



Décision n° 2022-847 DC du 29 décembre 2022

Loi de finances pour 2023

Dossier documentaire

Source : Services du Conseil constitutionnel – 2023

Sommaire

I. Article 55 (ex 5) – Suppression de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises.....	3
---	----------

Table des matières

I. Article 55 (ex 5) – Suppression de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises.....	3
A. Normes de référence.....	3
Constitution du 4 octobre 1958.....	3
- Article 40	3
B. Autres normes.....	3
Règlement de l'Assemblée nationale.....	3
- Article 89	3
C. Jurisprudence constitutionnelle.....	4
- Décision n° 60-11 DC du 20 janvier 1961 – Loi relative aux assurances maladie, invalidité et maternité des exploitants agricoles et des membres non salariés de leur famille.....	4
- Décision n° 75-57 DC du 23 juillet 1975 – Loi supprimant la patente et instituant une taxe professionnelle.....	4
- Décision n° 77-82 DC du 20 juillet 1977 – Loi tendant à compléter les dispositions du code des communes relatives à la coopération intercommunale et notamment de ses articles 2, 4, 6 et 7	5
- Décision n° 93-329 DC du 13 janvier 1994 – Loi relative aux conditions de l'aide aux investissements des établissements d'enseignement privés par les collectivités territoriales	6
- Décision n° 99-419 DC du 9 novembre 1999 – Loi relative au pacte civil de solidarité.....	7
- Décision n° 2005-526 DC du 13 octobre 2005 – Résolution modifiant le règlement de l'Assemblée nationale	8
- Décision n° 2006-544 DC du 14 décembre 2006 – Loi de financement de la sécurité sociale pour 2007	9
- Décision n° 2009-581 DC du 25 juin 2009 – Résolution tendant à modifier le règlement de l'Assemblée nationale	9
- Décision n° 2012-654 DC du 9 août 2012 – Loi de finances rectificative pour 2012 (II).....	10
- Décision n° 2016-739 DC du 17 novembre 2016 – Loi de modernisation de la justice du XXIe siècle	10
- Décision n° 2021-823 DC du 13 août 2021 – Loi confortant le respect des principes de la République	11

I. Article 55 (ex 5) – Suppression de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises

A. Normes de référence

Constitution du 4 octobre 1958

- Article 40

Les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique.

B. Autres normes

Règlement de l'Assemblée nationale

TITRE II - PROCÉDURE LÉGISLATIVE

Première partie - PROCÉDURE LÉGISLATIVE ORDINAIRE

Chapitre III – Recevabilité financière

- Article 89

1 Les propositions de loi présentées par les députés sont transmises au Bureau de l'Assemblée ou à certains de ses membres délégués par lui à cet effet. Lorsqu'il apparaît que leur adoption aurait les conséquences prévues par l'article 40 de la Constitution, le dépôt en est refusé.

2 Les amendements présentés en commission sont irrecevables lorsque leur adoption aurait les conséquences prévues par l'article 40 de la Constitution. L'irrecevabilité est appréciée par le président de la commission et, en cas de doute, par son bureau. Le président de la commission peut, le cas échéant, consulter le président ou le rapporteur général de la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire ou un membre de son bureau désigné à cet effet.

3 La recevabilité des amendements déposés sur le bureau de l'Assemblée est appréciée par le Président. Leur dépôt est refusé s'il apparaît que leur adoption aurait les conséquences prévues par l'article 40 de la Constitution. En cas de doute, le Président décide après avoir consulté le président ou le rapporteur général de la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire ou un membre de son bureau désigné à cet effet ; à défaut d'avis, le Président peut saisir le Bureau de l'Assemblée.

4 Les dispositions de l'article 40 de la Constitution peuvent être opposées à tout moment aux propositions de loi et aux amendements, ainsi qu'aux modifications apportées par les commissions aux textes dont elles sont saisies, par le Gouvernement ou par tout député. L'irrecevabilité est appréciée par le président ou le rapporteur général de la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire ou un membre de son bureau désigné à cet effet.

5 Sont opposables, dans les mêmes conditions, les dispositions des lois organiques relatives aux lois de finances ou aux lois de financement de la sécurité sociale.

6 En cas d'irrecevabilité d'une proposition de loi ou d'un amendement, le député qui en est l'auteur peut demander une explication écrite de cette irrecevabilité.

C. Jurisprudence constitutionnelle

- Décision n° 60-11 DC du 20 janvier 1961 – Loi relative aux assurances maladie, invalidité et maternité des exploitants agricoles et des membres non salariés de leur famille

1. Considérant que l'article 40 de la Constitution dispose : « 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 » ;
2. Considérant que l'expression « charge publique » doit être entendue comme englobant, outre les charges de l'État, toutes celles antérieurement visées par l'article 10 du décret du 19 juin 1956 sur le mode de présentation du budget de l'État et, en particulier, celles des divers régimes d'assistance et de Sécurité sociale ; que cette interprétation est confirmée tant par les débats du Comité consultatif constitutionnel que par le rapprochement entre les termes de l'article 40 précité et ceux du projet de loi déposé le 16 janvier 1958 qui tendaient à la révision de l'article 17 de la Constitution du 27 octobre 1946 ;
3. Considérant que les dispositions des articles 1106-1, par. 3, alinéa 2, 1106-1, par. 4, alinéa. 3 et 1106-3, par. 2, du code rural, dans la rédaction qui résulte du vote par le Parlement de plusieurs amendements au texte de projet de loi relatif aux assurances maladie, invalidité et maternité des exploitants agricoles et des membres non salariés de leur famille, ont pour effet de créer de nouvelles catégories de bénéficiaires de ce régime particulier de Sécurité sociale et entraînent, à l'évidence, une aggravation des charges à supporter par ledit régime ; que les amendements susmentionnés étaient dès lors irrecevables en vertu de l'article 40 précité de la Constitution et que les dispositions législatives qui ont résulté de leur adoption ne peuvent, par ce motif, qu'être déclarées non conformes à la Constitution ;
4. Considérant, au contraire, que le texte de l'article 1106-1, par. 4, alinéa 5, du code rural, tel qu'il a été adopté par le Parlement et qui vise les « enfants de moins de vingt ans, qui, par suite d'infirmité ou de maladie chronique, sont dans l'impossibilité totale et contrôlée de se livrer à une activité rémunératrice », ne peut être regardé comme aggravant la charge qui, pour ce régime de Sécurité sociale, eut résulté de l'adoption du projet de loi initial, lequel se référait, pour les mêmes personnes, à une « impossibilité permanente » provenant de la même cause et ayant les mêmes effets ; que, dès lors, ce texte ne tombait pas sous le coup de l'irrecevabilité prévue par l'article 40 de la Constitution ;
5. Considérant qu'en l'espèce, il n'y a pas lieu, pour le Conseil constitutionnel, de soulever aucune question de conformité à la Constitution en ce qui concerne les autres dispositions de la loi soumises par le Premier ministre à son examen ;

- Décision n° 75-57 DC du 23 juillet 1975 – Loi supprimant la patente et instituant une taxe professionnelle

1. Considérant qu'il appartient au Conseil constitutionnel, lorsqu'il est saisi en application de l'article 61 de la Constitution, d'une loi votée par le Parlement et en instance de promulgation, non seulement de se prononcer sur la conformité des dispositions de cette loi à la Constitution mais encore d'examiner si elle a été adoptée dans le respect des règles de valeur constitutionnelle relatives à la procédure législative ;
2. Considérant que l'article 40 de la Constitution dispose : « 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 » ; que si la mise en œuvre de cette disposition est assurée, au cours de la procédure législative, dans les conditions prévues par les règlements des deux assemblées du Parlement, il est de la mission du Conseil constitutionnel de statuer sur le point de savoir si, au cours de l'élaboration de la loi, il a été fait de l'article sus-rappelé une application conforme à la lettre et à l'esprit de cette disposition ;
3. Considérant qu'il résulte tant du titre et des termes mêmes de la loi soumise à l'examen du Conseil constitutionnel que des travaux préparatoires de cette loi et des débats auxquels elle a donné lieu devant le Parlement, que l'institution par ladite loi de la taxe professionnelle doit être regardée, non comme la création d'une ressource fiscale entièrement nouvelle, mais seulement comme la substitution de cette taxe professionnelle à la contribution des patentes tout en assurant d'ailleurs très explicitement la continuité et les transitions entre le régime ancien et le régime nouveau ;
4. Considérant que si l'article 40 apporte, en ce qui concerne les membres du Parlement, une limitation aux principes posés aux articles 39, alinéa premier, et 44, alinéa premier, de la Constitution, c'est en vue 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 pour la situation d'ensemble des Finances publiques ; qu'il ressort de l'analyse des débats devant l'une et l'autre assemblée du Parlement, que dans tous les cas où, suivant les procédures et dans les formes prévues par les règlements de ces assemblées, des amendements ont été déclarés irrecevables, il s'agissait de mesures qui auraient eu une incidence financière directe se traduisant soit par une diminution de ressources soit par l'aggravation d'une charge publique ; que, dès lors, il a été fait dans les cas dont il s'agit une exacte application de l'article 40 de la Constitution ;

5. Considérant, au surplus, que dans le même temps, l'ampleur des discussions devant les assemblées ainsi que le nombre et l'importance des modifications apportées au cours des débats au texte déposé font apparaître qu'il y a eu, dans l'élaboration de la loi, exercice réel du droit d'amendement ;

6. Considérant que même lorsqu'il s'agit d'un impôt liquidé suivant le système de la répartition, des mesures d'exonération, de déduction, de réduction, d'abattement ou d'octroi de primes, atteignant, en définitive, la substance de la matière imposable, entraînent l'obligation corrélative, pour rétablir le niveau de la ressource, de variations d'autres éléments, de taux ou d'assiette, de l'impôt en cause, et sont donc justiciables des dispositions de l'article 40 ; qu'au surplus, le caractère d'impôt de répartition ne sera maintenu à la taxe professionnelle que pendant la période transitoire prévue par la loi soumise au Conseil ;

7. Considérant qu'en l'état il n'y a lieu pour le Conseil constitutionnel de soulever d'autre question de conformité à la Constitution en ce qui concerne les dispositions de la loi soumise à son examen ;

- **Décision n° 77-82 DC du 20 juillet 1977 – Loi tendant à compléter les dispositions du code des communes relatives à la coopération intercommunale et notamment de ses articles 2, 4, 6 et 7**

1. Considérant que les signataires de la demande susvisée fondent uniquement leur contestation de la conformité à la Constitution de la loi tendant à compléter les dispositions du code des communes relatives à la coopération intercommunale sur le fait que plusieurs dispositions d'initiative parlementaire contenues dans cette loi auraient été adoptées en méconnaissance de l'article 40 de la Constitution, aux termes duquel « 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 » ;

2. Considérant que, des travaux préparatoires de la Constitution, et notamment du fait que l'article 40 de cette dernière n'a pas repris les dispositions de l'article 35 de l'avant-projet de Constitution soumis au Comité consultatif constitutionnel le 29 juillet 1958, aux termes desquelles le Conseil constitutionnel aurait été appelé à intervenir avant l'achèvement de la procédure législative en cas de désaccord entre le Gouvernement et le président de l'assemblée intéressée, il résulte qu'un contrôle de la recevabilité de ces initiatives doit être mis en oeuvre au cours des débats parlementaires et effectué alors par des instances propres à l'Assemblée nationale et au Sénat ;

3. Considérant qu'en effet le Conseil constitutionnel a déclaré conformes à la Constitution les dispositions des articles 81, 86, 92 et 98 du Règlement de l'Assemblée nationale, ainsi que celles des articles 24 et 45 du Règlement du Sénat, dispositions 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 ;

4. Considérant en conséquence que le Conseil constitutionnel ne peut être saisi de la question de savoir si une proposition ou un amendement formulé par un membre du Parlement a été adopté en méconnaissance de l'article 40 de la Constitution que si la question de la recevabilité de cette proposition ou de cet amendement a été soulevée devant le Parlement ;

5. Considérant qu'il est constant qu'aucune disposition de la loi tendant à compléter les dispositions du code des communes relatives à la coopération intercommunale, telle qu'elle a été adoptée par le Parlement, n'a fait l'objet devant celui-ci, au cours de la procédure parlementaire, d'une demande d'irrecevabilité en application de l'article 40 de la Constitution ; qu'en particulier aucun des députés signataires de la demande adressée au Conseil constitutionnel n'a fait usage en ce sens de la faculté qui lui était donnée par le premier alinéa de l'article 92 du Règlement de l'Assemblée nationale ; que, dès lors, l'irrecevabilité instituée par l'article 40 de la Constitution ne peut être directement invoquée devant le Conseil constitutionnel à l'encontre de la loi dont il s'agit ;

- **Décision n° 93-329 DC du 13 janvier 1994 – Loi relative aux conditions de l'aide aux investissements des établissements d'enseignement privés par les collectivités territoriales**

Quant à la méconnaissance des dispositions de l'article 40 de la Constitution par l'initiative parlementaire :

1. Considérant que les députés, auteurs de la seconde saisine, font valoir que le texte définitivement adopté trouve son origine dans une proposition de loi reprenant pour l'essentiel les termes des conclusions d'un rapport fait au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales sur quatre autres propositions de loi ; qu'ils soutiennent que l'irrecevabilité de ces quatre propositions au regard de l'article 40 de la Constitution est évidente en ce qu'elles ouvrent aux collectivités locales concernées la possibilité d'aggraver une charge publique ; qu'ils estiment que ces quatre propositions dont la proposition inscrite à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale est solidaire, auraient dû être déclarées irrecevables, dès leur dépôt, en application de l'article 81 alinéa 3 du règlement de l'Assemblée nationale ; que, faute d'avoir respecté les principes de recevabilité financière applicables aux propositions de loi, l'initiative parlementaire dont le texte adopté est issu comporte un vice de procédure ;
2. Considérant que l'article 40 de la Constitution dispose que : « 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 » ; qu'en vertu du troisième alinéa de l'article 81 du règlement de l'Assemblée nationale lorsque l'irrecevabilité d'une proposition de loi au sens de l'article 40 de la Constitution est évidente, le dépôt en est refusé par le Bureau de l'Assemblée ou certains de ses membres délégués par lui à cet effet ; que le premier alinéa de l'article 92 de ce règlement prévoit que « les dispositions de l'article 40 de la Constitution peuvent être opposées à tout moment aux propositions, rapports et amendements par le Gouvernement ou par tout député » ; que le second alinéa de ce texte dispose : « Pour les propositions ou rapports, l'irrecevabilité est appréciée par le bureau de la Commission des finances, de l'économie générale et du plan.. » ;
3. Considérant que ces dispositions, comme celles des articles 86 et 98 du règlement, ont notamment pour objet d'organiser, dans le cadre des prérogatives propres aux assemblées parlementaires, un contrôle de la recevabilité des propositions de loi et des amendements formulés par un parlementaire ; que le Conseil constitutionnel ne peut être saisi de la conformité de la procédure aux prescriptions de l'article 40 de la Constitution que si la question de la recevabilité de la proposition ou de l'amendement dont il s'agit a été soulevée devant l'assemblée parlementaire concernée ;
4. Considérant qu'en application de l'article 92 du règlement, le bureau de la commission des finances, de l'économie générale et du plan s'est prononcé, le 26 juin 1993, sur la recevabilité, au regard de l'article 40 de la Constitution, du texte des conclusions du rapport n 394 arrêtées par la commission saisie au fond, lequel, conformément à l'article 91, alinéa 8 du règlement, était seul inscrit à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale ainsi que du texte de la proposition de loi n 367 qui a donné lieu à ce rapport afin, aux termes de sa décision, « de lever tout doute sur la procédure suivie... fût-ce à titre superfétatoire » ; que le bureau de la commission des finances a considéré que l'article 40 n'était applicable ni aux articles des conclusions du rapport de la commission saisie au fond, ni au texte initial de la proposition de loi ;
5. Considérant que cette décision a été contestée, durant le débat, par plusieurs députés qui ont estimé que les dispositions de l'article 40 de la Constitution étaient applicables à l'un et l'autre de ces textes ainsi qu'aux quatre propositions antérieurement déposées ; qu'ainsi la question de la recevabilité de la proposition de loi a été soulevée ;
6. Considérant que les règlements des assemblées parlementaires n'ayant pas par eux-mêmes une valeur constitutionnelle, la seule méconnaissance des dispositions de l'article 81, alinéa 3 du règlement de l'Assemblée nationale en ce qui concerne les quatre propositions antérieures ne saurait avoir pour effet de rendre la procédure législative contraire à la Constitution ;
7. Considérant qu'il appartient au Conseil constitutionnel de se prononcer sur la régularité de la procédure suivie en examinant si le texte des conclusions du rapport de la commission saisie au fond inscrit à l'ordre du jour, dont la discussion a donné lieu au texte définitivement adopté, est ou non contraire aux dispositions de l'article 40 de la Constitution ; qu'en revanche, il ne peut être saisi du texte de propositions de loi non débattu dont l'examen au titre de l'irrecevabilité relève des seules instances parlementaires compétentes, conformément aux règlements de ces assemblées ;
8. Considérant que le texte soumis à l'examen de l'Assemblée nationale a été, conformément à l'article 91, alinéa 8 du règlement de l'Assemblée nationale, celui de la commission saisie au fond ; qu'il comportait cinq articles ; que son article premier disposait que toutes les collectivités territoriales concourent à la liberté de l'enseignement ; que son article 2 précisait que doit être assurée au moment de l'attribution de subventions d'investissement la compatibilité des formations offertes par l'établissement concerné avec le schéma prévisionnel des formations d'ores et déjà exigée au moment de la passation du contrat prévu par la loi du 22 juillet 1983 susvisée ; que son

article 3 prévoyait la signature de conventions lorsque l'aide est allouée et comportait certaines précisions relatives au contenu de ces conventions ; que ses articles 4 et 5 se bornaient à rappeler la législation en vigueur ; qu'aucun de ces articles n'a méconnu les dispositions de l'article 40 de la Constitution ;

[...]

Quant à la méconnaissance du droit d'amendement :

16. Considérant que les sénateurs, auteurs de la première saisine, contestent, en premier lieu l'irrecevabilité opposée à 2 870 amendements qui tendaient à exclure du champ d'application du texte certaines collectivités nommément désignées, en deuxième lieu l'irrecevabilité opposée à 34 amendements en application de l'article 40 de la Constitution, en troisième lieu l'irrecevabilité opposée à 50 amendements en vertu de l'article 41 de la Constitution et en quatrième lieu l'irrecevabilité prononcée à l'encontre de 69 autres amendements en application de l'article 44, alinéa 2 du règlement du Sénat, au regard des dispositions des articles 72 de la Constitution, 10 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et 48, alinéa 3 du règlement du Sénat ;

17. Considérant que les saisissants contestent ainsi le sens des décisions ayant conduit à éliminer du débat les amendements dont s'agit, en soulignant qu'a été méconnu le droit d'amendement reconnu aux parlementaires en vertu de l'article 44 de la Constitution ;

18. Considérant que les dispositions opposées en l'espèce ont notamment pour objet d'organiser, dans le cadre de prérogatives propres aux assemblées parlementaires, un contrôle de la recevabilité des amendements ; que le Conseil constitutionnel ne peut être saisi de la conformité de la procédure aux dispositions restreignant le droit d'amendement d'une part en application de l'article 40 de la Constitution, d'autre part en application de l'article 41 de la Constitution, que si la question de la recevabilité de l'amendement dont il s'agit a été soulevée devant l'assemblée parlementaire concernée ;

19. Considérant que si au cours de la séance du 29 juin 1993, à la demande du Gouvernement, les dispositions de l'article 41 de la Constitution ont été opposées par le Président du Sénat à certains amendements et que celles de l'article 40 de la Constitution ont été jugées applicables à l'encontre d'autres amendements, ces décisions, même si elles ont été discutées, n'ont pas été contestées quant à leur contenu ; qu'ainsi la question de la recevabilité desdits amendements n'a pas été soulevée au cours du débat ;

20. Considérant qu'au cours de la même séance le Sénat a adopté, conformément à l'article 44, alinéa 2 de son règlement, une motion tendant à déclarer irrecevables 2 870 amendements au motif que ceux-ci, qui visaient à exclure des aides aux investissements des établissements du seul fait qu'ils étaient situés sur le territoire de certaines communes ou départements, méconnaissaient le principe d'égalité ; qu'il appartient au Conseil constitutionnel, saisi de cette question, d'examiner si l'irrecevabilité des amendements en cause constitue une méconnaissance du droit d'amendement reconnu à tout parlementaire en application de l'article 44 de la Constitution ;

21. Considérant que ces amendements visaient à exclure, sans justification appropriée, du champ d'application de la loi le territoire de certaines collectivités territoriales et ont méconnu les principes d'égalité devant la loi et d'indivisibilité de la République ; que c'est à bon droit que lesdits amendements ont été écartés du débat ;

22. Considérant enfin qu'au cours de sa séance du 14 décembre 1993 le Sénat a opposé, en vertu de l'article 44, alinéa 2 de son règlement une irrecevabilité à 69 autres amendements ; que même si certains de ces amendements ont pu être écartés sans justification appropriée, cette restriction au droit d'amendement qui doit être appréciée au regard du contenu des amendements dont s'agit et des conditions générales du débat n'a pas revêtu en l'espèce un caractère substantiel et n'est donc pas susceptible d'entacher de nullité la procédure législative ;

- Décision n° 99-419 DC du 9 novembre 1999 – Loi relative au pacte civil de solidarité

En ce qui concerne le grief tiré de la méconnaissance des dispositions de l'article 40 de la Constitution :

11. Considérant que les requérants soutiennent que la loi aurait été adoptée en méconnaissance de l'article 40 de la Constitution, aux termes duquel : « 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 » ;

12. Considérant que le bureau de la commission des finances, de l'économie générale et du plan, saisi par un député en application du deuxième alinéa de l'article 92 du règlement de l'Assemblée nationale, a considéré le 28 octobre 1998 que les dispositions de l'article 40 de la Constitution ne s'opposaient pas à la proposition de loi en cause ; qu'ainsi, la question de la recevabilité de la proposition de loi a été soulevée en l'espèce ; qu'il y a lieu, en conséquence, d'examiner le grief ;

13. Considérant, en premier lieu, que les auteurs des deux recours soutiennent que la proposition de loi aurait dû être déclarée irrecevable comme entraînant une diminution des ressources publiques ; qu'ils font valoir, à cet égard, que la proposition dont est issue la loi déferée comportait des dispositions fiscales ayant pour conséquence une diminution des ressources de l'Etat ; que, si son article 12 prévoyait, afin d'en assurer la compensation, une majoration à due concurrence du droit de consommation sur les tabacs, une telle compensation n'était ni réelle ni suffisante, en raison de la disproportion flagrante entre l'assiette de cette majoration et la perte de ressources prévisible ; que les députés auteurs de la première saisine se prévalent également de l'impossibilité d'évaluer précisément cette perte de ressources ;

14. Considérant, d'une part, que, lorsque la recevabilité de la proposition de loi a été examinée, la ressource figurant à son article 12 pouvait être regardée comme une compensation réelle de la diminution des ressources publiques résultant de l'imposition commune à l'impôt sur le revenu et des modifications des droits de mutation à titre gratuit respectivement prévues par les articles 2 et 3 de la proposition de loi en faveur des personnes ayant conclu un pacte civil de solidarité ; que ladite majoration était immédiate et qu'elle bénéficiait à l'Etat, au même titre que les impôts dont le produit était diminué ;

15. Considérant, d'autre part, que l'article 12 précité relatif à la compensation de la diminution de ressources a été supprimé par adoption d'un amendement du Gouvernement en première lecture à l'Assemblée nationale ;

16. Considérant, dès lors, que ne peut être accueilli le grief selon lequel la proposition de loi aurait dû être déclarée irrecevable en raison de ses effets sur les ressources publiques ;

17. Considérant, en second lieu, que les députés auteurs de la première saisine soutiennent que la proposition de loi était également irrecevable en raison de ses effets sur les charges publiques ; qu'ils font valoir que l'exigence d'un enregistrement du pacte civil de solidarité faisait peser « sur les autorités chargées d'assurer à la fois cet enregistrement et la gestion des divers droits qui s'y rattachent » une aggravation de charges directe et certaine ;

18. Considérant que l'augmentation des dépenses pouvant résulter, pour les services compétents, des tâches de gestion imposées 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 ;

19. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que la loi n'a pas été adoptée en méconnaissance de l'article 40 de la Constitution ;

- **Décision n° 2005-526 DC du 13 octobre 2005 – Résolution modifiant le règlement de l'Assemblée nationale**

1. Considérant que les articles 1^{er} 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 1^{er} août 2001 susvisée 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 » ; qu'ils ne sont pas contraires à la Constitution ;

2. Considérant que les articles 3, 6, 7 et 9 de la résolution, qui modifient les articles 87, 119, 120 et 121-1 du règlement, procèdent à des ajustements de forme rendus nécessaires par l'entrée en vigueur des lois organiques des 1^{er} août 2001 et 2 août 2005 susvisées ; qu'ils ne sont pas non plus contraires à la Constitution ;

3. Considérant que l'article 5 de la résolution, qui modifie l'article 118 du règlement, prévoit, notamment, que, dans le cadre de l'examen de la seconde partie du projet de loi de finances de l'année, les amendements des députés aux missions et aux articles qui leur sont rattachés, d'une part, et aux articles non rattachés, d'autre part, peuvent être présentés, « sauf décision de la conférence des présidents », jusqu'à 17 heures l'avant-veille de la discussion de ces missions ou la veille de la discussion de ces articles ;

4. Considérant, en premier lieu, que ces délais, qui visent uniquement les amendements émanant des députés, n'interdisent pas de déposer ultérieurement des sous-amendements ;

5. Considérant, en second lieu, que la faculté reconnue à la conférence des présidents de fixer un autre délai, le cas échéant plus restrictif, 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, aux termes 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... » ; que, toutefois, il appartiendra à la conférence des présidents de concilier les exigences précitées et le respect du droit d'amendement conféré aux parlementaires par l'article 44 de la Constitution ;

6. Considérant que, sous la réserve énoncée au considérant précédent, l'article 5 de la résolution n'est pas contraire à la Constitution ;

7. Considérant que les articles 8 et 10 de la résolution modifient des références figurant aux articles 121 et 121-2 du règlement afin de rendre applicables les nouvelles règles de recevabilité des amendements résultant des lois des 1^{er} août 2001 et 2 août 2005 susvisées ; que les procédures d'examen de la recevabilité prévues par les articles 92 et 98 du règlement, qui s'exercent au moment du dépôt des amendements, permettront de vérifier, en particulier, la conformité à l'article 40 de la Constitution des amendements s'appliquant aux missions du projet de loi de finances, d'une part, et « aux objectifs de dépenses » du projet de loi de financement de la sécurité sociale, d'autre part, ces derniers amendements étant ceux qui ont pour objet direct de modifier le montant des objectifs ou des sous-objectifs de dépenses ; que, dans ces conditions, les articles 8 et 10 de la résolution ne sont pas contraires à la Constitution ;

8. Considérant que l'article 11 de la résolution insère dans le règlement un nouvel article 121-3 ; que le premier alinéa de cet article 121-3 prévoit les conditions dans lesquelles une seconde délibération peut être organisée à l'issue de l'examen des articles d'une partie du projet de loi de financement de la sécurité sociale ; que son second alinéa permet, après l'examen de la dernière partie d'un tel projet, d'organiser une seconde délibération avant le commencement des explications de vote sur l'ensemble ; qu'il ressort de ce second alinéa que les dispositions des autres parties ne peuvent alors être modifiées que pour coordination ; que, dès lors, sont pris en compte les principes fixés par l'article L.O. 111-7-1 du code de la sécurité sociale ; que, dans ces conditions, l'article 11 de la résolution n'est pas contraire à la Constitution,

- **Décision n° 2006-544 DC du 14 décembre 2006 – Loi de financement de la sécurité sociale pour 2007**

Quant à la recevabilité des amendements parlementaires au regard de l'article 40 de la Constitution :

12. Considérant que les amendements dont sont issus les articles 115 et 117, présentés par des sénateurs, auraient dû, de surcroît, être déclarés irrecevables dès leur dépôt au motif qu'ils avaient pour conséquence l'aggravation d'une charge publique ;

13. Considérant, en effet, qu'aux termes de l'article 40 de la Constitution : « 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 » ; que, si la question de la recevabilité financière des amendements d'origine parlementaire doit avoir été soulevée devant la première chambre qui en a été saisie pour que le Conseil constitutionnel puisse en examiner la conformité à l'article 40, cette condition est subordonnée, pour chaque assemblée, à la mise en oeuvre d'un contrôle de recevabilité effectif et systématique au moment du dépôt de tels amendements ; qu'une telle procédure n'a pas encore été instaurée au Sénat ;

14. Considérant qu'il résulte de ce qui précède qu'il y a lieu de déclarer contraires à la Constitution les articles 45, 52, 57, 76, 81, 82, 87, 90, 111, 115 et 117 de la loi déferée ainsi que le V de son article 104 ;

- **Décision n° 2009-581 DC du 25 juin 2009 – Résolution tendant à modifier le règlement de l'Assemblée nationale**

En ce qui concerne l'article 58 de la résolution :

37. Considérant que l'article 58 donne une nouvelle rédaction de l'article 89 du règlement ; qu'il détermine les modalités d'examen de la recevabilité financière des propositions et amendements des députés ; qu'il prévoit un examen systématique et préalable à leur dépôt des propositions de loi par le Bureau de l'Assemblée ou certains de ses membres ; qu'un contrôle identique des amendements présentés en commission est effectué par les présidents des commissions saisies, éventuellement après consultation du président ou du rapporteur général de la commission chargée des finances ; que la recevabilité financière des amendements déposés sur le bureau de l'Assemblée est appréciée, dans les mêmes conditions, par le président de l'Assemblée nationale ; qu'enfin les dispositions de l'article 40 de la Constitution peuvent être opposées à tout moment par le Gouvernement ou par tout député aux propositions de loi et aux amendements, ainsi qu'aux modifications apportées par les commissions aux textes dont elles ont été saisies ;

38. Considérant 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 et amendements formulés par les députés et cela antérieurement à l'annonce de leur dépôt et par suite avant qu'ils ne puissent être publiés, distribués et mis en discussion, afin que seul soit accepté le dépôt des propositions et amendements qui, à l'issue de cet examen, n'auront pas été déclarés irrecevables ; qu'il impose également que l'irrecevabilité financière des amendements et des modifications apportées par les commissions aux textes dont elles ont été saisies puisse être soulevée à tout moment ;

39. Considérant que, par suite, les dispositions de l'article 58 de la résolution ne sont pas contraires à la Constitution ;

- **Décision n° 2012-654 DC du 9 août 2012 – Loi de finances rectificative pour 2012 (II)**

En ce qui concerne la procédure :

65. Considérant, en premier lieu, que les dispositions de l'article 41, qui sont relatives aux conditions d'accès à l'aide médicale de l'État, ont un impact direct sur les dépenses du budget de l'État ; que ces dispositions ont donc leur place dans la loi de finances rectificative ;

66. Considérant, en second lieu, qu'aux termes de l'article 40 de la Constitution : « 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 » ; que la question de la recevabilité financière d'un amendement d'origine parlementaire doit avoir été soulevée devant la première chambre qui en a été saisie pour que le Conseil constitutionnel puisse en examiner la conformité à l'article 40 de la Constitution ; qu'en l'espèce, l'amendement dont est issu le 3^o du paragraphe I de l'article 41 n'a pas vu sa recevabilité contestée, en application de l'article 40 de la Constitution, devant le Sénat ; que la question de la recevabilité de l'amendement n'ayant pas été soulevée devant le Sénat, elle ne peut être directement invoquée par les députés requérants devant le Conseil constitutionnel ;

67. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les dispositions de l'article 41 n'ont pas été adoptées selon une procédure contraire à la Constitution ;

- **Décision n° 2016-739 DC du 17 novembre 2016 – Loi de modernisation de la justice du XXI^e siècle**

Sur l'article 48, le paragraphe I de l'article 56 et certaines dispositions de l'article 57 :

27. L'article 48 de la loi déferée confie aux officiers de l'état civil l'enregistrement des conclusions, modifications et dissolutions de pactes civils de solidarité, actuellement dévolu aux greffes des tribunaux d'instance. Le paragraphe I de l'article 56, qui réécrit l'article 60 du code civil relatif aux demandes de changement de prénom, transfère à l'officier d'état civil le traitement de ces demandes relevant aujourd'hui du juge aux affaires familiales. Le 1^o du paragraphe I de l'article 57 de la loi déferée introduit une dérogation à la procédure de changement de nom par décret, en donnant compétence aux officiers de l'état civil pour autoriser les demandes de changement de nom des personnes inscrites sur le registre de l'état civil d'un autre État. Les 1^o et 2^o du paragraphe III de l'article 57 modifient l'ordonnance du 8 mars 2000 mentionnée ci-dessus pour instituer, à Mayotte, les mêmes procédures de changement de prénom et de nom.

28. Les députés requérants reprochent à ces dispositions de transférer aux officiers de l'état civil, sans compensation financière aux communes, l'enregistrement des pactes civils de solidarité ainsi que le traitement des demandes de changement de prénom et de certaines demandes de changement de nom. Il en résulterait une méconnaissance de l'article 40 de la Constitution, du principe de libre administration des collectivités territoriales reconnu à son article 72 et du principe de compensation financière prévu au quatrième alinéa de son article 72-2.

29. Selon l'article 72 de la Constitution, les collectivités territoriales s'administrent librement par des conseils élus « dans les conditions prévues par la loi ». Selon le quatrième alinéa de son article 72-2 : « Tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi ».

30. En premier lieu, les compétences confiées aux officiers de l'état civil en matière d'enregistrement des pactes civils de solidarité et de changement de prénom ou de nom sont exercées au nom de l'État. Par conséquent, est inopérant le grief tiré de la méconnaissance du quatrième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution, dont les dispositions ne sont relatives qu'aux compétences exercées par les collectivités territoriales.

31. En deuxième lieu, si les dispositions contestées sont susceptibles d'entraîner un accroissement de charges pour les communes, elles n'ont, eu égard au montant des sommes en jeu, pas pour effet de dénaturer la libre administration de ces collectivités. Le grief tiré de la violation de l'article 72 de la Constitution doit donc être écarté.

32. En dernier lieu, les dispositions critiquées ayant été introduites à l'initiative du Gouvernement, le grief fondé sur l'article 40 de la Constitution est inopérant.

33. Par conséquent, l'article 48, le paragraphe I de l'article 56, le 1^o du paragraphe I et les 1^o et 2^o du paragraphe III de l'article 57, qui ne méconnaissent aucune autre exigence constitutionnelle, sont conformes à la Constitution.

- **Décision n° 2021-823 DC du 13 août 2021 – Loi confortant le respect des principes de la République**

Sur la procédure d'adoption de l'ensemble de la loi :

2. Les députés auteurs de la première saisine soutiennent que les conditions d'adoption de la loi déferée auraient méconnu le droit d'amendement et « le bon déroulement du débat démocratique », au motif que de nombreux amendements, et en particulier cinq d'entre eux, auraient été déclarés irrecevables au titre de l'article 45 de la Constitution alors qu'ils présentaient un lien, au moins indirect, avec le projet de loi initial.

3. Aux termes de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « La loi est l'expression de la volonté générale ». Aux termes du premier alinéa de l'article 3 de la Constitution : « La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants ». Ces dispositions imposent le respect des exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire.

4. Il résulte de la combinaison de l'article 6 de la Déclaration de 1789, du premier alinéa des articles 34 et 39 de la Constitution, ainsi que de ses articles 40, 41, 44, 45, 47 et 47-1, que le droit d'amendement qui appartient aux membres du Parlement et au Gouvernement doit pouvoir s'exercer pleinement au cours de la première lecture des projets et des propositions de loi par chacune des deux assemblées. Il ne saurait être limité, à ce stade de la procédure et sous réserve du respect des exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire, que par les règles de recevabilité, notamment par la nécessité, pour un amendement, de présenter un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis.

5. La circonstance, à la supposer établie, qu'au moins cinq des « nombreux amendements » déclarés irrecevables devant la commission spéciale en première lecture à l'Assemblée nationale l'auraient été à tort, est, en tout état de cause, insusceptible d'avoir porté une atteinte substantielle à la clarté et à la sincérité du débat parlementaire, eu égard au contenu de ces amendements, au stade de la procédure auquel leur a été opposée l'irrecevabilité et aux conditions générales du débat.

6. Dès lors, les griefs tirés de la méconnaissance du droit d'amendement et des exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire doivent être écartés.

7. Il résulte de ce qui précède que la loi déferée a été adoptée selon une procédure conforme à la Constitution.
