

N° 732

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2010-2011

Enregistré à la Présidence du Sénat le 6 juillet 2011

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1), sur le projet de loi constitutionnelle, ADOPTE AVEC MODIFICATIONS PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE EN DEUXIEME LECTURE, relatif à l'équilibre des finances publiques,

Par M. Jean-Jacques HYEST,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Jacques Hiest, *président* ; M. Nicolas Alfonsi, Mme Nicole Borvo Cohen-Seat, MM. Patrice Gélard, Jean-René Lecerf, Jean-Claude Peyronnet, Jean-Pierre Sueur, Mme Catherine Troendle, M. Yves Détraigne, *vice-présidents* ; MM. Laurent Béteille, Christian Cointat, Charles Gautier, Jacques Mahéas, *secrétaires* ; MM. Jean-Paul Amoudry, Alain Anziani, Mmes Éliane Assassi, Nicole Bonnefoy, Alima Boumediene-Thiery, MM. François-Noël Buffet, Gérard Collomb, Pierre-Yves Collombat, Jean-Patrick Courtois, Mme Anne-Marie Escoffier, MM. Louis-Constant Fleming, Gaston Flosse, Christophe-André Frassa, Bernard Frimat, René Garrec, Jean-Claude Gaudin, Mme Jacqueline Gourault, Mlle Sophie Joissains, Mme Virginie Klès, MM. Antoine Lefèvre, Dominique de Legge, Mme Josiane Mathon-Poinat, MM. Jacques Mézard, Jean-Pierre Michel, François Pillet, Hugues Portelli, André Reichardt, Bernard Saugéy, Simon Sutour, Richard Tuheiava, Alex Türk, Jean-Pierre Vial, Jean-Paul Virapoullé, Richard Yung, François Zocchetto.

Voir le(s) numéro(s) :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : Première lecture : **3253, 3329, 3330, 3333** et T.A. **655**
Deuxième lecture : **3539, 3558** et T.A. **696**

Sénat : Première lecture : **499, 568, 578, 591, 595** et T.A. **141** (2010-2011)
Deuxième lecture : **687 rect.** et **705** (2010-2011)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS	5
EXPOSÉ GÉNÉRAL	7
I. L'ACCORD DES DEUX ASSEMBLÉES SUR LA DÉFINITION DES LOIS- CADRES D'ÉQUILIBRE DES FINANCES PUBLIQUES ET SUR L'EXAMEN DES PROGRAMMES DE STABILITÉ	8
A. UN ACCORD SUR LE CŒUR DE LA RÉFORME : LES LOIS-CADRES D'ÉQUILIBRE DES FINANCES PUBLIQUES	8
1. <i>Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale en première lecture</i>	8
2. <i>Les modifications adoptées par le Sénat en première lecture et validées par l'Assemblée nationale</i>	9
3. <i>Le texte adopté par l'Assemblée nationale en deuxième lecture</i>	9
B. L'ADOPTION CONFORME DES MODALITÉS D'EXAMEN DU PROJET DE PROGRAMME DE STABILITÉ PAR LE PARLEMENT	10
II. UN DÉSACCORD SUR LE RÉGIME DES DISPOSITIONS RELATIVES AUX PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES	11
A. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR LE SÉNAT EN PREMIÈRE LECTURE POUR PRÉSERVER L'ÉQUILIBRE ENTRE LES PRÉROGATIVES GOUVERNEMENTALES ET PARLEMENTAIRES	11
1. <i>Le dispositif complété par l'Assemblée nationale en première lecture</i>	11
2. <i>Le texte adopté par le Sénat en première lecture : le monopole des lois financières pour l'entrée en vigueur des mesures de recettes fiscales</i>	12
B. UNE DIVERGENCE CONFIRMÉE EN DEUXIÈME LECTURE	13
1. <i>Le rétablissement du monopole des lois financières par l'Assemblée nationale</i>	13
2. <i>La position de votre commission : préserver la qualité du travail parlementaire</i>	15
EXAMEN EN COMMISSION	21
TABLEAU COMPARATIF	25

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

La commission des lois, réunie le mercredi 6 juillet 2011 sous la présidence de M. Patrice Gélard, a examiné en deuxième lecture, sur le rapport de M. Jean-Jacques Hyst, le projet de loi constitutionnelle n° 687 (2010-2011), adopté par l'Assemblée nationale, relatif à **l'équilibre des finances publiques**.

La commission a confirmé son accord avec les dispositions créant des lois-cadres d'équilibre des finances publiques, dotées d'une force supérieure à celle des lois financières.

Elle a maintenu sa position de première lecture sur le dispositif visant à assurer un examen d'ensemble des mesures relatives aux recettes fiscales, considérant que celui-ci doit être corrigé pour respecter les droits du Parlement.

Elle vous soumet par conséquent **quatre amendements**, qui tendent à :

- substituer au monopole des lois financières une **compétence exclusive de ces lois pour déterminer l'entrée en vigueur des mesures relatives aux prélèvements obligatoires (article premier)**. Ce dispositif corrige les graves inconvénients du monopole des lois financières pour la cohérence des travaux parlementaires et le droit d'initiative des députés et sénateurs, tout en garantissant un examen annuel d'ensemble des dispositions relatives aux prélèvements obligatoires, afin d'assurer le respect des articles d'équilibre votés en loi de finances ;

- supprimer, par coordination avec la suppression du monopole des lois financières, la procédure d'irrecevabilité définie à l'**article 2 bis**, la disposition obligeant le Conseil constitutionnel à censurer les dispositions qui seraient contraires au monopole des lois de finances et de financement de la sécurité sociale (**article 9 bis**) et le monopole des lois de finances en matière de fiscalité locale (**article 11**).

Sous réserve de l'adoption de ses amendements, votre commission vous propose d'adopter le projet de loi constitutionnelle.

Mesdames, Messieurs,

Le Sénat est appelé à examiner en deuxième lecture le projet de loi constitutionnelle relatif à l'équilibre des finances publiques.

Ce projet de révision définit des instruments juridiques contraignant le Gouvernement et le Parlement à prendre des mesures de retour à l'équilibre, afin de rétablir des marges de manœuvre dont notre pays pourrait avoir besoin.

A l'issue de la deuxième lecture par l'Assemblée nationale, le 28 juin 2011, onze articles ont été adoptés conformes et six articles restent en discussion.

Les deux assemblées s'accordent très largement sur la définition et le régime des lois-cadres d'équilibre des finances publiques qui, selon votre rapporteur, constituent la novation majeure du projet de révision et déterminent son efficacité. La navette parlementaire fait également apparaître une convergence des deux assemblées sur les modalités d'examen du programme de stabilité que le Gouvernement doit transmettre chaque année à la Commission européenne.

L'attribution d'un monopole aux lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour toutes les dispositions relatives aux prélèvements obligatoires constitue donc le seul point de divergence entre le Sénat et l'Assemblée nationale. Celle-ci a en effet rétabli le dispositif initialement proposé par le Gouvernement, ainsi que les procédures visant à en assurer le respect : une procédure d'irrecevabilité inscrite à l'article 41 de la Constitution et un contrôle de constitutionnalité obligatoire.

Votre commission approuve les dispositions définissant les lois-cadres d'équilibre des finances publiques telles qu'elles résultent du premier échange entre les deux assemblées. En revanche, elle souhaite que soit rétabli le texte adopté par le Sénat en première lecture en ce qui concerne la possibilité pour les parlementaires de proposer et de voter des dispositions relatives aux prélèvements obligatoires.

La discussion entre les deux assemblées se cristallise donc sur la question du monopole, qui n'apparaît pourtant pas, au regard des positions exprimées tant au Sénat qu'à l'Assemblée nationale et de ses conséquences déterminantes sur la procédure législative, comme une disposition indispensable à l'efficacité de la réforme.

I. L'ACCORD DES DEUX ASSEMBLÉES SUR LA DÉFINITION DES LOIS-CADRES D'ÉQUILIBRE DES FINANCES PUBLIQUES ET SUR L'EXAMEN DES PROGRAMMES DE STABILITÉ

A. UN ACCORD SUR LE CŒUR DE LA RÉFORME : LES LOIS-CADRES D'ÉQUILIBRE DES FINANCES PUBLIQUES

Le Sénat avait apporté en première lecture quelques précisions au 3° de l'article premier du projet de révision, qui insère à l'article 54 de la Constitution un alinéa créant les lois-cadres d'équilibre des finances publiques.

Cette nouvelle catégorie de lois dotées, pour certaines de leurs dispositions, d'une force supérieure à celle des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale, se substitueront aux lois de programmation des finances publiques créées par la révision du 23 juillet 2008.

1. Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale en première lecture

En première lecture, l'Assemblée nationale avait précisé que la période couverte par chaque loi-cadre devrait être d'au moins trois ans. Elle avait par ailleurs explicitement intégré dans le champ des lois-cadres la détermination des règles de gestion des finances publiques, afin de garantir que figurent dans les lois-cadres des dispositions que le législateur a déjà eu l'occasion d'inscrire dans les lois de programmation des finances publiques.

Les députés avaient en outre inscrit dans la Constitution :

- le dispositif visant à assurer un retour à l'équilibre des finances publiques, les lois-cadres devant fixer, pour chaque année, un objectif qui se déclinerait en un « *maximum de dépenses* » et un « *minimum de recettes* » qui s'imposeraient aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale ;

- l'obligation de rattraper les écarts constatés dans l'exécution des lois de finances et de financement de la sécurité sociale. Les modalités de compensation seraient fixées par la loi organique ;

- que les lois-cadres d'équilibre des finances publiques peuvent être modifiées, en cours d'exécution, dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique. Il reviendrait donc à la loi organique d'encadrer les conditions de révision des lois-cadres.

2. Les modifications adoptées par le Sénat en première lecture et validées par l'Assemblée nationale

Le Sénat avait adopté un amendement de votre commission clarifiant et précisant la rédaction issue de l'Assemblée nationale, en indiquant que les lois-cadres fixent, pour chaque année, un plafond de dépenses et un minimum de mesures nouvelles afférentes aux recettes, conformément à la terminologie retenue dans la loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014 (article premier).

Cet amendement inversait en outre la logique relative à la modification de la loi-cadre en cours d'exécution. Ainsi, la loi-cadre ne pourrait être modifiée en cours d'exécution que dans les conditions prévues par une loi organique.

Le Sénat avait en outre aménagé les modalités de contrôle de la conformité des lois de finances et de financement de la sécurité sociale initiales à la loi-cadre (article 9). Il avait en effet adopté un amendement de votre commission organisant un examen conjoint de la loi de finances de l'année et de la loi de financement de la sécurité sociale par le Conseil constitutionnel, afin que celui-ci dispose de tous les éléments pour apprécier le respect des normes fixées par la loi-cadre applicable à l'exercice en question et ne soit pas amené à faire porter, le cas échéant, l'effort de rééquilibrage des comptes publics, sur la seule loi de finances initiale, qui lui est soumise en second lieu.

3. Le texte adopté par l'Assemblée nationale en deuxième lecture

En deuxième lecture, l'Assemblée nationale a adopté un amendement du président et rapporteur de sa commission des lois, précisant que le plafond de dépenses et le minimum de mesures nouvelles afférentes aux recettes s'imposent « *globalement* » aux lois de finances et de financement de la sécurité sociale (article premier).

Cette précision autorise les compensations entre dépenses et recettes, conformément à l'exposé des motifs du projet de révision, qui évoque la « *fongibilité entre plafonds de dépenses et mesures nouvelles en recettes* ». Une loi financière pourrait ainsi augmenter le plafond de dépenses ou diminuer le minimum des mesures nouvelles en recettes, à condition que les mesures nouvelles en recettes ou les dépenses soient, respectivement, augmentées à due concurrence.

Les députés ont en outre supprimé en deuxième lecture l'article 3 *bis*, issu d'un amendement de la commission des affaires sociales du Sénat, adopté en première lecture. Cet article prévoyait le renvoi systématique des projets de loi-cadre d'équilibre des finances publiques à une commission spéciale composée à parité de membres de la commission des finances et de membres de la commission des affaires sociales.

Considérant que les lois-cadres d'équilibre des finances publiques auraient une portée contraignante pour les lois de financement de la sécurité sociale comme pour les lois de finances, le Sénat avait jugé cohérent de garantir à la commission des affaires sociales de ne pas être seulement saisie pour avis d'un tel texte, qui serait renvoyé au fond à la commission des finances.

Les députés ont jugé suffisantes les dispositions de l'article 43 de la Constitution, qui permettent soit le renvoi au fond du projet de loi-cadre d'équilibre à la commission des finances et la saisine pour avis de la commission des affaires sociales, soit son renvoi à une commission spéciale à la demande du Gouvernement ou de l'assemblée qui en est saisie. L'initiative d'une telle demande revient, au Sénat, à son président, au président d'une commission permanente ou à un président de groupe, et à l'Assemblée nationale au président d'une commission permanente, au président d'un groupe ou à quinze députés.

Enfin, l'Assemblée nationale est revenue sur un amendement adopté par le Sénat à l'article 9, à l'initiative des deux rapporteurs de la commission des finances du Sénat. Nos collègues Jean-Arthuis, président de la commission des finances, et Philippe Marini, rapporteur général, avaient en effet souhaité renvoyer à une loi organique la définition des conséquences d'une non-conformité de la loi de finances ou de financement de la sécurité sociale à la loi-cadre.

Cette loi organique devait définir l'articulation entre une déclaration de non-conformité et la nécessaire mise en œuvre des mesures permettant à l'état de percevoir des impôts.

L'Assemblée nationale, sans remettre en cause la nécessité de prévoir une telle articulation, dans l'esprit des dispositions de l'article 45 de la loi organique relative aux lois de finances, qui définissent les procédures à mettre en œuvre dans le cas où la loi de finances ne pourrait entrer en vigueur au 1^{er} janvier d'une année donnée, a estimé qu'un nouveau renvoi à une loi organique était inutile. Les dispositions organiques pourraient en effet être prises sur le fondement des articles 47 et 47-1 de la Constitution.

Votre commission approuve par conséquent la suppression de l'article 3 bis et la modification apportée par l'Assemblée nationale en deuxième lecture à l'article 9.

B. L'ADOPTION CONFORME DES MODALITÉS D'EXAMEN DU PROJET DE PROGRAMME DE STABILITÉ PAR LE PARLEMENT

L'Assemblée nationale a adopté sans modification l'article 12 du projet de loi constitutionnelle, qui organise la transmission par le Gouvernement au Parlement, du projet de programme de stabilité, avant qu'il soit adressé aux instances communautaires. Ce projet pourrait faire l'objet d'un débat et d'un vote dans chacune des assemblées.

Les députés avaient précisé en première lecture que le projet de programme de stabilité :

- serait soumis pour avis à l'une des commissions permanentes et qu'il pourrait donner lieu à un débat en séance publique, à l'initiative du Gouvernement ou d'un groupe parlementaire ;

- ferait alors l'objet d'un vote, sans que ce dernier ne puisse engager la responsabilité du Gouvernement ;

- devrait être transmis au Parlement quinze jours avant qu'il soit adressé aux institutions de l'Union européenne.

Approuvant ce dispositif, le Sénat avait souhaité en première lecture, à l'initiative de votre rapporteur, permettre à chaque commission permanente d'émettre un avis sur le projet de programme de stabilité.

II. UN DÉSACCORD SUR LE RÉGIME DES DISPOSITIONS RELATIVES AUX PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES

A. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR LE SÉNAT EN PREMIÈRE LECTURE POUR PRÉSERVER L'ÉQUILIBRE ENTRE LES PRÉROGATIVES GOUVERNEMENTALES ET PARLEMENTAIRES

1. Le dispositif complété par l'Assemblée nationale en première lecture

Dans la version présentée par le Gouvernement, l'article premier du projet de loi constitutionnelle insérait à l'article 34 de la Constitution, un dispositif donnant aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale le monopole des règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toute nature. En outre, selon ce dispositif, seules les lois de financement de la sécurité sociale pouvaient déterminer les principes fondamentaux concernant les autres ressources de la sécurité sociale.

Par coordination, l'article 11 du projet de loi initial réservait aux lois de finances, par coordination avec la suppression de la compétence législative ordinaire pour les recettes et impositions de toute nature, la compétence en matière de fiscalité locale.

L'Assemblée nationale a approuvé ce dispositif en première lecture, et l'a complété par deux articles additionnels :

- l'article 2 *bis*, issu d'un amendement du président et rapporteur de la commission des lois, qui organisait le contrôle de la recevabilité des amendements et des propositions de loi au regard du monopole des lois financières en matière de prélèvements obligatoires. Inscrite à l'article 41 de la Constitution, cette procédure devait par conséquent suivre le dispositif conçu à

cet article pour le contrôle du partage des domaines de la loi et du règlement, dans lequel il appartient au Gouvernement ou au président de l'assemblée intéressée de soulever l'irrecevabilité. En cas de désaccord de l'un ou de l'autre, le Conseil constitutionnel peut être saisi de la question et doit alors se prononcer dans les huit jours ;

- l'article 9 *bis*, issu d'un amendement du Gouvernement, sous-amendé à l'initiative de M. Charles de Courson, qui donne une compétence liée au Conseil constitutionnel. Le nouvel article 61-2 de la Constitution obligeait en effet le Conseil constitutionnel à déclarer non-conformes à la Constitution des dispositions relatives aux prélèvements obligatoires figurant dans des lois ordinaires.

Le Gouvernement entendait ainsi garantir la censure de toute initiative parlementaire relative aux prélèvements obligatoires qui, examinée en dehors d'un projet de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale, aurait survécu au contrôle de recevabilité de l'article 2 *bis*.

2. Le texte adopté par le Sénat en première lecture : le monopole des lois financières pour l'entrée en vigueur des mesures de recettes fiscales

Lors de la discussion du projet de révision en première lecture, le Sénat a examiné les conséquences du monopole des lois financières en matière de prélèvements obligatoires sur l'équilibre institutionnel entre le Gouvernement et le Parlement, sur le droit d'initiative des parlementaires, sur le contenu et l'examen des grandes réformes et des projets de loi à caractère financier et sur l'équilibre entre les commissions permanentes.

Votre commission, et les commissions des affaires sociales et de l'économie, saisies pour avis, ont chacune considéré que le monopole ne pouvait être adopté sans provoquer une dégradation certaine du travail législatif. Elles proposaient donc des dispositifs alternatifs, garantissant un examen cohérent des dispositions relatives aux prélèvements obligatoires, sans remettre en cause le droit d'initiative parlementaire et les conditions d'examen des grandes politiques publiques.

La commission des finances, également saisie pour avis, proposait quant à elle de maintenir le monopole, et de prévoir que le dépôt d'un projet de loi dont l'application nécessiterait des mesures de recettes devrait s'accompagner du dépôt d'un projet de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale.

Le Sénat a finalement adopté un amendement de votre rapporteur, sous-amendé par notre collègue Jean-Paul Emorine, président et rapporteur pour avis de la commission de l'économie, substituant au monopole des prélèvements obligatoires **un monopole de l'entrée en vigueur des dispositions relatives aux recettes.**

Ainsi, selon ce dispositif, les mesures relatives aux impositions de toute nature ne pouvaient entrer en vigueur que si elles étaient approuvées au plus tard par la première loi de finances ou de financement de la sécurité sociale, dont le projet était déposé après leur promulgation.

Le Sénat, en donnant aux lois financières une compétence exclusive pour décider de l'entrée en vigueur des mesures relatives aux prélèvements obligatoires, souscrivait à l'objectif du monopole initialement proposé par le Gouvernement : **garantir un examen d'ensemble des dispositions affectant les recettes de l'État et de la sécurité sociale**, lors de la discussion des projets de lois financières comportant un article d'équilibre.

L'objectif est en effet de vérifier, lors de l'examen des lois financières, que les mesures votées en cours d'année ne remettent pas en cause les règles définies par les lois-cadres d'équilibre des finances publiques et d'assurer le respect de la trajectoire d'évolution des finances publiques que celles-ci définissent.

Le Sénat avait cependant souhaité **préserver le droit d'initiative des parlementaires et la possibilité, pour les commissions permanentes, d'examiner de façon cohérente les réformes de grande ampleur**.

Par coordination avec la suppression du monopole des lois financières en matière de prélèvement obligatoires, le Sénat avait supprimé la procédure d'irrecevabilité définie à l'article 2 *bis*, le régime de censure obligatoire par le Conseil constitutionnel (article 9 *bis*), et le monopole fiscal des lois financières (article 11).

B. UNE DIVERGENCE CONFIRMÉE EN DEUXIÈME LECTURE

1. Le rétablissement du monopole des lois financières par l'Assemblée nationale

En deuxième lecture, l'Assemblée nationale a rétabli le monopole des lois de finances et de financement de la sécurité sociale tel que l'avait défini le Gouvernement dans son projet initial.

Dans son rapport de deuxième lecture, M. Jean-Luc Warsmann, président et rapporteur de la commission des lois, estime que « *par rapport au monopole initialement conféré aux lois financières en matière de prélèvements obligatoires, le mécanisme d'approbation a posteriori introduit au Sénat aurait pour effet de laisser inchangées les règles actuelles de la procédure législative* »¹.

¹ *Rapport fait au nom de la commission des lois de l'Assemblée nationale par M. Jean-Luc Warsmann, n° 3558, 22 juin 2011, p. 24 et 25.*

Il souligne que *« le pouvoir d'initiative des membres du Parlement pourrait continuer à s'exercer en matière de prélèvements obligatoires par le biais de propositions de loi ou d'amendements, y compris à des textes non financiers. Serait en outre préservée la possibilité de légiférer sur l'ensemble des facettes, y compris financières, d'une politique publique. La suppression du monopole éviterait également que les projets de loi de finances se trouvent systématiquement chargés de réformes fiscales techniques n'impactant pas le solde budgétaire, au détriment de la qualité de la discussion législative »*.

Le rapporteur de l'Assemblée nationale considère que *« le mécanisme d'approbation a posteriori introduit au Sénat n'est cependant pas sans inconvénient »*.

Il se demande tout d'abord si l'approbation en loi de finances ou en loi de financement de la sécurité sociale sera une formalité ou une véritable contrainte, considérant que *« dans le premier cas, la réforme voulue par le Gouvernement serait en quelque sorte vidée de son contenu »*. Il juge toutefois le second plus probable, *« ne serait-ce qu'en raison du plancher impératif de recettes qui sera fixé dans la loi-cadre d'équilibre des finances publiques »*, mais considère qu'*« une hiérarchie de fait, sinon de droit, serait ainsi créée entre lois ordinaires et lois financières, au risque d'ailleurs d'alimenter les conflits politiques entre les membres d'un même gouvernement ou entre les commissions d'une même assemblée »*.

Le rapporteur de l'Assemblée nationale relève en outre que *« le mécanisme d'approbation a posteriori aurait des effets strictement identiques au monopole initialement proposé à chaque fois que les pouvoirs publics souhaiteront édicter une mesure fiscale à effet immédiat, dictée par exemple par l'urgence de la situation économique »*.

Il estime, enfin, que le dispositif adopté par le Sénat serait source d'insécurité juridique *« durant toute la période séparant l'adoption de la mesure législative ordinaire et la décision – explicite ou implicite – relative à son entrée en vigueur »*.

Suivant son rapporteur, l'Assemblée nationale a donc rétabli le principe du monopole des lois de finances et de financement de la sécurité sociale en matière de prélèvements obligatoires.

Elle a, par coordination et toujours à l'initiative du président et rapporteur de sa commission des lois, rétabli l'article 2 *bis*, relatif au contrôle de la recevabilité des amendements et des propositions de loi au regard de ce monopole.

Enfin, elle a adopté un amendement du Gouvernement rétablissant, dans une nouvelle rédaction, l'article 9 *bis*.

Cet article prévoit ainsi que le Conseil constitutionnel, lorsqu'il est saisi d'une loi qui n'est ni une loi de finances ni une loi de financement de la sécurité sociale, vérifie que le monopole de ces lois financières a bien été respecté.

Le Gouvernement entend ainsi éviter que le Conseil constitutionnel n'applique au contrôle de la nouvelle irrecevabilité financière de l'article 41 la même jurisprudence qu'en matière d'irrecevabilité réglementaire, le juge constitutionnel n'exerçant dans ce cas son contrôle que si l'irrecevabilité a été soulevée au cours de la procédure législative¹.

2. La position de votre commission : préserver la qualité du travail parlementaire

- ***Les conséquences du monopole sur la procédure parlementaire***

Votre commission maintient l'analyse des conséquences du monopole des lois financières qu'elle avait développée en première lecture.

En effet, le monopole des lois financières en matière de prélèvements obligatoires présente des inconvénients majeurs pour le droit d'initiative parlementaire et pour la cohérence du travail législatif.

Est-il souhaitable et pertinent, trois ans après la révision du 23 juillet 2008 dont l'un des objectifs était de renforcer le rôle du Parlement pour rééquilibrer nos institutions, d'adopter un dispositif qui réduit fortement le droit d'initiative des parlementaires ?

Est-il cohérent d'appliquer aux parlementaires de nouvelles irrecevabilités, alors qu'ils sont déjà soumis à l'irrecevabilité financière définie par l'article 40 de la Constitution et que les mesures de dépenses fiscales les plus importantes ont en général été adoptées à l'initiative du Gouvernement ?

Comme votre rapporteur l'avait relevé en première lecture, la part de responsabilité du Gouvernement dans les écarts constatés par rapport aux trajectoires prévues est à la mesure des pouvoirs qui sont les siens en matière budgétaire.

M. François Baroin, alors ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, a d'ailleurs déclaré lors de l'examen du projet de révision en première lecture au Sénat que « *cette mesure vise d'abord à contraindre le Gouvernement lui-même à éviter d'ajouter les textes, proposant ici des mesures dérogatoires sur le plan fiscal, là de nouvelles niches sociales. D'ailleurs, l'histoire des quinze ou vingt dernières années montre que les fameux 75 milliards d'euros de niches fiscales et les non moins fameux 45 milliards d'euros de niches sociales résultent pour la plus grande part, 80 %, d'initiatives de l'exécutif, le reste étant imputable au Parlement, à travers telle ou telle proposition de loi.* »².

¹ Décision du Conseil constitutionnel du 30 juillet 1982 dite *Blocage des prix et des revenus*

² *Journal officiel, Débats, Sénat, séance du 14 juin 2011, p. 4824.*

Or, le dispositif rétabli par les députés donnerait en fait au Gouvernement le monopole de l'initiative des réformes relatives aux impôts, taxes et cotisations sociales. En effet, seul le Gouvernement peut déposer des projets de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale. Les parlementaires se verraient opposer l'irrecevabilité ou, à défaut, un contrôle de constitutionnalité obligatoire, pour tout amendement ou proposition de loi qui comporterait des dispositions relatives aux recettes.

Lors des débats en première lecture au Sénat, nos collègues Muguette Dini, présidente de la commission des affaires sociales, Jean-Paul-Emorine, président de la commission de l'économie et Alain Vasselle, rapporteur général de la commission des affaires sociales, ont également souligné que le monopole réduirait fortement les prérogatives des commissions qui n'ont pas vocation à examiner au fond les projets de lois de finances.

Le Parlement devrait examiner toute réforme relative aux grandes politiques publiques, par exemple en matière de retraites, d'environnement, ou de recherche, séparément des moyens nécessaires à sa mise en œuvre.

Les dispositions d'ordre fiscal seraient concentrées au sein de projets de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale hypertrophiés, alors que l'examen de ces textes obéit à des règles strictes (procédure accélérée et délais contraints).

Les conséquences du monopole sur le travail législatif et les droits du Parlement paraissent donc disproportionnées par rapport à l'objectif recherché.

- ***Le rétablissement du texte adopté par le Sénat en première lecture***

Aussi votre commission vous soumet-elle **quatre amendements** visant à rétablir, pour ce qui concerne le monopole des lois de finances et de financement de la sécurité sociale, le texte adopté par le Sénat en première lecture.

Elle vous propose par conséquent un amendement définissant une procédure d'approbation des mesures relatives aux prélèvements obligatoires par une loi de finances ou par une loi de financement de la sécurité sociale.

Ce dispositif respecte la logique de la réforme souhaitée par le Gouvernement, en assurant un examen annuel d'ensemble des dispositions relatives aux prélèvements obligatoires, afin de garantir le respect des articles d'équilibre votés en loi de finances.

Les dispositions fiscales ou relatives aux recettes de la sécurité sociale qui seraient adoptées au cours de l'année, par exemple lors de l'examen d'une grande réforme, seraient soumises à un passage obligé par un texte financier. Elles ne pourraient donc entrer en vigueur que si elles ont été approuvées, au plus tard, par le premier projet de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale déposé après leur promulgation. L'approbation pourrait ainsi procéder :

- de l'adoption d'un amendement gouvernemental ou parlementaire lors de l'examen d'un projet de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale déposé avant la promulgation des mesures de recettes ;

- du premier projet de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale déposé après la promulgation des mesures de recettes. L'approbation pourrait alors être prévue par le texte déposé par le Gouvernement ou résulter d'un amendement.

Ce dispositif revient donc à attribuer aux lois de finances et de financement de la sécurité sociale le monopole de l'entrée en vigueur de ces dispositions.

A défaut d'approbation dans ces conditions, les dispositions relatives aux prélèvements obligatoires adoptées en dehors des textes financiers deviendraient caduques. **Le Gouvernement et le Parlement n'auraient donc à entreprendre aucune démarche pour éviter l'entrée en vigueur d'une mesure de recettes qui se révélerait inutile ou néfaste.** Le silence des textes financiers examinés après la promulgation de telles dispositions suffirait à les faire disparaître de notre droit positif.

Comme l'a pressenti le président et rapporteur de la commission des lois de l'Assemblée nationale dans son rapport de deuxième lecture, votre commission conçoit le mécanisme d'approbation *a posteriori* comme **une réelle contrainte, garantissant son efficacité.**

Il en résulterait effectivement une revalorisation des lois de finances et de financement de la sécurité sociale par rapport aux lois ordinaires, puisque les premières auraient la capacité de déterminer l'entrée en vigueur ou la disparition de certaines dispositions des secondes.

Mais cette hiérarchie paraît inévitable si l'on veut assurer le respect des normes d'évolution que fixeront les lois-cadres d'équilibre des finances publiques et des articles d'équilibre votés dans les lois de finances. En outre, le dispositif proposé par votre commission préserve le droit d'initiative des parlementaires et une possibilité d'examen cohérent des réformes, alors que le monopole défini par le Gouvernement et validé par l'Assemblée nationale ajoute à la hiérarchie des textes une dégradation des droits et des conditions de travail du Parlement.

Par ailleurs, le dispositif proposé par votre commission aurait des effets « *strictement identiques* » au monopole, comme le constate le président et rapporteur de la commission des lois de l'Assemblée nationale, dans la mesure où il garantirait un examen d'ensemble des dispositions relatives aux prélèvements obligatoires, dans le cadre des textes financiers.

Tel est bien l'objet de l'alternative retenue par le Sénat en première lecture : **conserver à la réforme envisagée son efficacité, mais en corriger les inconvénients.**

Ce dispositif ne saurait susciter une insécurité juridique, puisque l'approbation de toute mesure relative aux recettes adoptée en dehors d'une loi de finances ou de financement de la sécurité sociale devrait intervenir dans un délai de quelques mois. A cet égard, il semble plutôt que le principe de sécurité juridique doit être davantage pris en compte et respecté par le Parlement lorsqu'il examine les lois de finances ou de financement de la sécurité sociale.

Notre collègue Philippe Marini relève d'ailleurs, dans l'exposé des motifs d'une proposition de loi organique dont il est l'auteur, que « *la multiplication, au cours de ces dernières années, de dispositions fiscales soit rétroactives, soit rétrospectives, a contribué à développer un sentiment d'insécurité juridique fort parmi les contribuables.* »¹.

Le rapport de 2008 sur la sécurité juridique des relations entre l'administration fiscale et les contribuables souligne que « *l'instabilité et la complexité de la norme fiscale sont les premières causes d'insécurité juridique : les changements fréquents de la loi et les difficultés qui apparaissent lorsqu'il s'agit de l'interpréter constituent une source de risque pour l'ensemble des contribuables dans leur relation avec l'administration fiscale comme dans l'appréhension de la dimension fiscale d'un projet économique* »².

Aussi peut-on considérer qu'un dispositif garantissant l'examen d'ensemble des dispositions relatives aux prélèvements obligatoires lors des textes financiers apportera **davantage de cohérence et de sécurité.**

¹ Proposition de loi organique limitant le recours aux dispositions fiscales rétroactives, présentée Par M. Philippe Marini, n° 54 (1999-2000).

² Améliorer la sécurité juridique des relations entre l'administration fiscale et les contribuables : une nouvelle approche, rapport au ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique, présenté par M. Olivier Fouquet, président de section au Conseil d'État, juin 2008, p. 7. Ce rapport relève qu'« en moyenne, environ 20 % des articles du CGI sont modifiés chaque année (source : DLF). Cet indicateur inclut des modifications de seuil (liées notamment aux mécanismes d'indexations). Un autre indicateur concerne les dépenses fiscales : entre 2000 et 2008, 32 dispositifs ont été créés en moyenne chaque année et 20 supprimés, ce qui représente 52 modifications moyennes par an (12 % du stock de dépenses fiscales) ».

Enfin, le dispositif retenu par le Sénat en première lecture et repris par votre commission assure **une articulation cohérente entre les règles de priorité définies à l'article 39 de la Constitution**. En effet, le deuxième alinéa de cet article dispose que les projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale sont soumis en premier lieu à l'Assemblée nationale, tandis que les projets de loi ayant pour principal objet l'organisation des collectivités territoriales sont soumis en premier lieu au Sénat¹.

Or, l'avant-dernier alinéa de l'article 72-2 de la Constitution prévoit que « *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.* ».

En application du monopole des lois de finances et de financements de la sécurité sociale, les dispositions relatives aux ressources des collectivités territoriales devraient obligatoirement figurer dans des lois de finances (articles premier et 11 du projet de loi constitutionnelle). Dès lors, les règles de priorité fixées par l'article 39 de la Constitution entreraient en contradiction et le Conseil constitutionnel, saisi d'une loi transférant des compétences, ne pourrait pas vérifier que l'exigence de compensation définie à l'article 72-2 de la Constitution a été respectée.

Par coordination avec la suppression du monopole des lois financières, et comme en première lecture, votre commission vous soumet en outre :

- un amendement de suppression de la procédure d'irrecevabilité définie à l'article 2 *bis* ;

- un amendement de suppression de la disposition obligeant le Conseil constitutionnel à vérifier que les lois non financières ne comportent pas de dispositions contraires au monopole des lois de finances et de financement de la sécurité sociale en matière de prélèvements obligatoires (article 9 *bis*) ;

- un amendement de suppression du monopole des lois de finances en matière de fiscalité locale (article 11).

*

* *

Sous réserve de l'adoption de ses amendements, votre commission vous propose d'adopter le projet de loi constitutionnelle.

¹ Le Conseil constitutionnel a récemment rappelé cette règle de priorité dans sa décision n° 2011-632 DC du 23 juin 2011.

EXAMEN EN COMMISSION

Mercredi 6 juillet 2011

M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur. – Contrairement à ce que pensent certains députés, le Gouvernement ne peut donner à l'Assemblée nationale n'a pas le dernier mot en matière de réforme constitutionnelle. Au demeurant, la navette a permis de dégager un large consensus quant à la définition et au régime des lois-cadres d'équilibre des finances publiques. Il en va de même pour les modalités d'examen du programme annuel de stabilité transmis par le Gouvernement à la Commission européenne. Je souligne à ce propos que l'Assemblée nationale a précisé que le plafond de dépenses et le minimum de mesures nouvelles en recettes s'imposeraient globalement aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale, ce qui permettra une « fongibilité entre plafonds de dépenses et mesures nouvelles en recettes ».

Les députés ont par ailleurs supprimé l'article 3 bis, issu d'un amendement de la commission des affaires sociales du Sénat, qui prévoyait le renvoi des projets de lois-cadres d'équilibre des finances publiques à une commission spéciale. Il paraît en effet suffisant de s'en remettre aux dispositions actuelles de la Constitution et des règlements des assemblées, qui permettent le renvoi d'un texte à une commission spéciale.

Nos collègues Jean Arthuis et Philippe Marini avaient déposé un amendement à l'article 9 tendant à ce qu'une loi organique détermine les conséquences d'une décision du Conseil constitutionnel invalidant une loi de finances ou une loi de financement de la sécurité sociale. L'Assemblée nationale a estimé que les articles 47 et 47-1 de la Constitution rendaient inutile ce nouveau renvoi à une loi organique, ce que je vous propose de confirmer. Dans ces conditions, l'article 3 bis resterait supprimé, l'article 9 serait adopté conforme.

En définitive, un seul point de désaccord subsiste : le monopole des lois financières en matière de prélèvements obligatoires.

Tout en acceptant ce monopole pour l'entrée en vigueur des mesures affectant les recettes fiscales, notre assemblée a refusé qu'un monopole d'examen vienne brider l'initiative parlementaire. Avec le texte initial du Gouvernement, nous n'aurions pas même pu examiner l'amendement intelligent déposé par Mme Borvo Cohen-Seat sur le financement des SDIS !

Cette atteinte à l'initiative parlementaire n'a pas de raison d'être, puisque l'article 40, appliqué avec une rigueur accrue, empêche toute initiative du législateur compromettant l'équilibre budgétaire. Les budgets sont déficitaires parce que le Gouvernement ne respecte pas les règles qu'il nous impose. Il serait pour le moins excessif de faire payer aux parlementaires les turpitudes du Gouvernement ! En 2008, on nous a dit que le rôle d'initiative du Parlement serait accru. Nous en serions loin. Or, sur chacun de ces points,

notre éminent collègue M. Warsmann, président et rapporteur de la commission des lois de l'Assemblée nationale, donne raison au Sénat dans son rapport, avant de repousser le dispositif que nous avons adopté.

J'avais évoqué l'articulation entre les articles 72-2 et 39, deuxième alinéa, de la Constitution. La récente jurisprudence du Conseil constitutionnel nous satisfait au-delà de ce que nous espérions. Raison de plus pour ne pas céder au sujet des lois déterminant les compétences des collectivités territoriales !

Je vous propose donc de préserver la qualité du travail parlementaire et de rétablir le texte du Sénat en ce qui concerne le monopole. Le nouveau ministre comprendra peut-être que la « règle d'or » ne doit pas modifier le fonctionnement de nos institutions, à moins que le monopole en faveur des lois financières ne poursuive un objectif autre que l'équilibre des finances publiques.

En conséquence, je vous propose de supprimer les articles 2 bis et 9 bis, rétablis par l'Assemblée nationale.

M. Bernard Frimat. – Comme en première lecture, nous combattons ces faux-semblants qui veulent dresser une barrière de papier. Mieux vaut revoir la politique et la stratégie suivies.

J'en viens à l'attitude de l'Assemblée nationale et de son rapporteur. Nous approuvons les amendements que vous présentez aux articles 2 bis et 9 bis, car il est inutile d'écrire que le Conseil constitutionnel doit déclarer non-conforme à la Constitution les dispositions qui la violent.

Enfin, je suis surpris par le ralliement à l'amendement de l'Assemblée nationale tendant à introduire l'adverbe « globalement », dont l'inutilité illustre l'inanité du raisonnement suivi par son auteur.

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. – Comme en première lecture, nous voterons contre cette réforme.

En l'absence d'accord entre les deux assemblées, il est amusant d'entendre certains députés penser avoir le dernier mot sur cette loi. En réalité, il n'y a pas de majorité au Sénat et il n'y en aurait pas à Versailles pour adopter cette loi constitutionnelle. Pourquoi donc le Gouvernement persévère-t-il ?

Pour atténuer le ridicule du texte initial, nous voterons les amendements rétablissant la rédaction du Sénat en première lecture.

Les parlementaires peuvent s'interroger sur la volonté de faire voter à Paris un texte qui n'ira pas à Versailles en juillet.

M. Patrice Gélard, président. – M. le rapporteur, que devient l'article 3 bis ?

M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur. – Il n'est pas indispensable d'inscrire dans la Constitution le renvoi systématique à une commission spéciale. La suppression de l'article 3 bis serait donc maintenue.

Article 1er

M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur. – L'amendement n° 1 rétablit la rédaction du Sénat pour instituer en faveur des lois financières un monopole de l'entrée en vigueur des dispositions relatives aux recettes, en lieu et place du monopole en matière de prélèvements obligatoires.

M. Bernard Frimat. – Nous sommes hostiles à ce monopole de papier dénué d'intérêt.

La commission adopte l'amendement n° 1.

Article 2 bis

M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur. – En supprimant l'article 2 bis, l'amendement n° 2 supprime une procédure d'irrecevabilité qui n'a plus lieu d'être après la fin du monopole en faveur des lois financières.

La commission adopte l'amendement n° 2.

Article 9 bis

M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur. – En supprimant l'article 9 bis, l'amendement n° 3 assure la coordination avec l'amendement n° 1.

La commission adopte l'amendement n° 3.

Article 11

M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur. – Il n'y a pas lieu de maintenir le monopole pour la fiscalité locale.

La commission adopte l'amendement de coordination n° 4.

M. Christian Cointat. – Si j'ai bien compris, le Congrès ne sera pas convoqué à Versailles dans l'immédiat, mais il pourrait l'être dès lors que le texte serait adopté en termes identiques par les deux assemblées.

M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur. – Pour obtenir un vote conforme, le Gouvernement devra fournir des efforts...

M. Jean-Claude Peyronnet. – Il réussira peut-être à la 49e lecture...

Le rapport est adopté.

Examen des amendements extérieurs

Article	Objet de l'article	Numéro de l'amendement	Auteur de l'amendement	Avis de la commission
<u>Article premier</u>	Création de lois-cadres d'équilibre des finances publiques - Monopole des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale en matière de prélèvements obligatoires	1	M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur	Adopté
<u>Article 2 bis</u>	Contrôle du respect du monopole des lois financières en matière de prélèvements obligatoires au cours de la procédure parlementaire	2	M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur	Adopté
<u>Article 9 bis</u>	Examen par le Conseil constitutionnel des dispositions méconnaissant le domaine réservé à la loi de finances et à la loi de financement de la sécurité sociale	3	M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur	Adopté
<u>Article 11</u>	Monopole des lois de finances en matière de fiscalité locale et de compensation des transferts, création ou extension de compétence des collectivités territoriales	4	M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur	Adopté

TABLEAU COMPARATIF

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Texte adopté par l'Assemblée nationale en deuxième lecture	Propositions de la Commission
<p align="center">Projet de loi constitutionnelle relatif à l'équilibre des finances publiques</p>	<p align="center">Projet de loi constitutionnelle relatif à l'équilibre des finances publiques</p>	<p align="center">Projet de loi constitutionnelle relatif à l'équilibre des finances publiques</p>	<p align="center">Projet de loi constitutionnelle relatif à l'équilibre des finances publiques</p>
<p align="center">Article 1^{er}</p>	<p align="center">Article 1^{er}</p>	<p align="center">Article 1^{er}</p>	<p align="center">Article 1^{er}</p>
<p>L'article 34 de la Constitution est ainsi modifié :</p>	<p>L'article 34 de la Constitution est ainsi modifié :</p>	<p>L'article 34 de la Constitution est ainsi modifié :</p>	<p align="center"><i>(Alinéa sans modification).</i></p>
<p>1° Au cinquième alinéa, les mots : « l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures ; » sont supprimés ;</p>	<p>1° Supprimé.</p>	<p>1° Au cinquième alinéa, les mots : « l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures ; » sont supprimés ;</p>	<p>1° Supprimé.</p>
<p>2° Le dix-septième alinéa est ainsi rédigé :</p>	<p>2° Supprimé.</p>	<p>2° Au dix-septième alinéa, après le mot : « et », sont insérés les mots : « , sous réserve du vingtième alinéa, » ;</p>	<p>2° Supprimé.</p>
<p>« – du droit du travail, du droit syndical et, sous réserve du vingtième alinéa, de la sécurité sociale. » ;</p>			
<p>3° Après le dix-neuvième alinéa, sont insérés deux alinéas ainsi rédigés :</p>	<p>3° Après le dix-neuvième alinéa, sont insérés deux alinéas ainsi rédigés :</p>	<p>3° Après le dix-neuvième alinéa, sont insérés deux alinéas ainsi rédigés :</p>	<p>3° <i>(Alinéa sans modification).</i></p>
<p>« Les lois de finances et les lois de financement de la sécurité sociale fixent les règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toute nature et les lois de financement de la sécurité sociale déterminent les principes fondamentaux concernant les autres ressources de la sécurité sociale.</p>	<p>« Les dispositions relatives à l'assiette, au taux et aux modalités de recouvrement des impositions de toute nature ainsi que les modifications apportées à ces dispositions n'entrent en vigueur que si elles ont été approuvées au plus tard par la première loi de finances ou loi de financement de la sécurité sociale, dont le projet est déposé après leur promulgation. Les dispositions relatives aux</p>	<p>« Les lois de finances et les lois de financement de la sécurité sociale fixent les règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toute nature et les lois de financement de la sécurité sociale déterminent les principes fondamentaux concernant les autres ressources de la sécurité sociale.</p>	<p>« <u>Les dispositions relatives à l'assiette, au taux et aux modalités de recouvrement des impositions de toute nature ainsi que les modifications apportées à ces dispositions n'entrent en vigueur que si elles ont été approuvées au plus tard par la première loi de finances ou loi de financement de la sécurité sociale, dont le projet est déposé après leur promulgation. Les dispositions relatives aux</u></p>

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Texte adopté par l'Assemblée nationale en deuxième lecture	Propositions de la Commission
<p>« Les lois-cadres d'équilibre des finances publiques déterminent, pour au moins trois années, les orientations pluriannuelles, les normes d'évolution et les règles de gestion des finances publiques, en vue d'assurer l'équilibre des comptes des administrations publiques. Ces lois-cadres fixent, pour chaque année, un objectif constitué d'un maximum de dépenses et d'un minimum de recettes qui s'impose aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale. Les écarts constatés lors de l'exécution des lois de finances et de l'application des lois de financement de la sécurité sociale sont compensés dans les conditions prévues par une loi organique. Les lois-cadres d'équilibre des finances publiques peuvent être modifiées en cours d'exécution dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique. Une loi organique précise le contenu des lois-cadres d'équilibre des finances publiques et peut fixer celles de leurs dispositions, autres que celles prévues à la deuxième phrase du présent alinéa, qui s'imposent aux lois de finances et aux lois de</p>	<p>principes fondamentaux concernant les autres ressources de la sécurité sociale et—les modifications apportées à ces dispositions n'entrent en vigueur que si elles ont été approuvées, dans les mêmes conditions, par une loi de financement de la sécurité sociale.</p>	<p>« Les lois-cadres d'équilibre des finances publiques déterminent, pour au moins trois années, les orientations pluriannuelles, les normes d'évolution et les règles de gestion des finances publiques, en vue d'assurer l'équilibre des comptes des administrations publiques. Elles fixent, pour chaque année, un plafond de dépenses et un minimum de mesures nouvelles afférentes aux recettes qui s'imposent globalement aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale. Elles ne peuvent être modifiées en cours d'exécution que dans les conditions prévues par une loi organique. Une loi organique précise le contenu des lois-cadres d'équilibre des finances publiques et peut déterminer celles de leurs dispositions, autres que celles prévues à la deuxième phrase du présent alinéa, qui s'imposent aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale. Elle définit les conditions dans lesquelles sont compensés les écarts constatés lors de l'exécution des lois de finances et de l'application des lois de financement de la sécurité</p>	<p>principes fondamentaux concernant les autres ressources de la sécurité sociale <u>et les modifications apportées à ces dispositions n'entrent en vigueur que si elles ont été approuvées, dans les mêmes conditions, par une loi de financement de la sécurité sociale.</u></p>
			<p>(Alinéa sans modification).</p>

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Texte adopté par l'Assemblée nationale en deuxième lecture	Propositions de la Commission
<p>financement de la sécurité sociale. » ;</p> <p>4° L'avant-dernier alinéa est supprimé.</p>	<p>4° L'avant-dernier alinéa est supprimé.</p>	<p>sociale. » ;</p> <p>4° L'avant-dernier alinéa est supprimé.</p>	<p>4° (<i>Sans modification</i>).</p>
<p>Article 2 <i>bis</i> (<i>nouveau</i>)</p> <p>Au premier alinéa de l'article 41 de la Constitution, les mots : « ou est contraire à une délégation accordée en vertu de l'article 38 » sont remplacés par les mots : « , est contraire à une délégation accordée en vertu de l'article 38 ou est contraire au vingtième alinéa de l'article 34 ou au deuxième ou au quatrième alinéa de l'article 72-2 ».</p>	<p>Article 2 <i>bis</i></p> <p>Supprimé.</p>	<p>Article 2 <i>bis</i></p> <p>Au premier alinéa de l'article 41 de la Constitution, les mots : « ou est contraire à une délégation accordée en vertu de l'article 38 » sont remplacés par les mots : « , est contraire à une délégation accordée en vertu de l'article 38 ou est contraire au vingtième alinéa de l'article 34 ou au deuxième ou au quatrième alinéa de l'article 72-2 ».</p>	<p>Article 2 <i>bis</i></p> <p>Supprimé.</p>
	<p>Article 3 <i>bis</i> (<i>nouveau</i>)</p> <p>L'article 43 de la Constitution est complété par un alinéa ainsi rédigé :</p> <p>« Les projets de loi-cadre d'équilibre des finances publiques sont envoyés pour examen à une commission spécialement désignée à cet effet composée à parité de membres de la commission chargée de l'examen des projets de loi de finances et de la commission chargée de l'examen des projets de loi de financement de la sécurité sociale. »</p>	<p>Article 3 <i>bis</i></p> <p>Supprimé.</p>	<p>Article 3 <i>bis</i></p> <p>Maintien de la suppression.</p>

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Texte adopté par l'Assemblée nationale en deuxième lecture	Propositions de la Commission
<p style="text-align: center;">Article 9</p> <p>L'article 61 de la Constitution est ainsi modifié :</p> <p>1° Au premier alinéa, après le mot : « organiques », sont insérés les mots : « et les lois-cadres d'équilibre des finances publiques » ;</p> <p>2° (<i>nouveau</i>) Après le deuxième alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :</p> <p>« Les lois de finances et les lois de financement de la sécurité sociale, avant leur promulgation, doivent être soumises au Conseil constitutionnel qui se prononce sur leur conformité à la loi-cadre d'équilibre des finances publiques. » ;</p> <p>« Le Conseil constitutionnel examine conjointement, avant le 31 décembre de l'année au cours de laquelle elles ont été adoptées, la loi de finances et la loi de financement de la sécurité sociale fixant les ressources et les charges d'un exercice. » ;</p> <p>3° (<i>nouveau</i>) Au début de la première phrase de l'avant-dernier alinéa, les mots : « Dans les cas prévus aux deux alinéas précédents, » sont supprimés ;</p> <p>4° (<i>nouveau</i>) Au début du dernier alinéa, les mots : « Dans ces mêmes cas, » sont</p>	<p style="text-align: center;">Article 9</p> <p>L'article 61 de la Constitution est ainsi modifié :</p> <p>1° Au premier alinéa, après le mot : « organiques », sont insérés les mots : « et les lois-cadres d'équilibre des finances publiques » ;</p> <p>2° Après le deuxième alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :</p> <p>« Les lois de finances et les lois de financement de la sécurité sociale, avant leur promulgation, doivent être soumises au Conseil constitutionnel qui se prononce sur leur conformité à la loi-cadre d'équilibre des finances publiques. Une loi organique détermine les conditions d'application du présent alinéa.</p> <p>« Le Conseil constitutionnel examine conjointement, avant le 31 décembre de l'année au cours de laquelle elles ont été adoptées, la loi de finances et la loi de financement de la sécurité sociale fixant les ressources et les charges d'un exercice. » ;</p> <p>3° Au début de la première phrase de l'avant-dernier alinéa, les mots : « Dans les cas prévus aux deux alinéas précédents, » sont remplacés par les mots : « Sauf dans le cas prévu à l'alinéa précédent, » ;</p> <p>4° Au début du dernier alinéa, les mots : « Dans ces mêmes cas, » sont</p>	<p style="text-align: center;">Article 9</p> <p>(<i>Alinéa sans modification</i>).</p> <p>1° (<i>Sans modification</i>).</p> <p>2° Après le deuxième alinéa, sont insérés deux alinéas ainsi rédigés :</p> <p>« Les lois de finances et les lois de financement de la sécurité sociale, avant leur promulgation, doivent être soumises au Conseil constitutionnel qui se prononce sur leur conformité à la loi-cadre d'équilibre des finances publiques.</p> <p>(<i>Alinéa sans modification</i>).</p> <p>3° (<i>Sans modification</i>).</p> <p>4° (<i>Sans modification</i>).</p>	<p style="text-align: center;">Article 9</p> <p>(<i>Sans modification</i>).</p>

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Texte adopté par l'Assemblée nationale en deuxième lecture	Propositions de la Commission
<p>supprimés.</p> <p>Article 9 bis (nouveau)</p> <p>Après l'article 61-1 de la Constitution, il est inséré un article 61-2 ainsi rédigé :</p> <p>« Art. 61-2. — Lorsqu'il est saisi d'une loi autre que celles mentionnées au vingtième alinéa de l'article 34, dans les conditions prévues à l'article 61, le Conseil constitutionnel examine la conformité à la Constitution des dispositions qui méconnaissent le domaine réservé à la loi de finances et à la loi de financement de la sécurité sociale tel qu'il est défini en application des articles 34, 47 et 47-1. »</p>	<p>supprimés.</p> <p>Article 9 bis</p> <p>Supprimé.</p>	<p>Article 9 bis</p> <p>Après l'article 61-1 de la Constitution, il est inséré un article 61-2 ainsi rédigé :</p> <p>« Art. 61-2. — Lorsqu'il est saisi d'une loi autre que celles mentionnées au vingtième alinéa de l'article 34, dans les conditions prévues à l'article 61, le Conseil constitutionnel vérifie qu'il n'est pas porté atteinte au domaine réservé à la loi de finances et à la loi de financement de la sécurité sociale tel qu'il est défini en application des articles 34, 47 et 47-1. »</p>	<p>Article 9 bis</p> <p>Supprimé.</p>
<p>Article 11</p> <p>L'article 72-2 de la Constitution est ainsi modifié :</p> <p>1° Au deuxième alinéa, à la fin de la première phrase, les mots : « toutes natures » sont remplacés par les mots : « toute nature » et, au début de la seconde phrase, les mots : « La loi » sont remplacés par les mots : « La loi de finances » ;</p> <p>2° À la fin de la seconde phrase du quatrième alinéa, les mots : « la loi » sont remplacés par les mots : « la loi de finances ».</p>	<p>Article 11</p> <p>Alinéa supprimé.</p> <p>À la fin de la première phrase du deuxième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution, les mots : « toutes natures » sont remplacés par les mots : « toute nature ».</p> <p>Alinéa supprimé.</p>	<p>Article 11</p> <p>L'article 72-2 de la Constitution est ainsi modifié :</p> <p>1° À la fin de la première phrase du deuxième alinéa, les mots : « toutes natures » sont remplacés par les mots : « toute nature » ;</p> <p>2° À la seconde phrase du deuxième alinéa, après le mot : « loi », sont insérés les mots : « de finances » ;</p> <p>3° (nouveau) La dernière phrase du quatrième alinéa</p>	<p>Article 11</p> <p>Alinéa supprimé.</p> <p>À la fin de la première phrase du deuxième alinéa <u>de l'article 72-2 de la Constitution</u>, les mots : « toutes natures » sont remplacés par les mots : « toute nature ».</p> <p>2° Supprimé.</p> <p>3° Supprimé.</p>

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale
en première lecture**

—

**Texte adopté
par le Sénat
en première lecture**

—

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale
en deuxième lecture**

—

**Propositions
de la Commission**

—

~~est complétée par les mots :
« de finances ».~~

.....