

Commentaire de la décision n° 2005-526 DC du 13 octobre 2005

Résolution modifiant les dispositions du règlement de l'Assemblée nationale relatives à la discussion des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale

Le 7 octobre 2005, le Conseil constitutionnel a été saisi par le Président de l'Assemblée nationale d'une résolution modifiant le règlement de cette assemblée, conformément à l'article 61 de la Constitution et à l'article 17 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958.

Adoptée la veille, cette résolution tirait les conséquences, à l'ouverture de la discussion budgétaire pour 2006, de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) [1], celle-ci ayant abrogé l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 à compter du 1er janvier dernier [2]. Ses huit premiers articles - qui reprennent, sous réserve de quelques précisions, les termes d'une proposition déposée le 6 juillet 2005 par le Président de l'Assemblée nationale - modifient les articles du règlement regroupés au sein des chapitres VIII, relatif à la discussion des lois de finances en commission, et IX, relatif à la séance publique. Le Sénat avait fait de même à travers les résolutions des 11 mai 2004 [3] et 10 mai 2005 [4].

Ce texte a été complété par trois articles procédant aux modifications du règlement rendues nécessaires par la loi organique n° 2005-881 du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale (LOLFSS) [5] : tel est l'objet de ses articles 9 à 11, qui modifient les articles 121-1 et 121-2 du chapitre IX *bis*. La loi du 2 août 2005 trouvera à s'appliquer, en effet, dès l'examen du projet de loi de financement pour 2006.

Pour la commodité de l'exposé, on répartira la résolution en cinq séries de dispositions.

1. Le renvoi du projet de loi de finances à la commission des Finances

Les articles 1er et 2 de la résolution, qui modifient les articles 30 et 32 du règlement de l'Assemblée nationale, ainsi que son article 4, qui abroge l'article 117 du même règlement, ont pour objet principal de tirer les conséquences de l'article 39 de la loi organique du 1er août 2001 en vertu duquel, dès son dépôt, le projet de loi de finances de l'année " *est immédiatement renvoyé à l'examen de la commission chargée des finances* ".

Le 25 juillet 2001, le Conseil a relevé que la règle particulière définie par l'article 39 de la LOLF dérogeait à l'article 43 de la Constitution aux termes duquel : " *Les projets et propositions de loi sont, à la demande du Gouvernement ou de l'assemblée qui en est saisie, envoyés pour examen à des commissions spécialement désignées à cet effet. - Les projets et propositions pour lesquels une telle demande n'a pas été faite sont envoyés à l'une des commissions permanentes dont le nombre est limité à six dans chaque assemblée* ". Toutefois, il avait considéré que " *cette dérogation limitée trouve sa justification dans les particularités des lois de finances et constitue une règle de procédure que la loi organique est habilitée à fixer en vertu de l'article 47 de la Constitution* "6.

En conséquence, ont été modifiées, pour l'examen du projet de loi de finances de l'année, les dispositions du règlement de l'Assemblée nationale relatives aux compétences des commissions. Concomitamment l'article 4 de la résolution a abrogé des dispositions devenues inutiles portant sur les relations de la commission des finances et des autres commissions permanentes durant l'examen de ce projet.

Le Conseil a jugé que les articles 1er, 2 et 4 de la résolution n'étaient pas contraires à la Constitution ; il avait fait de même dans sa décision du 18 mai 2004 lorsque le Sénat avait procédé à une modification analogue de son règlement.

2. Des modifications de forme

Plusieurs articles de la résolution (en particulier ses articles 3, 6, 7 et 9) procèdent à des ajustements de forme rendus nécessaires par l'entrée en vigueur tant de la loi organique du 1er août 2001 (LOLF) que de celle du 2 août 2005 (LOLFSS). Le Sénat avait procédé à des modifications du même ordre dans le cadre de la résolution du 10 mai 2005.

1) La notion de " crédit budgétaire " qui figurait aux articles 87, 118 et 120 est supprimée, celle-ci n'ayant plus d'utilité dans ces articles dès lors que le Parlement ne sera plus appelé à se prononcer sur des chapitres ou des crédits regroupés au sein de fascicules mais sur des programmes regroupés en missions (article 7 de la LOLF).

2) Aux articles 118, 119, 120 et 121 les références à l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 sont remplacées par un renvoi à la loi organique relative aux lois de finances.

3) Des précisions rédactionnelles sans lien avec la LOLF sont apportées aux articles 118, 119 et 120, les références à la " *loi de finances* " étant remplacées par une mention du " *projet de loi de finances* ". A ce stade il ne peut s'agir, en effet, que d'un projet de loi de finances. L'article 9 procède à un changement du même ordre au premier alinéa de l'article 121-1 en remplaçant la référence aux " *lois de financement* " par une mention des " *projets de loi de financement* ".

Le Conseil a estimé que ces modifications n'étaient pas non plus contraires à la Constitution.

3. Le dépôt des amendements à la seconde partie du projet de loi de finances

L'article 5 de la résolution modifie l'article 118 du règlement qui régit la discussion en séance des projets de lois de finances :

- il procède à des changements rédactionnels (second alinéa du paragraphe I et paragraphes III, IV et V) ;

- il étend certaines règles relatives aux articles de la première partie du projet de loi de finances (seconde délibération, vote sur l'ensemble, rejet du projet à défaut d'adoption de la première partie, conséquences d'une seconde délibération sur tout ou partie du projet) aux dispositions correspondantes des projets de lois de finances rectificatives (paragraphes III, IV et V) ;

- il prévoit de nouvelles dispositions pour le dépôt des amendements à la seconde partie du projet de loi de finances (paragraphe II de l'article 5 de la résolution).

La question du dépôt des amendements est importante.

* Actuellement, à l'Assemblée nationale, les règles applicables sont celles de l'article 99 du règlement, qui dispose que : " *Des amendements peuvent être présentés par les députés aux textes servant de base à la discussion dans un délai de quatre jours ouvrables suivant la distribution du rapport... Les amendements des députés cessent d'être recevables dès le début de la discussion générale, si celui-ci intervient avant l'expiration des délais susvisés* ". Après l'expiration de ces délais ne sont recevables que les amendements déposés par le Gouvernement ou par la commission saisie au fond, ceux dont l'un ou l'autre accepte la discussion et ceux qui sont déposés au nom d'une commission saisie pour avis. Par ailleurs, les délais précités ne sont pas applicables aux sous-amendements, aux amendements portant sur des articles sur lesquels le Gouvernement ou la commission saisie au fond a déposé hors délais un ou plusieurs amendements et aux amendements susceptibles d'être mis en discussion commune avec des articles additionnels également présentés hors délais par le Gouvernement ou par la commission.

* L'article 118 rend ces règles applicables au cas particulier des lois de finances. Il prévoyait, jusqu'à présent, que le délai précité de quatre jours s'apprécie à compter de la distribution du rapport général pour les articles de la première partie de la loi de finances et les articles de la seconde partie dont la discussion n'est pas rattachée à un fascicule budgétaire, et à compter de la distribution de chaque rapport spécial pour les crédits d'un fascicule budgétaire et les articles qui lui sont rattachés ; à défaut les amendements sont recevables jusqu'à l'ouverture de la discussion générale du projet de loi de finances, de la discussion des articles non rattachés ou de celle du fascicule budgétaire.

En pratique, la publication tardive des rapports spéciaux fait que seul ce dernier délai trouve à s'appliquer dans le cadre de la seconde partie de la loi de finances. Les amendements sur les articles non rattachés peuvent être déposés jusqu'à l'appel du premier de ces articles. Cette situation particulière était jugée d'autant plus problématique que, comme il est indiqué dans l'exposé des motifs de la proposition de résolution, " *le nombre d'amendements déposés sur la seconde partie de la loi de finances pourrait sensiblement augmenter du fait des nouvelles conditions de recevabilité établies par la loi organique* ".

Les députés ont donc souhaité que, dans le cadre de cette seconde partie, les amendements d'origine parlementaire ne puissent plus être présentés, " *sauf décision de la Conférence des Présidents* ", que jusqu'à 17 heures l'avant-veille de la discussion de la mission ou la veille de la discussion des articles concernés.

Le Conseil constitutionnel a admis cette règle.

De fait, des délais existent déjà, tant à l'Assemblée nationale qu'au Sénat :

* S'agissant de l'Assemblée nationale on peut se référer aux délais de droit commun ci-dessus exposés. On peut également renvoyer aux dispositions particulières en vigueur dans le cadre d'une procédure d'examen simplifiée (article 105).

* Au Sénat, il existe des dispositions plus générales encore qui reconnaissent à la conférence des présidents la possibilité de fixer des délais impératifs en amont de la séance publique. En particulier, l'article 50 du règlement prévoit que : " *A la demande de la commission intéressée, la Conférence des présidents peut décider de fixer un délai limite pour le dépôt des*

*amendements. La décision de la Conférence des présidents figure à l'ordre du jour ". Cette règle est mise en oeuvre conformément aux principes définis au chapitre V, § II, de l'instruction générale du bureau. Le Conseil a cependant apporté des précisions importantes lorsque le Sénat a retenu une règle identique, en 1990, dans le cadre des nouvelles procédures abrégées (article 47 *ter*-1). Il a considéré, dans sa décision n° 90-278 DC du 7 novembre 1990, " que ces diverses dispositions, qui visent uniquement les amendements émanant des sénateurs, ne sont pas, par elles-mêmes, contraires à la Constitution, dès lors que le délai choisi pour le dépôt des amendements est déterminé de façon à ne pas faire obstacle à l'exercice effectif du droit d'amendement et que n'est pas interdite la possibilité de déposer ultérieurement des sous-amendements " (cons. 9).*

Le 13 octobre 2005, le Conseil a de nouveau relevé que les délais de dépôt prévus par la résolution, qui visent uniquement les amendements émanant des députés, n'interdisent pas de déposer ultérieurement des sous-amendements.

En outre, malgré les ambiguïtés de sa rédaction, l'article 5 de la résolution adoptée par l'Assemblée nationale laisse à la conférence des présidents la faculté de fixer, le cas échéant, un délai encore plus restrictif pour le dépôt des amendements. Le Conseil s'est donc de nouveau posé la question du droit d'amendement : il a réaffirmé sa position tout en donnant à sa jurisprudence une portée nouvelle.

Le Conseil a considéré que la fixation par la conférence des présidents d'un autre délai pour le dépôt des amendements peut permettre d'assurer la clarté et la sincérité du débat parlementaire, sans lesquelles ne seraient garanties ni la règle énoncée par l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, en vertu duquel " La loi est l'expression de la volonté générale... ", ni celle résultant du premier alinéa de l'article 3 de la Constitution, en vertu duquel " La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants... ".

La notion de sincérité des débats parlementaires était apparue dans la jurisprudence du Conseil à l'occasion de la décision n° 2005-512 DC du 21 avril 2005 sur la loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école (cons. 4).

Les exigences précitées peuvent justifier des mesures telles que l'instauration de délais butoirs pour le dépôt des amendements. Dans le même temps elles doivent être conciliées avec les autres exigences de valeur constitutionnelle et notamment le respect du droit d'amendement conféré aux parlementaires par l'article 44 de la Constitution.

C'est à la conférence des présidents qu'il appartiendra d'opérer cette conciliation.

Cette solution marque une nouvelle étape dans l'évolution de la jurisprudence relative au bon déroulement de la procédure législative, à la qualité de la législation et, plus généralement, à la sécurité juridique.

4. La prise en compte des nouvelles règles de recevabilité financière

En modifiant les articles 121 et 121-2 du règlement, les articles 8 et 10 de la résolution ont pris en compte les nouveaux principes de recevabilité financière résultant des lois des 1er août 2001 et 2 août 2005.

* Le premier alinéa de l'article 47 de la loi du 1er août 2001 dispose, désormais, que, " *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* ". Un parlementaire peut ainsi augmenter les crédits d'un programme en compensant ce mouvement par une diminution corrélative des crédits d'un autre programme au sein de la même mission.

* Le premier alinéa du IV de l'article L.O. 111-7-1 du code de la sécurité sociale dispose que : " *Au sens de l'article 40 de la Constitution, la charge s'entend, s'agissant des amendements aux projets de loi de financement de la sécurité sociale s'appliquant aux objectifs de dépenses, de chaque objectif de dépenses par branche ou de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie* ".

Les modifications apportées au règlement consistent :

- a remplacer, à l'article 121, le renvoi à l'article 42 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 par un renvoi plus général à " *la loi organique relative aux lois de finances* " ;

- à introduire, à l'article 121-2, une référence aux conditions d'irrecevabilité prévues par le chapitre 1er *bis* du titre 1er du livre 1er du code de la sécurité sociale, et non plus seulement au III de l'article L.O. 111-3.

Le Conseil a validé ces modifications tout en formulant deux observations.

a) Il a d'abord relevé que les procédures d'examen de la recevabilité mises en oeuvre à l'Assemblée nationale s'exercent au moment du dépôt des amendements. Dans cette mesure, elles permettront de vérifier la conformité des amendements à l'article 40 de la Constitution. Il s'est donc assuré qu'étaient bien respectées les conditions formulées au considérant 28 de sa décision du 29 juillet 2005 sur la LOLFSS (" *les procédures d'examen de la recevabilité financière doivent s'exercer au moment du dépôt d'un amendement* ").

b) Le Conseil a également réaffirmé la définition de la notion d'amendement s'appliquant " aux objectifs de dépenses ", déjà énoncée au considérant 25 de sa décision du 29 juillet 2005 : il ne peut s'agir que des amendements qui ont pour objet direct de modifier le montant des objectifs ou des sous-objectifs de dépenses.

Pour ces deux raisons, le Conseil a fait référence, dans les visas de la décision, à sa décision n° 2005-519 DC du 29 juillet 2005.

5. Les secondes délibérations dans le cadre des lois de financement de la sécurité sociale

L'article 11 de la résolution a inséré, après l'article 121-2 du règlement, un nouvel article, numéroté 121-3, qui étend aux lois de financement les règles prévues pour les lois de finances en matière de seconde délibération.

Ces dispositions sont liées à la nouvelle présentation en plusieurs parties des lois de financement de la sécurité sociale, caractère dont sont revêtues tant la loi de financement de l'année que, le cas échéant, les lois de financement rectificatives.

a) Le projet de loi de financement de l'année comporte désormais quatre parties : la première comprend les dispositions relatives au dernier exercice clos, la deuxième les dispositions rectificatives pour l'année en cours, la troisième les dispositions relatives aux recettes et à l'équilibre général pour l'année à venir et la quatrième les dispositions relatives aux dépenses pour l'année à venir. Le I de l'article L.O. 111-7-1 du code de la sécurité sociale subordonne la discussion d'une partie de la loi de financement de l'année au vote de la précédente et, s'agissant de la quatrième partie relative aux dépenses de l'année à venir, à l'adoption de la troisième partie relative aux recettes.

b) Pour sa part, le projet de loi de financement rectificatif, s'il en est déposé un en cours d'exercice, comporte deux parties : la première comprend les dispositions relatives aux recettes et à l'équilibre général, la seconde les dispositions relatives aux dépenses. Le II de l'article L.O. 111-7-1 du code de la sécurité sociale subordonne la mise en discussion de la seconde partie à l'adoption de la première.

Le premier alinéa du nouvel article 121-3 du règlement étend au projet de loi de financement de la sécurité sociale (de l'année ou rectificatif) la possibilité de procéder, à l'issue de l'examen des articles de l'une de ses parties, à une seconde délibération, dans les conditions prévues par l'article 101 pour l'ensemble d'un projet ou d'une proposition de loi. Cette faculté ne soulève pas de problème constitutionnel.

Son second alinéa permet, après l'examen de la dernière partie du projet de loi (soit la quatrième ou la seconde selon qu'il s'agit d'un projet de loi de financement de l'année ou rectificatif), d'organiser une seconde délibération avant le commencement des explications de vote sur l'ensemble. Il ressort de ce second alinéa que dans ce cas, les dispositions des autres parties ne peuvent alors être modifiées que pour coordination.

Dès lors le Conseil a considéré qu'étaient pris en compte les principes fixés tant par le I (loi de financement de l'année) que par le II (loi de financement rectificative) de l'article L.O. 111-7-1 du code de la sécurité sociale, relatifs à l'ordre d'examen et, le cas échéant, d'adoption, des différentes parties. Dans ces conditions, il a jugé que l'article 11 de la résolution n'était pas contraire à la Constitution.

En conclusion, la décision n° 2005-526 DC du 13 octobre 2005 juge que la résolution adoptée par l'Assemblée nationale le 6 octobre 2005, qui tire les conséquences des lois organiques des 1er août 2001 et 2 août 2005, n'est pas contraire à la Constitution, sous la réserve énoncée au considérant [5] en ce qui concerne les délais prévus pour le dépôt des amendements à la seconde partie du projet de loi de finances.

Notes :

1 Décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001.

2 L'ordonnance du 2 janvier 1959 reste applicable, toutefois, pour l'examen du ou des éventuels projets de loi de finances rectificative pour 2005 ainsi que pour celui des lois de règlement des budgets de 2004 et de 2005.

3 Décision n° 2004-495 DC du 18 mai 2004.

4 Décision n° 2005-515 DC du 19 mai 2005.

5 Décision n° 2005-519 DC du 29 juillet 2005.

6 Décision précitée du 25 juillet 2001, cons. 92.