité d'accélérer la procédure budgétaire aux moyens de plusieurs instruments. Il s'agit du vote bloqué prévu à l'article 44, alinéa 3, de la Constitution, que le Gouvernement peut associer à l'article 49, alinéa 3, de la Constitution organisant le vote de confiance. Dans les deux cas, la procédure a pour effet de priver le Parlement d'un véritable débat sur le projet de loi de finances. Le Gouvernement peut enfin décider de convoquer une Commission mixte paritaire⁹⁹ en cas de désaccord entre les

⁹³ Cf. article 47, alinéa 1^{er}, C. : « Le Parlement vote les projets de loi de finances dans les conditions prévues par une loi organique ».

⁹⁴ R. HERTZOG, « Les pouvoirs financiers du Parlement », *op. cit.*, p. 302.

⁹⁵ Article 47, alinéa 1^{er}, C.

⁹⁶ Cons. const., décision du 4 juin 1984 n° 84-170 DC.

⁹⁷ L'essentiel est le respect des 70 jours laissés par la Constitution au Parlement pour adopter la loi de finances :

cf. Cons. Constit., 29 décembre 1982, décision n° 82-154, *Loi de finances pour 1983*.

⁹⁸ Article 47, alinéa 3, C.

⁹⁹ Article 45 alinéa 2 C.

Chambres. Comme dans la procédure législative ordinaire, le dernier mot est laissé à l'Assemblée nationale, dont l'examen du projet de loi de finances est d'ailleurs prioritaire¹⁰⁰.

La rationalisation des pouvoirs des parlementaires apparaît ensuite dans leur droit d'amendement au projet de loi de finances. Il est organisé aux articles 40 de la Constitution et 47 de la LOLF. Le premier¹⁰¹ prévoit une limitation du pouvoir d'amendement pour les propositions et amendement en général. Le second ne concerne que amendements spécifiques aux lois de finances. Ce pouvoir d'amendement est conditionné par les irrecevabilités financières. Ce sont des interdictions faites aux parlementaires d'exercer un droit d'initiative pour certaines dispositions à caractère budgétaire ou financier. La LOLF est venue assouplir le régime restrictif qu'était contenu dans l'ordonnance organique, notamment en permettant aux parlementaires de modifier les crédits au sein des programmes d'une même mission¹⁰². Elle conserve cependant la distinction entre les recettes et les dépenses. Pour les premières, toute proposition de diminution des recettes est interdite¹⁰³. En revanche, pour les secondes, l'augmentation ou la création d'une charge publique est strictement conditionnée. Depuis la LOLF¹⁰⁴, la « charge publique », dont fait référence la Constitution, renvoie aux « crédits de la mission ». Par conséquent, les amendements parlementaires qui modifient la répartition des crédits entre les programmes au sein d'une même mission sont recevables. Les parlementaires pourront ainsi augmenter les crédits d'un programme en diminuant ceux d'un autre programme à l'intérieur d'une même mission (Conseil constitutionnel, décision du 25 juillet 2001).

A l'exception de la spécificité des réserves parlementaires¹⁰⁵, il s'agit donc d'un pouvoir d'amendement « fort handicapé »¹⁰⁶. Comme nombre des pouvoirs des parlementaires, il dépend surtout de son utilisation effective. En effet, si ceux-ci l'exercent réellement¹⁰⁷, comme dans l'aménagement de la nomenclature budgétaire par exemple, ils peuvent ne pas être suivis par le Gouvernement dans la Commission mixte paritaire¹⁰⁸. Dans l'hypothèse inverse, c'est le Gouvernement qui met en œuvre les outils constitutionnels, parfois « aux forceps », comme dans le cas prévu à l'article 49, alinéa 3, de la Constitution¹⁰⁹. Bien avant 1958, la question de confiance avait déjà trouvé son « terrain d'élection » dans le domaine budgétaire¹¹⁰. « La combinaison des articles 45 et 49 alinéa 3 apparaît comme la

¹⁰⁰ Article 39 C.

¹⁰¹ Article 40 C. : « 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 ».

¹⁰² Surtout, le droit d'amendement est facilité par l'absence d'obligation pour les parlementaires de les assortir d'indicateurs, contrairement au gouvernement : F. ROBERT, « La rénovation des pouvoirs du Parlement », *op. cit.*, p. 77-92.

¹⁰³ Cf. article 40 C. aux termes duquel il ne peut y avoir de « diminution des ressources publiques ».

¹⁰⁴ Article 47 LOLF.

¹⁰⁵ Cf. J.-L. ALBERT, « La réserve parlementaire », *RFFP*, n° 80, décembre 2002, pp. 221-244.

¹⁰⁶ R. HERTZOG, « Les pouvoirs financiers du Parlement », *op. cit.*, p. 308.

¹⁰⁷ Cf. D. CATTEAU, « L'influence du Parlement sur l'élaboration de la nomenclature budgétaire 2006 », *RFFP*, n° 95, septembre 2006, pp. 195-207.

¹⁰⁸ Voir en particulier : J. ARTHUIS, « La première discussion budgétaire en 'mode LOLF' : un pouvoir d'arbitrage exercé par le Parlement », *RFFP*, n° 94, mai 2006, p. 22.

¹⁰⁹ G. CARCASSONNE, « La portée du principe du consentement à l'impôt et les limites du pouvoir fiscal du législateur », in L. PHILIP (dir.), *L'exercice du pouvoir financier du Parlement. Théorie, pratique et évolution*, *op. cit.*, pp. 45 sq.

¹¹⁰ P. AMSELEK, « Le budget de l'Etat et le Parlement sous la V^e République », *op. cit.*, p. 1463, notant que « c'est, du reste, en matière budgétaire précisément qu'on avait inauguré la formule du blocage des votes de confiance préfigurant les dispositions actuelles de l'article 44 » (p. 1464).

conséquence parfaitement logique de l'article 20 » de la Constitution¹¹¹. Ainsi, pour une partie de la doctrine, tout renforcement des prérogatives parlementaires face au Gouvernement ne passerait que par une modification de l'article 20 de la Constitution, « tout le reste n'est qu'artifice », comme « par exemple, la limitation quantitative ou qualitative du recours à l'article 49, alinéa 3 »¹¹². C'est pourtant la voie que semble avoir choisie le Comité Balladur, confirmant la prédilection de l'alinéa 3 de l'article 49 pour le domaine budgétaire. Considérant que les lois de finances et les lois de financement de la sécurité sociale sont les « textes les plus essentiels à l'action du Gouvernement »¹¹³, il a proposé de limiter le champ d'application de l'article précité à ces seules lois¹¹⁴. Cette solution a été reprise par la loi constitutionnelle du 21 juillet 2008 modifiant l'article 49, alinéa 3, de la Constitution¹¹⁵. Une partie de la doctrine continue de s'interroger sur la modification non pas de la procédure mais du champ d'application de cette disposition : « l'enjeu n'étant ni plus ni moins la stabilité de l'exécutif, autant dire la pérennité de la V^e République. Car à bien y regarder, le nouveau dispositif comporte en lui un potentiel extraordinaire de destruction du principal acquis de l'œuvre de Michel DEBRE : la stabilité gouvernementale »¹¹⁶. Instrument de la procédure législative ordinaire, « l'arme lourde du parlementarisme rationalisé »¹¹⁷ devient une particularité de la procédure budgétaire.

Les textes ne sont pas les seuls à encadrer les pouvoirs du Parlement. La pratique a été aussi déterminante, à travers le « fait majoritaire » ou, plus spécifiquement, la discipline majoritaire en matière budgétaire. Elle constituerait même le principal frein à la pleine réalisation des avancées de la LOLF¹¹⁸. Il a d'abord été relevé que « le fait majoritaire ne joue pas nécessairement à sens unique »¹¹⁹ : en attestent la pratique de la réserve parlementaire, l'association du Parlement à la préparation du projet de loi de finances (DOB), la persistance de certains « cavaliers »¹²⁰ ou la non application de l'article 41 de la Constitution par le Gouvernement contre des amendements parlementaires préférant les faire « repousser par sa majorité 'fidèle' »¹²¹. C'est précisément l'inutilisation de certaines procédures, en particulier par le Parlement, qui aboutit de fait à son « déclin ». Mais cela « ne veut pas dire que ces pouvoirs sont pour autant insignifiants. Il ne faut pas mélanger le fond même des compétences budgétaires des assemblées avec la façon dont elles sont exercées en pratique »¹²². Mieux :

¹¹¹ X. VANDENDRISSCHE, « Le Parlement entre déclin et modernité », *op. cit.*, p. 61.

¹¹² *Ibid.*, p. 62.

¹¹³ Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République, *Une Ve République, plus démocratique*, p. 34.

¹¹⁴ Cf. D. CATTEAU, « La révision constitutionnelle issue du rapport 'Balladur' : une occasion manquée pour les finances publiques », *op. cit.*, p. 183-196.

¹¹⁵ Article 49, alinéa 3, modifié : « Le Premier Ministre peut, après délibération du Conseil des Ministres, engager la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée Nationale sur le vote d'un projet de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale. Dans ce cas, ce projet est considéré comme adopté, sauf si une motion de censure, déposée dans les vingt-quatre heures qui suivent, est votée dans les conditions prévues à l'alinéa précédent. Le Premier ministre peut, en outre, recourir à cette procédure pour un autre projet ou une proposition de loi par session ».

¹¹⁶ P. JAN, « L'article 23 », *LPA*, 14 mai 2008, n° 97, p. 73.

¹¹⁷ *Ibid.*, p. 74.

¹¹⁸ Cf. J. GICQUEL, « LOLF et séparation des pouvoirs. Variations élémentaires sur les forces et les formes budgétaires », *op. cit.*, p. 15 ; Cf. M. BOUVIER, « Mutations des finances publiques et crise du pouvoir politique ? », *op. cit.*, p. 253 ; A. LAMBERT, D. MIGAUD, « La loi organique relative aux lois de finances et la Ve République », *op. cit.*, pp. 114 et 116.

¹¹⁹ P. AMSELEK, « Le budget de l'Etat et le Parlement sous la V^e République », *op. cit.*, pp. 1453-1454.

¹²⁰ J.-P. CAMBY, « Cavaliers », *op. cit.*, p. 319-328.

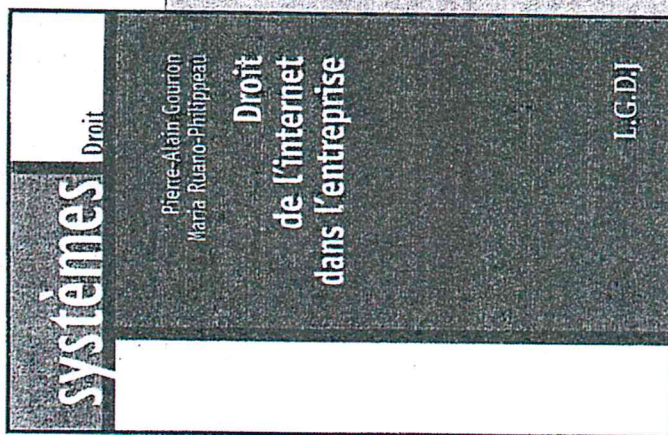
¹²¹ F. LUCHAIRE, « Un droit à dimension variable, le droit d'amendement », in L. FAVOREU, R. HERTZOG, A. ROUX (dir.), *Constitution et Finances publiques, Etudes en l'honneur de Loïc PHILIP*, *op. cit.*, p. 127 sq.

¹²² P. AMSELEK, « Le budget de l'Etat et le Parlement sous la V^e République », *op. cit.*, p. 1453

« loin d'être devenue une 'simple formalité', la soumission du budget au vote du Parlement reste ainsi une formule privilégiée et irremplaçable de rapport et de dialogue entre les pouvoirs publics »¹²³. Les assemblées ayant toujours une mission de protection des intérêts des contribuables, et bien que donnant chaque année leur consentement, ce dernier est cependant devenu « automatique » car « entre la pérennité de l'État et le droit de refuser la perception de l'impôt, les parlementaires n'ont pas, dans les faits, de liberté de choix »¹²⁴. « Fiction 'surannée' »¹²⁵, le consentement à l'impôt serait devenu un consentement « par 'défaut' »¹²⁶, « négatif » ou un « consensus apparent »¹²⁷. L'apparence témoignerait davantage des « difficultés à formuler une critique » envers le gouvernement, ne pouvant « argumenter à armes égales »¹²⁸. « On a ainsi coutume à opposer deux 'institutions', le Parlement et le gouvernement ». Or, « le clivage ne se situe pas à ce niveau » mais, « dans la logique de la V^e République, entre la majorité et l'opposition »¹²⁹. C'est la raison pour laquelle le but recherché n'est pas (seulement) de renforcer les prérogatives du Parlement mais plutôt celles de la minorité politique¹³⁰ – l'opposition parlementaire – afin de lui garantir un meilleur accès à l'information dont dispose le Gouvernement. Cette information doit cependant être partagée d'une manière générale, avec l'ensemble de la classe parlementaire – majorité et opposition – afin de lui permettre de mieux exercer ses fonctions budgétaires.

NOUVEAUTE

Dans la collection **systemes**



À PARAÎTRE

L.G.D.J. - 20, rue Soufflot - 75005 Paris

**Le pouvoir d'amendement
des parlementaires en matière financière
au regard de la loi organique
du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances**

Caroline LALY CHEVALIER*

RÉSUMÉ

La réforme de la loi organique relative aux lois de finances répond aux exigences démocratiques en permettant au Parlement de disposer, d'ici 2005, des instruments suffisamment souples d'un contrôle plus efficace sur les finances publiques. Le rééquilibrage des pouvoirs du Parlement en matière financière passe nécessairement par une rénovation du droit d'amendement, dans le respect de la Constitution et la continuité de la jurisprudence budgétaire du Conseil constitutionnel. Le principe d'interdiction de compensation entre charges sur lequel repose l'article 40 de la Constitution est ainsi corrigé par la nouvelle loi organique qui vient préciser que l'unité de vote des dépenses d'un ministère, et donc l'unité de charge, est constituée par la mission, au sein de laquelle les redéploiements de crédits sont possibles.

The reform of the Constitutional Bylaw on Budget Acts reflects democratic requirements in that by 2005 it will give Parliament sufficiently flexible instruments for more efficient oversight of public finance. The process of readjusting parliamentary powers over the budget necessarily calls for overhaul of the right of amendment, in compliance with the Constitution and in line with the budgetary decisions of the Constitutional Council. The principle to prohibit offsetting between charges, on which Article 40 of the Constitution is based, is amended by the new Constitutional Bylaw, which specifies that the unit for voting the ministry's expenditure and therefore the unit on which its charges are based, is the mission, within which appropriations can be redeployed.

[*] L'adoption, le 1^{er} août 2001, de la loi organique n° 2001-692 relative aux lois de finances portant réforme de l'ordonnance du 2 janvier 1959

* Maître de conférences, Faculté de droit de l'Université de Lille II.

Dans le contexte de réforme de la gestion de l'État, l'équilibre des pouvoirs entre l'exécutif et le Parlement ne pouvait se satisfaire d'une interprétation réductrice de l'article 40 de la Constitution. Aussi, l'attention des observateurs s'est-elle portée vers les nouvelles conditions de mise en œuvre de cet article, afin de mettre ces dernières en adéquation avec le projet de renforcer le pouvoir d'initiative et de contrôle du Parlement. L'article 47 de la loi adoptée prévoit ainsi qu'« au sens des articles 34 et 40 de la Constitution, la charge s'entend, s'agissant des amendements s'appliquant aux crédits, de la mission. Tout amendement doit être motivé et accompagné des développements des moyens qui le justifient. Les amendements non conformes aux dispositions de la présente loi organique sont irrecevables ». Le nouveau dispositif s'est donc construit autour de la notion de charge (1).

D'aucuns auraient souhaité aller plus loin et avaient prôné une révision pure et simple de l'article 40 de la Constitution (8). Dans un souci de réalisme, le Rapporteur général de la Commission des finances, Didier Migaud, s'est toutefois sagement gardé de dépasser le cadre défini par la Constitution. Les garde-fous prévus par le législateur organique et précisés par le juge constitutionnel, conduisent ainsi à un encadrement du droit d'amendement des parlementaires, qui s'inscrit dans le respect de la Constitution et dans la continuité de la jurisprudence budgétaire du Conseil constitutionnel (II), pendant que le régime de la recevabilité financière tel qu'il résulte des Règlements des assemblées est préservé (III).

I. – LA NOTION DE « CHARGE », CLEF DE VOÛTE D'UN DROIT D'AMENDEMENT PARLEMENTAIRE ÉLARGI

4. **La mission comme unité de charge** – En introduisant la nouvelle nomenclature budgétaire, organisée autour de missions, de programmes et d'objectifs, la loi organique du 1^{er} août 2001 offre l'opportunité de clarifier les conditions d'exercice du droit d'amendement reconnu par la Constitution aux membres du Parlement. Toute la subtilité du dispositif réside dans la qualification juridique de la notion de charge que l'on assimile à une unité de vote.

5. Jusqu'alors et sous l'empire de l'ordonnance du 2 janvier 1959, faut-il le rappeler, les crédits de chaque budget ministériel étaient votés par titre mais spécialisés par chapitre (9). Il en résultait que tout parlementaire avait

la possibilité, par amendement, de scinder ou de regrouper des chapitres afin de modifier le niveau de spécialité de l'autorisation de dépense. En revanche, la technique du transfert d'imputation à l'intérieur d'une même unité de vote pour changer la destination de crédits n'était pas autorisée. En effet, quand bien même le niveau global des charges publiques ne se trouvait pas affecté, la substitution d'une dépense à une autre n'en conduisait pas moins à l'aggravation ou la création d'une charge publique, contrairement au principe de non-compensation en matière de charges que vise l'usage du singulier dans le texte constitutionnel (10). En d'autres termes, aucun transfert de chapitre à chapitre, même au sein d'un même titre – unité de vote – n'était permis (11).

6) Dans le texte initial de la proposition de loi organique présentée par Didier Migaud le 11 juillet 2000, les crédits ouverts aux ministères par les lois de finances étaient présentés, non pas à un « double niveau » (missions-programmes), mais par programme, à la fois unité de vote et unité de spécialité. Partant, tout amendement parlementaire aurait nécessairement porté sur un programme donné. Le Rapporteur spécial de la Commission des finances de l'Assemblée nationale n'indiquait pas à quel niveau de la nomenclature la notion de charge s'appliquait, si bien que l'apport essentiel de la proposition consistait à améliorer la gestion publique en réduisant le nombre des unités de spécialité budgétaire (12), sans toucher au droit

(10) Sur ce point, voir *Rapport d'information au nom de la Commission des finances, de l'économie générale et du plan sur la recevabilité financière des amendements*, M. Jean CHARBONNEL, Assemblée nationale n° 2064, première session ordinaire 1971-1972, (Rapport CHARBONNEL), p. 31 ; *Rapport d'information au nom de la Commission des finances, de l'économie générale et du plan sur la recevabilité des amendements au regard de l'article 40 de la Constitution et de la loi organique relative aux lois de finances*, M. Christian GOUX, Assemblée nationale n° 1922, première session ordinaire 1983-1984, (Rapport GOUX), p. 86 ; *Rapport d'information au nom de la Commission des finances, de l'économie générale et du plan sur la recevabilité financière des amendements*, M. Jacques BARROT, Assemblée nationale n° 1273, 25 mai 1994 (Rapport BARROT), p. 151 (et 107).

(11) Sur le sujet, voir *Rapport CHARBONNEL*, p. 31 ; *Rapport d'information au nom de la Commission des finances, de l'économie générale et du plan sur la recevabilité financière dans la procédure législative*, M. Robert-André VIVIEN, Assemblée nationale n° 1860, seconde session ordinaire 1979-1980, (Rapport VIVIEN), p. 50 et 6 ; *Rapport GOUX*, p. 84 et s. ; *Rapport BARROT*, p. 104 et s. Voir également Ph. DARTRY, « L'exercice du pouvoir législatif en lois de finances », in L. PHILIP, *L'exercice du pouvoir financier du Parlement. Théorie, pratique et évolution*, Paris, Economica, 1996, p. 61-66, p. 63 et s. L'interdiction générale de compensation entre charges a d'ailleurs été confirmée par le Conseil constitutionnel, dans une décision 85-203 DC du 28 décembre 1985 qui précise qu'« le résultat des termes mêmes de cet article qu'il fait obstacle à toute initiative se réalisant par l'aggravation d'une charge, fut-elle compensée par la diminution d'une autre charge ou par une augmentation des ressources publiques ».

(12) Proposition de loi organique, Assemblée nationale n° 2540, p. 6 ; *Rapport MIGAUD*, n° 2908, p. 87.

d'amendement des parlementaires tel qu'il résulte de l'interprétation classique de l'article 40 de la Constitution.

7. L'introduction des « missions », dans la proposition de loi organique adoptée par l'Assemblée nationale en première lecture le 8 février 2001 (TA 640), a considérablement modifié le dispositif envisagé. Si le vote parlementaire s'effectue par mission d'un ministère donné (art. 43 LOLF), le droit d'amendement peut s'exercer au niveau du programme, nouvelle unité de spécialité. En conséquence, souligne M. Mignaud, dans son rapport, « les parlementaires seront (...) en mesure d'agir sur les programmes à structure de vote constante » (13). Il est alors légitime, si l'unité de vote est la mission, si l'unité d'exécution (autorisant la fongibilité des crédits d'un programme à l'autre) est la mission, de considérer que l'unité de charge est elle aussi, constituée par la mission. Le droit de proposer des redéploiements de crédits entre programmes ministériels, voire la création de programmes, au sein de la charge que constitue la mission, est garanti et constitue indiscutablement le véritable enjeu de la réforme.

8. Le Parlement retrouve ainsi, au niveau des programmes, un pouvoir d'initiative qu'il n'aurait jamais dû perdre : à charge constante, il a le pouvoir de réorienter l'action de l'État (14). Ainsi que le souligne le rapporteur de la Commission des finances, « [l]a conjonction de la globalisation de l'autorisation de dépense au niveau de grands programmes ministériels et d'une interprétation très réductrice de l'article 40 de la Constitution risquerait de vider de tout sens l'examen de la deuxième partie des projets de loi de finances. Si le Parlement ne dispose pas des moyens de proposer des modifications au contenu des programmes, le vote de ces derniers se limitera à une approbation ou à un rejet des propositions du ministre, sans aucun contrôle parlementaire ». Et M. D. Mignaud de conclure, « [t]el n'est évidemment pas le but poursuivi par l'article 40 de la Constitution » (15). En contrepartie de la globalisation et de la fongibilité des crédits au sein des programmes qui offre au Gouvernement une marge d'action nouvelle, le Parlement doit pouvoir vérifier si les ministres ont

atteint les objectifs sur lesquels des crédits leur ont été alloués. Il était donc indispensable, pour impliquer le Parlement dans le contrôle a posteriori des dépenses de l'État, de lui donner les moyens de proposer des modifications au contenu des programmes.

9. Le respect de la définition constitutionnelle de la charge publique (ce faisant, la loi organique ne déroge ni au contenu ni au champ d'application de l'article 40 de la Constitution, ni même aux objectifs poursuivis par cette disposition (16)).

La définition de la charge publique, que le Conseil constitutionnel explicite dans sa décision n° 60-11 DC du 20 janvier 1961, demeure inchangée. Il n'est guère contesté que la charge publique puisse être entendue, de manière extensive (17), comme « englobant, outre les charges de l'État, celles antérieurement visées par l'article 10 du décret du 19 juin 1956 sur le mode de présentation du budget de l'État », c'est-à-dire les charges des collectivités locales et des régimes d'assistance ou de sécurité sociale. En fait, seul le niveau de nomenclature à partir duquel l'article 40 de la Constitution peut être opposé aux amendements parlementaires intéresse la nouvelle loi organique. Et, précisément, les dispositions de l'article 34, al. 18 de la Constitution, aux termes desquelles « les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'État dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique » et celles de l'article 47, al. 1 de la Constitution, en vertu desquelles « le Parlement vote les projets de loi de finances dans les conditions prévues par une loi organique » habilite le législateur organique à définir les règles spécifiques relatives à la discussion et à l'adoption des lois de finances par le Parlement (18). Par conséquent, l'habilitation constitutionnelle pouvait être utilisée pour préciser, en ce qui concerne les lois de finances, les conditions d'application de l'article 40 de la Constitution qui prohibe les amendements parlementaires créant ou aggravant une charge publique.

(16) Dans le même sens, J.-E. SCHERTL, « La nouvelle Constitution financière de la France, Conseil constitutionnel, 23 juillet 2001 », *Petites Affiches*, 13 septembre 2001, p. 3-23, n° 22. Voir toutefois, L. PHILIP, note 6, p. 209, selon qui l'interprétation extensive de la notion de charge n'est guère conforme à l'esprit de la Constitution; voir également L. PALLAUME, *op. cit.*, note 2, p. 1214, qui souligne l'austérité de la loi organique « qui a adapté la Constitution à sa nouvelle nomenclature ».

(17) Pour une critique de l'analyse extensive de la notion de « charge publique », voir J.-P. LEJEUNET, « Conseil Constitutionnel et initiative financière dans le cadre de la procédure législative », *Revue administrative*, 1978, p. 274-284, p. 277.

(18) Sur l'avis du Conseil d'État rendu en assemblée générale (Section finances) le 21 décembre 2000, en annexe du Rapport Micaud n° 2908, p. 604; voir également F. OLIVA, « Jurisprudence du Conseil constitutionnel 1^{er} octobre-31 décembre 2001 », *RFPP*, 2002, p. 152-174, p. 156-157. Décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001, al. 3-5. On notera, par ailleurs, que c'est sur le même fondement que les auteurs de l'ordonnance du 2 janvier 1959 ont restreint, à l'article 42 de l'ordonnance, le droit d'amendement des parlementaires en allant au-delà des prescriptions constitutionnelles.

(13) Rapport MIGNAUD, n° 2908, p. 261.

(14) Voir M. EMMANUELLI, Assemblée nationale, Débats, *JORF*, 1^{re} séance du 7 février 2001, p. 1227; voir également F. ROBERT, « La rénovation des pouvoirs du Parlement », *RFPP*, 2001, n° 76, p. 77-92, p. 84 qui souligne qu'« [il] ne sera plus requis des parlementaires qu'ils modifient l'allocation des moyens par nature des dépenses, mais qu'ils procèdent à des arbitrages entre les différents objectifs de l'action publique ». L'engagement du droit d'amendement est généralement perçu comme une réhabilitation de la seconde partie des lois de finances, P. LAMY, « Article 47 », in J.-P. CAMBY, *La réforme du budget de l'État. La loi organique relative aux lois de finances*, Paris, LGDJ, 2002, pp. 265-267, p. 293 et s.

(15) Rapport MIGNAUD, n° 2908, p. 263.

Dans sa décision n° 2001-448 DC en date du 25 juillet 2001, le Conseil constitutionnel, saisi par le Premier ministre le 29 juin 2001 en application des articles 46 et 61, al. 1) de la Constitution, a donc déclaré le nouveau dispositif conforme à la Constitution (19).

10. Le Conseil constitutionnel aurait pu, il est vrai, s'attacher excès- sivement à la lettre de l'article 40 de la Constitution et considérer que la charge s'entend de chaque crédit qui la compose, apprécié « au premier euro ». Mais l'examen de la jurisprudence du Conseil constitutionnel conduit au constat que la décision n° 2001-448 DC s'inscrit bien dans un contexte jurisprudentiel favorable au renforcement de la compétence financière des parlementaires. Dans la pratique, en effet, le Conseil constitutionnel s'est montré enclin à favoriser l'exercice d'un pouvoir d'amendement en matière budgétaire, dès lors que ce pouvoir ne remettrait pas en cause l'équilibre budgétaire (20). Le Conseil a ainsi considéré, dans une décision n° 80-126 DC du 30 décembre 1980, que « l'irrecevabilité prévue par l'article 42 de l'ordonnance (...) qui répond aux mêmes préoccupations que l'article 40 de la Constitution (...) ne fait qu'en appliquer les dispositions en matière de lois de finances » (21). L'article 42 de l'ordonnance portant loi organique relative aux lois de finances était interprété dans la stricte limite du texte de l'article 40 de la Constitution.

On pourrait également mentionner – quoique la question reste controversée – la décision n° 99-419DC du 9 novembre 1999 (Loi relative au pacte civil de solidarité), dans laquelle le Conseil constitutionnel avait admis qu'une augmentation de charges était possible s'agissant de simples tâches de gestion (22). Une charge de gestion est, en principe, recevable lorsque son adoption n'entraîne pour l'administration aucun coût auquel elle

(19) La loi organique a été déclarée conforme à la Constitution sous réserve de deux dispositions. Le Conseil constitutionnel a censuré le premier alinéa de l'article 33 LOLF au motif qu'en instituant une formalité préalable à la publication des lois ayant une incidence financière, ces dispositions méconnaissaient le principe selon lequel la promulgation de la loi par le Président de la République vaut ordre à toutes les autorités et à tous les services compétents de la publier sans délai. Il a également annulé le premier alinéa de l'article 58 LOLF qui soumettait aux commissions parlementaires chargées des finances le programme de contrôle de la Cour des comptes, au motif qu'il portait atteinte à l'indépendance de la juridiction administrative.

(20) Décisions n° 64-27 DC du 18 décembre 1964; n° 73-51 DC du 27 décembre 1973; n° 76-73 DC du 28 décembre 1976; n° 76-74 DC du 28 décembre 1976.

(21) Décision n° 80-126 DC du 30 décembre 1980, Loi de finances pour 1981. Rec. p. 53. Le Conseil constitutionnel considère l'article 42 LO comme une simple disposition d'application de l'article 40 C.

(22) « Considérant que l'augmentation des dépenses pouvant résulter, pour les services compétents, des tâches de gestion engagées par la proposition de loi n'était ni directe ni certaine, qu'en conséquence, c'est à bon droit que la proposition de loi n'a pas été déclarée irrecevable en raison de son incidence sur les charges publiques », voir D. CHAGNOLLAUD, « La loi d'orientation pour l'Outre-mer devant le Conseil constitutionnel ».

ne pourrait faire face par la mobilisation des moyens courants déjà mis à la disposition des services (23).

D'une manière générale, il est vrai, le Conseil constitutionnel ne considère pas que la charge publique doive être entendue trop strictement (24) et requiert une aggravation significative d'une charge pour conclure à son irrecevabilité (25). Il offre ainsi à l'amendement parlementaire un champ de liberté plus vaste dans le domaine financier.

II. – L'ENCADREMENT CONSTITUTIONNEL DU DROIT D'AMENDEMENT

11. Le cadre limite de l'unité de charge – Les conditions spécifiques d'exercice du droit d'amendement appliqué aux lois de finances, telles que l'article 47 de la nouvelle loi organique les précise, s'inscrivent dans la continuité de la Constitution.

Le principe constitutionnel de l'équilibre général du projet de loi de finances est respecté. En effet, la réallocation de crédits ne peut jouer que dans le cadre limite du montant de chaque mission. En d'autres termes, l'initiative parlementaire ne peut aboutir à augmenter le montant global de la charge que constitue la mission présentée par le Gouvernement. La distinction constitutionnelle entre la notion de ressources, employée au pluriel par l'article 40 de la Constitution, et la notion de charge, employée au singulier, n'est pas remise en cause (26). C'est la raison pour laquelle les modifications de la répartition des crédits visant des objectifs de nature différente, c'est-à-dire entre ministères ou entre programmes de missions différentes, sont proscrites. D'aucuns regretteront sur ce point la retenue peut-être excessive des rédacteurs du projet. Dans un contexte favorable au développement de l'initiative parlementaire et dans la mesure où l'équilibre général du budget était préservé, le souci de faire de la budgétisation par

(23) La bidépartementalisation de la Réunion. *Petites affiches*, 23 avril 2001, p. 8-19, p. 18. Il n'est cependant pas certain que le Conseil constitutionnel ait voulu faire plus que mettre l'accent sur le caractère indirect et incertain de l'augmentation en cause.

(24) On relèvera la décision n° 81-134 DC du 5 janvier 1982 du Conseil constitutionnel, aux termes de laquelle « l'irrecevabilité ne saurait être retenue qu'à l'encontre des initiatives dont il est constant qu'elles provoqueraient un accroissement de l'activité administrative d'une telle ampleur qu'il ne pourra, à l'évidence, y faire face par l'utilisation des moyens courants déjà à la disposition des services »; voir également Rapport VIVIER, p. 88; Rapport Goux, p. 82 et s.

(25) Dans le même sens, Rapport MIGAUD n° 2908, p. 267; P. BINCZAK, « Le Conseil constitutionnel et le droit d'amendement : entre « errements »... et « malentendus » », *RFFC*, 2001, p. 479-528, p. 492.

(26) Décision n° 75-57 DC du 23 juillet 1975.

(27) Voir Rapport VIVIER, p. 41 : « En recourant à l'emploi du pluriel, les constituants de 1958 ont voulu garantir le volume des recettes et non leur structure (...) ».

objectif l'un des enjeux de la réforme aurait pu conduire à doter les programmes d'une dimension interministérielle. L'interministérialité des missions peut toutefois laisser augurer de missions larges, au sein desquelles les crédits des programmes – qui pourraient relever de ministères différents, mais qui, en tout état de cause, resteraient placés sous la responsabilité d'un seul ministre gestionnaire – pourraient être redéployés par des parlementaires qui verront leur marge d'action croître en proportion. La voie vers l'optimisation de la gestion du budget est ouverte par la loi organique dans le respect de la règle constitutionnelle selon laquelle l'initiative parlementaire ne peut aboutir à augmenter une charge publique.

Dans le même esprit, il est prévu que les missions sont créées exclusivement par le Gouvernement (27). Toute création ou modification de mission par le Parlement constituerait une aggravation de charge sanctionnée par la Constitution.

En définitive, l'objectif que poursuit l'article 40 de la Constitution en restreignant le droit d'amendement, et qui est, selon le Conseil constitutionnel, 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 sur l'ensemble des finances publiques » (28) est bien observé.

12. **L'objet des amendements autorisés** – L'article 47 LOLF ne vise, en outre, que les amendements afférents aux crédits des lois de finances et d'elles seules (29), pour lesquelles, aux termes de l'article 1^{er} LOLF, le montant des charges de l'État est déterminé précisément. Il s'agit notamment, ainsi que l'a précisé le Conseil constitutionnel, des amendements de la seconde partie de la loi de finances de l'année, sur laquelle les parlementaires n'avaient jusque là guère d'emprise réelle, des amendements s'appliquant aux lois de finances rectificatives, des amendements aux dispositions analogues figurant dans les lois visées à l'article 45 LOLF relatif aux procédures d'urgence, et enfin de ceux destinés à rectifier les ajustements de crédits opérés en loi de règlement (30). Les amendements portant sur le

(27) L'article 7 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances prévoit : « (...) Seule une disposition de loi de finances d'initiative gouvernementale peut créer une mission ».

(28) Décision n° 75-57 DC du 23 juillet 1975.

(29) Les lois ordinaires ne déterminent pas le montant de la réduction et de l'aggravation de la charge publique qu'elles prévoient.

(30) Décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001, n° 95. Voir sur ce point les remarques de M. J.-P. CAMRY, « Le Conseil constitutionnel et la réforme de la procédure budgétaire » (Conseil constitutionnel, 25 juillet 2001), *Petites Affiches*, 10 octobre 2001, pp. 5-18 ; M. LAUZE estime, quant à lui, que cette précision apportée par le Conseil constitue de facto une réserve d'interprétation, dictée par le souci d'éviter la multiplication des articles méritant le statut de « cavaliers ». J. LAUZE, « La loi organique devant le Conseil constitutionnel : conformité sous réserves », *RFFP*, 2001, n° 76, p. 167-196, p. 178.

articles de la seconde partie du projet de loi « rattachés » à l'examen des crédits d'un ministère ne sont donc pas visés par les dispositions de l'article 47 nouveau. Si ces mesures « rattachées » affectent les charges budgétaires de l'État, en réalité, elles ne portent pas ouverture de crédits (31). Le régime applicable à ces amendements n'est donc pas modifié.

En outre, l'article 47 LOLF ne vise que les amendements aux articles « chiffrés ». En effet, seuls ces amendements donnent la possibilité de proposer l'augmentation effective des crédits d'un programme si ceux affectés à un autre programme au sein d'une même mission sont minorés à due concurrence. Partant, on évite l'introduction de « cavaliers budgétaires » dans les projets de lois de finances.

13. Plus précisément, il est prévu que les redéploiements doivent être immédiats et immédiats, en ce qu'ils doivent diminuer directement les crédits d'un des programmes de la mission concernée. Ils concernent les crédits du budget général de l'État, et portent sur la même mission d'un même ministère. En cela, le régime de transfert de crédits se veut conforme aux règles que le Conseil constitutionnel a définies, dans la décision n° 76-64 DC du 2 juin 1976, en ce qui concerne la compensation de recettes : la compensation doit être réelle, immédiate et bénéficier aux mêmes collectifs ou organismes que ceux au profit desquels est perçue la ressource qui fait l'objet d'une diminution.

14. **L'exigence de motivation** – Enfin, la mise en œuvre de la loi organique devrait conduire à une responsabilisation accrue des parlementaires (32). Ces derniers, si tant est qu'ils puissent avoir accès aux informations requises, seront tenus de mettre en regard de l'augmentation de crédits d'un programme, l'économie au moins équivalente à réaliser sur un autre programme, en indiquant précisément le(s) poste(s) concerné(s) par le redéploiement (33). L'article 47 LOLF, qui prévoit en son deuxième alinéa que « [l]out amendement doit être motivé et accompagné des développements des moyens qui le justifient », doit permettre ainsi de vérifier la réalité et la pertinence de la compensation.

(31) Il peut s'agir, par exemple, d'un article modifiant les règles de calcul des aides à la cessation d'activité qui sera rattaché à l'examen des crédits du ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité.

(32) Voir les commentaires de M. EMMANUELLI, Assemblée nationale. Débats, séance du 21 juin 2001, *JORF*, 22 juin 2001, p. 4660.

(33) Sur l'exigence de la motivation, voir X. ROQUES, « Les irrecevabilités financières (en dehors de l'article 40 de la Constitution) », *RFDC*, 1993, p. 741-759, p. 746 et s. ; Rapport Goux, p. 99 ; Rapport LAMBERT n° 413, p. 81 qui précise que le parlementaire devra, dans les développements joints à l'amendement, indiquer le programme ainsi que le titre visé, afin qu'en cas d'adoption définitive de la modification, le gouvernement en tienne compte dans les décrets de répartition.

Il n'est guère précisé si le montant de la compensation doit être identique ou simplement équivalent. La pratique en matière de compensation entre ressources publiques enseigne que seul un écart significatif entre les montants est susceptible de conduire à l'irrecevabilité d'un amendement (34). Il revient donc aux instances parlementaires compétentes — et, en appel, au Conseil constitutionnel — de veiller à l'adéquation tant temporelle que substantielle entre augmentation de crédits et mesure de compensation. En ce qui concerne ce dernier point, on mentionnera que le juge de la recevabilité doit apprécier aussi bien le montant de l'augmentation de crédits que celui du gage prévu pour en compenser l'effet, au niveau de la mission (35). Ainsi que le soulignait déjà M. Christian Goux, dans son rapport d'information sur la recevabilité des amendements au regard de l'article 40 de la Constitution et de la loi organique relative aux lois de finances de 1959 : « (...) la mission du juge de la recevabilité ne se limitera pas (...) à constater la présence formelle du gage, mais elle le conduira à porter une appréciation sur la crédibilité financière de la compensation suggérée, c'est-à-dire à décider en conscience si, compte tenu des mesures en présence, l'ajustement du gage est quantitativement possible au niveau de la perte à compenser » (36).

L'article 47 LOLF, comme l'avait fait l'article 42 de l'ordonnance de 1959, érige la règle de la motivation en une norme de valeur organique en ce qui concerne les lois de finances. Par conséquent, le respect de l'exigence de motivation est une condition de la validité de l'amendement. Tout comme le relevait encore M. Goux, le rôle du juge prend ici toute sa dimension « puisqu'à lui revient, par la force de sa propre conviction, la mission de tracer la démarcation entre les préoccupations, également légitimes, de la préservation du droit d'amendement et de la défense des finances publiques » (37). De ce fait, on espère pouvoir éviter, en matière de dépenses, les écueils que présente encore la réalité du gage en matière de ressources. On ne connaît que trop bien les critiques vives concernant le caractère souvent fictif et inefficace du gage, appliqué successivement à plusieurs diminutions de ressources (38).

(34) B. BAUFUME, *Le droit d'amendement et la Constitution sous la Cinquième République*, Paris, LGDJ, 1993, p. 91 ; Rapport CHARONNEL, p. 30.

(35) En ce sens, pour la compensation entre ressources, voir Rapport BARROT, p. 66.

(36) Rapport GOUX, p. 39. Sur l'avis technique donné par le Gouvernement, voir Rapport VAVIEN, p. 45.

(37) Rapport GOUX, p. 39.

(38) C'est notamment le cas du « gage-tabacs » : les droits sur les tabacs visés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts sont ainsi utilisés de manière répétitive, et non réalisés. J.-P. CAMBY, « Réflexions sur un coup de patte », *Peuples Affiches*, 4 mai 1992, p. 23, p. 25. On notera toutefois que le Gouvernement a pris l'habitude de « lever le gage » des amendements qu'il accepte, juste avant leur adoption, voir Rapport de la Cour des Comptes sur le projet de loi de règlement du budget de 1993, p. 197.

III. — LE RÉGIME DE LA RECEVABILITÉ FINANCIÈRE

15. La procédure d'examen de la recevabilité financière — L'application de l'article 40 de la Constitution est de la responsabilité de chaque assemblée (39). Ainsi, il revient au Président de la Commission des Finances de l'Assemblée nationale et à la Commission des Finances au Sénat de refuser le dépôt de tout amendement qui aurait l'une des conséquences prévues par l'article 40 de la Constitution (article 98 RAN ; article 48 RS) ou, qui serait contraire aux dispositions de l'article 42 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances (article 121 RAN ; article 45 RS) (40).

16. La mise en œuvre de la loi organique nouvelle, et plus particulièrement de son article 47, ne nécessite pas qu'il soit procédé à une révision ou à une unification des procédures prévues par les Règlements des assemblées. Il est vrai que la procédure de recevabilité des amendements relative aux lois de finances devant la Haute assemblée offre aux sénateurs des pouvoirs financiers plus développés que ceux dont disposent les députés, bridés par la sévérité de la pratique du contrôle à laquelle ils se soumettent finalement volontiers.

Au Sénat, le contrôle du respect des articles 40 de la Constitution et 42 de l'ordonnance de 1959 s'opère, en pratique, non pas au sein des commissions, mais toujours en séance publique, après que les amendements, y compris ceux qui seront ultérieurement jugés irrecevables, ont été imprimés, distribués et fait l'objet d'un exposé circonstancié par leurs auteurs. Si l'irrecevabilité peut être opposée par la Commission des Finances, le Gouver-

(39) Dans sa décision n° 77-82 du 20 juillet 1977, le Conseil constitutionnel a déclaré conformes à la Constitution les dispositions [des Règlements de l'Assemblée nationale et du Sénat] par lesquelles un contrôle de la recevabilité des propositions et amendements au regard de l'article 40 de la Constitution a été organisé dans le cadre des prérogatives appartenant au Parlement (...). Le Conseil constitutionnel n'en est pas moins juge d'appel des décisions prises par les organes parlementaires compétents dans l'application des règlements des assemblées pour ce qui touche aux décisions d'irrecevabilité prises au titre de l'article 40 de la Constitution, décision n° 75-57 DC du 23 juillet 1975. Mais le Conseil n'accepte de contrôler que les amendements adoptés par une chambre (décision n° 82-154 DC du 29 décembre 1982) ou qui ont donné lieu à un débat devant les instances compétentes (décision n° 93-329 DC du 13 janvier 1994). Dans cette même décision, il est précisé que le Conseil constitutionnel n'est pas juge de la régularité de chaque étape du contrôle exercé par chacune des assemblées et se borne à contrôler que le texte discuté en séance publique a bien été purgé de toute irrecevabilité, voir sur ce point le Rapport BARROT, p. 213. Voir également, J.-P. CAMBY et J.-P. SEKVENT, *Le travail parlementaire sous la cinquième République*, Paris, Montchrestien, 1997, p. 87. Pour une vive critique de l'affirmation selon laquelle les constituants auraient entendu réserver le contrôle de l'application de l'article 40 de la Constitution aux Chambres elles-mêmes, J.-P. LEBERON, *op. cit.*, note 17, p. 276.

(40) Les Règlements des assemblées n'auront, à connaître, d'ici à 2005, qu'un léger « toilettage » terminologique.

vernement ou par tout sénateur, seule la première a le pouvoir de prendre la décision (article 45, al. 1 RS) (41). Par conséquent, ainsi que le souligne B. Baufumé, « l'appel et l'exposé d'amendements potentiellement irrécevables permettent (...) un jeu politique beaucoup plus développé qu'à l'Assemblée nationale, le ministre se trouvant le plus souvent contraint de répondre au fond à l'amendement avant d'invoquer l'irrecevabilité » (42). Plus, si les organes parlementaires compétents estiment que l'irrecevabilité n'est pas fondée, la discussion au fond se poursuit. La souplesse de la procédure a été avalisée par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 96-381 DC en date du 14 octobre 1996. S'il appelle un contrôle de recevabilité, il n'exige pas que l'exception d'irrecevabilité soit opposée dès le dépôt des amendements. Le Conseil garantit, par là, une marge d'intervention plus grande aux parlementaires (43). Antérieurement, dans une décision n° 78-94 DC du 14 juin 1978, le Conseil constitutionnel avait pourtant considéré que l'article 40 de la Constitution prévoyait une « irrecevabilité absolue » et exigeait un examen effectif systématique de la recevabilité avant le dépôt même d'une proposition au sein des assemblées (44).

À l'Assemblée nationale, une série de filtres successifs tend à l'élimination systématique des amendements onéreux des parlementaires. Ainsi, le contrôle de la recevabilité des amendements peut être exercé au sein de chaque commission, par son Président ou, en cas de doute, par son bureau (article 86 al. 4 RAN). Les amendements sont toutefois, dans la grande majorité des cas, soumis d'office, au moment de leur dépôt, au Président de l'Assemblée qui « décide, après avoir consulté le président ou le rapporteur spécial de la Commission des Finances, ou un membre du Bureau désigné

à cet effet » (article 98, al. 6 RAN) (45). C'est à ce stade de la procédure que est organisé, par le parlementaire lui-même, le contrôle systématique de recevabilité des amendements. L'amendement déclaré irrecevable à son dépôt n'existe pas juridiquement. Les décisions du Président de l'Assemblée nationale ne sont, en outre, jamais désavouées par le Conseil constitutionnel (46). Enfin, en vertu de l'article 92, al. 1 et 5 RAN, l'irrecevabilité peut encore être invoquée, postérieurement au dépôt de l'amendement, à tout moment au cours de la séance publique par le gouvernement ou par tout député (47).

37. Pour autant, les députés ne semblent pas remettre en cause cette auto-limitation de leurs pouvoirs (48) et ont le sentiment de tirer un profit certain de la divergence de procédures suivies en la matière. Ainsi que le soulignait déjà en 1980, le président de la Commission des Finances de l'Assemblée nationale, M. Vivien, « une éventuelle unification des procédures de recevabilité, solution qui présenterait à coup sûr des avantages, ne pourrait se faire qu'au prix d'une certaine restriction du droit d'initiative parlementaire tel qu'il existe actuellement » (49). Lors de la séance du 13 juin 2001 consacrée à l'examen du projet de loi organique, M. Lambert, alors président de la Commission des Finances du Sénat, a d'ailleurs précisé que chaque assemblée conserverait ses mécanismes propres d'examen de la recevabilité (50). A ce titre, le Sénat a supprimé la première phrase du premier alinéa de l'article 48 de la proposition de loi votée par l'Assemblée nationale en première lecture qui prévoyait que l'irrecevabilité au regard de

(45) A défaut d'avis, la décision revient au Bureau de l'Assemblée. voir Rapport BARROT, p. 209 et s. Sur la procédure et les questions qu'elle pose, Rapport VIVIEN, p. 66 et s.

(46) Voir sur ce point, J.-P. LEBRETON, *op. cit.*, note 17, p. 280 : l'auteur fait remarquer que le Conseil constitutionnel ne censurerait pas « un usage qui, tout en étant conforme à la lettre de l'article 40 serait néanmoins abusif parce qu'il aurait abouti à priver les parlementaires de leur droit d'amendement (...). Ce serait de la part du juge avouer indirectement l'excessive sévérité de sa jurisprudence en condamnant les organes parlementaires de contrôle pour excès de fidélité », cité par B. BAUFUMÉ, *op. cit.*, note 34, p. 87. Voir également X. ROQUES, *op. cit.*, note 33, p. 759.

(47) On n'exclut pas le fait qu'un amendement qui serait contraire à l'article 40 C puisse être adopté par l'Assemblée (ou le Sénat) si le gouvernement ou un parlementaire s'abstient d'invoquer l'irrecevabilité.

(48) On notera, à l'instar de M. Goux, que « le caractère a priori de la vérification de la recevabilité des amendements fait que l'irrecevabilité ne présente pas - comme la doctrine semble souvent le croire - les caractères d'une arme de procédure laissée à la discrétion du Gouvernement. (...) Le fait que les instances parlementaires aient statué préventivement constitue une protection puissante, de caractère dissuasif, en faveur des amendements contre d'éventuelles interprétations abusives du Gouvernement sur la portée; souvent plus extensive de sa part, des prohibitions constitutionnelles ». Rapport Goux, p. 13. Voir toutefois, plus nuancé, Rapport CHARBONNEL, p. 16.

(49) Rapport VIVIEN, p. 81.

(50) Sénat, Débats, séance du 13 juin 2001, JORF 14 juin 2001, p. 3010.

(41) Sur la divergence de procédures entre les assemblées, voir Rapport CHARBONNEL, p. 8; Rapport VIVIEN, p. 64; Rapport GOUX, p. 7.

(42) B. BAUFUMÉ, *op. cit.*, note 34, p. 81.

(43) M. VERPEUX, « Chronique de jurisprudence constitutionnelle - Décision 96-381 DC du 14 octobre 1996, Résolution modifiant le règlement du Sénat », *Papiers affichés*, 23 juillet 1997, p. 23. Dans cette décision, le Conseil constitutionnel déclarait conforme à la Constitution l'article 45 du Règlement du Sénat, modifié par la résolution adoptée le 3 octobre 1996.

(44) Le Conseil constitutionnel considérait ainsi « qu'il résulte des termes mêmes de cet article (article 40) qu'il établit une irrecevabilité de caractère absolu et fait donc obstacle à ce que la procédure législative s'engage à l'égard de propositions de loi irrecevables formulées par des sénateurs et, dès lors, à ce que le dépôt de ces propositions soit annoncé en séance publique par le Président du Sénat ». Il confirmait alors 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 de loi formulées par les sénateurs, et cela indépendamment de l'annonce par le Président de leur dépôt et donc avant qu'elles ne puissent être imprimées, distribuées et renvoyées en commission, afin que soit annoncée le dépôt des seules propositions qui, à l'issue de cet examen, n'auront pas été déclarées irrecevables ». Voir également la décision n° 91-292 DC du 22 mai 1991, considérant

l'article 40 de la Constitution prenait effet dès la présentation des amendements (51). Le président Lambert a fait valoir, dans son rapport, que cette disposition pouvait « être perçue comme de nature à fragiliser le mécanisme de la recevabilité financière applicable au Sénat » (52). Compte tenu de l'évolution de la position du Conseil constitutionnel en la matière, il va de soi qu'en tout état de cause, toute unification des procédures de recevabilité des amendements financiers devrait se faire dans un sens favorable au droit d'initiative parlementaire.

18. **Le champ de la recevabilité financière** – En ce qui concerne le champ de la recevabilité financière, le Sénat avait rejeté en première lecture, la proposition de l'Assemblée nationale d'étendre l'irrecevabilité de droit, limitée pour l'heure aux amendements non conformes à l'article 40 de la Constitution, aux amendements non conformes à l'ensemble du texte de la loi organique relative aux lois de finances. Si le Sénat lui-même a étendu, dans son Règlement et de sa propre autorité, cette procédure de l'irrecevabilité à toute méconnaissance d'une disposition quelconque de l'ordonnance organique de 1959 (article 45, al. 4 RS), il reste que la Haute Assemblée souhaite voir chaque assemblée fixer elle-même le régime de recevabilité qu'elle choisit d'instituer, et rejette, par conséquent, l'idée de donner une base organique aux dispositions réglementaires des deux assemblées (53). Ainsi que le rappelait M. Lambert, la censure d'un amendement par le Président de la Commission des Finances revient à lui faire jouer un rôle de juge constitutionnel, sans recours possible, puisque le Conseil constitutionnel n'a pas à se prononcer sur l'amendement déclaré irrecevable (54). Par conséquent, concluait-il, « *le rôle de censeur constitutionnel qu'un parlementaire exerce vis-à-vis de ses collègues doit être décidé par chaque assemblée* » (55). Le Sénat avait donc souhaité, dans un premier temps, ne limiter l'irrecevabilité qu'aux dispositions les plus essentielles de la loi organique, selon lui, à savoir l'article 7 relatif à la définition des missions, des programmes et des dotations, l'article 19 visant les affectations de recettes à l'intérieur du budget de l'État, l'article 31 veillant au

(51) Le texte proposé par l'Assemblée nationale était rédigé ainsi : « Les membres du Parlement ne peuvent présenter des amendements à un projet de loi de finances lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique ». C'est nous qui soulignons.

(52) Rapport fait au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur la proposition de loi organique, adoptée par l'Assemblée nationale, relative aux lois de finances, 29 mai 2001, (Rapport LAMBERT) n° 343, p. 267.

(53) Sénat, Débats, séance du 13 juin 2001, JORF 14 juin 2001, p. 3010.

(54) Décision n° 82-154 du 29 décembre 1982.

(55) Op. cit. note 53; voir également sur la question de l'extension de l'irrecevabilité à toute disposition de la loi organique, X. ROQUES, op. cit., note 33, p. 754.

respect du contenu de la première et de la seconde partie, et donc à l'interdiction des cavaliers budgétaires, et enfin à l'article 33 concernant les affectations de recettes de l'État hors de son budget (56). Puis, parce qu'il la considérait comme compatible avec son Règlement et l'interprétation qu'il entendait en faire, le Sénat s'est finalement rallié à la proposition de la Commission spéciale de l'Assemblée nationale, qui étendait les motifs d'irrecevabilité à la méconnaissance de l'ensemble des dispositions de la loi organique (57).

19. **L'examen des amendements** – Certaines questions, cette fois de pure technique parlementaire, restent encore à examiner pour rendre effective l'application de la loi organique. Ainsi va-t-il falloir déterminer dans quel ordre les amendements financiers vont être appelés. Le redéploiement des crédits entre programmes d'une même mission devra tenir compte des amendements antérieurs adoptés. Il est probable que l'on procédera comme pour les articles d'une proposition de loi et que l'on examinera en premier lieu les amendements les plus éloignés du texte débattu. En tout état de cause, il reviendra aux parlementaires de s'assurer qu'un amendement antérieurement entériné n'ait pas eu pour conséquence de minorer un programme d'un montant de crédits tel qu'il ne puisse plus accueillir les modifications de crédits que prévoiraient de nouveaux amendements.

20. On conclura sur le constat que la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 conduit indiscutablement à revaloriser les droits du Parlement, en permettant aux députés d'intervenir sur les dépenses, et, partant, à enrichir le débat démocratique, essentiel en matière budgétaire.

Sans déroger à l'article 40 de la Constitution, l'article 47 de la loi organique, combiné à l'article 7, « contourne », ou plutôt « corrige », il est vrai, le principe d'interdiction de compensation entre charges sur lequel repose l'article 40 de la Constitution, en précisant que l'unité de vote des dépenses d'un ministère et donc l'unité de charge est constituée par la mission, au sein de laquelle les redéploiements de crédits sont possibles. Le fonctionnement actuel des Institutions s'en trouve modifié. Ainsi, dès lors que le plafond des crédits attribués à la mission n'est pas affecté, le droit d'amendement des parlementaires n'est désormais plus limité que par les dispositions constitutionnelles générales.

Les craintes de voir s'ouvrir la boîte de Pandore conduisant à un contrôle parlementaire illimité sur l'action de la Direction du Budget n'apparaissent guère fondées : même si, en contrepartie de la souplesse qui leur est offerte pour l'exécution du budget, les gestionnaires de fonds publics devront

(56) Pour une critique du rapporteur Didier Migaud, voir Rapport Migaud, n° 3150, p. 100.

(57) Rapport LAMBERT n° 343, p. 273. L'alinéa 3 de l'article 47 LOLF rend irrecevables les amendements non conformes à l'une ou l'autre des dispositions de la loi organique.

rendre compte des objectifs précis sur lesquels ils se seront engagés, les parlementaires n'agissent pas sur l'action même du Gouvernement mais pourront, tout au plus, faire connaître à leurs interlocuteurs ce qu'ils souhaitent être l'action du Gouvernement.

La réforme de la loi organique relative aux lois de finances, exceptionnelle à plus d'un titre, accueillie favorablement tant par l'Assemblée nationale, le Sénat et le Gouvernement, validée en grande partie par le Conseil constitutionnel, répond aux exigences démocratiques en permettant au Parlement de disposer, d'ici 2005 (58), des instruments suffisamment souples d'un contrôle plus efficace sur les finances publiques.

Mais au-delà de la question du pouvoir de réformation de la loi de finances, que la nouvelle loi organique est venue, non révolutionner, mais opportunément aménager, c'est toutefois en amont de la procédure, lors des discussions menées sur les grandes orientations budgétaires entre le Premier ministre, le ministre des Finances et les présidents des groupes parlementaires (59), et donc aussi désormais en associant le Parlement à la définition des missions, que l'influence de ce dernier en matière financière peut avoir raison de certaines limites excessives créées par l'équilibre institutionnel de la Cinquième République.

Étude

(58) L'ordonnance du 2 janvier 1959 ne sera abrogée que le 1^{er} janvier 2005. L'entrée en vigueur de la LOLF s'échelonne du 1^{er} janvier 2002 au 1^{er} janvier 2005. Ainsi, dès le 1^{er} janvier 2002, le principe de sincérité et les dispositions relatives au pouvoir de contrôle et d'évaluation de l'utilisation des crédits des commissions de finances ont été mis en œuvre. L'ampleur du travail à accomplir d'ici 2005 pour la mise en œuvre effective et progressive des nouvelles dispositions est considérable, voir sur ce point l'intervention de M. Sapin, Assemblée nationale, Débats, séance du 21 juin 2001, *JORF*, 22 juin 2001, p. 4652; B. CUEURAT, « Budgets de programmes et rénovation de la comptabilité de l'État », *RFFP*, 2000, p. 93-103, p. 101; R. FORNI, « Démocratie et technique budgétaire », *RFFP*, 2000, p. 173-178, p. 174.

(59) Voir notamment, H. MESSAGE, « Peut-on mesurer le pouvoir budgétaire du Parlement ? », *RFFP*, 2000, p. 14-29, p. 14, p. 23; H. MESSAGE, *op. cit.*, note 38, p. 25 et s.; J.-P. TAUGOURDEAU (J.-P.), « Réformer le droit d'initiative en matière de loi de finances », *Revue du Trésor*, 1982, p. 89-108, p. 91 et s. Pour une critique du dispositif mis en place, et plus particulièrement de la portée de l'autorisation parlementaire relative au budget de l'État, Ph. JUEH, « L'autorisation parlementaire dans la loi organique relative aux lois de finances : reformé ou continué? », (première partie) *Petites Affiches*, 25 février 2002, p. 6-13, p. 10 et (seconde partie) *Petites Affiches*, 26 février 2002, p. 8-14, p. 8.

RFFP2011-113-002

Revue française de Finances Publiques, 01 février 2011 n° 113, P. 3 - Tous droits réservés

Finances publiques - Les commissions des finances Mieux organiser le travail pour plus d'efficacité

Jérôme CAHUZAC

Président de la commission des finances de l'Assemblée Nationale

RÉSUMÉ

La commission des finances de l'Assemblée nationale a su démontrer dans la période récente sa capacité à couvrir la totalité de son champ de compétence et jouer à la fois son rôle législatif, de contrôle, et plus largement d'information du Parlement et de l'opinion publique. Reste que son rôle ne pourra être pleinement joué que si la volonté politique reste présente et que certains ajustements sont apportés dans la pratique.

In recent times, the Finance Commission of the National Assembly has managed to prove its capacity to completely cover its field of competence and to play both its legislative and monitoring roles, as well as, from a wider point of view, its role as a source of information towards the Parliament and public opinion. Nevertheless, it will only be able to play its role fully through sustained political will and if a few trimmings are made in its practice.

Au cours de la période récente, la commission des finances a su démontrer sa capacité à couvrir la totalité de son champ vaste de compétence et jouer à la fois son rôle législatif, de contrôle, et plus largement d'information du Parlement et de l'opinion publique. Sa dynamique interne est désormais garantie par la particularité de son organisation, la présidence étant confiée à

un membre de l'opposition. Reste que son rôle ne pourra être pleinement joué que si la volonté politique reste présente et que certains ajustements sont apportés dans la pratique, notamment en matière de contrôle de l'exécution, de prise en compte de la pluriannualité. Les perspectives de réforme, annoncées en matière de règles de finances publiques et ouvertes par les travaux en cours d'évaluation de la loi organique relative aux lois de finances, devront tenir compte de ces impératifs.

I. – UN BILAN POSITIF

Une commission présente et qui a animé le débat public

La commission des finances de l'Assemblée nationale a vu son activité augmenter régulièrement au cours des trois dernières années. Le nombre de textes examinés sur un an est ainsi passé de 11 à 20 entre 2007 et 2010, avec plus de 1 275 amendements examinés en 2010 pour 259 adoptés.

Les dossiers traités par la commission ont couvert la totalité de son champ de compétence. Se sont ajoutés aux rendez-vous réguliers des lois de finances – initiales, rectificatives et de règlement – les projets et propositions de lois relatifs à la programmation des finances publiques, à la réforme des retraites, aux jeux de hasard, au crédit à la consommation et à l'accès au crédit des PME, ou encore à la régulation bancaire et financière.

La crise financière et ses conséquences déstabilisantes pour les finances publiques dans l'Union européenne ont rendu la période récente particulièrement exceptionnelle, avec trois collectifs budgétaires en 2009, et quatre en 2010. À ces occasions, la commission des Finances aura démontré

sa capacité à travailler dans l'urgence sans remettre en cause ses rôles de contrôle et d'autorisation parlementaire.

Il me semble important de souligner que ce travail législatif a été l'occasion, pour les membres de la commission des finances et plus largement pour le Parlement, de peser réellement sur les réformes engagées par le Gouvernement.

La capacité de la commission à inscrire dans l'actualité des sujets essentiels relatifs aux finances publiques a été confirmée. Le rapport de la mission d'information sur les niches fiscales a été à l'origine directe de la mise en œuvre d'un plafonnement analytique et synthétique des niches fiscales dont le principe, pour le second, n'était guère acquis pour le Gouvernement. De même, la commission a su jouer un rôle moteur pour la traduction législative des initiatives en matière de lutte contre les paradis fiscaux et de renforcement des capacités de l'administration dans la lutte contre la fraude fiscale.

Les exemples récents qui illustrent avec le plus de force cette capacité d'initiative de la commission sont sans doute ceux de la réforme de la taxe professionnelle menée dans le cadre de la loi de finances pour 2010 et celle du crédit d'impôt recherche en loi de finances pour 2011. Ils présentent d'ailleurs des similitudes qu'il est intéressant de souligner.

La réforme de la taxe professionnelle représentait un chantier majeur, attesté par l'ampleur et la technicité du projet proposé par le Gouvernement. Sans exagérer, on peut penser qu'un dispositif de 60 pages et 1 244 alinéas⁽²⁾ est relativement inédit dans les annales parlementaires. On peut même s'interroger : ne valait-il pas mieux un projet de loi consacré à cette réforme plutôt qu'un article et un exposé des motifs d'une telle ampleur ? La

commission des Finances n'a pas hésité, en s'appuyant sur le travail préparatoire mené en son sein par Jean-Pierre Balligand (SRC) et Marc Laffineur (UMP), à procéder à une réécriture globale du dispositif proposé par le Gouvernement, qui n'avait privilégié qu'un aspect des choses : l'allègement des charges des entreprises et méconnu l'autre : les ressources des collectivités territoriales. S'est engagé ainsi un échange, parfois vif, avec l'exécutif d'abord, le Sénat ensuite. Quel que soit le jugement qu'on portera sur son point d'aboutissement, ce travail a permis à chacun, majorité, opposition, élus et exécutif, de faire valoir ses principes et préoccupations.

Sans le travail préparatoire mené au sein de la commission, on peut être certain que le travail n'aurait pas eu la qualité constatée et que les débats auraient été moins fructueux et sans doute marqués par les postures convenues des uns et des autres.

De même dans le cadre du projet de lois de finances pour 2011, a été menée une réforme du crédit d'impôt pour la recherche suscitée et nourrie par le travail d'évaluation mené par la commission des Finances et la mission d'évaluation et de contrôle constituée en son sein. Une fois encore, le travail de la MEC⁽²⁾, co-présidée et « co-rapportée » par des membres de la majorité et de l'opposition, a permis d'engager un dialogue avec le Gouvernement et de faire prévaloir les préoccupations et certaines des réformes souhaitées par la commission des finances.

Ces deux exemples soulignent avec force la légitimité et la capacité de s'imposer que procure à la commission des finances un travail mené par l'ensemble de ses membres, quelle que soit leur appartenance politique et s'appuyant sur l'expertise technique reconnue, et d'ailleurs redoutée des

fonctionnaires de Bercy, de ses administrateurs. Sans jamais renoncer aux principes fondant leur engagement, les membres de la commission, s'appuyant sur l'expertise technique des services, et leur aptitude à mobiliser le maximum d'informations, ont pu mener un travail constamment fondé sur la recherche de l'intérêt général.

Je conçois à cet égard le rôle du Président de la commission comme celui d'assurer que la représentation nationale, et à travers elle l'opinion publique, soit assurée de disposer de l'ensemble des éléments, chiffres et analyses problématiques, permettant de former en toute connaissance de cause ses votes pour la première, ses jugements pour la seconde. Par l'organisation des travaux, par sa capacité de demander au Gouvernement toutes les informations dont il dispose, sans que le secret fiscal ne lui soit opposable, le Président de la commission doit y contribuer. Cela n'implique pas pour lui de renoncer à ses convictions. D'ailleurs nul ne songe à le demander aux présidents, membres de la majorité parlementaire, des autres commissions qui n'hésitent pas, eux non plus, à faire part tout aussi librement de leurs positions. Mais il est vrai que tout pouvoir craint *a priori* la publication d'éléments ne confortant pas ses choix de politiques publiques. La réforme attribuant à un parlementaire de l'opposition la présidence de la commission des finances fut une excellente réforme qui devra survivre à ceux qui l'ont voulue et l'agacement occasionnel que cela peut provoquer dans les allées du pouvoir exécutif valide cette innovation bien davantage qu'il ne la remet en cause.

La commission a su également assurer son rôle d'information du Parlement et de l'opinion publique, par un important programme d'auditions publiques,

de plus en plus ouvertes à la presse. Je ne citerai que l'exemple des auditions réalisées sur le règlement du contentieux opposant Bernard Tapie au Crédit Lyonnais et la décision du Gouvernement d'accepter le recours à une procédure d'arbitrage ainsi que la décision elle-même que la Ministre de l'Économie a choisi de ne pas frapper d'appel, qui auront permis à chacun de se faire son opinion sur la légitimité, le cas échéant la moralité de ces choix. Plus récemment, la série d'auditions organisée par la commission des finances sur la question du Livret A, et celle qu'elle lance actuellement en préparation des débats sur la réforme de la fiscalité du patrimoine, sont aussi exemplaires de cette démarche.

Une organisation de la commission qui assure le débat

L'arrangement institutionnel voulu par le président de la République et traduit par le règlement de l'Assemblée nationale consistant à tirer parti du « bicéphalisme » particulier à la commission des Finances – avec les deux fonctions de Président et de Rapporteur général – pour imposer qu'elle soit présidée par un membre de l'opposition favorise la recherche de l'intérêt général par un débat démocratique équilibré et lui permet de produire tous ses effets positifs en matière de travail législatif.

Le propos n'est pas ici de nier les affrontements et tensions politiques qui marquent le travail parlementaire et lui assure d'ailleurs son dynamisme. Rien ne serait plus délétaire que de considérer qu'une « pensée unique » anime la commission des finances. Ce risque est d'ailleurs faible, comme l'illustrent les débats vifs auxquels donne régulièrement lieu l'examen des dispositions fiscales relatives par exemple au bouclier fiscal. De même, les débats suscités

par les prises de position du Président de la commission lui-même dans le cadre de l'évaluation des heures supplémentaires auront suffisamment montré que l'unanimité n'est guère à redouter au sein de la commission.

Le dynamisme introduit par ce partage de responsabilités entre la majorité et l'opposition, la certitude – cruelle parfois – pour la majorité qu'aucun dossier ne pourra être pudiquement mis de côté dans une tentative – vaine toujours – de préserver l'exécutif, ont indéniablement permis à la commission des finances de peser plus fortement encore dans le débat public.

Qu'il me soit donc permis de penser que cette innovation s'inscrira dans la durée et de former le vœu qu'un membre de l'actuelle majorité puisse me succéder au plus tôt dans mes fonctions !

II. – ACCOMPAGNER LA VOLONTÉ POLITIQUE ET LUI PERMETTRE DE S'EXPRIMER DANS LES MEILLEURES CONDITIONS : DES RÉFORMES NÉCESSAIRES

Si la volonté de peser est manifeste et qu'elle se traduit à l'occasion de réformes importantes, il n'en reste pas moins que des difficultés majeures demeurent pour assurer que la commission soit en mesure de jouer son rôle au mieux.

L'insuffisante appropriation de la LOLF

Ces difficultés apparaissent notamment en matière de contrôle de l'exécution des lois de finances et d'évaluation financière des politiques publiques. Elles

tiennent à la fois à une appropriation encore insuffisante des innovations introduites par la LOLF dans la forme de la discussion budgétaire, et au risque de dispersion des initiatives en matière de contrôle et d'évaluation.

Dès lors que la logique de responsabilisation posée par la LOLF a permis d'accorder aux gestionnaires publics une large marge d'initiative dans la gestion de leurs crédits, se traduisant par un vote des crédits budgétaires moins détaillé et s'appuyant sur des indicateurs de performance, la question centrale est aujourd'hui celle de la capacité du Parlement à faire jouer la contrepartie de cette liberté en terme de responsabilité.

Les modalités d'examen des lois de finances n'ont pas suffisamment évolué

Deux difficultés peuvent être identifiées. Tout d'abord, le constat que les modalités d'examen de la loi de finances initiale n'ont sans doute pas assez évolué pour permettre à cette responsabilisation de s'affirmer.

L'examen de la seconde partie de la loi de finances est certes pour partie effectué dans le cadre des commissions élargies, innovation récente permettant d'associer l'ensemble des commissions concernées à la procédure budgétaire, les votes restant de la compétence de la commission des finances, saisie au fond et des commissions pour avis.

Mais cette procédure reste insuffisamment formalisée et ne permet pas de façon systématique un débat approfondi avec le Gouvernement sur ses orientations budgétaires au regard notamment des résultats enregistrés. Les Parlementaires peuvent sembler parfois ne pas s'être assez approprié cette procédure, ce qui peut pour une part s'expliquer par sa coexistence avec la

procédure classique d'examen de certaines missions en commission, puis une nouvelle fois en séance publique. Mais les représentants du Gouvernement ont, me semble-t-il, également tendance à considérer la procédure comme une simple audition leur permettant de présenter leurs grandes orientations, et non comme un véritable débat budgétaire. Il s'est même trouvé une directrice-adjointe de cabinet venant s'assurer auprès du Président de la commission élargie que les Parlementaires qui s'exprimeraient seraient bien ceux qui... avaient envoyé leurs questions par écrit et en préalable au cabinet de la Ministre !

D'autre part, les modalités d'examen, au printemps, de la loi de règlement, censée devenir un moment clef du débat budgétaire, au cours duquel sont analysés les résultats d'exécution, restent également à parfaire. Le modèle du « compte rendu de gestion » imaginé par le législateur organique reste imparfaitement incarné, avec le danger d'assister à une déconnexion entre le travail de gestion et la présentation budgétaire faite au Parlement.

Alors que la LOLF devrait être le principal moteur de réforme de l'État, elle risque de ne devenir qu'une vitrine, les éléments exposés ne renseignant ni sur la réalité de l'exécution, ni sur les performances visées et enregistrées. Le hiatus constaté avec la mise en œuvre de la *Revue Générale des Politiques Publiques (RGPP)*, menée parallèlement à la LOLF sans que ses objectifs ne soient directement traduits dans les orientations et les indicateurs de résultats retenus dans la présentation budgétaire, est la préfiguration d'une dérive possible. La question des redéfinitions trop fréquentes de l'architecture budgétaire en missions et programmes est également posée.

L'examen de la loi de règlement doit évoluer et permettre au Parlement d'interroger avec plus de pertinence les gestionnaires sur les résultats qu'ils auront ou non atteints au regard de leurs engagements. Certaines auditions de responsables de programmes ou de ministres ouvrent la voie, mais l'effort doit être maintenu pour identifier les sujets retenus pour faire l'objet d'une attention particulière lors de la loi de règlement, et assurer un meilleur suivi des éventuels constats qui doivent servir de guide pour l'examen des projets de performances associés aux prochaines lois de finances initiales.

De façon plus générale, les difficultés posées par le calendrier d'examen de la loi de finances sont de plus en plus patentées. Le dépôt tardif de textes arbitrés sans doute en dernière minute, notamment en matière fiscale, dégrade la qualité et des projets de loi et de leur examen.

Le monopole des lois de finances pourrait menacer la qualité de leur examen

Cette difficulté risque d'être accentuée par la mise en œuvre, suggérée par les travaux de la commission Camdessus sur les règles de finances publiques, et prévue par circulaire du Premier ministre⁽³⁾, d'un monopole des lois de finances sur les dispositions fiscales (et, parallèlement, des lois de financement sur les dispositions relatives aux prélèvements sociaux).

Si elle était maintenue, cette règle, susceptible de permettre un examen unique et plus « éclairé » de l'ensemble des dispositions fiscales, et d'éviter la dispersion des initiatives de créations de niches fiscales et sociales dans des textes épars, pourrait néanmoins rendre impossible un examen attentif de propositions de réformes fiscales, parfois très complexes et nombreuses. À

titre d'illustration, le projet de réforme de la fiscalité des sociétés de personnes inclus dans le collectif budgétaire pour 2010 était d'une complexité telle, et ses implications d'une telle ampleur, qu'elles rendaient improbable un examen approfondi dans les délais retenus. Ceci a d'ailleurs conduit à repousser son adoption et à renvoyer à un prochain projet de loi. De nombreux membres de la commission des finances proposaient à cet égard que cette réforme pût faire l'objet d'un projet de loi spécifique, ce que précisément ne permettra plus l'application d'une règle de monopole des lois de finances pour l'instant prévue par une simple circulaire du Premier ministre.

Cette situation plaide une nouvelle fois et de façon plus aiguë, pour que les lois de finances soient déposées par le Gouvernement sur le bureau de l'Assemblée nationale dans des délais plus compatibles avec un examen satisfaisant de leurs dispositions. Le « précédent » d'une loi de finances déposée au cours de la dernière semaine de septembre 2010, ce qui a conduit à commencer l'examen du collectif budgétaire pour 2010 avant même l'adoption en première lecture de la loi de finances initiale pour 2011, ne doit pas faire jurisprudence, sous peine d'une nouvelle dégradation de la loi et de ses conditions d'examen.

Un bon compromis pourrait consister à réserver les dispositions fiscales à des projets ou propositions spécifiques, qui pourraient être des collectifs budgétaires déposés en cours d'année. De cette manière, on pourrait éviter à la fois, tant les inconvénients qui viennent d'être rappelés d'un monopole malcommode attribué aux lois de finances, que le mitage fiscal par lequel des dispositions relatives à l'impôt peuvent figurer dans n'importe quel texte. Un ou deux « collectifs fiscaux » par an, selon les besoins, seraient sans doute

beaucoup plus rationnels et satisfaisants que les pratiques antérieures ou actuelles. Si nécessaire, la LOLF pourrait le prévoir, mais la vertu partagée du Gouvernement et du Parlement peut y suffire.

Un nouvel enjeu : la programmation des finances publiques et le semestre européen

L'enjeu d'une nécessaire programmation pluriannuelle des finances publiques avait été perçu lors de l'élaboration de la LOLF. Mais il a fallu attendre 2009 pour voir apparaître la première loi de programmation des finances publiques⁽⁴⁾. Ces lois particulières ne sont pas des lois de finances, et ne disposent d'aucune primauté sur les lois de finances annuelles, non plus d'ailleurs que sur les autres lois ordinaires, ce qu'ont d'ailleurs illustré les mesures prises en contradiction avec les règles de gouvernances que la première loi de programmation prétendait pourtant imposer.

Surtout, à l'occasion des travaux de la commission Camdessus et de la discussion de la seconde loi de programmation des finances publiques en octobre 2010, est apparue la nécessité d'assurer enfin une plus grande cohérence entre l'examen par le Parlement des orientations fondamentales de nos finances publiques et les engagements pris par la France dans le cadre de l'Union européenne.

Il n'est plus acceptable, alors que l'assainissement des finances publiques est un enjeu national et communautaire crucial, que le Parlement ne soit pas en mesure de peser sur la programmation transmise à la Commission européenne dans le cadre du programme de stabilité et de croissance (PSC). Tout au plus a-t-il été jusqu'ici informé *a posteriori* de l'envoi de ce document. Ceci

est loin d'être anodin quand le dernier programme de stabilité, transmis en février 2010⁽⁵⁾ soit bien avant les premiers débats publics autour des éventuelles hausses des impôts qui ont accompagné le dépôt du projet de lois de finances pour 2011, prévoyait la trajectoire d'assainissement de nos finances publiques jusqu'à l'horizon 2013, fondée notamment sur une hausse explicite de 2 points, soit 40 milliards d'euros du taux des prélèvements obligatoires.

L'ensemble des représentants des commissions des finances ont marqué leur souhait de voir soumises au Parlement ces orientations fondamentales. La commission des finances doit pouvoir se prononcer sur les orientations retenues par les pouvoirs publics français en matière de trajectoire des finances publiques. La solution la plus satisfaisante aurait été, à mon sens, de faire coïncider parfaitement dépôt du projet de loi de programmation et annonce de la transmission du programme de stabilité. Cela aurait permis une concordance harmonieuse – qui n'existe pas à ce jour – entre ces deux textes. Cela aurait également souligné aux yeux de nos partenaires l'engagement commun de l'exécutif et du législatif sur les orientations qui leur sont présentées, gage de crédibilité peut-être nécessaire quand on sait que les PSC ont jusqu'ici toujours rapidement dévié de leur trajectoire vertueuse en exécution.

Cette coïncidence n'a pas été retenue par le Gouvernement et la commission des finances sera donc appelée à se prononcer, à l'initiative du Gouvernement, sur le PSC au travers d'un vote, n'engageant pas la responsabilité du Gouvernement, après déclaration du Gouvernement selon la procédure prévue à l'article 50-1 de la Constitution. Quelques mois plus tard, lui sera de nouveau

soumise une loi de programmation des finances publiques qui, on peut le souhaiter, ne dévierait pas des orientations fixées par le PSC. Mais rien dans l'architecture retenue par le pouvoir exécutif ne le garantit.

À l'heure où sont envisagées de nouvelles règles supra-législatives d'encadrement des finances publiques, on voit que le maintien du rôle de premier plan du Parlement dans le vote du budget, acte fondamental pour nos finances publiques, doit être constamment réaffirmé avec force.

Si l'évaluation est partout, elle pourrait n'être nulle part

Une seconde source de difficulté est liée au risque de multiplication des initiatives en matière d'évaluation et de contrôle, qui pourrait conduire à une forme de dispersion au détriment de l'intensité et de la qualité du contrôle. L'exigence d'évaluation est forte, en provenance des citoyens comme de leurs représentants. L'efficacité, l'efficience des politiques publiques est légitimement au cœur de nombreux débats publics. Mais, il ne faudrait pas qu'à force d'être partout, l'évaluation ne soit nulle part et que le contrôle démocratique n'en pâtisse finalement.

Affirmer la place et le rôle du Parlement et des commissions des finances

Ce risque est patent à la lecture des nombreuses propositions qui accompagnent actuellement le débat autour de la mise en place de règles constitutionnelles d'équilibre des finances publiques. Dès lors, en effet, qu'est posée l'exigence d'une meilleure gouvernance des finances publiques, fleurissent les propositions de mise en place de « comités de sages », de

Éviter la dispersion des initiatives

Cela nécessite également que le Parlement lui-même ne participe pas de cette dispersion. Le nouveau règlement de l'Assemblée nationale, à la suite de la réforme constitutionnelle, a conduit à multiplier les lieux et les occasions de l'évaluation et du contrôle. Semaines de contrôles, Comité d'évaluation et de contrôle, multiplication des missions d'information ou des commissions d'enquête, possibilité accrue d'adresser à la Cour des comptes ou à ses organismes rattachés comme le Conseil des prélèvements obligatoires⁽⁷⁾ des demandes d'évaluation... Ces outils doivent être utilisés de manière rationnelle et ordonnée, en se focalisant plus sur les résultats et le suivi des préconisations que sur les annonces de création de telle ou telle mission et le nombre de rapports produits.

L'opiniâtreté et la volonté politique collective seront décisives en la matière. L'exemple des résultats obtenus dans le suivi des recommandations de la Mission d'évaluation et de contrôle en matière de réforme de la politique immobilière de l'État ou de meilleur ciblage du Crédit Impôt Recherche, contre la volonté politique de la Ministre de l'Économie, constitue à cet égard des sources d'optimisme.

Sortir le Parlement de la minorité budgétaire : réviser l'article 40

Je voudrais enfin conclure par une observation sur la question posée par l'article 40 de la Constitution. L'application de cet article qui interdit aux Parlementaires l'aggravation de la charge publique ou la diminution des recettes publiques est assurée par le Président de la commission des finances, par délégation du Président de l'Assemblée nationale. Il impose aux initiatives

« conseils d'experts indépendants », censés juger de la qualité des prévisions macro-économiques associées à la loi de finances ou à la programmation pluriannuelle des finances publiques. Ces propositions s'étendent parfois aux problématiques de chiffrage *a priori* du coût des mesures fiscales et budgétaires proposées par le Gouvernement.

Rappelons à cet égard que le pouvoir de contrôle et d'évaluation est une compétence constitutionnelle du Parlement et que l'une des missions de la Cour des comptes est de lui apporter son concours pour l'exercer⁽⁸⁾.

L'apolitisme réel ou supposé d'un quelconque comité ne saurait se substituer à l'exercice éclairé de l'autorisation parlementaire et le processus de débat démocratique de la loi de finances par les représentants élus ne saurait être systématiquement dévalorisé et considéré comme un jeu vain de postures politiques de la majorité et de l'opposition, au soutien aveugle des uns répercutant les critiques systématiques des autres.

La simple lecture des rapports budgétaires des rapporteurs généraux des commissions des finances et les doutes, les interrogations, les évaluations propres et parfois divergentes de celles du Gouvernement qu'ils comportent, suffiront à convaincre les observateurs intéressés. De même d'ailleurs que les rapports spéciaux et les débats des commissions des finances durant le débat budgétaire.

Le Parlement, et en premier lieu les commissions des finances, doivent ainsi s'imposer comme les principaux acteurs d'appréciation de la sincérité des lois de finances et, plus généralement, des évaluations économiques du Gouvernement.

parlementaires de gager toute réduction des recettes publiques qu'ils souhaiteraient proposer par amendement et leur interdit toute initiative tendant à majorer la dépense publique.

La LOLF a permis un assouplissement relatif de cette disposition en permettant, en loi de finances uniquement, de proposer des majorations de crédits au sein d'une mission, dès lors que les crédits d'un autre programme de ladite mission seraient diminués à due concurrence.

Au risque de surprendre, mais comme mon prédécesseur et comme l'actuel Président de la commission des finances du Sénat⁽³⁾, je reste persuadé que cet article, loin de contribuer à une meilleure maîtrise de nos comptes publics, en assurant une responsabilisation contrainte des Parlementaires, produit des effets pervers qui dépassent de loin ses éventuels avantages.

Tout d'abord car la responsabilité des Parlementaires dans la situation périlleuse de nos finances publiques est infime, comparée à celle du pouvoir exécutif. Même en matière de recettes, aucune des niches fiscales « à fort enjeu » n'est ainsi d'origine parlementaire⁽⁴⁾.

Ensuite, la jurisprudence de l'article 40 a instillé l'idée que si une dépense publique représente le mal absolu, ce qui explique son interdiction, les pertes de recettes, compensées par des gages fictifs, seraient un outil plus acceptable. Les Parlementaires se sont ainsi « rabattus » sur les amendements autorisés. Cela conduit au dépôt de nombreux amendements transformant en dépenses fiscales les propositions des Parlementaires, au prix parfois de contorsions techniques surprenantes. Alors qu'un Parlementaire peut proposer d'effacer d'un trait de plume 3 milliards d'euros de recettes en proposant l'application d'un taux de TVA réduit sur certains produits, il lui est

interdit, par exemple de proposer le remplacement de plusieurs dépenses publiques par une nouvelle dépense, éventuellement source d'économie, cette nouvelle dépense constituant une charge au titre de l'article 40.

Compte tenu de tous les moyens dont dispose l'exécutif, dans le cadre de la constitution de la V^e République, pour imposer son point de vue au Parlement, dès lors que celui-ci ne souhaite pas la chute du Gouvernement, l'outil supplémentaire qu'est l'article 40 ne s'impose plus et maintient le Parlement dans une position d'infériorité. Il ne permet pas au débat politique de se faire de manière satisfaisante dans le cadre des amendements parlementaires. J'ajouterai que l'application de l'article 40 impose à la commission des finances une charge de travail importante et détourne des moyens humains considérables du travail législatif, d'évaluation et de contrôle auxquels ils seraient sans aucun doute beaucoup plus judicieusement employés.

Sur l'ensemble de ces sujets, je pense que les mois à venir devront permettre d'avancer significativement. Les travaux de la mission d'information sur la LOLF (MILOLF) comme la remise prochaine d'un rapport de la Cour des comptes analysant dix ans d'application de cette dernière, constitueront certainement des sources d'inspiration précieuses pour la mise en œuvre des réformes nécessaires, que, on l'aura compris, j'appelle de tous mes vœux.

Une commission des finances à l'heure de la LOLF et de la crise financière Charles WALINE

Avant même l'adoption de la révision constitutionnelle de juillet 2008, les commissions parlementaires, et notamment celle des finances, occupaient une place à part. Ce dont atteste, par exemple, le rôle joué dans l'adoption de la LOLF ou face à la crise financière.

[...]

II. – À L'OCCASION DE LA LOLF, UNE COMMISSION DES FINANCES QUI TIENS À JOUER LE RÔLE D'UN ACTIVATEUR D'IDÉES POUR ÊTRE PLEINEMENT PRÉSENTE DANS LE DÉBAT

Il ne s'agit pas ici de revenir sur la genèse ou le contenu de la LOLF, mais plutôt d'évoquer le rôle que la commission a joué au quotidien et de façon concrète, dans cette entreprise – unique à bien des égards car menée à l'initiative du Parlement – de modernisation de la législation budgétaire.

Chacun garde en mémoire les dysfonctionnements des économies développées depuis les années 1970, si bien qu'à la fin des années 1990, il ne manquait plus qu'un influx politique pour que les « fruits passés la promesse des fleurs ».

L'aboutissement d'un long travail préparatoire

La volonté de modifier en tout ou partie l'ordonnance organique de 1959 a, en effet, constitué l'une des constantes de la réflexion sur les finances publiques, comme en témoigne le nombre de propositions de loi organique déposées tant à l'Assemblée nationale qu'au Sénat. Poursuivant ce « travail de sages au long cours », les rapports généraux de la commission des finances évoquent ainsi dans le courant des années 1980 « les sept piliers de la sagesse budgétaire » (4) ou firent le constat d'un « certain vieillissement conceptuel de l'ordonnance organique » (5).

Au début de l'année 1999, afin de participer et de peser pleinement dans le débat, le bureau de la commission des finances avait mandaté son président, M. Alain Lambert, pour qu'il travaille à la préparation d'une réforme de l'ordonnance organique. S'appuyant sur les services de la commission, il réunit les éléments nécessaires à cette ambition. Après plus d'un an de travail, le 19 octobre 2000, un rapport d'information faisait état de sa réflexion et de ses préconisations en vue de préparer la discussion de la proposition de loi de réforme de l'ordonnance organique. La volonté affichée était claire et ainsi resumée : « prendre part à une des plus grandes démarches réformatrices de la Ve République » (6) et contribuer à « une intense réflexion parlementaire préalable » (7).

S'adaptant à un calendrier de la réforme qui avait connu une nette accélération au printemps 2000 en raison de la création concomitante d'une commission d'enquête (8) sur la « cagnotte budgétaire », qui fut aussi chronophage, la commission avait œuvré à la rédaction des deux tomes du rapport d'information déposé le 29 septembre 2000. Outre le président et le rapporteur général, s'associaient de façon pluraliste quatre rapporteurs représentant les différents groupes parlementaires. Au terme de 20 auditions et de trois contrôles sur pièces et sur place, le rapport de commission d'enquête de 412 pages, concluant à « la nécessaire maturation du débat budgétaire en France [auquel] votre commission entend prochainement contribuer » (9).

Une démarche en phase avec celle de l'Assemblée nationale et menée en liaison avec les services de l'exécutif

Les choix méthodologiques du Sénat furent les mêmes que ceux de l'Assemblée nationale : procéder à une réforme d'ensemble du texte – et non un simple aménagement ponctuel – qui permette de moderniser la gestion publique tout en renforçant le pouvoir budgétaire du Parlement.

L'objectif prioritaire fut alors de « mettre en musique » la large convergence de vues existant entre les deux assemblées et ainsi de cristalliser une volonté politique forte, également partagée au sein des deux commissions. L'écriture de cette « partition à quatre mains » par MM. Didier Migaud et Alain Lambert fut amplifiée par les nombreux contacts informels prévalables, tant au plan politique qu'administratif, qui en rendirent ensuite la discussion plus aisée.

Devenant certains pronostics pessimistes quant à la possible opposition entre « l'industrie ministérielle » et « l'artisanat parlementaire » (10), il s'établit alors, tout au long de la discussion parlementaire, un dialogue tripartite Gouvernement-Assemblée nationale-Sénat d'autant plus fécond que dans le prolongement de l'accord politique alors formalisé, les cercles d'expertise administrative des commissions des finances des deux assemblées purent travailler de façon efficace et autonome. En effet, si le Gouvernement fit le choix de ne déposer aucun amendement au texte, ses services apportèrent avec diligence et efficacité leur appui à la mise en œuvre des propositions d'amendements. Cette réflexion a débouché au Sénat sur le dépôt en première lecture de 168 amendements qui s'articulèrent autour de deux axes : développer la lisibilité des comptes publics et enclencher la réforme de l'État. Sans oublier de nombreuses autres modifications plus ponctuelles consistant à consacrer les prélèvements sur recettes, à détailler la nomenclature des litres, à évaluer les fonds de concours, à enrichir le contenu de l'article d'équilibre ou à prévoir un débat consolidé sur les prélèvements obligatoires et leur évolution.

Comme le rapporteur de l'Assemblée nationale l'avait souligné, ces travaux constituèrent « une contribution positive, utile et même nécessaire à l'élaboration d'un bon texte » (11) rejoignant l'analyse d'observateurs, d'autant plus avertis qu'ils furent également « spectateurs engagés » de la réforme du côté de l'exécutif, et pour lesquels « le Sénat veut clairement imposer sa marque » (12).

À l'issue de la navette législative, l'ensemble fut validé par le Conseil constitutionnel, à l'exception de deux dispositions mineures. Le professeur Guy Carcassonne pouvait déclarer que « le Sénat s'est livré à l'une des discussions sérieuses dont il se flâte, pas toujours à juste titre, être souvent le théâtre » (13).

Exercer pleinement les nouvelles compétences issues de la LOLF

Le succès de la réforme budgétaire impliquait que les commissions des finances s'investissent pleinement dans sa mise en œuvre. Ainsi, quatre rapports d'information consacrés au suivi de son application furent publiés entre 2003 et 2006 comprenant des développements sur des aspects spécifiques, qu'il s'agisse de « l'état d'avancement de la mise en œuvre de la LOLF », du « culte des indicateurs ou de la culture de la performance » ou du « pouvoir d'arbitrage exercé par le Sénat lors de la discussion du projet de loi de finances ». Rendus publics le plus en amont possible, ces rapports de suivi de la mise en œuvre de la LOLF permettaient de peser plus efficacement sur les débats.

De même, avant le débat budgétaire de l'automne 2005, les assemblées avaient déjà été invitées par le Gouvernement à émettre un avis sur des questions pour lesquelles la décision appartient à l'exécutif, que ce soit la nomenclature budgétaire ou le nombre et la qualité des objectifs et indicateurs de performance. Les propositions émises par le Sénat ont été prises en compte de façon d'autant plus satisfaisante qu'il s'agissait d'un simple avis sans valeur contraignante (14).

Parallèlement, une attention spécifique fut portée aux nouvelles modalités d'exercice du droit d'amendement sur les crédits des missions qui avait été élargi, à dessein, au profit des parlementaires. Après l'adoption de représentants de la « doctrine » et des échanges tant au sein de la commission des finances qu'avec les différents groupes politiques – d'une manière souvent plus informelle –, le tout en concertation technique avec le service de la Sénance, la commission a veillé à rendre pleinement effectif ce nouveau droit. Les périmètres de compétence des administrateurs de la commission furent également redéfinis ou précisés afin de permettre aux rapporteurs spéciaux d'exercer au mieux leurs nouveaux pouvoirs : la répartition n'a plus été effectuée par ministère mais sur la base des missions, tandis que plusieurs missions ont pu être regroupées dans un seul rapport, dès lors qu'il s'agissait de sujets connexes et que plusieurs sénateurs, le cas échéant issus de groupes parlementaires différents, ont pu être chargés d'un seul rapport spécial (par exemple sur la mission « Transports »). En effet, et cela mérite d'être rappelé, la commission des finances du Sénat est la seule parmi toutes les commissions permanentes du Parlement dont tous les membres sont rapporteurs – spéciaux en l'espèce – participant pleinement au travail de contrôle (15). Cette situation unique n'est pas sans effet sur la tonalité des débats qui s'y tiennent, ni sur la portée des recommandations émises.

Afin de mieux cibler l'examen du budget, la commission a veillé à ce que puissent se tenir dès la première discussion budgétaire au « format LOLF », soit dès l'automne 2005 sur le projet de loi de finances pour 2006, un débat sur l'évolution de la dette et un autre relatif aux effets de la fonction publique dans le cadre de l'examen de l'article d'équilibre. Par ailleurs, prenant acte du nouveau format de la discussion budgétaire, les rapports budgétaires ont été raccourcis puisque les documents budgétaires fournis au Parlement, notamment les projets annuels de performances (PAP), étaient présentés de manière plus claire et enrichie. La substitution d'une logique de résultat à une logique de moyens a ainsi conduit à mieux faire apparaître au sein des rapports budgétaires les principales observations et les conclusions du rapporteur spécial assorties, le cas échéant, d'amendements.

Ainsi, dès les débats budgétaires de l'automne 2005 au Sénat, 21 amendements sur les crédits des missions ont été déposés par la commission des finances. Même si, avec le recul de plusieurs discussions de lois de finances, le résultat final, notamment à l'issue de la CMP, peut s'avérer contrasté (16), il atteste de la volonté de « jouer le jeu » et de mettre, dès l'origine, pleinement à profit l'élargissement du droit d'amendement prévu par la LOLF et destiné à conférer les pouvoirs de décision du Parlement.

Valoriser la fonction de contrôle

La réforme issue de la LOLF a conforté, pour les deux assemblées, des pouvoirs équivalents en matière de contrôle et d'information sur les finances de l'État auxquels il a fallu donner un visage concret. Faisant suite à la révision constitutionnelle de juillet 2008, il appartient d'y adjoindre son corollaire : la fonction d'évaluation (17).

L'objectif était de faire du contrôle, selon la formule désormais consacrée, la « seconde nature » du Parlement et en l'occurrence du Sénat. De ce fait, l'intensification des travaux de contrôle budgétaire consécutive à l'adoption de la LOLF en est l'une des manifestations les plus tangibles. Sans préjudice de l'accroissement quantitatif de ces travaux, a-t-il été fait application des dispositions de l'article 58-10 de la LOLF consistant à demander des « enquêtes » à la Cour des comptes (de quatre à six par an depuis 2003) tout en bénéficiant, le cas échéant, de l'assistance d'un magistrat pour mettre en œuvre des contrôles (article 58-20 de la LOLF). De la même façon, l'organisation en séance publique de débats de suivi du contrôle budgétaire, ou en commission d'auditions publiques pour suite à donner aux dites enquêtes de la Cour des comptes, contribue à y associer, de façon souple et réactive tous les parlementaires qui le souhaitent.

Le contrôle parlementaire, qui s'appuie pour sa réalisation sur les services de la commission, devient alors un aiguillon d'autant plus puissant que l'article 57 de la LOLF a consacré des pouvoirs de contrôle sur pièces et sur place, pratiquement sans limite des commissions des finances sur les dépenses de l'État, comme la LOLF-SS l'a ensuite prévu pour les commissions des affaires sociales sur la sphère sociale.

Dans ce domaine, pour la commission, « l'avant et l'après LOLF » apparaissent clairement, tant en nombre de rapports de contrôle publiés qu'en nombre d'amendements déposés et visant à transformer les recommandations et propositions des parlementaires en actes dont l'effet de levier est souvent indépendant du volume financier des crédits concernés. Des premiers bilans en ont été dressés et certains parlementaires n'hésitent pas à s'interroger sur la performance de leur démarche de contrôle car, faut-il le rappeler, la portée de ce travail reste tributaire de l'équilibre institutionnel d'ensemble mis en place par la Constitution de la Ve République.

Cette attention portée au contrôle devant également trouver à s'appliquer avec la revalorisation attendue et souhaitée du « projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion ».

Ainsi, dès l'automne 2005, à l'occasion de l'examen du projet de loi de règlement pour 2004 qui restait pourtant encore régi par « l'ancienne ordonnance organique », le Sénat avait souhaité revaloriser sa place en auditionnant trois ministres sur leur gestion. Ce mouvement fut développé et amplifié les années suivantes afin d'en faire « le moment de vérité budgétaire » : il y eut l'audition de plus de 10 ministres gestionnaires en réunion de commission élargie à tous les sénateurs ou en séance publique, la modification du calendrier de discussion afin qu'elle se tienne préalablement au débat d'orientation sur les finances publiques, la parution d'un rapport ad hoc de la commission comprenant les analyses de tous les rapporteurs spéciaux sur la gestion des crédits des missions s'appuyant sur les rapports annuels de performances (RAP), etc.

Plus généralement, il s'est agi de faire vivre le chaînage vertueux entre les différentes lois de finances (initiale, rectificative et de règlement des comptes), de diversifier les points d'entrée dans la discussion budgétaire pour mettre fin à la singularité de l'ancienne « session budgétaire d'automne ». La loi de finances est ainsi précédée du débat sur les prélèvements obligatoires, qui constitue un facteur commun préalable à l'examen du projet de loi de finances et du projet de loi de financement de la sécurité sociale, tandis que la loi de règlement des comptes dont le dépôt est avancé au printemps se trouve couplée au débat d'orientation portant sur l'ensemble des finances publiques. Soit au moment même où sont posés les principaux jalons de l'équilibre du futur projet de loi de finances.

Il n'en reste pas moins que, tant les durées et moments respectifs de discussion du projet de loi de règlement des comptes et du projet de loi de finances initiale, que l'intérêt variable qu'y portent les parlementaires démontrent, à l'évidence, que des marges de progression significatives existent en ce domaine. On peut le déplorer, mais il faut le reconnaître, la reddition des comptes n'occupe pas encore pleinement la place qui devrait être la sienne dans le paysage budgétaire parlementaire.

La portée du nouveau rôle législatif des commissions parlementaires

(commentaire des deux premiers alinéas de l'article 42 de la Constitution) par Thibaud CARTIER-MOLIN

Docteur en Droit public

Article 42, alinéas premier et deuxième de la Constitution « *La discussion des projets et des propositions de loi porte, en séance, sur le texte adopté par la commission saisie en application de l'article 43 ou, à défaut, sur le texte dont l'assemblée a été saisie. Toutefois, la discussion en séance des projets de révision constitutionnelle, des projets de loi de finances et des projets de loi de financement de la sécurité sociale porte, en première lecture devant la première assemblée saisie, sur le texte présenté par le Gouvernement et, pour les autres lectures, sur le texte transmis par l'autre assemblée* ».

Symbole d'une organisation rationnelle de l'État, la Constitution a pour fonction d'assurer la stabilité des institutions politiques et doit donc s'inscrire dans la durée. À cet égard, la Constitution de la Cinquième République française, dont il a été célébré en 2008 ses cinquante ans d'existence, ne fait pas exception à la règle. Cette nécessaire permanence de la charte constitutionnelle n'exclut cependant pas les aménagements et modifications de la lettre du texte.

Au contraire, les révisions constitutionnelles garantissent une longévité à la norme suprême qui, pour subsister, doit s'adapter aux évolutions et aspirations de la société. Aussi, l'actuelle Constitution française a-t-elle connu de nombreuses révisions (vingt-quatre au total), mais rares ont été celles qui ont modifié de façon importante les relations entre les pouvoirs exécutif et législatif.

Or, sous l'effet conjugué d'une rationalisation stricte du travail parlementaire et de l'émergence du fait majoritaire, le Parlement français — notamment l'Assemblée nationale — s'est trouvé, sous le régime de la Cinquième République, dans une situation de subordination excessive par rapport au pouvoir exécutif. C'est cette constatation d'un « déséquilibre préoccupant » des pouvoirs qui a guidé les travaux du Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions, présidé par Édouard Balladur, dont le rapport, publié en octobre 2007⁽¹⁾, servira de base à la discussion de la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008⁽²⁾. Si ladite réforme n'a pas retenu toutes les propositions du Comité, en renonçant en particulier à clarifier les attributions respectives du Président de

la République et du Premier ministre, elle n'en n'est pas moins considérée, par son ampleur et son ambition, comme la plus importante depuis celle de 1962 relative à l'élection du Chef de l'État au suffrage universel direct.

Ce sont au total quarante-cinq articles qui ont été modifiés ou ajoutés en juillet 2008, avec pour principales innovations, l'instauration d'un contrôle de constitutionnalité des lois déjà promulguées, la reconnaissance de droits spécifiques à l'opposition et, bien sûr, l'octroi de nouvelles prérogatives au Parlement. Sur ce dernier point, la réforme de juillet 2008 contient de nombreuses dispositions : partage des rôles dans la fixation de l'ordre du jour — au lieu de la suprématie du gouvernement en ce domaine —, limitation de l'usage de l'article 49, alinéa 3 de la Constitution, droit de veto sur les grandes nominations, possibilité de porter à huit (au lieu de six) le nombre des commissions permanentes au sein d'une assemblée (afin de rendre le travail plus efficace grâce à des effectifs resserrés et à des compétences plus cohérentes).

Telles sont les réformes qui ont été le plus discutées et commentées. Mais une autre, qui a moins retenu l'attention, et qui est sans doute la plus significative, est celle issue de la nouvelle rédaction des alinéas 1 et 2 de l'article 42 de la Constitution. Désormais, la discussion d'un projet de loi en séance publique s'engage, sauf exceptions, sur le texte élaboré par la commission parlementaire saisie, et non, comme auparavant, sur le texte du gouvernement. Et cette disposition novatrice peut avoir des effets considérables. Jusqu'en mars 2009, date d'entrée en vigueur de ce texte, la législation était essentiellement d'inspiration gouvernementale, compte tenu de la part prépondérante qu'occupaient les projets par rapport aux propositions de loi⁽³⁾. Le Gouvernement était devenu *de facto* le véritable législateur, les assemblées se cantonnant généralement à une simple fonction d'enregistrement⁽⁴⁾.

Avec la nouvelle rédaction de l'article 42 de la Constitution, le Parlement, non seulement vote la loi, mais en maîtrise également, dans une large mesure, le processus de rédaction. Il en résulte un affaiblissement de l'autorité du Gouvernement en matière d'élaboration de la loi. De là sont nées les craintes exprimées par certains commentateurs qui invoquent un risque de dérive institutionnelle vers un régime d'assemblée⁽⁵⁾, comme observé sous les Troisième et Quatrième Républiques. Néanmoins, la question se pose de savoir si ces inquiétudes sont légitimes, ou si elles relèvent, au contraire, d'une anticipation pessimiste des conséquences de la révision constitutionnelle de juillet 2008.

S'il est indéniable que la nouvelle mouture de l'article 42 de la Constitution marque une réappropriation de la procédure législative par les commissions des assemblées⁽¹⁾, il apparaît que ce « renouveau » de l'activité législative connaît cependant un certain nombre de limites visant

précisément à écarter les risques d'hégémonie de l'institution parlementaire (11).

Il est de surcroît permis de se demander si la réforme précitée, en accordant des prérogatives nouvelles aux commissions, et donc au Parlement, tout en instaurant le droit pour le président de la République de s'exprimer devant les assemblées réunies en Congrès, n'accentue pas au contraire, la logique présidentielle de la Cinquième République.

I. — LA RÉAPPROPRIATION DE LA PROCÉDURE LÉGISLATIVE PAR LES COMMISSIONS PARLEMENTAIRES

Sous l'empire de l'article 42 ancien de la Constitution de 1958, les projets de loi bénéficiaient, lors de l'examen en commission législative, d'une sorte de privilège puisqu'ils ne pouvaient être modifiés : la discussion en séance publique s'engageait alors obligatoirement sur eux (à la différence des textes d'origine parlementaire, susceptibles d'être réécrits par la commission saisie). Ce privilège est aujourd'hui révolu. Désormais, le texte discuté en hémicycle n'est plus le projet du Gouvernement ou le texte transmis par l'autre chambre, mais le texte issu du rapport de la commission, gage d'un renforcement du pouvoir d'initiative des assemblées face à celui de l'exécutif.

Les constituants de 2008 reviennent ainsi sur un mécanisme de parlementarisme rationalisé et sur l'une des spécificités de la procédure législative française des textes de loi de source gouvernementale (A). Au demeurant, cette réhabilitation du travail législatif préparatoire s'inspire largement des systèmes constitutionnels étrangers où les commissions jouent généralement un rôle déterminant dans la production des lois (B).

A. — La priorité donnée aux travaux des commissions

En matière de confection des lois, les origines de la Cinquième République étaient marquées par une dualité procédurale entre les projets de loi, textes d'initiative gouvernementale bénéficiant d'une position avantageuse au cours du débat législatif, et les propositions de loi de source parlementaire, qui se heurtaient à de nombreux obstacles, tant juridiques que politiques, avec le risque d'être profondément remaniées lors de leur examen en commission.

Dans l'esprit des constituants de 1958, il s'agissait, notamment par le biais de l'ancienne rédaction de l'article 42 de la Constitution, de mettre un terme à la suprématie du Parlement constatée sous les deux républiques précédentes et, en l'absence d'une majorité parlementaire stable, de préserver l'autorité du

Gouvernement. La maîtrise de la procédure législative, par la limite du pouvoir des commissions, mais aussi par d'autres prérogatives prévues aux articles 40, 41, 44, alinéa 3 et 49, alinéa 3 de la Constitution, devait permettre de mener à bien les débats sur les projets de loi majeurs et éviter que les assemblées ne les bloquent ou ne les dénaturent, comme sous les Troisième et Quatrième Républiques où la discussion des textes de lois gouvernementaux s'engageait, en séance publique, sur le rapport de la commission.

Déjà, sous la III^e République, ainsi que le décrivait Léon Blum, « la règle primordiale de notre procédure parlementaire est qu'aucune loi ne soit portée directement devant les Chambres ; elles statuent sur un rapport écrit présenté au nom d'une commission qui a procédé à un examen préalable. Même pour les projets ministériels, le texte mis en discussion est le texte de la commission qui, parfois, n'a plus rien de commun avec le texte préparé par le ministre » (6).

Avant 1958, la priorité donnée au texte de la commission trouvait d'ailleurs sa source, en l'absence de précision constitutionnelle, dans les règlements des assemblées : l'article 83 du règlement de la Chambre des députés précisait ainsi que « le texte primitif du Gouvernement n'est repris qu'après rejet du texte de la Commission » ; l'article 57 paragraphe 5 du règlement de l'Assemblée nationale sous la Constitution de 1946 faisait, quant à lui, référence au « passage à la discussion des articles du rapport de la Commission », et l'article 55, paragraphe 3 du règlement du Conseil de la République adoptait une position similaire. Le principe de la discussion en séance publique sur le texte de la commission valait, de surcroît, à tous les stades de la procédure, devant la première ou la deuxième assemblée saisie (7). Et cette règle concernait aussi bien les projets que les propositions de loi.

Le Gouvernement devait alors batailler pour faire adopter des « propositions de modifications partielles dans un cadre tracé par la commission, sans avoir la direction du débat » (8). La prééminence du Parlement était d'autant plus forte que l'exécutif n'avait pas le droit d'amendement, ni même celui d'assister aux travaux des commissions. Comme le relevait Eugène Pierre, « les ministres investis d'un mandat législatif peuvent présenter des amendements à la chambre dont ils font partie, non comme ministre, mais comme membre de l'Assemblée » (9).

En 1958, les dispositions de l'article 42 de la Constitution — sans faire d'ailleurs l'objet de contestation devant le Comité consultatif constitutionnel — modifièrent la procédure législative en établissant une *summa divisio* entre projets et propositions de loi.

S'agissant des projets de loi, la discussion en séance publique portait, devant la première assemblée saisie, sur le texte présenté par le Gouvernement. Les amendements suggérés par la commission compétente étaient examinés en séance plénière, de façon séparée, à l'occasion de l'examen des articles

auxquels ils se rapportent. Cette mesure constituait pour le Gouvernement un avantage considérable : il lui suffisait, pour maintenir son texte, d'écarter les amendements qui ne lui convenaient pas en utilisant pour cela les armes de procédure mises à sa disposition par la Constitution ⁽⁴⁰⁾.

En revanche, le principe d'une délibération publique sur la base du rapport de la commission était maintenu pour les propositions de loi lors de leur première lecture par leur assemblée de dépôt. Certes, cette différence de traitement s'estompait en deuxième lecture puisqu'une assemblée saisie d'un texte voté par une autre assemblée délibérait sur le texte qui lui était transmis, qu'il s'agisse d'un projet ou d'une proposition de loi. Il n'en demeure pas moins que l'article 42, dans sa version antérieure à 2008, consacrait une inégalité certaine entre le Gouvernement et les parlementaires dans l'élaboration de la loi, et ce, d'autant plus que l'exécutif avait toute priorité pour faire inscrire ses textes de loi à l'ordre du jour des assemblées ⁽⁴¹⁾.

De ce fait, l'équilibre entre les organes exécutifs et les organes législatifs, recherché par les constituants de 1958, n'avait pas été atteint, et c'était cette fois, les organes exécutifs, nettement avantagés, qui l'emportaient sur les organes législatifs dont les fonctions périllaient.

Dans ce contexte, des tentatives de renforcement du rôle législatif préparatoire des commissions ont été entreprises depuis 1994, avec notamment, la faculté nouvelle offerte aux députés non-membres d'une commission de venir assister à ses réunions et d'y défendre, le cas échéant, leurs amendements. En rupture avec le système antérieur, il a également été décidé que les ministres pouvaient être présents en commission et participer aux débats ⁽⁴²⁾. Ces innovations devaient permettre, à certaines discussions qui ne trouvaient jusqu'alors d'issue qu'en séance publique, de pouvoir déboucher sur une solution dès le stade de l'examen en commission. Parallèlement, les délais de dépôt des amendements ont été réduits et aménagés, à plusieurs reprises, entre 1994 et 2006, de manière à favoriser l'examen préalable par la commission du plus grand nombre possible d'amendements. En outre, procède de la même volonté de revaloriser le travail en commission, l'inscription dans le Règlement de l'Assemblée nationale (résolution du 7 juin 2006) de la procédure des « commissions élargies » qui permet d'améliorer l'articulation des travaux de la commission des finances et des commissions saisies pour avis du projet de loi de finances initial ⁽⁴³⁾.

Ces nouvelles modalités n'ont eu qu'un faible impact sur l'activité du Parlement. Faut-il réelles mises en œuvre par les protagonistes ⁽⁴⁴⁾, elles ne pouvaient suffire. Il devenait nécessaire d'opérer des changements plus profonds.

Aussi, afin de restaurer pleinement l'équilibre des pouvoirs, et donc les droits du Parlement, la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008 précitée a-t-elle engagé une rénovation de la procédure législative, notamment en renforçant

sensiblement les pouvoirs des commissions, « véritables chevilles ouvrières du travail parlementaire » ⁽⁴⁵⁾. En effet, si dans l'ensemble, les mesures nouvelles vont dans le sens d'un accroissement de la capacité de négociation des parlementaires avec le Gouvernement (ordre du jour partagé, limitation de l'usage de l'article 49 alinéa 3, etc.), c'est assurément la rédaction des deux premiers alinéas de l'article 42 de la Constitution qui constitue l'élément majeur dans l'entreprise de réhabilitation du Parlement.

Désormais, et en application du principe posé par les alinéas susvisés, les assemblées parlementaires ne délibèrent plus sur le texte présenté par le Gouvernement ou transmis par l'autre assemblée, mais sur le texte tel qu'il a été réécrit par la commission saisie au fond (celle-ci pouvant être éclairée par les avis éventuels des autres commissions).

Cette solution présente deux intérêts non négligeables. D'une part, elle allège la séance publique, les amendements techniques et rédactionnels sont dorénavant discutés en commission (la confection d'un texte de loi en formation restreinte par des parlementaires avertis se prête davantage à cet exercice qu'en assemblée plénière). D'autre part, et en conséquence, elle permet de valoriser le travail au sein des commissions, parfois méconnu, tout en recentrant les débats en hémicycle sur les aspects politiques de fond. La séance plénière est ainsi libérée de l'obligation de recommencer tout le travail rédactionnel déjà réalisé en commission.

La réforme de l'article 42 de la Constitution autorise donc un rééquilibrage et une clarification des activités respectives des commissions et de l'hémicycle parlementaire. Sa mise en œuvre oblige cependant les différents protagonistes à s'impliquer davantage dans les travaux des commissions.

Le Gouvernement, s'il veut conserver le contenu de ses projets de loi, doit, dès la séance en commission, défendre sa position. Et s'il n'y parvient pas, il doit convaincre en séance publique avec des armes de procédure plus limitées que par le passé ⁽⁴⁶⁾. Une telle démarche suppose que les ministres puissent être présents sans discontinuité tout au long du travail en commission, aussi bien lors de la présentation du projet de loi que lors de l'établissement du rapport ⁽⁴⁷⁾. Une plus grande préparation en amont leur est donc demandée avec le président de la commission concernée et le rapporteur désigné sur le texte pour déminer les problèmes et soutenir les amendements gouvernementaux. Les ministres doivent donc se prêter à la « coproduction législative » chère à M. Jean-François Copé, président du groupe UMP à l'Assemblée nationale ⁽⁴⁸⁾. Parallèlement à ces exigences, une disponibilité accrue des membres de la commission devient nécessaire.

Cette revalorisation du travail en commissions implique également que celles-ci disposent d'un temps suffisant pour mener à bien leur mission. À cet égard, l'alinéa 3 de l'article 42 nouveau de la Constitution exige que des délais incompressibles doivent être réservés à la préparation, en première lecture, de la discussion en séance plénière ⁽⁴⁹⁾.

Au demeurant, le renforcement de l'activité parlementaire préparatoire donne un relief particulier à une jurisprudence, déjà ancienne, du Conseil constitutionnel. Ce dernier avait effectivement insisté, dès 1984, sur le caractère fondamental du rôle des commissions dans le processus législatif, en estimant qu'« aucun texte ou proposition (...) ne peut être mis en discussion et aux voix, s'il n'a fait, au préalable, l'objet d'un rapport de la commission compétente » (sauf si celle-ci a négligé ou refusé de le faire)⁽²⁰⁾.

Au vu de ces constatations, il appert que la réforme de l'article 42 précité, du moins dans son principe, atténue considérablement la portée de la distinction entre projets et propositions de loi puisque, dans les deux cas, la discussion en séance plénière s'engage sur le texte élaboré par la commission saisie en application de l'article 43 de la Constitution⁽²¹⁾ (seules subsistent quelques particularités procédurales⁽²²⁾). Ainsi, les commissions législatives deviennent-elles désormais corédaatrices des textes de loi d'origine gouvernementale. Ce rôle majeur conféré aux commissions dans le processus d'élaboration de la loi met, sur ce point, la France au diapason des États soucieux de la qualité et de l'efficacité du travail législatif.

B. — Une revalorisation des commissions acquise à la lumière des expériences étrangères

La distinction procédurale entre projets et propositions de loi, imposée par l'ancien article 42 de la Constitution française, apparaît comme une anomalie au regard des expériences étrangères. En effet, ainsi que l'a montré la mission d'information de la Commission des lois du Sénat sur le Droit comparé des parlements européens⁽²³⁾, dans la plupart des grandes démocraties, le débat en séance plénière d'un texte de loi, quelle qu'en soit l'origine, s'engage sur les conclusions de la commission.

Au Royaume-Uni, par exemple, à la Chambre des communes, le travail en commissions (les « standing committees »⁽²⁴⁾), aboutit à la publication d'une nouvelle version du texte qui intègre les amendements adoptés (publication correspondant en droit positif français aux conclusions de la commission chargée d'examiner un projet ou une proposition de loi). La discussion en séance publique qui suit l'examen en commission porte donc directement sur le texte adopté par cette dernière, faisant l'économie d'une nouvelle discussion sur les arbitrages décidés par la commission. Cette procédure demeure néanmoins assez souple puisque, comme dans le système législatif français, la Chambre conserve la faculté de revenir en séance plénière, par voie d'amendements, sur le vote de la commission⁽²⁵⁾. En Italie, il appartient à la commission saisie « *in sede referente* » (en procédure de rapport) d'élaborer un texte en amendant, le cas échéant, le texte initial qui lui est soumis, ou en agrégeant dans un texte unique plusieurs

projets différents portant sur le même sujet. Ici encore, le texte élaboré par la commission sert de base aux débats en assemblée.

De même, en Grèce, où la procédure législative est marquée par un objectif d'efficacité, la discussion en séance publique commence par les exposés du ministre et des rapporteurs de la commission et porte sur le texte adopté par celle-ci. Cette priorité donnée au rapport de la commission, associée au principe d'une lecture unique de chaque texte à la Vouli, parlement monocaméral, réduit considérablement le temps consacré par l'assemblée plénière à la discussion des amendements (même si, par dérogation au principe susvisé, le président de la République peut décider de renvoyer à la Chambre un texte qu'elle a adopté).

Dans le cas de l'Espagne, le débat en séance plénière s'engage également sur les conclusions de la commission appelée « *dictamen* », qui intègre les amendements qu'elle a retenus⁽²⁶⁾. Il est à noter cependant que, contrairement au Gouvernement français, le Gouvernement espagnol ne dispose pas du droit d'amendement, ce droit étant réservé aux seuls groupes politiques représentés au Parlement.

Pour ce qui concerne l'Allemagne, la discussion devant le Bundestag, se déroule en trois lectures. La première lecture porte sur les termes généraux de la loi. Le texte est alors renvoyé en commission qui, à l'issue d'une discussion approfondie propose, éventuellement, une nouvelle rédaction. La deuxième lecture s'ouvre sur les conclusions de la commission. Chaque article est discuté et adopté séparément. La troisième lecture, assez brève, permet l'adoption définitive — ou le rejet — du texte. L'efficacité du travail législatif s'explique ici tout autant par la cohésion de la majorité que par le rôle déterminant des commissions dans la préparation des décisions du Bundestag.

L'engagement de la discussion sur le texte de la commission est aussi une réalité en Autriche, en Finlande et, sauf décision contraire de la Chambre concernée, en Belgique, ainsi qu'au Luxembourg⁽²⁷⁾.

Ces procédures législatives conférant un rôle central aux commissions ne sont d'ailleurs pas l'apanage des parlements nationaux de l'Union européenne. Ainsi, aux États-Unis, l'examen en séance plénière des textes de loi (d'initiative exclusivement parlementaire, mais souvent inspirés par l'exécutif ou les lobbies) s'appuie semblablement sur les conclusions de la commission.

Cette pratique qui consiste à débattre sur les conclusions de la commission permet, comme cela a déjà été souligné, de rationaliser l'organisation du travail législatif, en concentrant la séance plénière sur les grands enjeux des textes discutés.

En France, si depuis 2008, la revalorisation du travail en commission s'inscrit dans cette logique, elle ne va toutefois pas aussi loin que celle observée dans quelques parlements étrangers. En effet, certains États reconnaissent

aux commissions la possibilité, encore inexistante dans le système français, d'adopter directement des textes de loi à portée réduite ou technique.

En Italie, par exemple, l'article 72 de la Constitution de 1948 dispose que les Chambres (Chambre des députés et Sénat) peuvent confier aux commissions non seulement l'examen d'un projet, mais aussi l'adoption définitive d'une loi sans passage par la séance publique. Ce procédé de la commission légiférante (commission « *in sede legislativa* ») a un champ d'application précisément délimité. Il exclut les projets et propositions de loi en matière constitutionnelle ou électorale, ceux portant habilitation législative ou autorisant la ratification de traités internationaux, ainsi que les textes à caractère financier. Il prévoit, en outre, un droit d'opposition à cette procédure. Le texte concerné retrouve la procédure de droit commun (« *in sede referente* ») si, jusqu'au moment de son approbation, le Gouvernement, ou un dixième des membres de la Chambre en fait la demande. Cette procédure abrégée qui concerne environ un tiers de la législation italienne est donc utilisée pour des textes ne présentant pas de difficultés ou d'enjeux majeurs, d'où le nom de « *leggine* ».

Une telle prérogative se retrouve également en Allemagne, où les commissions ont le pouvoir de se substituer aux séances publiques sur les textes les plus techniques.

Dans le cas de l'Espagne, le rôle des commissions y atteint son paroxysme dans la mesure où la procédure d'adoption encombrante est automatique au Congrès des députés, sous réserve qu'un groupe parlementaire n'ait pas demandé l'examen du texte en séance plénière⁽²⁸⁾. Ainsi, dans ce pays, près de 80 % des textes sont adoptés par cette voie. Il faut toutefois préciser que cette procédure ne peut être appliquée aux révisions constitutionnelles, aux questions internationales, aux lois organiques, aux lois cadres et aux lois de finances de l'État. Au Sénat, le recours à la législation déléguée en commission, qui dépend de la décision expresse de l'assemblée, est beaucoup plus rare.

À un degré moindre, la Grèce et la Belgique ont également instauré des modalités d'examen allégées pour certains textes législatifs. Ainsi, l'article 72 de la Constitution hellénique confère-t-il subsidiairement aux commissions un pouvoir de « *votation* », en excluant, là encore, les matières les plus importantes (finances, rapports entre l'Église et l'État, liberté religieuse, frontières de l'État, questions internationales, régime constitutionnel et électoral, etc.)⁽²⁹⁾. Quant à la Belgique, une commission de la Chambre des représentants peut, lorsqu'elle estime que le texte dont elle est saisie n'appelle aucune remarque, ne pas déposer de rapport. Le texte est alors adopté par la commission et n'est pas soumis à la séance plénière.

Comme l'ont signifié Messieurs Gélard et Peyronnet dans leurs conclusions, le recours à la législation en commission est la solution la plus adaptée à la

technicité accrue des textes contemporains et aux exigences de transposition des directives communautaires⁽³⁰⁾.

Pourtant, les autorités politiques et juridictionnelles françaises ont toujours refusé de reconnaître aux commissions un pouvoir législatif intégral. Déjà, en 1990, le Conseil constitutionnel avait écarté toute procédure législative abrégée consistant à faire « voter » la loi par la commission⁽³¹⁾, soit en y organisant le débat (y compris sur les amendements émanant de parlementaires d'autres commissions, le vote en séance plénière ne portant que sur le texte adopté par lacommission), soit en ne retenant que les amendements acceptés par elle. De son côté, le Président François Mitterrand avait suggéré au Comité Vedel de prévoir le vote des lois de faible importance en commission⁽³²⁾, à l'instar de la possibilité ouverte aux commissions du Parlement italien. Mais cette suggestion ne fut pas retenue. En 2007, le Comité Balladur n'a pas jugé opportun de permettre aux commissions d'adopter elles-mêmes certains textes car « la tradition juridique française fait de la discussion dans l'hémicycle le lieu privilégié de l'expression démocratique »⁽³³⁾.

Toutefois, il a été proposé de développer des procédures simplifiées permettant de renforcer le rôle préparatoire des commissions, solution qui sera consacrée par le droit positif français. Dans la mesure où la priorité est désormais donnée au texte élaboré par la commission, il a semblé logique de conférer aux assemblées la faculté de prévoir que, sous certaines conditions, le texte adopté par la commission est seul mis en discussion en séance, sans qu'il puisse être amendé⁽³⁴⁾. Mais cette procédure ne dispense en aucune façon de soumettre le texte à ratification en assemblée plénière.

Rénover la procédure législative française sans bouleverser son ordonnement, telle est, au fond, la ligne directrice que se sont fixés les protagonistes de la réforme constitutionnelle de juillet 2008.

Ainsi, sans aller jusqu'à reconnaître aux commissions parlementaires un véritable pouvoir législatif, l'article 42 nouveau de la Constitution française leur confère-t-il la maîtrise rédactionnelle des projets de loi, maîtrise qui est néanmoins affectée d'un certain nombre de limites. Il reste que la prudence affichée en la matière par le pouvoir constituant n'a pas totalement dissipé les craintes d'un retour aux excès du passé.

II. — UN RENFORCEMENT LIMITÉ DU RÔLE LÉGISLATIF DESCOMMISSIONS PARLEMENTAIRES

En revenant au principe d'une discussion fondée sur le texte élaboré par la commission, en lieu et place du projet de loi initial, l'alinéa premier de l'article 42 de la Constitution a soulevé certaines controverses quant à une éventuelle dérive institutionnelle vers un régime d'assemblée, comme observé

sous les deux Républiques précédentes. Ainsi, pour le Professeur Pascal JAN, le dispositif constitutionnel issu de la réforme de juillet 2008 comporte « des risques évidents dans un régime parlementaire à direction présidentielle », notamment si « certaines déclinaisons législatives du projet du Président de la République ne trouve pas d'écho favorable, voire se heurte à une hostilité française des députés de sa majorité ». L'auteur estime que le couple exécutif ne bénéficie pas d'armes de procédures suffisantes pour faire face à une telle situation, et voit en l'article 42 « la pierre angulaire d'un déséquilibre retrouvé entre le législatif et l'exécutif et d'une revanche du premier sur le second »⁽³¹⁾. Cette appréhension d'une position hégémonique du Parlement, et notamment de ses organes préparatoires, semble pourtant très exagérée. Il faut savoir, en effet, que la prééminence accordée aux travaux des commissions est assortie d'une série de limites visant précisément à préserver la cohérence de l'action de l'exécutif. Certaines de ses limites précèdent des termes mêmes des deux premiers alinéas de l'article 42 de la Constitution (A), d'autres, de la persistance du fait majoritaire (B).

A. — Les limites posées par les deux premiers alinéas de l'article 42 de la Constitution

B.

Le principe de l'engagement de la discussion publique sur le texte de la commission, fixé par l'article 42 de la Constitution, a vocation à s'appliquer à l'examen, tant des projets et propositions de loi ordinaires, qu'à ceux de nature organique, au sens de l'article 46 de la Constitution. La portée « *ratione materiae* » très large de cette disposition participe de manière essentielle à la crédibilité de l'entreprise de réhabilitation du Parlement voulue par le constituant de 2008.

Mais, comme tout principe, celui énoncé ci-dessus connaît quelques exceptions qui impliquent une discussion en hémicycle, soit sur le texte du Gouvernement en première lecture devant l'assemblée saisie, soit sur le texte transmis par une assemblée à l'autre dans les étapes ultérieures de la procédure. Ces exceptions, pour lesquelles est maintenu le système de 1958, sont de deux ordres.

D'abord, il peut s'agir d'exceptions circonstancielles, lorsque la commission ne serait pas parvenue à conclure ou aurait rejeté le texte déposé ou transmis (c'est l'interprétation logique qu'il convient de donner à l'expression « à défaut » utilisée par l'alinéa premier de l'article 42 précité). De telles situations peuvent se présenter notamment en période de non-concordance des majorités dans les deux assemblées. La solution dégagée par l'alinéa premier *in fine* de l'article 42 de la Constitution permet alors d'éviter le blocage du processus législatif (du moins au stade de l'examen en commission) et, par voie de conséquence, celui de la transposition sous forme de lois de la politique gouvernementale.

La seconde série d'exception est liée à la nature des projets de loi. Sont ici concernés, aux termes de l'alinéa deuxième de l'article précité, les projets de révision constitutionnelle, les projets de loi de finances et les projets de loi de financement de la Sécurité sociale (les auteurs de la réforme de juillet 2008 ayant suivi, sur ce point, les conclusions du Comité Balladur⁽³⁰⁾). Ces exceptions s'imposent dans la mesure où, du moins pour les deux dernières catégories de ces textes, le Gouvernement a le monopole de l'initiative législative et que, de manière générale, elles concernent des domaines fondamentaux de l'action de l'exécutif.

Ainsi, les lois de finances occupent-elles une importance particulière en ce qu'elles déterminent, pour une année civile, les ressources et les charges de l'État⁽³²⁾, et donc les moyens financiers nécessaires à l'action gouvernementale. Cette notion générale de « lois de finances », utilisée par commodité par la Constitution, recouvre traditionnellement plusieurs sortes de lois : la loi de finances de l'année (dite loi de finances initiale), la loi de finances rectificative (ou collectifs budgétaires) qui modifie en cours d'année les dispositions de la loi de finances initiale relatives aux prévisions de dépenses et de recettes, et la loi de règlement qui contrôle l'exécution de la loi de finances initiale.

Cependant, toutes ces lois de finances font indistinctement partie des exceptions constitutionnelles mentionnées à l'alinéa 2 de l'article 42 précité. Du reste, le caractère essentiel de ces lois, et notamment de la loi de finances initiale, transparaît aussi à travers des délais très brefs que doit respecter le Parlement pour leur adoption (soixante-dix jours). La rigueur de ces délais, fixés par l'article 47 de la Constitution, s'explique par la nécessité de prendre, en temps utile, et plus particulièrement avant le début de l'année, les « mesures nécessaires à la continuité de la vie nationale »⁽³³⁾. Dans le cas où le Parlement ne s'est pas prononcé dans le délai imparti, les dispositions du projet peuvent être mises en vigueur par ordonnance.

Quant au financement de la Sécurité sociale, s'il n'entre pas *stricto sensu* dans le périmètre des finances publiques, il n'est pas sans incidence sur le budget de l'État. En effet, ce dernier est appelé à combler les déficits considérables de la Sécurité sociale, notamment par la reprise de dettes sociales. Aussi, afin de donner au Gouvernement et au Parlement les moyens de peser sur la gestion de la Sécurité sociale et d'assurer son redressement, la loi constitutionnelle du 22 février 1996⁽³⁴⁾ a-t-elle créé une nouvelle catégorie de lois obligatoires : les lois de financement de la Sécurité sociale qui déterminent les conditions de son équilibre financier. Ces lois, dont le régime est calqué sur celui des lois de finances⁽³⁵⁾, portent sur des montants équivalents, voire supérieurs, à ceux du budget de l'État⁽³¹⁾.

Dans ces conditions, et compte tenu du rôle important que le Gouvernement est appelé à jouer dans leur préparation, il n'est pas illogique que les lois de

financement de la Sécurité sociale restent soumises à la procédure de l'ancien article 42 de la Constitution, au même titre que les lois de finances.

En outre, si le Gouvernement reste avantagé lors de la discussion des projets de lois de finances et de financement de la Sécurité sociale, il l'est également lors de la phase d'adoption desdits projets. Ces textes échappent effectivement aux limitations de l'article 49, alinéa 3 de la Constitution. Là encore, le maintien de l'ancienne règle s'explique pour les mêmes raisons : permettre au Gouvernement de gouverner⁽⁴²⁾.

En ce qui concerne les lois de révision constitutionnelle, ce sont essentiellement les particularismes de la procédure (dont la maîtrise échoit en grande partie au président de la République) qui peuvent être invoqués pour justifier l'exception au principe posé par l'alinéa premier de l'article 42 de la Constitution.

En premier lieu, le chef de l'État se trouve investi, en l'espèce, du pouvoir d'initiative, à la différence des projets de loi ordinaire, dont la compétence revient au Premier ministre⁽⁴³⁾. C'est ce qui ressort des dispositions de l'alinéa premier de l'article 89 de la Constitution : l'origine de la révision « appartient concurrentement au président de la République sur proposition du Premier ministre et aux membres du Parlement ». Un projet de révision est donc présenté à la demande du président de la République par le Premier ministre. Il est vrai cependant que ce pouvoir d'initiative présidentiel n'est pas dispensé du contreseing. Mais le devenir d'une proposition du Premier ministre dépendra essentiellement de la volonté du chef de l'État, lequel n'est pas tenu d'y donner suite.

En second lieu, l'opposition formelle entre projet (du président de la République) et proposition (du Parlement) revêt ici une importance particulière dans la mesure où la ratification de la révision peut emprunter un chemin différent selon l'origine du texte. Une proposition est obligatoirement soumise à l'approbation du peuple par référendum (ce qui ne s'est jamais produit) alors que, s'agissant d'un projet, le président de la République a toute latitude de choisir entre référendum et Congrès du Parlement⁽⁴⁴⁾. En outre, contrairement à la procédure concernant les propositions de révisions, la procédure relative aux projets peut être suspendue par le chef de l'État quand bon lui semble⁽⁴⁵⁾.

Aussi, les constituants de 2008 ont-ils fait le choix de maintenir l'opposition originare entre proposition et projet de révision du président de la République, à l'avantage de ce dernier. Dans ces conditions, il peut être tout à fait admis, par souci de cohérence, qu'un tel projet conserve son intégrité lors de l'ouverture des débats en assemblée⁽⁴⁶⁾. À défaut d'une telle solution, si ledit projet de révision devait être réécrit par la commission, il finirait par se confondre avec une proposition, ce qui serait contraire non seulement au sens des dispositions de l'article 89 précité, mais aussi, plus généralement, à la lettre et à l'esprit de la Cinquième République, qui fait du chef de l'État l'arbitre

et le gardien de la Constitution⁽⁴⁷⁾. Dès lors, s'est imposée la décision de ne pas altérer la substance des projets de révision en laissant la discussion en séance plénière s'engager sur le texte initial de l'exécutif.

À côté de ces limites « *ratione materiae* » et conjoncturelles à la prééminence des commissions dans la confection des textes de loi, il en est une autre qui tient au mode de fonctionnement du régime de la Cinquième République, à savoir la persistance du fait majoritaire, sans laquelle le renforcement des pouvoirs du Parlement n'aurait sans doute pas été entrepris.

B. — Les limites impliquées à la persistance du fait majoritaire

En 1958, pour mettre un terme à la perversion du régime d'assemblée qui avait sévi sous les deux Républiques précédentes (et qui s'était traduite par une instabilité ministérielle chronique), les constituants avaient doté le Gouvernement d'armes considérables, issues du parlementarisme rationalisé. Elles lui conféraient la maîtrise du travail législatif : fixation de l'ordre du jour, vote bloqué, dernier mot à l'Assemblée nationale, limitation drastique du nombre des commissions permanentes, ouverture de la discussion sur le texte de l'exécutif... Ces deux dernières mesures étaient plus spécifiquement destinées à lutter contre l'influence excessive des commissions permanentes qui, au lieu de se cantonner à leur fonction de préparation des travaux législatifs, s'étaient transformées, sous les deux régimes précédents, en organes de contrôle politique des ministres, au point d'entraver leur liberté d'action⁽⁴⁸⁾.

Il faut dire que les rédacteurs du texte constitutionnel pensaient qu'il était peu probable qu'il y ait, en France, une majorité parlementaire stable, apte à soutenir fidèlement le Gouvernement en place, à l'instar de ce qui existe en Allemagne ou en Grande-Bretagne.

Cette majorité parlementaire, considérée jusqu'alors comme « introuvable », tant en assemblée que dans ses formations internes⁽⁴⁹⁾, apparaît à l'automne 1962, après le différend ayant opposé députés et Gouvernement sur le projet de référendum tendant à instaurer l'élection du chef de l'État au suffrage universel direct. La censure du Gouvernement de Georges Pompidou fut aussitôt sanctionnée par la dissolution de l'Assemblée nationale. Et c'est finalement la victoire électorale des députés favorables au Général De Gaulle, qui marque l'avènement du fait majoritaire dans la vie politique française. Depuis lors, en effet, les motions de censure n'aboutissent plus.

Le fait majoritaire, ou parlementarisme majoritaire, implique donc l'existence d'une majorité parlementaire disciplinée (au moins à la Chambre basse), prête à soutenir massivement les projets gouvernementaux (à cet égard, il importe peu que les majorités présidentielle et parlementaire soient ou non convergentes). Aussi, la conjonction qui s'est produite entre les instruments

du parlementarisme rationalisé et le fait majoritaire a eu pour conséquence un double assujettissement de l'institution parlementaire au Gouvernement : assujettissement constitutionnel par les armes de procédure, et assujettissement politique par l'existence d'une majorité loyale au Gouvernement, même s'il peut y avoir, occasionnellement, de vaines résistances⁽⁵⁰⁾.

Devant cette situation, les constituants de 2008, suivant les recommandations du Comité Balladur, en ont déduit que, puisque le fait majoritaire s'était installé de façon permanente en France, et les commissions législatives ayant cessé de s'immiscer dans l'activité des ministères, il devenait possible de desserrer l'état du parlementarisme rationalisé. Dans cette optique, ils ont conféré la maîtrise rédactionnelle des projets de loi aux commissions, à l'exception toutefois des textes qui revêtent une importance particulière : projets de loi de révision constitutionnelle, projets de loi de finances et de financement de la Sécurité sociale et ce, par mesure de précaution⁽⁵¹⁾. Aussi, comme le souligne M. Guy Carcassonne, « avec la découverte du parlementarisme majoritaire, avec l'usage d'autres armes lui permettant d'éviter la dénaturation de ses intentions, le Gouvernement est à l'abri des tracasseries des précédents⁽⁵²⁾. Dès lors, les craintes exprimées par certains commentateurs sur les dangers d'un retour au régime d'assemblée⁽⁵³⁾ ne relèvent-elles pas d'un pessimisme excessif ? Il semble, en réalité, que ces inquiétudes tiennent à une perception erronée du fait majoritaire sous le régime de la Cinquième République.

La doctrine a parfois tendance à présenter l'avènement du parlementarisme majoritaire comme un phénomène « autonome », « inattendu », qui découlerait essentiellement de l'évolution des comportements politiques et donc, de ce fait, éminemment précaire et contingent⁽⁵⁴⁾. Or, si la survenance du phénomène majoritaire a sa part de subjectivité, elle est avant tout la conséquence d'un double changement institutionnel opéré dès 1958 : changement de la loi électorale, et changement des rapports entre exécutif et législatif avec les armes de procédures mises à la disposition du Gouvernement, dont certaines ont été maintenues après la révision de 2008 (faculté de s'opposer à un amendement, de recourir au vote bloqué...), mais permettant d'asseoir son autorité (autorité renforcée, de surcroît, par son élection au suffrage universel direct à partir de 1965).

Ainsi, la suppression, aux élections législatives, de la représentation proportionnelle (qui éparpillait la représentation nationale sous la Quatrième République), et son remplacement par le scrutin majoritaire à deux tours ont-ils permis de sur-représenter la majorité. Il en a résulté une bipolarisation du système partisan⁽⁵⁵⁾, qui s'est substituée à un multipartisme instable. S'il est vrai que le scrutin majoritaire n'avait pas donné, sous la Troisième République, des résultats très convaincants, il est conforté désormais par les

moyens d'action dont dispose le président de la République pour éviter les risques de débordement du législatif. Le chef de l'État se voit en effet doté d'une arme dissuasive, à usage discrétionnaire, pour discipliner les députés de la majorité : la dissolution de l'Assemblée nationale, qui met fin, de façon anticipée, aux pouvoirs de la Chambre basse, ainsi qu'aux mandats des membres qui la composent.

Ces deux éléments que sont le scrutin majoritaire à deux tours et le droit de dissolution ont conditionné l'enracinement du fait majoritaire dans la vie politique française. Et il est difficile d'imaginer aujourd'hui les députés de la coalition majoritaire se désolidariser du Gouvernement en votant contre le projet de loi de finances, par exemple, voire en le censurant (nonobstant quelques désaccords occasionnels). D'ailleurs, la plupart des auteurs s'accordent à dire que la réelle séparation des pouvoirs n'est plus « à rechercher entre le Parlement et le Gouvernement, mais entre la majorité et l'opposition »⁽⁵⁶⁾, en dépit de la velléité de M. Jean-François Copé d'opposer à « l'hyper-présidence » de M. Sarkozy et à l'exécutif en général, un « hyper-Parlement ».

Ainsi, la persistance du fait majoritaire, combinée aux armes de procédure qui s'offrent encore à l'exécutif, semble écarter les risques d'hégémonie du Parlement, en laissant au Gouvernement les moyens de défendre son texte. Quant aux exceptions de l'article 42 de la Constitution, et au refus de reconnaître aux commissions un pouvoir législatif intégral, ils permettent également de modérer les ardeurs éventuelles des assemblées.

Mais ces limites ne sauraient, en aucune façon, occulter l'œuvre de rénovation de la fonction législative portée par la réforme constitutionnelle de juillet 2008, ni sa contribution essentielle : le rétablissement du principe consistant à débattre, en séance plénière, sur le texte de la commission. Ce n'est toutefois qu'à l'usage que l'on pourra vérifier si la revalorisation du Parlement et de ses commissions est un fait acquis.

La réforme de l'article 42 de la Constitution peut donc s'analyser en une tentative de renforcement du caractère parlementaire du régime de la Cinquième République. Mais elle peut tout aussi bien constituer une étape nouvelle vers l'instauration d'un régime présidentiel, après le couplage des élections présidentielle et législative, l'affaiblissement de la fonction de Premier ministre, et la possibilité pour le président de la République de s'exprimer directement devant les assemblées réunies en Congrès. En effet, les modalités de l'article 42 modifié de la Constitution française sont à rapprocher de celles en vigueur au Congrès des États-Unis où les débats des deux chambres législatives s'organisent autour du texte rédigé par la commission saisie.

En définitive, seul le maintien de la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée nationale, et celui du droit de dissolution, permettent (encore)

d'identifier le régime constitutionnel français parmi les régimes parlementaires.

Mais, si la révision constitutionnelle de juillet 2008 marque incontestablement une avancée majeure dans le processus de revitalisation du Parlement et, partant, de régulation des pouvoirs, engagé depuis 1994, elle laisse néanmoins une impression d'inachevé.

La revalorisation du travail législatif nécessite, comme cela a déjà été souligné, une présence accrue des parlementaires, tant en commission qu'en séance plénière. À cet effet, le Comité Balladur avait proposé l'abandon de tout cumul entre un mandat national et l'exercice d'une fonction exécutive locale. Il n'a cependant pas été suivi sur ce point par le pouvoir constituant.

Par ailleurs, et sans remettre en cause l'indispensable cohésion des groupes parlementaires, il serait souhaitable de garantir à l'élu sa liberté de vote pour les textes relatifs à des sujets de conscience ou d'éthique. Certains groupes, dont celui de l'UMP, prévoient déjà une clause de conscience au profit de leurs membres, mais sa portée reste équivoque. Alors que vont bientôt s'ouvrir les débats sur la révision des lois de bioéthique de 1994 et 2004, il ne serait pas inutile d'inscrire une telle clause dans le règlement intérieur des assemblées. Cette clause de conscience pourrait être avantageusement complétée par la faculté donnée aux parlementaires de voter à bulletin secret pour certaines catégories de textes ⁽⁵⁷⁾.

Ce n'est qu'au prix de la réalisation de ces réformes (interdiction du cumul des mandats et respect de la liberté de conscience de l'élu) que l'institution parlementaire sera, en France, pleinement réhabilitée et modernisée.

Thibaud CARTIER-MOLIN

Docteur en Droit public

5

Le Monde Réforme de la Constitution : supprimons l'article 40 :

Il faut libérer le droit d'amendement parlementaire et faire le pari sur la responsabilité des élus (Samedi 28 mars 2008)

A l'heure où s'engage le débat sur une réforme constitutionnelle qui a pour ambition de revaloriser le rôle du Parlement dans des proportions inédites, il est un aspect de l'initiative parlementaire trop méconnu, de nouveau laissé dans l'ombre, et dont nous pensons pourtant qu'il est l'une des clés de la réforme : les limites financières au droit d'amendement des députés et sénateurs sur tous les textes qu'ils examinent.

De quoi s'agit-il ? Chacun sait qu'à l'occasion de la discussion d'un texte de loi, la Constitution prévoit que les membres du Parlement et le gouvernement aient le droit d'amendement. On sait moins que la Constitution de 1958 a instauré de profondes inégalités dans l'exercice de ce droit entre le gouvernement et les parlementaires, au détriment de ces derniers. La plus importante résulte de l'article 40 de la Constitution, qui a été aux députés et sénateurs l'initiative de la dépense publique. Aucun amendement parlementaire qui aurait pour effet d'augmenter les dépenses publiques n'est recevable. (...)

S'agissant des prélèvements obligatoires, les amendements du Parlement sont recevables à condition que ceux-ci n'aient pas pour effet de dégrader les comptes publics. Belle précaution, pleine de sagesse, qui ne peut a priori que conforter les partisans d'une prise au sérieux de la gestion des finances publiques. La portée de cet article est immense, et nous sommes d'autant mieux placés pour le savoir que c'est au président de la commission des finances de chaque Assemblée que revient, en pratique, le privilège ambigu de censurer les initiatives coûteuses de ses collègues, sous l'éventuel contrôle ultérieur du Conseil constitutionnel.

Cela dure depuis près de cinquante ans, et les gouvernements, de droite comme de gauche, se sont bien gardés de remettre en question cette forme d'autocensure parlementaire qui leur évite des discussions douloureuses en séance. Mais on ne peut aujourd'hui sans hypocrisie parler de revalorisation des droits du Parlement tout en conservant intact l'article 40 de la Constitution. Le Comité Balladur ne s'y était d'ailleurs pas trompé, qui avait préconisé une modification de cet article aboutissant de facto à le vider de sa substance. En proposant son abrogation pure et simple à l'occasion de la révision constitutionnelle, nous estimons que la réforme y gagnerait triplement : elle irait au bout de la logique du rééquilibrage institutionnel, mettrait un terme aux effets pervers de l'article 40 pour nos finances publiques et responsabiliserait les membres du Parlement dans ce domaine.

Rééquilibrer sans faux-semblant les pouvoirs respectifs du gouvernement et du Parlement dans la procédure législative suppose de rendre au Parlement une pleine responsabilité en matière budgétaire, ce qui, en l'état actuel de l'application de la Constitution, ne peut guère s'obtenir que par l'abrogation de l'article 40.

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.). Quelle cohérence la réforme actuelle aurait-elle d'ailleurs, si elle devait permettre à la commission d'élaborer elle-même le texte discuté en séance... mais sans pouvoir en modifier les paramètres financiers ? Cette liberté pourrait s'inscrire, en outre, dans le cadre de l'engagement public fort représenté par les lois de programmation des finances publiques, que la révision constitutionnelle devrait pouvoir autoriser et qui seraient le point d'ancrage de tous les projets et propositions de loi ultérieures.

Peut-être n'irions-nous pas jusqu'à suggérer l'abrogation de l'article 40 si nous n'en connaissions les effets pervers. En soi en effet, une règle protectrice des finances publiques nous semble vertueuse ; mais la règle telle qu'elle a été conçue et appliquée depuis près de cinquante ans conduit à des résultats pour le moins curieux.

Le président Paul Reynaud avait livré au moment des travaux préparatoires de la Ve République la prophétie suivante : " Les parlementaires vont devenir des économes devant un gouvernement dépensier. " Les parlementaires sont devenus des " sages budgétaires " : à l'Assemblée comme au Sénat, entre 4 % et 8 % des amendements parlementaires sont déclarés irrecevables au regard de l'article 40 de la Constitution, ce qui représente un taux très faible. Pourtant, la dette publique atteint plus de 1 200 milliards d'euros en 2007, et les dépenses publiques représentent chaque année plus de la moitié des richesses créées dans notre pays. (...) Ces dépenses publiques ont augmenté de 20 points de PIB depuis 1958. En matière de vertu budgétaire, l'article 40 de la Constitution n'a donc pas eu l'efficacité recherchée.

En outre, 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 ". Il accredité au surplus l'idée dangereuse selon laquelle, en matière de déficit public, la dépense fiscale n'aurait pas le même impact que la dépense budgétaire.

Loin de responsabiliser les parlementaires en les rendant attentifs à la dépense publique, l'article 40 les a tenus en marge de leurs obligations. C'est en leur rendant la liberté d'initiative qu'ils mesureront et assumeront la plénitude de leurs responsabilités. Depuis le renouveau de la discussion budgétaire en 2005, les parlementaires ont d'ailleurs démontré leur capacité à élaborer des redéploiements de crédits et à pouvoir en conséquence être traités en acteurs financièrement responsables.

Didier Migaud et Jean Arthuis
Présidents des commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat

Répartition des dispositions contenues dans la loi de finances de l'année (art. 34 LOLF)
Extrait de CAMBY, La réforme du budget de l'État, pp.222-223

Première partie	Domaine obligatoire	Domaine exclusif	Domaine partagé
Autorisation de perception des ressources de l'État et des impositions de tte nature à une autre pers. morale (1° du I)	x	x	
Dispositions relatives aux ressources de l'État qui affectent l'équilibre budgétaire (2° du I)			x
Affectations à une autre personne morale d'une ressource établie au profit de l'État (2° du I)		x	
Ratification des décrets établissant des rémunérations pour services rendus (2° du I)		x	
Affectations de recettes au sein du budget de l'État (3° du I)		x	
Évaluation des prélèvements sur recettes (4° du I)		x	
Évaluation de chacune des recettes budgétaires (5° du I)	x	x	
Fixation des plafonds de dépenses et des autorisations d'emplois (6° du I)	x	x	
Données générales de l'équilibre budgétaire (tableau d'équilibre) (7° du I)	x	x	
Autorisations relatives aux emprunts et à la trésorerie de l'État (8° du I)	x	x	
Évaluation des ressources et des charges de trésorerie (tableau de financement) (8° du I)	x	x	
Dérogation à l'obligation de dépôt auprès de l'État des disponibilités des collectivités territoriales (8° du I)		x	
Dérogation à l'obligation de libeller les emprunts de l'État en euros (8° du II)		x	
Plafond de variation nette de la dette (9° du I)		x	

Deuxième partie	Domaine obligatoire	Domaine exclusif	Domaine partagé
Fixation du montant des autorisations d'engagement et des crédits de paiement du budget général (1° du II)	x	x	
Fixation des plafonds des autorisations d'emplois (2° du II)	x	x	
Fixation des autorisations d'engagement et des crédits de paiement ou des découverts des budgets annexes et des comptes spéciaux (3° du II)	x	x	
Majoration du plafond de reports (4° du II)		x	
Autorisation de l'octroi de garanties de l'État et fixation de leur régime (5° du II)		x	
Autorisation de prises en charge des dettes de tiers et fixation de leur régime (6° du II)		x	
Dispositions relatives à l'assiette, au taux et aux modalités de recouvrement des impositions de toute nature qui n'affectent pas l'équilibre budgétaire (7°a du II)			x
Dispositions affectant directement les charges budgétaires de l'État (7°b du II)			x
Modalités de répartition des concours de l'État aux collectivités locales (7°c du II)			x
Approbation des conventions financières (7°d du II)			x
Information et contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques (7°e du II)			x
Dispositions rel. à la comptabilité de l'État et au régime de la responsabilité pécuniaire des agents des services publics (7°f du II)			x

L'encadrement des initiatives parlementaires en matière financière en France et au Royaume-Uni : une perspective historique et comparative

Issu de Revue du droit public - n°5 - page 1273

Date de parution : 01/09/2017

Id : RDP2017-5-011

Réf : RDP 2017, p. 1273

Auteur :

- Par Pierre Chavy, Administrateur du Sénat(1)

SOMMAIRE

I. – L'ENCADREMENT DES INITIATIVES PARLEMENTAIRES EN MATIÈRE FINANCIÈRE : DES HISTOIRES CONVERGENTES

A. – *Les restrictions originelles aux pouvoirs financiers du Parlement : une réaction aux initiatives dépensières des parlementaires*

1. Le Royaume-Uni : prévenir les « extravagances » de la Chambre des communes
2. Le cas français : entre préservation de l'équilibre budgétaire et rationalisation du débat parlementaire

B. – *Une évolution de la limitation des initiatives parlementaires en matière financière dans le sens d'une rigueur accrue*

1. Le renforcement de l'encadrement des pouvoirs financiers du Parlement
2. L'élargissement des dispositifs d'encadrement avec l'extension du secteur public

II. – DES ÉCONOMIES DISTINCTES, MAIS DES PRATIQUES ANALOGUES

A. – *Les dispositifs d'encadrement des pouvoirs financiers du Parlement : principes et procédures*

1. Une procédure pour les parlementaires, par les parlementaires
2. « Dura lex, sed lex » : les principes de l'encadrement du droit d'initiative des parlementaires en matière financière

B. – *La préservation de l'initiative parlementaire en matière financière par une pratique « souple » des dispositifs d'encadrement*

1. Les magnanimités gouvernementales
2. Des pratiques parlementaires favorables à l'initiative des membres du Parlement

CONCLUSION

Si l'influence britannique sur le droit parlementaire français, à ses origines, a pu être relativisée par certains auteurs², il est un domaine dans lequel l'exemple du Royaume-Uni semble avoir constitué une référence essentielle : l'encadrement des pouvoirs financiers du Parlement. À cet égard, alors que le Conseil constitutionnel était saisi, en juin 1976, d'une question relative à l'application de l'article 40 de la Constitution du 4 octobre 1958, qui interdit aux initiatives parlementaires de créer ou d'aggraver une charge publique ou encore de diminuer les ressources publiques, François Goguel, ancien secrétaire général du Sénat, alors membre de la haute juridiction, relevait que des dispositifs de cette nature, « réclamés par des parlementaires depuis 1900, amorcés en 1920, en 1946, et en 1956 et finalement complètement mis en place en 1958 [...] constituent pour les finances publiques françaises une protection analogue à celle que la Chambre des communes avait établie dès 1713 pour les finances publiques britanniques »³.

En mars 1900, alors qu'était débattue devant la Chambre des députés la résolution dite « Berthelot », première tentative de circonscrire les initiatives dépensières des parlementaires français au cours de l'examen du budget⁴, le député de l'Ardèche, Jules Roche, excipait du modèle britannique pour souligner le caractère opportun d'instituer une limitation des pouvoirs financiers du Parlement⁵. Ceci tend à démontrer l'influence précoce exercée par le principe britannique de la « recommandation royale » qui, depuis l'adoption d'une résolution le 11 décembre 1706 codifiée sous la forme d'un *Standing Order* en juin 1713⁶, réserve formellement l'initiative des dépenses au pouvoir exécutif.

S'il ne commence à être pensé comme une restriction des pouvoirs des membres du Parlement britannique qu'à compter du XVIII^e siècle, ce principe trouve son fondement, selon le professeur Joël Molinier, dans « une pratique établie de longue date »⁷ en vertu de laquelle le droit d'initiative en matière financière appartient exclusivement à la Couronne ; en effet, alors que le Parlement n'était, originellement, convoqué par le monarque qu'en vue de voter des subsides, « durant cette période les Communes, en tant que corps traditionnellement favorable à la parcimonie royale, s'abstenaient naturellement de prendre l'initiative d'offrir de l'argent à la Couronne »⁸. Par suite, suivant un « principe de la plus haute importance constitutionnelle »⁹, pour reprendre les termes de Lord Campion, « aucune charge publique ne peut être engagée si ce n'est sur l'initiative de la Couronne »¹⁰, soit dorénavant du gouvernement, étant entendu que la notion de charge doit être comprise, ici, comme recouvrant tout à la fois les « *charges upon the public revenue* », c'est-à-dire les dépenses publiques, et les « *charges upon the people* », qui renvoient aux impositions¹¹. Aussi une règle initialement issue de la volonté de réfréner la tendance des souverains à accroître la charge fiscale ainsi que les dépenses de l'État est-elle devenue la pierre angulaire de la limitation des pouvoirs financiers des députés britanniques, ces derniers se voyant dénier le droit d'initier une augmentation des dépenses publiques, mais aussi des impôts.

L'influence du dispositif britannique dans la conception du mécanisme qui s'applique aujourd'hui en France ne saurait surprendre compte tenu de son antériorité et du caractère structurant qu'il a acquis dans le droit budgétaire du Royaume-Uni ; d'ailleurs, celui-ci a été largement repris dans les anciennes colonies de la Couronne comme au Canada¹², ou encore en Australie¹³ – même si des pratiques distinctes ont pu se développer avec le temps¹⁴. Pour autant, est-ce à dire que le système français d'encadrement des initiatives parlementaires en matière financière constitue une simple reprise du modèle britannique ?

Force est de constater que les restrictions apportées à la faculté des membres du Parlement de modifier, par voie de propositions de loi ou d'amendements, le montant des ressources publiques – en particulier des impositions – et des dépenses publiques s'inscrivent, tant au Royaume-Uni qu'en France, dans des trajectoires historiques analogues puisqu'elles apparaissent en réaction à diverses initiatives parlementaires perçues comme susceptibles de menacer les finances publiques ; de même, ayant en partage une intransigeance de principe, ainsi que le relève Céline Vintzel¹⁵, les

dispositifs français et britannique font tous deux l'objet d'une application visant à laisser, autant que faire se peut, des marges de manœuvre aux membres du Parlement en matière financière, en vue de concilier respect de la règle et préservation de l'initiative parlementaire. Cette recherche de « souplesse » semble être autant le fait des organes du Parlement chargés de mettre en œuvre les dispositifs d'encadrement des pouvoirs financiers des parlementaires que du gouvernement ; sans doute s'agit-il d'un enjeu d'acceptabilité de ces dispositifs.

En dépit d'une évidente proximité de trajectoires, mais aussi de pratiques, les systèmes d'encadrement français et britannique se distinguent par le traitement qu'ils accordent aux initiatives parlementaires relatives aux recettes publiques ; alors que le dispositif britannique défend aux membres du Parlement de proposer une hausse des impositions, l'article 40 de la Constitution française prohibe les propositions tendant à diminuer les ressources publiques – sauf à ce qu'elles soient compensées. Le traitement opposé réservé aux recettes publiques, mais aussi la différence de périmètre de l'interdiction – la notion de ressources publiques étant plus étendue que celle d'impositions –, loin de constituer un « accident » de l'histoire, révèle la véritable rupture qui existe entre les économies des dispositifs britannique et français. Alors que le premier procède de l'adaptation d'un principe séculaire « converti » en limitation des initiatives des membres du Parlement en matière financière, le second résulte de la « cristallisation partielle » d'un mécanisme – la « loi des maxima » – qui visait à préserver l'équilibre budgétaire plus qu'à véritablement restreindre l'initiative parlementaire, dès lors qu'il autorisait la compensation des accroissements de dépenses et des réductions de recettes ; en cela, le système français se rapprochait, auparavant, davantage de ceux qui prévalent à ce jour en Allemagne ou en Italie¹⁶ que du mécanisme britannique. Cet écart originel qui existe entre les dispositifs français et britannique continue de transparaître dans l'application qui est faite de ces derniers.

Aussi le présent article s'attache-t-il à mettre en évidence les éléments qui rapprochent les dispositifs d'encadrement des pouvoirs financiers du Parlement au Royaume-Uni et en France, mais également ceux qui les séparent. À cette fin, sont examinés, dans un premier temps, les développements historiques convergents de ces dispositifs, même s'ils interviennent à des périodes différentes, qui se caractérisent par un renforcement progressif des contraintes pesant sur les initiatives parlementaires (I). Dans un second temps, il est montré que si les dispositifs britannique et français affichent des économies distinctes, en particulier pour ce qui est du traitement des recettes publiques, ces derniers ont vu se dégager en leur sein des pratiques présentant certaines analogies (II).

I. – L'ENCADREMENT DES INITIATIVES PARLEMENTAIRES EN MATIÈRE FINANCIÈRE : DES HISTOIRES CONVERGENTES

Le premier élément venant rapprocher les dispositifs français et britannique d'encadrement des initiatives parlementaires en matière financière réside, à n'en pas douter, dans leurs histoires convergentes. Si un tel encadrement apparaît dès le début du XVIII^e siècle au Royaume-Uni, ce n'est qu'en 1900 que celui-ci voit le jour en France. Pour autant, malgré ce « décalage » historique, les restrictions apportées à l'initiative parlementaire ont en commun d'émerger concomitamment à l'affirmation des pouvoirs financiers du Parlement, que cela soit à la suite de la Glorieuse Révolution de 1688 au Royaume-Uni ou de l'entrée en vigueur des lois constitutionnelles de 1875 en France. En outre, toujours avec un certain décalage, les dispositifs français et britannique ont tous deux évolué vers une rigueur accrue, en particulier à mesure que se renforçait le poids des finances publiques. Ceci n'a pas empêché ces deux dispositifs de prendre, au cours de leurs évolutions respectives, des formes très différentes – ce qui explique, en grande partie, les disparités observées aujourd'hui.

Quoi qu'il en soit, les restrictions originelles imposées aux pouvoirs financiers du Parlement semblent constituer, et ce tant en France qu'au Royaume-Uni, une réaction aux initiatives dépensières des parlementaires (A). De même, dans un souci commun de préservation des finances publiques, les dispositifs français et britannique de limitation du droit d'initiative des membres du Parlement ont été tout à la fois renforcés et étendus parallèlement à l'extension du secteur public (B).

A. – *Les restrictions originelles aux pouvoirs financiers du Parlement : une réaction aux initiatives dépensières des parlementaires*

Les premières restrictions apportées aux initiatives des députés britanniques en matière financière à compter de 1706 visaient, selon les termes utilisés par le professeur Gordon Reid, à lutter contre l'« extravagance » de la Chambre des communes¹⁷, alors que celle-ci avait récemment vu ses pouvoirs financiers confortés (1). Si c'est aussi en réaction à des initiatives dépensières des parlementaires qu'apparaissent, en France, des dispositifs d'encadrement, ces derniers étaient davantage motivés par la rationalisation des débats parlementaires que par la préservation de l'équilibre budgétaire (2).

1. *Le Royaume-Uni : prévenir les « extravagances » de la Chambre des communes*

Bien que le principe de l'initiative exclusive de la Couronne en matière financière se soit imposé de manière précoce au Royaume-Uni, celui-ci n'était initialement pas conçu comme une limitation des pouvoirs financiers des membres du Parlement. Ainsi que cela a été indiqué en préambule du présent article, les parlementaires préféraient, lorsqu'ils n'étaient convoqués que pour répondre aux demandes de subsides du monarque, attendre d'être sollicités par le pouvoir royal. Adhémar Esmein relevait donc que « pour trouver une initiative véritable des Communes en cette matière, il fa[llait] descendre à une époque où non seulement les députés ont la pleine conscience de leurs droits, mais où ils ont aussi des partisans à récompenser, une clientèle à satisfaire, une popularité à gagner par des mesures agréables à certaines classes, quoique coûteuses à la nation »¹⁸. En quelque sorte, les premières initiatives dépensières des parlementaires ne devaient apparaître qu'avec l'émergence de la démocratie représentative et l'affermissement des pouvoirs budgétaires du Parlement.

À ce titre, la Glorieuse Révolution de 1688 a constitué une véritable rupture dans l'histoire politique britannique. En effet, le vote du *Bill of Rights* le 13 février de l'année suivante a marqué l'affirmation du Parlement face au monarque et posé les fondements du régime parlementaire¹⁹ – entraînant également, dès la fin du XVII^e siècle, un bouleversement de la physionomie de l'espace public, « l'Angleterre se met[tant] à vivre au rythme des élections générales et des grands enjeux politiques »²⁰. Par ailleurs, le *Bill of Rights* a considérablement renforcé les pouvoirs des parlementaires pour ce qui est du vote des crédits budgétaires²¹, une autorisation préalable du Parlement devenant impérative pour toute dépense. Aussi, si l'on en croit Gordon Reid, ces évolutions ont été à l'origine de « troubles » au sein de la Chambre des communes²². Alors que certaines taxes allouées à la Couronne présentaient un rendement supérieur aux montants des dépenses autorisées par le Parlement, l'exécutif était dans l'interdiction d'utiliser le surplus dégagé. Face à ces recettes excédentaires et « dépourvues de toute responsabilité exécutive, les Communes ne purent trouver d'autre usage de cet argent que de l'employer à satisfaire des demandes individuelles. Les requêtes de secours pécuniaires se multiplièrent énormément... »²³.

C'est donc pour contrer de telles pratiques que fut confirmée, à travers une résolution du 11 décembre 1706 par la suite codifiée sous la forme d'un *Standing Order* le 11 juin 1713, l'initiative exclusive de la Couronne en matière de dépenses. Dès lors, la Chambre des communes ne pouvait prendre « connaissance d'aucune proposition de dépenses afférentes à l'administration de l'État, sauf par recommandation de la Couronne »²⁴. Par suite, selon Gordon Reid, était étendue « une pratique qui, de défense contre l'extravagance du monarque, était devenue une défense contre l'extravagance de la Chambre »²⁵.

2. *Le cas français : entre préservation de l'équilibre budgétaire et rationalisation du débat parlementaire*

Tout comme au Royaume-Uni, l'apparition des restrictions apportées aux initiatives parlementaires en matière financière en France est concomitante à l'affermissement des pouvoirs financiers du Parlement. À cet égard, l'ancien secrétaire général de la Chambre des députés, Eugène Pierre, rapportait qu'un peu plus d'un an après l'entrée en vigueur des lois constitutionnelles de 1875, le député du Morbihan, Charles du Bodan, fut à l'origine, en janvier 1877, de la première initiative parlementaire tendant à ouvrir des crédits budgétaires. Face à l'opposition du ministre des Finances de l'époque, Léon Say, qui estimait que « les demandes de crédits doivent être réservées autant que possible à l'initiative du gouvernement [...] certains membres inclin[ant] même à penser qu'elles devraient lui être réservées absolument, car, s'il en était autrement, on pourrait détruire l'équilibre du budget, sans qu'une discussion d'ensemble ait pu avoir lieu »²⁶, la proposition en question fut retirée. Pour autant, « le 4 décembre 1877 et le 6 janvier 1878, la Chambre des députés [...] a voté, sur l'initiative de divers membres, des propositions portant ouverture de crédits. Depuis lors, les députés ont très souvent profité de leur droit d'initiative pour déposer des demandes de crédits »²⁷ – droit explicitement reconnu et défendu par le président de la Chambre Jules Grévy dès le début de l'année 1877.

Il fait peu de doute que la multiplication des hausses de dépenses initiées par des parlementaires a constitué l'une des causes de l'encadrement de l'initiative de ces derniers en matière financière, comme dans le cas britannique ; ainsi, lors de son discours précité devant la Chambre des députés en mars 1900, Jules Roche justifiait la nécessité d'un tel encadrement par l'irrésistible et constant accroissement de la dépense publique, précisant à cet égard, sur le fondement des travaux du rapporteur général du budget, que « plus de la moitié de ces augmentations, à part les dépenses militaires, [était] due à l'initiative parlementaire »²⁸. Néanmoins, la résolution adoptée le 16 mars 1900 à l'instigation d'André Berthelot et 282 autres députés, loin de viser à restreindre de manière générale la faculté des membres de la Chambre d'augmenter les dépenses publiques comme le souhaitait Jules Roche, ne venait encadrer les initiatives parlementaires qu'au cours des débats budgétaires. Le nouvel article 51 *bis* du règlement de la Chambre des députés résultant de cette résolution disposait, en effet, qu'« aucune proposition tendant soit à des augmentations de traitement, d'indemnité ou de pension, soit à des créations de services, d'emplois ou de pensions ou leur extension en dehors des limites prévues par les lois en vigueur, ne peut être faite sous forme d'amendement ou d'article additionnel au budget ».

Certes, André Berthelot dénonçait « l'augmentation constante des dépenses dans une proportion effrayante pour l'avenir »²⁹ et une « progression de l'impôt [...] deux fois plus rapide que la progression de la fortune publique »³⁰ ; pour autant, le député de la Seine se montrait également préoccupé par « la paralysie presque complète du mécanisme législatif en tout ce qui ne peut pas être rattaché au vote du budget »³¹. Celui-ci formulait le bilan suivant : « La Chambre siège à peu près sept mois par an ; la discussion du budget en prend cinq ; il y a près d'un mois perdu tous les ans par les crises ministérielles ou des incidents analogues ; il reste à peine un mois pour la discussion proprement dite des lois »³². Aussi l'encadrement des propositions des parlementaires en matière budgétaire visait-il « à rendre au travail législatif le temps qui [était] absorbé par l'interminable discussion du budget »³³. Ceci explique pourquoi la résolution dite « Berthelot » ne trouvait à s'appliquer que dans le cadre de l'examen du budget, une restriction plus générale des initiatives parlementaires relatives aux dépenses n'étant instituée que plus tardivement.

En somme, en 1900, si la volonté de préserver l'équilibre budgétaire est bien présente, le souci de rationaliser les débats parlementaires semble avoir constitué un facteur essentiel, pour ne pas dire déterminant, de l'apparition et de l'affirmation de l'encadrement des initiatives parlementaires en matière financière. Cette idée est confortée par deux éléments. D'une part, en même temps que la résolution « Berthelot » était adoptée, le 16 mars 1900, une autre modification du règlement de la Chambre, qui prévoyait qu'« en ce qui touche la loi du budget, aucun amendement ou article additionnel tendant à augmenter les dépenses ne peut être déposé après les trois séances qui suivent la distribution du rapport dans lequel figure le chapitre visé »³⁴. D'autre part, le droit d'initiative des députés en matière de recettes restait inchangé, ces derniers conservant, notamment, l'entière faculté de les réduire.

B. – Une évolution de la limitation des initiatives parlementaires en matière financière dans le sens d'une rigueur accrue

Relativement restreintes dans leur conception, les premières limitations apportées aux initiatives parlementaires ne pouvaient constituer une garantie de la préservation des finances publiques. Aussi, tant au Royaume-Uni qu'en France, les dispositifs d'encadrement ont-ils été renforcés afin de gagner en effectivité –, et ce en partie sous l'influence du pouvoir exécutif (1). Par ailleurs, le champ d'application de ces dispositifs a été élargi à mesure que s'étendait le secteur public (2).

1. Le renforcement de l'encadrement des pouvoirs financiers du Parlement

Contestées par nombre de députés, et ce aussi bien en France qu'au Royaume-Uni, les premières restrictions apportées à l'initiative des parlementaires en matière financière se sont révélées d'une efficacité limitée pour préserver l'équilibre budgétaire, d'autant qu'elles donnaient lieu au déploiement de stratégies de contournement. Dès lors, souvent encouragées – voire proposées – par le pouvoir exécutif, des mesures tendant à renforcer les mécanismes d'encadrement des pouvoirs financiers du Parlement ont été adoptées.

De telles mesures sont intervenues dès le milieu du XIX^e siècle au Royaume-Uni. En dépit de la formalisation dans le règlement de la Chambre des communes, plus d'un siècle auparavant, du principe de la « recommandation royale », l'initiative exclusive en matière financière de la Couronne semblait alors loin d'être acquise dans l'esprit des parlementaires. À cet égard, Gordon Reid relate l'incrédulité de Joseph Hume, en 1840, face à l'interdiction qui lui était faite de substituer un impôt sur la propriété aux taxations indirectes proposées par le chancelier de l'Échiquier³⁵. Dans un tel contexte, la nécessité de réaffirmer l'exclusivité de l'initiative du pouvoir exécutif pour ce qui est des dépenses semble s'être faite plus pressante encore puisqu'une première modification du *Standing Order* de 1713 a été adoptée le 25 juin 1852 par la Chambre ; aussi ce dernier disposait-il désormais « que cette Chambre ne prendra connaissance d'aucune proposition de dépenses afférentes à l'administration de l'État, *ou ne donnera suite à aucun projet en vue d'accorder de l'argent* sauf par recommandation de la Couronne »³⁶. Selon Gordon Reid, cette modification – qui tendait à étendre les contours de l'encadrement des initiatives parlementaires – aurait été suggérée par le gouvernement, parlant même du « changement Derby-Disraeli »³⁷, en référence à Lord Derby et Benjamin Disraeli, alors respectivement Premier ministre et chancelier de l'Échiquier. Néanmoins, la rigueur nouvelle du *Standing Order* « s'avéra insuffisante pour préserver le Trésor des pressions exercées par les députés »³⁸, ces derniers trouvant des moyens simples de le contourner.

En particulier, l'introduction dans les propositions de loi et les amendements coûteux d'une mention selon laquelle les charges induites seraient payées « avec les fonds accordés par le Parlement » permettait que l'interdiction prévue par le *Standing Order* ne s'applique qu'à une phase ultérieure de la discussion, soit lorsque le gouvernement produisait l'estimation du montant réel des dépenses³⁹ ; alors, les auteurs des initiatives litigieuses pouvaient se prévaloir de ce que les mesures proposées constituaient une promesse engageant le crédit du pays. Par suite, le *Standing Order* de 1713 est modifié une nouvelle fois le 20 mars 1866, à l'initiative du député Acton Ayrton – un *backbencher* qui, à en croire Gordon Reid⁴⁰, agissait pour le compte du chancelier de l'Échiquier William Gladstone. Le *Standing Order* modifié était ainsi rédigé : « Que la Chambre ne prendra connaissance d'aucune proposition de dépenses afférentes à l'administration de l'État, *et ne donnera suite à aucun projet de charge sur les revenus publics, que celle-ci soit imputable sur le Fonds consolidé ou sur les fonds accordés par le Parlement, en dehors* d'une recommandation de la Couronne »⁴¹. De toute évidence, la modification de mars 1866 intervenait en réaction aux difficultés rencontrées par le gouvernement lors de l'examen, la même année, du *Cattle Disease Protection Bill* au cours duquel de nombreuses initiatives parlementaires tendant à accorder des indemnités financières aux agriculteurs avaient dû être examinées⁴².

Enfin, le *Standing Order* fut modifié de nouveau à deux reprises, le 14 décembre 1966 et le 8 mars 1971. Aussi, celui qui porte dorénavant le numéro 48 dispose « que la Chambre ne prendra connaissance d'aucune proposition de dépenses afférentes à l'administration de l'État et ne donnera suite à aucun projet de charge sur les revenus publics, que celle-ci soit imputable sur le Fonds consolidé *ou sur le Fonds des prêts nationaux* ou sur les fonds accordés par le Parlement, *ou pour libérer ou régler à l'amiable des sommes dues à la Couronne*, en dehors d'une recommandation de la Couronne »[43](#). Toutefois, ces derniers amendements étaient moins motivés par la nécessité de faire face à la fronde de certains parlementaires que par celle d'adapter le *Standing Order* aux évolutions du cadre budgétaire, comme le recours, à compter de 1968, à un compte distinct du Fonds consolidé – le Fonds des prêts nationaux – pour les prêts accordés par l'État central, notamment aux collectivités territoriales.

Le dispositif français d'encadrement des initiatives des membres du Parlement en matière financière a, lui aussi, fait l'objet de modifications dans le sens d'une rigueur accrue. Pour autant, l'évolution de celui-ci n'a pas été aussi linéaire qu'au Royaume-Uni où il s'agissait de perfectionner un principe établi et ancien. En effet, dans le cas de la France, différentes solutions « techniques » ont été expérimentées afin de définir un mécanisme susceptible de garantir l'équilibre budgétaire. La principale fragilité de la résolution dite « Berthelot » adoptée par la Chambre des députés en 1900 résidait dans le fait qu'elle ne s'appliquait qu'aux amendements au budget – ne permettant donc aucunement de limiter les initiatives coûteuses introduites dans d'autres véhicules législatifs. Aussi, en 1902, André Berthelot proposa-t-il de compléter l'article 51 *bis* du règlement de la Chambre par le paragraphe suivant : « Aucune proposition tendant à une augmentation de dépenses ne peut être mise aux voix sans qu'une économie, de chiffre au moins égal, ait été simultanément proposée et préalablement adoptée par la Chambre »[44](#) – envisageant, pour la première fois, le principe de la compensation. Cependant, cette modification non seulement fut rejetée, mais provoqua une vive opposition de certains députés, se traduisant même par le dépôt d'une contre-proposition ainsi rédigée : « Les résolutions adoptées par la Chambre des députés dans la séance du 16 mars 1900 et concernant la procédure des amendements au budget, sont abrogées »[45](#) – ce qui tend à montrer l'acceptation encore limitée des restrictions apportées à l'initiative des parlementaires en matière financière. Par conséquent, c'est un dispositif finalement moins contraignant qui fut retenu en 1911, l'article 51 *bis* précité prévoyant dès lors que « toute proposition de résolution comportant augmentation de dépenses ne [pouvait] être votée qu'après avoir été rapportée par la commission du budget »[46](#).

Selon une logique analogue, consistant à « isoler » les initiatives coûteuses afin, d'une part, d'en accroître la visibilité et, d'autre part, d'en assurer un examen approfondi, est votée par la Chambre des députés, le 27 mai 1920, une modification de l'article 86 de son règlement visant à interdire qu'un amendement, sauf à être disjoint de plein droit à la demande du gouvernement, de la commission des finances ou de la commission compétente – c'est-à-dire renvoyé sans débat à la commission compétente qui devait le rapporter dans les mêmes conditions qu'une proposition de loi –, « implique la réduction ou la suppression d'une recette existante, une nouvelle dépense ou une augmentation de dépenses par rapport au texte qu'il serait appelé à remplacer ou à compléter »[47](#). Cette disposition, qui s'appliquait à l'ensemble des textes et non pas aux seules lois de finances, venait ainsi étendre l'encadrement des initiatives parlementaires aux recettes publiques ; des dispositifs similaires furent inscrits dans les règlements des deux chambres sous la IV^e République[48](#).

En matière de limitation des pouvoirs financiers du Parlement, l'entrée en vigueur de la Constitution du 27 octobre 1946 n'a aucunement marqué une rupture. En dépit d'une tentative de constitutionnalisation par le président du Conseil Gaston Doumergue, en 1934, de la règle posée par la résolution adoptée par la Chambre des députés le 27 mai 1920, celle-ci n'a pas été inscrite dans la Constitution de 1946. L'article 17 de cette dernière, qui prohibait les propositions tendant à augmenter les dépenses prévues ou à créer de nouvelles dépenses lors de la discussion budgétaire, ne faisait que reprendre le principe contenu dans la résolution « Berthelot » de mars 1900[49](#). Aussi fallut-il attendre l'introduction, pour la première fois dans une loi du 31 décembre 1948[50](#) à l'initiative du député de la Vendée Lionel de Tinguy du Pouët, de la « loi des maxima », pour que le dispositif français d'encadrement des initiatives parlementaires en matière financière se rapproche de sa forme définitive.

Reconduite d'année en année et étendue aux réductions de recettes dès l'exercice 1950 – à compter duquel elle est directement inscrite par le gouvernement dans le projet de loi de finances[51](#) –, la « loi des maxima », aussi dite du « cadenas », interdisait, au cours d'un exercice budgétaire donné, toute mesure législative ou réglementaire susceptible d'accroître une dépense publique au-delà des maxima prévus ou de provoquer une perte de recettes, sauf à ce qu'elle soit compensée par des économies ou des recettes nouvelles. Il ressort clairement des travaux préparatoires de la Constitution de 1958 que la « loi des maxima » a fortement inspiré la rédaction de l'article 40 du texte constitutionnel. À cet égard, à en croire l'un des membres du Comité consultatif constitutionnel, Jean Gilbert-Jules, les auteurs du projet de Constitution avaient simplement souhaité constitutionnaliser la « loi des maxima »[52](#). Pour autant, force est de constater que l'article 40 de la Constitution ne constitue qu'une « cristallisation partielle » de la « loi des maxima » ; en effet, alors que cette dernière autorisait la compensation des initiatives tendant à accroître les dépenses ou à réduire les recettes, en vertu de l'article 40, seules les propositions visant à diminuer les ressources publiques peuvent être compensées – celles ayant pour objet de créer ou d'aggraver une charge publique étant strictement prohibées. Ce traitement asymétrique des initiatives portant sur les recettes et les dépenses tenait au fait que les propositions de dépenses compensées, autorisées sous l'empire de la « loi des maxima », constituaient, à en croire certains commentateurs comme le président du Comité consultatif constitutionnel et ancien président de la commission des finances de l'Assemblée nationale, Paul Reynaud, « la ruine des finances publiques »[53](#).

En somme, tout au long de la première moitié du XX^e siècle, le dispositif français d'encadrement des initiatives parlementaires en matière financière a été renforcé, suivant en cela une trajectoire analogue à son équivalent britannique à la différence duquel, toutefois, il a été inscrit dans la Constitution – non sans lien avec le processus de « dessaisissement du Parlement lors de l'élaboration du droit parlementaire original de la V^e République »[54](#) décrit par Michel Laffandre. Certes, la règle de la « recommandation royale » est, comme le notait Adhémar Esmein, « simplement inscrite dans le règlement de la Chambre des communes [...] : elle peut être par la suite facilement abrogée ou modifiée »[55](#) ; pour autant, celle-ci procède d'un « principe de la plus haute importance constitutionnelle »[56](#), selon les termes de Lord Campion. Aussi, « les règles de procédure financière, qu'elles soient fondées sur la pratique ou les *standing orders*, sont observées sans contestation par la Chambre des communes ; toute méconnaissance de celles-ci serait, désormais, seulement imputable à une méconnaissance de leur applicabilité dans un cas particulier ou à une inattention »[57](#). Quoi qu'il en soit, le respect scrupuleux de l'initiative exclusive du pouvoir exécutif en matière financière semble favorisé par la nature du système politique du Royaume-Uni ; ainsi que le relevait Michel Ameller, ancien secrétaire général de l'Assemblée nationale, « la logique interne du régime britannique, fondée essentiellement sur l'existence de deux partis qui sont appelés à se succéder au pouvoir, conduit les parlementaires à s'abstenir de toute initiative risquant de compromettre la situation financière du pays ; ceux de la majorité parce qu'ils soutiennent le programme gouvernemental, et ceux de l'opposition, parce que leurs suggestions sont nécessairement vouées à l'échec dans l'immédiat et risquent de les engager pour l'avenir en cas de victoire électorale »[58](#).

2. L'élargissement des dispositifs d'encadrement avec l'extension du secteur public

Si les principales modifications apportées aux dispositifs d'encadrement des initiatives en matière financière des membres du Parlement étaient motivées, tant au Royaume-Uni qu'en France, par la volonté d'en renforcer l'effectivité, ces dispositifs ont aussi en commun d'avoir été progressivement adaptés à l'extension progressive du secteur public, liée notamment au développement de la protection sociale et à la dévolution de compétences aux collectivités locales. Cette évolution est particulièrement patente en France ; alors que dans sa version originelle, la « loi des maxima » ne portait, comme les mécanismes qui l'ont précédé, que sur les finances de l'État, cette dernière a connu un premier élargissement de son champ d'application avec la loi de finances du 24 mai 1951, qui visait également « les charges des divers régimes d'assistance et de sécurité sociale »[59](#) – les ressources de ces régimes étant elles aussi mentionnées à partir de la loi de finances pour 1953[60](#). De même, la loi de finances du 27 mai 1955 a marqué l'intégration des

« charges [et] [d]es ressources des départements et communes »⁶¹.

Au total, à compter de 1955, la « loi des maxima » couvrait l'ensemble du spectre des finances publiques. Cet élargissement – opéré à l'initiative du gouvernement – a été consacré par l'article 10 du décret-loi du 19 juin 1956 déterminant le mode de présentation du budget de l'État, qui instituait le premier texte organique relatif au budget⁶².

Les constituants de 1958 entendaient que le futur article 40 de la Constitution couvre, lui aussi, l'ensemble des finances publiques. En particulier, devant la commission constitutionnelle du Conseil d'État, Gilbert Devaux, alors commissaire du gouvernement et directeur du budget, insistait pour qu'il soit précisé que la notion de « charge » réponde à la définition des charges publiques figurant dans le décret-loi de 1956 ; il s'agissait donc, selon lui, « non seulement des dépenses de l'État et des dépenses budgétaires et de trésorerie, mais également des charges pouvant incomber aux collectivités territoriales, aux organismes de Sécurité sociale, aux établissements publics, aux entreprises nationales »⁶³. Cette conception extensive du champ d'application de l'article 40 a, par la suite, été confirmée par le Conseil constitutionnel dans une décision du 20 janvier 1961⁶⁴, venant censurer des modifications apportées par le Sénat au motif qu'elles avaient « pour effet de créer de nouvelles catégories de bénéficiaires [d'un] régime particulier de Sécurité sociale et entraî[ai]ent, à l'évidence, une aggravation des charges à supporter par ledit régime ». À ce titre, le juge constitutionnel a indiqué que la notion de « charge publique » mentionnée par l'article 40 de la Constitution devait « être entendue comme englobant, outre les charges de l'État, toutes celles antérieurement visées par l'article 10 du décret du 19 juin 1956 ».

Depuis lors, les collectivités territoriales et la Sécurité sociale constituent, à l'instar de l'État, le « cœur de l'article 40 »⁶⁵, pour reprendre les termes du président Jacques Barrot ; par suite, les initiatives parlementaires relatives tant à leurs charges qu'à leurs ressources se voient appliquer les principes arrêtés par cet article. L'évolution de la jurisprudence des commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat a confirmé, sinon conforté, cette appréhension large du champ d'application de l'article 40 de la Constitution. En effet, la référence jurisprudentielle au périmètre des administrations publiques au sens de la comptabilité nationale s'est progressivement imposée, apparaissant une première fois dans le rapport publié en 2006 par Pierre Méhaignerie⁶⁶, alors président de la commission des finances de l'Assemblée nationale ; par conséquent, sont désormais concernées au premier chef, selon l'ancien président de la commission des finances du Sénat, Philippe Marini, « les administrations publiques centrales (APUC), les administrations publiques locales (APUL) et les administrations de sécurité sociale (ASSO) »⁶⁷. Le recours assumé aux règles de la comptabilité nationale, s'il peut surprendre, révèle l'exigence de réalisme budgétaire qui, au même titre que la rigueur juridique, semble structurer les jurisprudences des commissions des finances des deux assemblées en matière de recevabilité financière⁶⁸.

Au Royaume-Uni, bien qu'il ne soit pas possible d'identifier une démarche aussi « systématique » que dans le cas français, l'encadrement des initiatives parlementaires couvre également la quasi-totalité du champ de la dépense publique – même s'il faut noter qu'il n'en va pas de même en matière de recettes publiques. Ainsi que le relève William McKay, ancien secrétaire général de la Chambre des communes, une charge publique – au sens de « *charge upon the public revenue* » – est définie comme une obligation « d'effectuer un paiement à partir du Fonds consolidé ou du Fonds des prêts nationaux pour couvrir des dépenses publiques »⁶⁹. En bref, constitue une dépense publique toute dépense payée à partir de l'un des deux fonds susmentionnés. Si la finalité du Fonds des prêts nationaux a été évoquée précédemment, il convient de revenir sur le Fonds consolidé ; ce dernier correspond au compte du gouvernement à la Banque d'Angleterre – il s'agit de l'équivalent du « compte du Trésor » français. Par suite, sont concernées l'ensemble des dépenses du budget de l'État qui, par définition, transitent par ledit compte.

À cet égard, il y a lieu de relever que le National Health Service (NHS), le service public de santé, étant essentiellement financé par le budget de l'État, entre par conséquent pleinement dans le périmètre du dispositif britannique d'encadrement. Il en va de même des dépenses supportées par le National Insurance Fund⁷⁰, qui assure le paiement de la plupart des prestations en espèces, comprenant, entre autres, les pensions de retraite, d'invalidité, de chômage, d'accident du travail, les indemnités de maladie ou encore les allocations familiales. Dès lors, la « recommandation de la Couronne » couvre l'ensemble des dépenses publiques sociales – sachant qu'il n'existe pas, au Royaume-Uni, d'administrations de sécurité sociale au sens de la comptabilité nationale en raison du rôle joué par l'État en ce domaine. Toutefois, l'initiative exclusive du pouvoir exécutif en matière d'accroissement des recettes ne semble pas porter sur un champ aussi large. En effet, les cotisations sociales versées au National Insurance Fund – afin de financer les prestations contributives assumées par ce dernier – ne sont pas considérées comme étant des « *charges upon the people* » qu'il est interdit aux parlementaires d'augmenter⁷¹.

Pour ce qui est des collectivités territoriales, en vertu d'une jurisprudence bien établie de la Chambre des communes datant de 1989, une « recommandation de la Couronne » est nécessaire aux initiatives parlementaires aggravant une dépense locale, dès lors « qu'il est raisonnable de penser qu'en pratique, la dotation de soutien financier tiendra compte de cette dépense »⁷² – étant entendu que la dotation de soutien financier (*Revenue Support Grant*), versée par l'État, constitue la principale dotation versée aux collectivités territoriales et représente la majeure partie des ressources de ces dernières⁷³. *De facto*, les dépenses des administrations publiques locales sont pleinement concernées par les restrictions apportées aux initiatives des députés britanniques en matière financière, et ce alors même que les hausses d'impositions locales ne relèvent pas de l'initiative exclusive du gouvernement⁷⁴.

Autant les périmètres des dispositifs d'encadrement des initiatives parlementaires français et britannique semblent se recouper en ce qui concerne les dépenses publiques, autant il en va très différemment s'agissant des recettes. À n'en pas douter, les disparités observées dans ce dernier domaine viennent de ce que le système britannique prohibe les augmentations d'impôt, ce qui n'implique pas, en vue de préserver les finances publiques, de restreindre à l'excès les initiatives des membres du Parlement ; sur ce point, il faut souligner que seules sont concernées les impositions perçues par l'État, excluant – outre les impôts locaux et les cotisations sociales – les redevances versées aux services de l'État, par exemple⁷⁵. À l'inverse, en France, dans le cadre d'un mécanisme conçu, historiquement, pour préserver l'équilibre budgétaire, une définition large des ressources publiques semblait s'imposer ; aussi la notion de ressources publiques au sens de l'article 40 de la Constitution intègre-t-elle l'ensemble des recettes des administrations publiques, quelle qu'en soit la qualification juridique, soit non seulement la totalité des impositions de toutes natures, mais également les cotisations sociales, les « dividendes tirés des participations de l'État, [les] produits tirés du domaine public, [les] produits de la vente de biens ou de services, [les] intérêts des prêts accordés par des personnes publiques, [les] rémunérations de garanties de l'État, ou encore [les] redevances des usagers pour les services publics opérés en régie »⁷⁶.

II. – DES ÉCONOMIES DISTINCTES, MAIS DES PRATIQUES ANALOGUES

Pour les raisons historiques exposées précédemment, les dispositifs britannique et français d'encadrement des initiatives parlementaires présentent aujourd'hui des économies distinctes. S'ils prohibent tous deux les propositions tendant à créer ou accroître une dépense publique, ces derniers réservent un traitement opposé à celles relatives aux recettes ; alors qu'en France, une baisse non compensée des ressources publiques est irrecevable, ce sont les initiatives des membres du Parlement accroissant les impositions qui, au Royaume-Uni, sont interdites. Comme cela vient d'être montré, cette asymétrie est également à l'origine de différences concernant le champ des restrictions applicables aux initiatives parlementaires en matière de recettes.

Pour autant, s'ils se distinguent partiellement par les principes qui les fondent, les dispositifs d'encadrement français et britannique ont en commun d'être mis en œuvre par des instances parlementaires (A). Par ailleurs, il y a lieu d'observer une convergence des pratiques en ce domaine, aussi bien de la part des instances susmentionnées que du gouvernement ; en particulier, se fait jour une application « souple » des règles visant à laisser, autant que

faire se peut, des marges de manœuvre aux membres du Parlement en matière financière, ce qui n'est sans doute pas sans lien avec l'intransigeance de principe des restrictions apportées au droit d'initiative de ces derniers (B).

A. – Les dispositifs d'encadrement des pouvoirs financiers du Parlement : principes et procédures

Originellement institués à l'initiative des parlementaires eux-mêmes, les dispositifs d'encadrement des pouvoirs financiers du Parlement continuent aujourd'hui, aussi bien au Royaume-Uni qu'en France, à être mis en œuvre par des organes parlementaires (1) ; ceux-ci sont donc amenés à appliquer des règles relativement intransigeantes dans leur principe, venant significativement limiter les initiatives parlementaires en matière financière (2).

1. Une procédure pour les parlementaires, par les parlementaires

Au Royaume-Uni, mais aussi en France, où la limitation du droit d'initiative des parlementaires en matière financière a été inscrite dans la Constitution, les dispositifs d'encadrement des pouvoirs financiers du Parlement demeurent essentiellement du ressort d'instances parlementaires.

Ainsi, au Royaume-Uni, les questions inhérentes à l'interprétation des règles de procédure financière relèvent « du *Speaker* ou, si elles se posent en commission, [du] président »⁷⁷ de cette dernière. Toutefois, avant à tout examen plus approfondi de la procédure applicable, la bonne compréhension du système britannique impose de rappeler un autre principe budgétaire en vertu duquel la création ou l'aggravation d'une charge – qu'il s'agisse d'une dépense publique à proprement parler (« *charge upon the public revenue* ») ou d'une imposition (« *charge upon the people* ») – doit nécessairement être fondée sur une résolution financière préalablement présentée par le gouvernement et approuvée par la Chambre des communes. Le recours à de telles résolutions financières permet au pouvoir exécutif de définir des plafonds de charges que ne peuvent excéder les textes adoptés par le Parlement – sachant que les parlementaires ne peuvent amender ces résolutions que dans le sens d'une diminution desdites charges.

Par suite, en matière de dépenses publiques, une initiative d'origine gouvernementale ou parlementaire ne peut être examinée si elle n'est pas couverte par une *Money resolution* – une telle résolution, fondée sur le *Standing Order*^{n° 49}, comporte également, de manière formelle, la « recommandation de la Couronne »⁷⁸. Aussi, une initiative dépensière ne peut être soumise au vote en commission tant qu'elle n'a pas été autorisée par une résolution financière ; les dispositions d'un texte ayant une incidence coûteuse sont imprimées en italique – ce qui explique qu'elles soient appelées « *italicized provisions* » – « pour marquer le fait qu'elles ne font pas inconditionnellement partie du *bill* »⁷⁹. Conformément à ce qui a été indiqué précédemment, il revient au président de la commission de refuser de soumettre au vote une disposition tendant à accroître une dépense non couverte par une *Money resolution*. De même, les amendements qui entraînent une dépense non couverte par une résolution sont déclarés irrecevables⁸⁰. Il en ressort que, concrètement, aucune initiative d'un député en matière de dépenses ne peut être adoptée par la Chambre si elle n'est pas couverte par une *Money resolution* qui ne peut être introduite que par le gouvernement. Par ailleurs, en vertu du *Standing Order*^{n° 50}, un projet de loi ayant pour objet principal la création d'une dépense publique ne peut être présenté que par un ministre – ce qui implique qu'un parlementaire ne peut initier qu'une proposition de loi créant une dépense publique de manière incidente, à condition qu'elle soit recommandée par la Couronne.

S'agissant des initiatives portant sur les recettes, en application de la *traditional practice*, celles-ci ne peuvent être examinées par la Chambre des communes que si elles sont fondées sur une *Ways and Means resolution* qui, là aussi, ne peut être introduite que par le gouvernement. Ainsi l'initiative parlementaire est-elle, plus encore qu'en matière de dépenses, réduite dans le principe à sa portion congrue, les députés ne pouvant que réduire le niveau d'imposition⁸¹.

La nécessité d'une « voie d'appel » en cas de mauvaise application des règles de procédure financière ne semble pas même envisagée au Royaume-Uni, étant considéré que ces dernières « sont strictement observées par la Chambre des communes »⁸². Pour autant, dans le cas contraire, les erreurs procédurales sont susceptibles d'être « corrigées » au cours de l'examen d'un texte ; à ce titre, Céline Vintzel rapporte qu'« en février 1986, des procédures ont été déclarées nulles et non avenues par le *Speaker* quand des *bills*, qui auraient dû être fondés sur des résolutions, ont dépassé l'étape de la commission sans ces préliminaires »⁸³.

Sur ce dernier point, il en va assez différemment en France où, si l'application de l'irrecevabilité fondée sur l'article 40 de la Constitution relève d'instances de l'Assemblée nationale et du Sénat – héritage des pratiques passées –, le Conseil constitutionnel intervient comme « juge d'appel », pour reprendre les termes de Jean-Louis Pezant⁸⁴, en ce domaine. Cette situation découle, bien évidemment, de la constitutionnalisation du dispositif français d'encadrement des initiatives parlementaires en matière financière. Par suite, le juge constitutionnel est compétent pour s'assurer que l'article 40 a bien été appliqué, mais aussi, à l'inverse, que l'irrecevabilité a été opposée à juste titre. Toutefois, celui-ci est très rarement saisi de questions de cette nature, ne serait qu'en raison de l'existence de la règle du « préalable parlementaire », en vertu de laquelle le Conseil n'examine la conformité d'un amendement ou d'une proposition de loi à l'article 40 de la Constitution que si l'exception d'irrecevabilité a été soulevée devant la première assemblée qui en a été saisie. Ce principe a été posé par une décision du 20 juillet 1977⁸⁵, puis confirmé à plusieurs reprises, notamment par une décision du 9 août 2012⁸⁶. Surtout, la haute juridiction a été amenée à définir le cadre juridique des modalités de contrôle de la recevabilité financière.

Ainsi que l'a souligné le juge constitutionnel dans une décision du 25 juin 1959⁸⁷, si les modalités du contrôle de la recevabilité financière des initiatives parlementaires sont déterminées librement par chaque assemblée, leurs règlements doivent néanmoins prévoir l'application des dispositions de l'article 40 de la Constitution. Poursuivant dans cette logique, il est donc venu préciser les exigences procédurales inhérentes à la mise en œuvre de la recevabilité financière. En particulier, dans une décision du 14 juin 1978⁸⁸, le Conseil constitutionnel a estimé que l'application de l'article 40 impliquait que les règlements prévoient, d'une part, un « examen systématique de la recevabilité » des propositions de loi « antérieurement à l'annonce par le président de leur dépôt et donc qu'elles ne puissent être imprimées, distribuées et renvoyées en commission »⁸⁹ sans que ce contrôle n'ait été effectué et, d'autre part, la possibilité que puisse être constatée, « au cours de la procédure législative, l'irrecevabilité des propositions qui auraient, à tort, été déclarées recevables »⁹⁰ au moment de leur dépôt. Près de trois décennies plus tard, dans une décision du 29 juillet 2005, le Conseil constitutionnel a indiqué que les procédures d'examen de la recevabilité financière « doivent s'exercer au moment du dépôt d'un amendement »⁹¹ – venant affirmer de manière explicite l'obligation de procéder à un contrôle *a priori* de la recevabilité financière des amendements parlementaires.

Conformément aux exigences procédurales posées par le Conseil constitutionnel, aussi bien l'Assemblée nationale que le Sénat mettent donc en œuvre un contrôle *a priori*, soit au moment du dépôt, et un contrôle *a posteriori* de la recevabilité financière des initiatives parlementaires sous leurs différentes formes. Pour ce qui est du contrôle *a priori*, celui-ci s'applique, tout d'abord, aux amendements ainsi qu'aux sous-amendements d'origine parlementaire déposés en vue et au cours de la séance publique. En vertu de l'alinéa 3 de l'article 89 du règlement de l'Assemblée nationale, ce contrôle est exercé par le président de l'assemblée, avec une possible consultation du président ou du rapporteur général de la commission des finances, ou encore un membre de son bureau désigné à cet effet. Cependant, dans les faits, l'exercice de cette compétence est délégué au président de cette même commission. L'article 45 du règlement du Sénat prévoit, quant à lui, que la « commission des finances contrôle la recevabilité financière des amendements au regard de l'article 40 de la Constitution », la coutume ayant cependant dévolu, là encore, la mise en œuvre de cette prérogative au président de la commission. Ensuite, le contrôle *a priori* de la recevabilité financière s'applique aux amendements déposés en vue de l'établissement, en vertu de l'article 42 de la Constitution, du texte par la commission saisie au fond ; dans ce cas, le contrôle relève du président de cette dernière, comme le prévoit l'alinéa 2 de l'article 89 du règlement de l'Assemblée nationale de même que l'article 28 *ter* du règlement du Sénat. Enfin, s'agissant des propositions de loi, les Bureaux des deux assemblées, ou « certains de [leurs] membres » désignés à cet effet, sont compétents pour apprécier leur conformité à l'article 40 de la Constitution en application de l'alinéa 1^{er} de l'article 89 du règlement de l'Assemblée nationale et de

l'article 24 du règlement du Sénat.

Quant au contrôle *a posteriori*, également appelé contrôle sur invocation, il est susceptible de s'appliquer à tous les amendements et sous-amendements, aux propositions de loi, ainsi qu'aux modifications apportées par les commissions aux textes dont elles sont saisies en application de l'article 42 de la Constitution. En application des articles 89 du règlement de l'Assemblée nationale et 45 du règlement du Sénat, ce contrôle intervient en cas d'invocation, par un membre du gouvernement ou du Parlement, des dispositions de l'article 40 à l'encontre d'une initiative parlementaire – qui peut, le cas échéant, être censurée. La lettre des règlements ainsi que les pratiques en vigueur semblent indiquer que le contrôle *a posteriori* relève de la compétence des commissions des finances.

Le rôle prépondérant joué par les instances parlementaires, et ce aussi bien en France qu'au Royaume-Uni, dans la mise en œuvre des dispositifs d'encadrement des pouvoirs financiers du Parlement a conduit ces dernières à développer de véritables jurisprudences afin d'être en mesure d'appliquer des règles formulées de manière générale aux différents cas particuliers rencontrés – dans le cas français, Jacques Barrot a pu parler de « juridicisation » de cette fraction du droit parlementaire »⁹². Au Royaume-Uni, ces jurisprudences sont exposées dans le traité de droit parlementaire dit de May, du nom d'Erskine May, un ancien secrétaire général de la Chambre des communes, auteur de la première édition de cet ouvrage en 1844, qui connaît à ce jour vingt-quatre éditions, dont la dernière date de 2011⁹³. En France, les présidents des commissions des finances des deux assemblées s'appliquent à publier des recueils des précédents les plus « éclairants » dont les motivations sont explicitées et commentées ; ainsi, ont publié de tels recueils, sous la forme de rapports d'information :

– à l'Assemblée nationale : Jean Charbonnel en 1971, Robert-André Vivien en 1980, Christian Goux en 1982 et 1983, Jacques Barrot en 1994, Pierre Méhaignerie en 2006, Jérôme Cahuzac en 2012 et Gilles Carrez en 2017 ;

– au Sénat : Jean Arthuis en 2008 et Philippe Marini en 2014.

Pour conclure ce développement, il convient de noter que le dispositif d'encadrement des initiatives parlementaires en matière financière s'applique de manière identique à l'Assemblée nationale et au Sénat – du moins depuis que ce dernier a institué, à compter du 1^{er} juillet 2007, un contrôle systématique *a priori* de la recevabilité financière des amendements en réponse à la décision du 14 décembre 2006⁹⁴, du Conseil constitutionnel. Il n'en va pas de même en ce qui concerne la chambre haute britannique, la Chambre des Lords ne disposant que de pouvoirs financiers limités, du fait des « droits et privilèges » de la Chambre des communes, mais aussi des Parliament Acts de 1911 et 1949⁹⁵. Pour résumer, cette dernière dispose du « droit exclusif d'initier la législation financière »⁹⁶. Néanmoins, dès lors que « l'essentiel de la législation moderne comporte des dispositions financières »⁹⁷, le principe précité pourrait avoir pour effet de réduire le droit d'initiative des Lords à l'excès ; par conséquent, en vertu d'une pratique ancienne, la chambre haute peut introduire des textes qui intègrent de telles dispositions à la condition d'y incorporer, avant leur transmission aux Communes, une clause précisant, en caractères gras, que – de manière fictive – rien dans la loi considérée « n'imposera aucune charge sur le peuple ou sur les fonds publics »⁹⁸. Il revient ensuite, le cas échéant, à la Chambre des communes d'autoriser la hausse d'impôt ou de dépense par l'approbation de la résolution financière adéquate et la suppression de la clause susmentionnée.

2. *Dura lex, sed lex* »⁹⁹ : les principes de l'encadrement du droit d'initiative des parlementaires en matière financière

Bien qu'appliqués par des organes parlementaires, les principes encadrant le droit d'initiative des membres du Parlement en matière financière n'en présentent pas moins une relative intransigeance, et ce tant au Royaume-Uni qu'en France. Pour s'en convaincre, il faut examiner, en particulier, la conception large de la notion de dépense publique retenue dans les deux systèmes. Ainsi, dans le cadre du dispositif britannique, au-delà du fait que l'ensemble des dépenses des différentes catégories d'administrations sont concernées, comme cela a été montré précédemment, sont interdites – sauf celles recommandées par la Couronne –, les initiatives parlementaires créant des dépenses nouvelles ou aggravant des dépenses existantes, y compris si elles ne sont qu'éventuelles – comme, par exemple, « une proposition conférant à un ministre la possibilité de dépenser de l'argent dans certaines circonstances »¹⁰⁰. Une hausse de dépense est constituée lorsqu'il est, bien évidemment, procédé à une hausse du montant d'une dotation publique, mais aussi quand sont étendues les compétences d'une entité publique, voire le nombre de bénéficiaires d'une allocation, ou encore lorsqu'un dispositif coûteux est prolongé¹⁰¹. De même, un député ne peut réaffecter des moyens donnés à une dépense d'une autre nature¹⁰².

En France également, il est retenu une définition élargie de la charge publique qu'un parlementaire ne peut en aucun cas, en vertu de l'article 40 de la Constitution, créer ou aggraver. À cet égard, les rapports publiés par les présidents Jérôme Cahuzac et Philippe Marini sont éclairants, dans la mesure où ils mentionnent tout à la fois les augmentations de dotations publiques, les extensions de droits détenus par les administrés sur une personne publique – comme des prestations de sécurité sociale ou des allocations –, les créations de structures ayant vocation à dépenser, l'accroissement des compétences d'une personne publique, ou encore les transferts de charge entre personnes publiques¹⁰³. En outre, « les initiatives parlementaires proposant la création ou l'aggravation d'une charge éventuelle ou facultative sont [...] irrecevables »¹⁰⁴, étant entendu que sont « qualifiées d'éventuelles les charges publiques dont la réalisation dépend de l'intervention d'événements futurs »¹⁰⁵ et de facultatives celles dont la « réalisation dépend de la décision d'une personne entrant dans le périmètre de l'article 40 de la Constitution qui y a été autorisée par la loi sans pour autant y être obligée »¹⁰⁶.

Toutefois, à titre de rappel, en matière de recettes publiques, les dispositifs français et britannique s'écartent. Bien que ne portant, pour l'essentiel, que sur les impositions perçues par l'État, le système britannique paraît particulièrement strict en ce domaine, puisqu'il empêche toute initiative parlementaire tendant à une hausse des « *charges upon the people* ». Le dispositif français, quant à lui, prohibe les propositions qui auraient pour conséquence une diminution de ressources publiques, sauf à ce que celles-ci soient compensées par l'augmentation d'autres ressources – soit qu'elles comportent un « *gag* » ; dans une décision du 2 juin 1976¹⁰⁷, le Conseil constitutionnel a imposé « 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 ».

B. – La préservation de l'initiative parlementaire en matière financière par une pratique « souple » des dispositifs d'encadrement

Ainsi que l'a relevé Céline Vintzel, l'existence d'une pratique « souple » en matière d'encadrement des initiatives parlementaires – et plus particulièrement la « faculté de faire jouer la fonction de *safety valves* »¹⁰⁸ – est de nature à rendre plus acceptable la rigueur du système aux membres du Parlement. Or, les dispositifs français et britannique ont en partage une relative intransigeance de principe ; aussi, tant en France qu'au Royaume-Uni, s'est développée une application des règles visant à laisser, autant que faire se peut, des marges de manœuvre aux parlementaires, et ce aussi bien par le gouvernement (1) que par les instances parlementaires chargées de mettre en œuvre ces règles (2).

1. Les magnanimités gouvernementales

De manière générale, les gouvernements français et britannique semblent faire preuve de magnanimité dans l'usage qui est fait des dispositifs d'encadrement des pouvoirs financiers du Parlement, ne serait-ce que pour préserver l'expression des parlementaires. En ce domaine, le système britannique apparaît comme étant, par construction, plus souple dans la mesure où le pouvoir exécutif peut « autoriser » une initiative parlementaire coûteuse en présentant une *Money resolution* couvrant cette dernière. À ce titre, Céline Vintzel note que « le dépôt des propositions de loi de coût étant très faible, le gouvernement acceptera généralement de présenter les résolutions correspondantes et de tout faire pour que les *private Members' bills*

aboutissent. Ainsi, de 1951 à 1985, 87 % de ces propositions ont reçu le *“royal assent”* (c'est-à-dire qu'elles ont été promulguées) [109](#).

Si, en France, l'irrecevabilité fondée sur l'article 40 de la Constitution présente un « caractère absolu », selon les termes du Conseil constitutionnel¹¹⁰, le gouvernement peut, malgré tout, s'attacher à n'invoquer qu'avec tact et mesure les dispositions de cet article à l'encontre des initiatives parlementaires. À cet égard, l'institution de l'ordre du jour réservé aux assemblées parlementaires par la révision constitutionnelle du 4 août 1995 laissait craindre, ainsi que l'ont souligné le professeur Jean-Éric Gicquel¹¹¹ de même que l'ancien secrétaire général du Sénat, Jean-Louis Hérim¹¹², que cette liberté retrouvée ne se trouve, dans les faits, limitée par l'irrecevabilité financière dès lors que nombre de propositions de loi étaient susceptibles de se voir opposer les dispositions de l'article 40. Comme l'indiquait Jean Arthuis, « selon une pratique constante et commune aux deux assemblées », les propositions de loi créant ou aggravant une charge publique « sont admises, à la condition d'être assorties d'une compensation en recettes, signalant que le dispositif proposé comporte des incidences financières »¹¹³ – ce qui leur permet, le cas échéant, d'être débattues en commission, voire en séance plénière. Aussi, après 1995, Céline Vintzel a identifié une tendance gouvernementale à n'invoquer l'article 40 à l'encontre de telles propositions de loi, à l'Assemblée nationale, « qu'après la discussion générale (mais avant l'examen des articles) »¹¹⁴ – une telle invocation restant rare au Sénat¹¹⁵ –, l'objectif étant de favoriser l'expression parlementaire. Cette « souplesse » est d'autant plus précieuse pour les membres du Parlement que les groupes minoritaires ou d'opposition disposent désormais d'un droit de tirage, pour l'ordre du jour, d'un jour de séance par mois¹¹⁶.

En outre, ce qui n'est pas sans rappeler lointainement le système britannique, il est loisible au gouvernement de formuler, au sein d'une enceinte parlementaire ou dans les études d'impact transmises au Parlement, des engagements qui pourront servir de base de référence pour déterminer si une initiative d'un député ou d'un sénateur vient aggraver, au sens de l'article 40 de la Constitution, une charge publique – étant entendu qu'une telle charge ne sera pas constituée si elle reste dans les limites de l'intention gouvernementale. Cette question est analysée plus avant ultérieurement. Enfin, face à une proposition parlementaire qui vise à réduire les ressources publiques, le gouvernement peut, s'il le souhaite, « lever le gage », c'est-à-dire renoncer, de sa propre initiative, à ce que la mesure soit compensée¹¹⁷.

2. Des pratiques parlementaires favorables à l'initiative des membres du Parlement

Les instances parlementaires chargées d'appliquer les restrictions apportées aux pouvoirs financiers du Parlement ont elles aussi, tant au Royaume-Uni qu'en France, développé des pratiques, notamment jurisprudentielles, tendant à favoriser l'initiative des parlementaires en matière financière¹¹⁸. Tout d'abord, les commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat ont en commun de considérer que « le doute profite à l'auteur de l'amendement », principe qui trouve à s'appliquer lorsqu'une incertitude peut exister s'agissant des conséquences financières d'un amendement ou d'une proposition de loi ; selon Jérôme Cahuzac, un tel principe profite avant tout aux « dispositions dépourvues de portée normative, ou *a minima* dont la portée est floue »¹¹⁹. De même, au Royaume-Uni, est autorisée sans condition une initiative parlementaire qui se matérialise sous la forme d'une « opinion avançant une proposition relative à une hausse de dépense publique »¹²⁰, dès lors qu'elle n'a pas pour effet juridique de procéder à cette hausse.

Suivant une logique analogue, consistant à accorder un traitement favorable aux « initiatives indicatives », il est loisible aux députés britanniques de formuler des propositions de baisse – souvent symboliques – des dépenses ou des impôts dont « le véritable but [...] est de leur permettre de soulever des griefs sur des points précis pour contraindre le gouvernement à s'expliquer publiquement avant que les crédits en cause ne soient approuvés »¹²¹. Il s'agit, par ce biais, d'inviter le pouvoir exécutif à initier une hausse des charges. En outre, il est possible pour les parlementaires d'introduire des dispositions coûteuses dans un texte, qui ont donc vocation à demeurer imprimées en italique, « dans l'espoir que le gouvernement les reprenne à son compte »¹²². Dans le même ordre d'idées, en France, selon Jérôme Cahuzac, « le dépôt d'un “amendement-rapport” est [...] devenu pour les parlementaires un mode habituel d'exercice de leur droit d'initiative »¹²³, une telle proposition visant à contraindre le gouvernement à examiner l'opportunité d'accroître une dépense en lui imposant de rendre un rapport sur ce point.

Par ailleurs, selon une jurisprudence constante des assemblées françaises, l'incidence financière d'une initiative parlementaire – soit l'aggravation d'une charge publique ou la diminution des ressources publiques qu'elle est susceptible d'entraîner – s'apprécie par rapport à la base de référence la plus favorable à cette initiative. Il peut s'agir, tout d'abord, du droit existant, qui comprend la législation et la réglementation en vigueur ainsi que, dans certaines conditions, le droit international et de l'Union européenne régulièrement applicable, de même que la jurisprudence nationale et internationale. Ensuite, le droit proposé à la discussion parlementaire peut, lui aussi, constituer une base de référence pour le contrôle de la recevabilité financière – c'est-à-dire les projets de loi, ainsi que les projets et propositions de loi adoptés et transmis par l'autre assemblée qui incluent, le cas échéant, les modifications votées par cette dernière voire, dans certaines conditions, les intentions du gouvernement exprimées au sein d'une enceinte parlementaire ou encore dans les études d'impact annexées aux projets de loi, ce dernier étant alors regardé comme le « initiateur » de la proposition parlementaire. Si l'existence des résolutions financières dans le système britannique limite la pertinence d'une comparaison en ce domaine, il n'en demeure pas moins qu'une dépense prévue par une loi existante peut dispenser une initiative parlementaire coûteuse, couverte par le droit actuel, de l'obtention de la « recommandation royale »¹²⁴.

Enfin, les dispositifs français et britannique ont en commun d'autoriser les initiatives parlementaires créant une compétence nouvelle à la condition qu'elle puisse être mise en œuvre à moyens constants par l'administration concernée, soit les simples charges dites de gestion en France¹²⁵ ou les « *minor administrative expenses* » au Royaume-Uni¹²⁶.

CONCLUSION

Alors que le dispositif britannique d'encadrement des initiatives parlementaires en matière financière est souvent présenté comme un modèle ayant profondément inspiré son équivalent français, il apparaît que si les influences sont indéniables, ce dernier a toutefois suivi une évolution propre conduisant à ce qu'il présente des caractéristiques bien spécifiques – en particulier en ce qu'il appréhende de manière différente les propositions ayant trait aux recettes publiques. Aussi la finalité du présent article était-elle d'examiner les éléments tendant à rapprocher les limitations apportées aux pouvoirs financiers du Parlement en France et au Royaume-Uni, mais aussi ceux qui les séparent. Cet exercice comportait d'autant plus d'intérêt qu'en dépit du fait qu'ils affichent des économies différentes, les systèmes français et britannique ont vu émerger en leur sein des pratiques convergentes, parce qu'ils sont tous deux mis en œuvre par des instances parlementaires, mais également parce qu'ils montrent une intransigeance de principe impliquant une application des règles de nature à préserver, autant que faire se peut, l'initiative des membres du Parlement.

À cet égard, si le dispositif français est, pour des raisons historiques, davantage conçu pour garantir l'équilibre budgétaire et présente, pour cette raison même, une tendance plus prononcée à suivre les mutations du cadre budgétaire, le mécanisme britannique jouit, dans les faits, d'une plus grande souplesse, du fait du rôle joué par les résolutions dans la procédure financière, concourant ainsi à renforcer son acceptabilité par les membres du Parlement. Dès lors, l'exemple britannique pourrait constituer une référence utile si une réforme des modalités d'application de l'article 40 de la Constitution, réclamée par certains¹²⁷, devait intervenir ; en particulier, il pourrait être envisagé de mieux formaliser la possibilité pour le gouvernement français de « couvrir » une initiative parlementaire aux incidences coûteuses.

¹- (1) Les opinions exprimées le sont à titre personnel.

²- (2) Sur ce point, Pierre Avril et Jean Gicquel indiquent que « sur le témoignage d'Étienne Dumont, on considérerait généralement [que la pratique du Parlement britannique] avait été sans influence directe en France, où Sieyès, très hostile à l'Angleterre, avait combattu la proposition de Mirabeau de se

référer à l'expérience des Communes pour mettre un peu d'ordre dans les délibérations, mais André Castaldo incite à une appréciation plus nuancée en montrant la parenté de certaines dispositions du règlement de la Constituante avec la compilation de la pratique britannique faite par Romilly à la demande de Mirabeau » (Avril P. et Gicquel J., *Droit parlementaire*, 4^e éd., 2010, Montchrestien, p. 2).

- [3-](#) (3) Archives nationales, Archives du Conseil constitutionnel, Procès-verbaux des séances et originaux des décisions, 20040168/8, « Séance du Conseil constitutionnel du 2 juin 1976 », p. 38.
- [4-](#) (4) Il convient toutefois de noter qu'en 1895 et 1896, Joseph Reinach et Louis Boudenoot, respectivement députés des Basses-Alpes et du Pas-de-Calais, avaient « essayé de faire voter une loi, en vertu de laquelle "aucune motion tendant à imposer une nouvelle charge budgétaire ne serait examinée que si elle était appuyée par le gouvernement" » (Allix E., *Traité élémentaire de science des finances et de législation financière française*, 6^e éd., 1931, Rousseau, p. 20).
- [5-](#) (5) V. Chambre des députés, compte rendu *in extenso* de la séance du vendredi 16 mars 1900 : JO 17 mars 1900, p. 907.
- [6-](#) (6) Reid G., *The Politics of Financial Control*, 1966, Londres, Hutchinson University Library.
- [7-](#) (7) Molinier J., « Grande-Bretagne. Aspects juridiques et signification politique de la procédure budgétaire britannique », RDP 1970, n° 4, p. 976.
- [8-](#) (8) Campion G., *Sir Thomas Erskine May's Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, 15^e éd., 1950, Londres, Butterworth & Co., p. 668.
- [9-](#) (9) *Id.*
- [10-](#) (10) *Id.*
- [11-](#) (11) McKay W., *Erskine May's Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, 23^e éd., 2004, Londres, LexisNexis UK, p. 849.
- [12-](#) (12) V. L. const. Canada, 29 mars 1867, art. 54.
- [13-](#) (13) V. Const. Australie, art. 56.
- [14-](#) (14) V. par ex., concernant le traitement réservé aux affectations indirectes de fonds publics au Canada et en Australie, Keyes J. M., « Du nouveau sur la recommandation royale », Revue parlementaire canadienne 1999, vol. 22, n° 2, p. 19 à 23.
- [15-](#) (15) Vintzel C., *Les armes du gouvernement dans la procédure législative*, 2011, Dalloz.
- [16-](#) (16) *Ibid.*, p. 120 et s.
- [17-](#) (17) Reid G., *op. cit.*, p. 37.
- [18-](#) (18) Esmein A., *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*, 2001, Éd. Panthéon-Assas, p. 1013.
- [19-](#) (19) Marx R., *Histoire de la Grande-Bretagne*, 2004, Perrin, p. 190 et s.
- [20-](#) (20) Dziembowski E., « William Pitt, l'ami du peuple anglais », L'Histoire 2016, n° 430, p. 75.
- [21-](#) (21) Le *Bill of Rights* du 13 février 1689 précise : « *That levying money for or to the use of the Crown by pretence of prerogative, without grant of Parliament, for longer time, or in other manner than the same is or shall be granted, is illegal.* »
- [22-](#) (22) Reid G., *op. cit.*, p. 36.
- [23-](#) (23) Cocks B., *Erskine May's Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, 17^e éd., 1964, Londres, Butterworth & Co., p. 721.
- [24-](#) (24) V. Guigue A., « Les origines et l'évolution du vote du budget de l'État en France et en Angleterre », thèse, 2005, Université Savoie-Mont-Blanc, p. 370 à 371.
- [25-](#) (25) Reid G., *op. cit.*, p. 37.
- [26-](#) (26) Pierre E., *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, 5^e éd., 1924, Librairies-Imprimeries Réunies, p. 70.
- [27-](#) (27) *Ibid.*, p. 71.
- [28-](#) (28) Chambre des députés, compte rendu *in extenso* de la séance du vendredi 16 mars 1900 : JO 17 mars 1900, p. 906.
- [29-](#) (29) *Ibid.*, p. 889.
- [30-](#) (30) *Id.*
- [31-](#) (31) *Id.*
- [32-](#) (32) *Ibid.*, p. 890.
- [33-](#) (33) *Id.*
- [34-](#) (34) *Ibid.*, p. 909.
- [35-](#) (35) Reid G., *op. cit.*, p. 38.
- [36-](#) (36) V. Guigue A., *op. cit.*, p. 372. Les mots soulignés sont ceux ajoutés lors de la modification du *Standing Order*.
- [37-](#) (37) Reid G., *op. cit.*, p. 40.
- [38-](#) (38) *Id.*
- [39-](#) (39) *Id.*
- [40-](#) (40) *Id.*
- [41-](#) (41) V. Guigue A., *op. cit.*, p. 372 à 373. En droit budgétaire britannique, il convient en effet de distinguer les charges payables sur les fonds accordés par le Parlement (« *charges payable out the money provided by Parliament*»), qui font l'objet d'un vote annuel de ce dernier, et les charges sur le Fonds consolidé (« *charges upon the Consolidated Fund* »), autorisées pour une durée indéterminée par une loi – à l'instar, aujourd'hui, des charges sur le Fonds des prêts nationaux (« *National Loans Fund* ») (v. McKay W., *op. cit.*, p. 849).
- [42-](#) (42) Reid G., *op. cit.*, p. 40.
- [43-](#) (43) V. Guigue A., *op. cit.*, p. 372 à 373.
- [44-](#) (44) Esmein A., *op. cit.*, p. 1017.
- [45-](#) (45) *Id.*
- [46-](#) (46) *Ibid.*, p. 1017.
- [47-](#) (47) Chambre des députés, *Règlement de la Chambre des députés*, Martinet, Imprimerie de la Chambre des députés, oct. 1920, p. 92 à 93.
- [48-](#) (48) Chaufumé B., *Le droit d'amendement et la Constitution sous la Cinquième République*, 1993, LGDJ.
- [49-](#) (49) Seul le Conseil de la République faisait l'objet d'un dispositif plus large, l'article 14 de la Constitution de 1946 prévoyant qu'aucune proposition de loi émanant de cette assemblée ne pouvait, sous peine d'irrecevabilité, avoir pour « conséquence une diminution de recettes ou une création de dépenses ».
- [50-](#) (50) [L. n° 48-1974, 31 déc. 1948](#), art. 16 fixant l'évaluation des voies et moyens du budget de l'exercice 1949 et relative à diverses dispositions d'ordre financier : JO 1^{er} janv. 1949, p. 3 et 4.
- [51-](#) (51) V. Chambre des députés, compte rendu *in extenso* de la séance du mercredi 28 déc. 1949 : JO 29 déc. 1949, p. 7493.
- [52-](#) (52) V. Comité national chargé de la publication des travaux préparatoires des institutions de la V^e République, *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958*, vol. II, 1988, La Documentation française, p. 291.
- [53-](#) (53) *Id.*
- [54-](#) (54) Laflandre M., *Les sources du droit parlementaire sous la V^e République*, 1996, LGDJ, p. 107.
- [55-](#) (55) Esmein A., *op. cit.*, p. 1013.
- [56-](#) (56) Campion G., *op. cit.*, p. 668.
- [57-](#) (57) *Ibid.*, p. 675.
- [58-](#) (58) Ameller M., *Parlements. Une étude comparative sur la structure et le fonctionnement des institutions représentatives dans cinquante-cinq pays*, 1966, PUF, p. 282.
- [59-](#) (59) L. fin. n° 51-598, 24 mai 1951 pour l'exercice 1951 : JO 26 mai 1951, p. 5467.
- [60-](#) (60) L. fin. n° 53-79, 7 févr. 1953 pour l'exercice 1953 : JO 8 févr. 1953, p. 1234.
- [61-](#) (61) L. fin. n° 55-722, 27 mai 1955 pour l'exercice 1955 : JO 28 mai 1955, p. 5460 à 5461.
- [62-](#) (62) [D. n° 56-601, 19 juin 1956](#), art. 10 déterminant le mode de présentation du budget de l'État : JO 20 juin 1956, p. 5634.
- [63-](#) (63) Comité national chargé de la publication des travaux préparatoires des institutions de la V^e République, *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958*, vol. III, 1991, La Documentation française, p. 139.
- [64-](#) (64) [Cons. const., 20 janv. 1961, n° 60-11](#) DC, consid. 2 et 3.
- [65-](#) (65) Barrot J., *Rapport d'information n° 1273*, 10^e législature, sur la recevabilité financière des amendements présenté au nom de la commission des

finances, de l'économie générale et du plan de l'Assemblée nationale, 25 mai 1994, p. 18.

[66-](#) (66) Méhaignerie P., *Rapport d'information* n° 3247, 12^e législature, sur la recevabilité financière dans la procédure législative à l'Assemblée nationale présenté au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du plan de l'Assemblée nationale, 5 juill. 2006.

[67-](#) (67) Marini P., *Rapport d'information* n° 263, session 2013-2014, sur la recevabilité financière des amendements et des propositions de loi au Sénat fait au nom de la commission des finances du Sénat, 7 janv. 2014, p. 40.

[68-](#) (68) Chavy P., « L'application de l'article 40 de la Constitution : des jurisprudences et des pratiques parlementaires méconnues », RFD const. 2017, n° 109, p. 23 à 47.

[69-](#) (69) McKay W., *op. cit.*, p. 849.

[70-](#) (70) *Ibid.*, p. 885.

[71-](#) (71) *Ibid.*, p. 903.

[72-](#) (72) *Ibid.*, p. 884.

[73-](#) (73) Il faut noter que, dans le cadre du dispositif français, l'équivalent du *Revenue Support Grant*, soit la dotation globale de fonctionnement (DGF), n'est pas appréhendé comme une dépense de l'État, mais comme une perte de recettes de ce dernier, dès lors qu'il a la qualité juridique de prélèvement sur recettes (PSR) ; par suite, si les parlementaires français ne peuvent accroître une dépense locale, il leur est loisible de proposer une augmentation de la DGF dans la mesure où celle-ci est compensée par une hausse des ressources de l'État (v. Marini P., *Rapport d'information* n° 263, session 2013-2014, *op. cit.*, p. 84 à 88).

[74-](#) (74) McKay W., *op. cit.*, p. 901.

[75-](#) (75) *Ibid.*, p. 902.

[76-](#) (76) Marini P., *Rapport d'information* n° 263, session 2013-2014, *op. cit.*, p. 80.

[77-](#) (77) Campion G., *op. cit.*, p. 675.

[78-](#) (78) V. McKay W., *op. cit.*, p. 881 et s.

[79-](#) (79) Vintzel C., *op. cit.*, p. 137.

[80-](#) (80) McKay W., *op. cit.*, p. 894.

[81-](#) (81) V. McKay W. et Johnson C. W., *Parliament and Congress. Representation and scrutiny in the twenty-first century*, 2010, Oxford, Oxford University Press, p. 255.

[82-](#) (82) McKay W., *op. cit.*, p. 855.

[83-](#) (83) Vintzel C., *op. cit.*, p. 138.

[84-](#) (84) Pezant J.-L., « Le contrôle de la recevabilité des initiatives parlementaires. Éléments pour un bilan », RF sc. pol. 1981, vol. 31, n° 1, p. 168.

[85-](#) (85) [Cons. const., 20 juill. 1977, n° 77-82 DC.](#)

[86-](#) (86) [Cons. const., 9 août 2012, n° 2012-654 DC.](#)

[87-](#) (87) [Cons. const., 25 juin 1959, n° 59-3 DC.](#)

[88-](#) (88) [Cons. const., 14 juin 1978, n° 78-94 DC.](#)

[89-](#) (89) *Ibid.*, consid. 4.

[90-](#) (90) *Ibid.*, consid. 5.

[91-](#) (91) [Cons. const., 29 juill. 2005, n° 2005-519 DC](#), consid. 28.

[92-](#) (92) Barrot J., *Rapport d'information* n° 1273, 10^e législature, *op. cit.*, p. 13.

[93-](#) (93) Jack M., *Erskine May's Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, 24^e éd., 2011, Londres, LexisNexis UK.

[94-](#) (94) [Cons. const., 14 déc. 2006, n° 2006-544 DC.](#)

[95-](#) (95) V. McKay W., *op. cit.*, p. 917 et s.

[96-](#) (96) McKay W. et Johnson C. W., *op. cit.*, p. 266.

[97-](#) (97) *Id.*

[98-](#) (98) V. McKay W., *op. cit.*, p. 922.

[99-](#) (99) Cette expression est empruntée à une publication de Georges Bergougous (v. Bergougous G., « La controverse sur la mise en œuvre des règles de recevabilité financière : *dura lex sed lex* », Constitutions 2013, p. 378 à 380).

[100-](#) (100) McKay W., *op. cit.*, p. 882.

[101-](#) (101) *Ibid.*, p. 886 à 887.

[102-](#) (102) *Ibid.*, p. 887.

[103-](#) (103) V. Marini P., *Rapport d'information* n° 263, session 2013-2014, *op. cit.*, p. 62 et s.

[104-](#) (104) *Ibid.*, p. 64.

[105-](#) (105) *Id.*

[106-](#) (106) *Id.*

[107-](#) (107) [Cons. const., 2 juin 1976, n° 76-64 DC](#), consid. 1.

[108-](#) (108) Vintzel C., *op. cit.*, p. 131.

[109-](#) (109) *Ibid.*, p. 139.

[110-](#) (110) [Cons. const., n° 78-94 DC](#), *op. cit.*

[111-](#) (111) Gicquel J.-É., « L'ordre du jour réservé aux assemblées parlementaires », LPA 1997, n° 81, p. 4 à 8.

[112-](#) (112) Hérin J.-L., « L'ordre du jour réservé. Sept années de gestion sénatoriale de l'article 48-3 de la Constitution », Pouvoirs 2003, n° 105, p. 159 à 175.

[113-](#) (113) Arthuis J., *Rapport d'information* n° 401, session 2007-2008, sur l'application de l'article 40 de la Constitution fait au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation du Sénat, 18 juin 2008, p. 43.

[114-](#) (114) Vintzel C., *op. cit.*, p. 136.

[115-](#) (115) *A contrario*, v. l'invocation de l'article 40 de la Constitution par le gouvernement à l'encontre de la proposition de loi visant à instaurer la scolarité obligatoire à 3 ans (Sénat, compte rendu intégral de la séance du jeudi 3 nov. 2011 : JO 4 nov. 2011, p. 7233).

[116-](#) (116) V. Hérin J.-L., « Les groupes minoritaires : un concept entre droit et politique », Pouvoirs, n° 146, 2013, p. 57 à 69.

[117-](#) (117) Cahuzac J., *Rapport d'information* n° 4392, 13^e législature, *op. cit.*, p. 81.

[118-](#) (118) V. sur ce point, s'agissant du cas français, Chavy P., *op. cit.*

[119-](#) (119) Cahuzac J., *Rapport d'information* n° 4392, 13^e législature, *op. cit.*, p. 92.

[120-](#) (120) McKay W., *op. cit.*, p. 888.

[121-](#) (121) Ameller M., *op. cit.*, p. 281.

[122-](#) (122) Guigue A., *op. cit.*, p. 378.

[123-](#) (123) Cahuzac J., *Rapport d'information* n° 4392, 13^e législature, *op. cit.*, p. 96.

[124-](#) (124) McKay W., *op. cit.*, p. 882.

[125-](#) (125) Marini P., *Rapport d'information* n° 263, session 2013-2014, *op. cit.*, p. 74.

[126-](#) (126) McKay W., *op. cit.*, p. 888.

[127-](#) (127) V. par ex. Kerléo J.-F., « Plaidoyer en faveur d'une réforme de l'article 40 de la Constitution », RFD const. 2014, n° 99, p. 507 à 531.