

La jurisprudence sur l'ordre d'examen des parties et le recours partiel au « 49.3 » : état des lieux et pistes de réflexion

Mathieu Carpentier

DANS **TITRE VII 2024/Juillet Hors-série**, PAGES 61 À 71

ÉDITIONS **CONSEIL CONSTITUTIONNEL**

ISSN 3001-963X

DOI 10.3917/tvii.hs.002.0061

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://droit.cairn.info/revue-titre-vii-2024-juillet-page-61?lang=fr>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour Conseil constitutionnel.

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur cairn.info/copyright.

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

Partie 2 : Les évolutions du pouvoir financier du Parlement induites par le contrôle de constitutionnalité

La jurisprudence sur l'ordre d'examen des parties et le recours partiel au « 49.3 » : état des lieux et pistes de réflexion

Mathieu CARPENTIER

*Professeur de droit public à l'Université Toulouse Capitole,
Co-directeur de l'Institut Maurice Hauriou, Membre de l'Institut universitaire de France*

RÉSUMÉ

L'objet de cette contribution est de revenir sur la question de l'ordre d'examen des parties des projets de loi de finances et de financement. Il résulte de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, désormais consacrée par la loi organique, que la pénultième partie doit être adoptée pour que la suivante soit mise en discussion. Le Conseil constitutionnel a admis, même après la révision de 2008 qui semblait pourtant ouvrir des horizons nouveaux, une utilisation partielle des dispositions du troisième alinéa de l'article 49 sur cette pénultième partie, permettant donc son adoption sans vote. Cette faculté aux mains du Gouvernement aboutit, depuis deux ans, à une discussion budgétaire largement dévitalisée à l'Assemblée nationale, les dispositions que le Conseil juge pourtant constituer la raison d'être de la pénultième partie – notamment celles relatives à l'équilibre – n'étant même plus mises en discussion en séance. C'est pourquoi la présente contribution explore quelques pistes d'évolution tant de la loi organique que de la jurisprudence du Conseil constitutionnel.

L'objet de cette contribution est de revenir sur la question de l'ordre d'examen des parties du projet de loi de finances et du projet de loi de financement de la sécurité sociale, eu égard à la pratique parlementaire actuelle et à la jurisprudence du Conseil constitutionnel sur le sujet.

L'article 42 de la loi organique du 1^{er} août 2001 (ci-après « la LOLF ») dispose : « *La seconde partie du projet de loi de finances de l'année, ne peut être mise en discussion devant une assemblée avant l'adoption de la première partie* ». De la même manière, le troisième alinéa de l'article

LO 111-7-1 du code de la sécurité sociale dispose qu'en ce qui concerne le projet de loi de financement initial de la sécurité sociale, la troisième¹ partie ne peut être mise en discussion qu'après l'adoption de la deuxième². Cette règle trouve à s'appliquer à toutes les étapes de la navette, sauf en lecture CMP³ et en lecture définitive⁴. Il en résulte deux conséquences principales : en premier lieu, devant chacune des chambres le rejet de la pénultième partie du projet de loi de finances ou de financement entraîne le rejet du texte ; en second lieu, à l'Assemblée nationale, un vote sur l'avant-dernière partie de ces projets de loi n'est pas nécessaire dès lors que le Premier ministre peut recourir de manière partielle à la procédure du troisième alinéa de l'article 49 (ci-après « le 49.3 ») et faire adopter, donc, l'avant-dernière partie sans vote.

Sur ce point, les dispositions organiques précitées n'ont fait que tirer les conséquences⁵ de la décision n° 79-110 DC du Conseil constitutionnel⁶ qui est sans doute la plus spectaculaire de sa jurisprudence financière. Or la question se pose du maintien de ces exigences organiques et de cette jurisprudence en l'état, au regard d'une discussion budgétaire très largement dévitalisée à l'Assemblée nationale – les dispositions que le Conseil jugeait en 1979 être essentielles au point de constituer la raison d'être de la première partie du PLF

ne faisant même plus l'objet d'une discussion en séance.

Dans un premier temps, on rappellera brièvement les contours de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, en revenant sur la décision fondatrice de 1979 ainsi que sur les potentialités ouvertes par la révision de 2008, que le Conseil constitutionnel n'a, pour des raisons au demeurant compréhensibles, pas souhaité exploiter. Dans un second temps, on tentera de suggérer qu'une modification de la loi organique, ainsi qu'une modification de la jurisprudence de 1979, pourraient contribuer à revitaliser la discussion budgétaire à l'Assemblée nationale.

I. L'état de la jurisprudence du Conseil constitutionnel

A. La décision n° 79-110 DC et l'invention du « 49.3 partiel »

Dans sa décision n° 79-110 DC, le Conseil constitutionnel a, on le sait, prononcé la censure totale de la loi de finances pour 1980. C'est également la première et la dernière fois qu'il a prononcé une telle décision à l'encontre d'une loi de finances (si l'on met de côté la décision n° 85-190 DC concernant la loi de règlement pour 1983⁷). La loi de

1. Jusqu'à l'entrée en vigueur (à compter de la loi initiale pour 2024) de la loi organique n° 2022-354 du 14 mars 2022 relative aux lois de financement de la sécurité sociale, les lois de financement initiales de la sécurité sociale comprenaient quatre parties : la première comprenait les dispositions relatives au dernier exercice clos (à savoir l'année n-1) ; la deuxième comportait les dispositions relatives à l'année en cours (l'année n) ; la troisième comprenait les dispositions relatives aux recettes et à l'équilibre général pour l'année à venir (n+1) ; la quatrième comprenait les dispositions relatives aux dépenses pour l'année à venir. Les deux premières parties devaient faire l'objet d'un vote, alors que la troisième devait être adoptée avant que la quatrième ne puisse être mise en discussion. Désormais, la loi de financement initiale comprend trois parties, l'ex-première partie figurant dans une nouvelle loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale.

2. On laissera de côté ici la question des textes rectificatifs, même si les réflexions proposées dans cette contribution pourraient également leur être appliquées.

3. Cons. const., déc. n° 2023-849 DC du 14 avril 2023, *Loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023*, paragr. 22-23.

4. Cons. const., déc. n° 2022-845 DC du 20 décembre 2022, *Loi de financement de la sécurité sociale pour 2023*, paragr. 9 ; Cons. const., déc. n° 2022-847 DC du 29 décembre 2022, *Loi de finances pour 2023*, paragr. 10.

5. Sur ce point, v. S. Damarey, *La loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances*, Paris, Ellipses, 2016, p. 37-40.

6. Const. const., déc. n° 79-110 DC du 24 décembre 1979, *Loi de finances pour 1980*.

7. Cons. const., déc. n° 85-190 DC du 24 juillet 1985, *Loi portant règlement définitif du budget de 1983*.

finances pour 1980 avait connu un cheminement quelque peu escarpé à l'Assemblée nationale : à la faveur d'un coup d'éclat des députés RPR, l'article d'équilibre avait été rejeté en première lecture⁸, et le Règlement de l'Assemblée nationale ne prévoyant à l'époque ni vote d'ensemble de la première partie, ni possibilité de demander une deuxième délibération avant l'ouverture de la discussion de la deuxième partie, cette dernière avait été mise en discussion, avant que Raymond Barre ne mette en œuvre le 49.3 sur l'ensemble du texte⁹.

L'article 40 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 disposait alors : « *La seconde partie de la loi de finances de l'année ne peut être mise en discussion devant une assemblée avant le vote de la première partie* ». Le législateur organique avait, ce faisant, repris la règle introduite au III de l'article 50 du décret-loi dit « organique » du 19 juin 1956¹⁰. Cependant, le Conseil constitutionnel a jugé que faute pour la première partie du projet de loi de finances d'avoir été adoptée soit par un vote d'ensemble, soit en ses dispositions essentielles, le Premier ministre ne pouvait engager la responsabilité de son Gouvernement sur l'ensemble du texte – ni même laisser s'engager la discussion sur la seconde partie. En l'état du droit applicable en 1979, le Gouvernement aurait donc dû retirer le texte. Aujourd'hui, les données sont différentes dans la mesure où le Règlement de l'Assemblée nationale permet bien un vote d'ensemble sur la première partie, dont le rejet entraîne le rejet du

texte¹¹ ; il permet également au Gouvernement de demander une deuxième délibération avant le vote de la première partie, au cas où les dispositions essentielles (consentement à l'impôt et surtout article d'équilibre) n'auraient pas été adoptées¹².

Toujours est-il que le Conseil a choisi d'interpréter l'article 40 comme exigeant l'adoption de (et non simplement un vote sur) la première partie¹³ – ou en tout cas, faute de vote d'ensemble sur la première partie, de ses dispositions essentielles – avant que la deuxième puisse être mise en discussion. Bien que contraire à la lettre assez explicite du texte¹⁴ (un vote supposant, en toute hypothèse, une mise aux voix), la décision du Conseil repose sur une interprétation téléologique des dispositions de l'article 40, le législateur organique – en l'espèce, s'agissant d'une ordonnance de l'article 92 de la Constitution, le Gouvernement – ayant entendu « *garantir qu'il ne sera pas porté atteinte, lors de l'examen des dépenses, aux grandes lignes de l'équilibre préalablement défini, tel qu'il a été arrêté par le Parlement* ». Cette exigence, rattachée à l'article 1^{er} de l'ordonnance de 1959, est, au passage, qualifiée de « principe fondamental », alors même que la nature exacte de la contrainte exercée par ce principe sur la discussion de la seconde partie demeure assez nébuleuse¹⁵ : le Conseil reconnaît d'ailleurs que des modifications de l'article d'équilibre, ainsi d'ailleurs que d'autres dispositions de la première partie, peuvent être apportées après l'adoption de la seconde partie afin

8. AN, Séance unique du 22 octobre 1979, *JORF Débats AN*, 23 octobre 1979, p. 8711.

9. AN, 3^e séance du 17 novembre 1979, *JORF Débats AN*, 18 novembre 1989, p. 10306.

10. On notera que le décret-loi organique n'envisageait guère de vote d'ensemble sur la première partie, puisqu'il disposait que la seconde partie « *ne pourra être mise en discussion avant le vote sur chacun des articles constituant la première partie* ». La pratique d'un vote d'ensemble sur la première partie (le cas échéant précédé d'une nouvelle délibération) est un résultat tangible de la jurisprudence 79-110 DC.

11. RAN, art. 119 al. 3 (dispositions introduites par la résolution n° 151 du 26 janvier 1994).

12. RAN, art. 119 al. 2 (disposition introduite par la résolution n° 334 du 27 juin 1980). V. sur cette question C. Lechaire et A. Polycarpe, « La seconde délibération au Parlement : origines, usages et perspectives », *RFDC*, n° 133, 2023, p. 104-105.

13. Ce faisant il faisait droit aux arguments soulevés par Laurent Fabius, alors jeune député de la Seine-Maritime, à l'encontre d'une interprétation plus littérale promue notamment par Jean Foyer (v. *JORF Débats AN*, 23 octobre 1979 précité, p. 8711).

14. Voir sur ce point les arguments très convaincants de L. Philip, *Les fondements constitutionnels des finances publiques*, Paris, Economica, p. 49

15. Dès avant la décision n° 79-110 DC, Paul Amselek n'y voyait qu'une simple « obligation morale » (P. Amselek, *Les budgets de l'État sous la V^e République*, Paris, LGDJ, 1967, p. 488)

de procéder aux ajustements opérés par cette dernière. Comme l'écrit Loïc Philip, « *un article voté par une assemblée n'a pas d'effet juridique avant l'adoption complète de la loi. Par conséquent, le fait d'avoir adopté l'article d'équilibre de la première partie ne saurait juridiquement empêcher les parlementaires de le remettre en cause lors de la discussion de la deuxième partie* »¹⁶. D'ailleurs le Conseil constitutionnel n'exerce, sur le respect par la deuxième partie des grandes lignes de l'équilibre établi par la première partie, qu'un contrôle assez lâche¹⁷, analogue à celui qu'il exerce sur le respect du principe de sincérité¹⁸.

L'une des conséquences de la décision n° 79-110 DC et de sa consécration par la loi organique est que si l'adoption de la première partie de la loi de finances (et de la pénultième partie de la loi de financement) est exigée pour que la partie suivante puisse être mise en discussion, cette adoption peut ne pas intervenir au moyen d'un vote¹⁹. Il se déduit en effet de cette décision que le Premier ministre ne peut pas recourir à l'article 49, al. 3 sur l'ensemble du texte avant que la première partie ne soit adoptée. En revanche, s'il souhaite s'assurer de ce que la première partie soit adoptée, il lui revient d'engager sa responsabilité successivement sur chacune des deux parties. C'est ce que fit d'ailleurs Raymond Barre dès janvier 1980 lors de l'examen du second projet de loi de finances initiale pour 1980²⁰.

Il importe de souligner cependant que dans sa décision n° 79-110 DC, le Conseil n'affirme pas que la loi organique exige une telle utilisation partielle du « 49.3 » sur chacune des parties : il est d'ailleurs déjà arrivé depuis 1979 que le Premier ministre n'engage sa responsabilité que sur la deuxième partie et l'ensemble du projet de loi de finances, après une adoption « normale » de la première par un vote²¹. Dans cette décision, le Conseil se contente d'indiquer qu'une telle utilisation est possible dans la mesure où elle peut permettre au Gouvernement de satisfaire la règle qui interdit de déclencher le « 49.3 » sur la seconde partie et l'ensemble du projet tant que la première n'a pas été adoptée. Autrement dit, l'utilisation partielle de l'article 49, al. 3 constituait un *palliatif* à cette règle fort rigoureuse en permettant d'adopter de la sorte tout d'abord la première partie, puis la seconde.

B. L'interprétation du nouveau « 49.3 » issu de la révision de 2008 : une occasion manquée ?

En 2008, le Constituant a restreint l'utilisation du « 49.3 » aux seuls projets de loi de finances et PLFSS, ainsi qu'à un autre projet de loi ou une proposition de loi par session. La formulation retenue par le Constituant pouvait laisser penser que l'utilisation partielle du 49.3 n'était peut-être plus constitutionnellement licite : la responsabilité

16. L. Philip, *op. cit.*, p. 50.

17. V. notamment Cons. const., déc. n° 82-154 DC du 29 décembre 1982, *Loi de finances pour 1983*.

18. Cons. const., déc. n° 93-320 DC du 21 juin 1993, *Loi de finances rectificative pour 1993*.

19. C'est ce qui rend quelque peu hors de propos la défense de la décision n° 79-110 fondée sur la distinction entre « *vote de* » et « *vote sur* » (v. notamment J.-C. Ducros, « La structure bipartite de la loi de finances » in *Études de finances publiques. Mélanges en l'honneur de Paul Marie Gaudemet*, Paris, Economica, 1984, p. 150). En effet, à supposer que l'expression « *vote de* » signifie « *vote positif* », là où « *vote de* » signifierait « *simple mise aux voix* », il demeurerait impossible d'en déduire la possibilité d'une adoption *sans vote*, ce qui est précisément ce que permet le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 79-110 DC.

20. AN, Séance unique du 7 janvier 1980, *JORF Débats AN*, 8 janvier 1980, p. 13 ; AN, Séance unique du 9 janvier 1980, *JORF Débats AN*, 10 janvier 1980, p. 23.

21. Il en a par exemple été ainsi de l'adoption en première lecture des lois de financement rectificatives pour 1986 et 1989, et notamment de l'adoption en première et nouvelle lectures (ainsi qu'en lecture définitive) du projet de loi de finances pour 1991.

du Gouvernement n'est désormais plus engagée sur le vote d'un *texte*, mais d'un *projet de loi* (en espèce le projet de loi de finances et le PLFSS) ; de même le rejet (ou le non-dépôt) d'une motion de censure entraîne l'adoption du *projet*. La première partie d'un projet de loi est certes un *texte* mais n'est, *a priori*, pas le *projet* lui-même.

La question de la licéité du recours partiel au 49.3 tant sur chacune des deux dernières parties des PLFSS que sur chacune des parties du projet de loi de finances pouvait donc se poser, et elle s'est posée à deux reprises au Conseil constitutionnel fin 2022 dans ses décisions 2022-845 DC et 2022-847 DC précitées. Deux thèses en particulier s'affrontaient : d'un côté, une partie de la doctrine²², suivie par le Gouvernement, soutenait que la révision de 2008 n'avait en somme rien changé ; de l'autre, les députés auteurs de l'une des saisines²³ soutenaient que dès lors que le 49.3 ne pouvait plus être mis en œuvre que sur la totalité du texte, alors le respect de l'ordre d'examen des parties, issu de la loi organique, devait céder devant la Constitution. Il en résultait, selon eux, que le projet de loi de finances ou de financement devait être considéré comme un texte ordinaire, et le 49.3 pouvait donc être mis en œuvre dès le début de la mise en discussion du texte, pourvu qu'il portât sur l'ensemble du texte – curieuse manière de défendre les prérogatives du Parlement, soit dit en passant !

Dans deux contributions extérieures en forme d'*amicus curiae*²⁴, l'auteur de ces lignes avait invité le Conseil constitutionnel à trouver une voie médiane et à concilier les dispositions de la loi organique et celles de la Constitution. Contre les tenants du *statu quo*, on pouvait en effet affirmer que la révision de 2008 avait bien eu pour effet

de rendre impossible le recours partiel au 49.3. En revanche, il nous semblait que la loi organique restreignît la temporalité du recours désormais intégral au 49.3 : l'article 42 de la LOLF précitée rend impossible tout recours au 49.3 sur l'ensemble du texte avant la mise en discussion de la deuxième partie du projet de loi de finances, et l'utilisation du 49.3 sur la seule première partie du projet de loi de finances semble désormais exclue par la nouvelle rédaction du texte constitutionnel : il découlait donc de la combinaison des dispositions constitutionnelles et organiques qu'un recours intégral ne pourrait désormais intervenir qu'à compter de la mise en discussion de la deuxième partie. La preuve en était que lorsque la loi organique exige un *vote* avant de pouvoir passer à l'examen de la partie suivante comme c'est le cas de la première partie du PLFSS²⁵ (et jusqu'à 2023 des deux premières parties du PLFSS), la Première ministre avait bien attendu que le vote intervienne avant de déclencher le 49.3 sur la partie suivante. En octobre 2022, les deux premières parties du projet de loi de financement pour 2023 avaient ainsi été rejetées par l'Assemblée nationale en première lecture, avant que la Première ministre déclenche le 49.3 sur la troisième partie.

Selon nous, elle aurait cependant dû attendre la mise en discussion de la *dernière* partie pour le faire. Dès lors que la Constitution restreignait depuis 2008 l'usage du 49.3 en matière financière et sociale à l'intégralité du projet de loi, alors le Premier ministre ne pouvait engager la responsabilité de son Gouvernement qu'à compter du moment où la loi organique permettait qu'une adoption de l'ensemble de la loi fût possible, c'est-à-dire à compter de l'ouverture de la discussion de la dernière partie du projet de loi de finances ou de financement. De la sorte, la règle établie

22. Voir notamment P. Avril, J. Gicquel, J.-É. Gicquel, *Droit parlementaire*, 6^e édition, Paris, LGDJ, 2021, p. 351 ; A. Baudu, *Droit des finances publiques*, 4^e édition, Paris, Dalloz, 2023.

23. Saisine du Conseil constitutionnel sur la loi de finances pour 2023 par les députés de l'intergroupe NUPES, 17 décembre 2022, p. 3.

24. On en trouvera un résumé dans M. Carpentier, « Le recours à l'article 49, alinéa 3 de la Constitution en matière financière », *Revue du droit fiscal*, n° 11-12, 2023, p. 14-15.

25. Article LO 111-7-1, alinéa 2 du code de la sécurité sociale.

par la jurisprudence 79-110 DC était bien maintenue – *« pas de 49.3 sur l'ensemble sans adoption préalable de la première partie »* –, mais son palliatif (le « 49.3 partiel ») était désormais évincé par la nouvelle rédaction du troisième alinéa de l'article 49, de sorte que l'adoption de la première partie ne pouvait, par la force des choses, que provenir d'un vote.

Dans ses décisions précitées, le Conseil constitutionnel n'a pas fait droit à ce raisonnement, pour des raisons somme toute assez compréhensibles. Les travaux préparatoires de la révision de 2008 manquaient de clarté²⁶; et surtout les conséquences d'une telle restriction d'usage du 49.3 en matière financière auraient été problématiques en période de fait majoritaire relatif, puisque rien n'aurait plus pu empêcher le rejet, par une majorité de circonstance, de la première partie, lequel entraîne, on l'a vu, le rejet du texte. Il est donc assez compréhensible que le Conseil constitutionnel ait choisi de conserver en l'état sa jurisprudence antérieure, et ait jugé, usant d'une formule désormais classique, que *« la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 n'a pas modifié les conditions dans lesquelles la responsabilité du Gouvernement peut être engagée sur le vote d'une loi de finances ou d'une loi de financement de la sécurité sociale »*.

II. Des modifications nécessaires

A. La dévitalisation du débat budgétaire à l'Assemblée nationale

La décision n° 79-110 DC avait été prise avec le motif louable de renforcer ce qu'on n'appelait pas encore la clarté et la sincérité du débat

parlementaire sur le projet de loi de finances, avec notamment un rôle essentiel joué par l'article d'équilibre : afin de permettre aux députés (ainsi qu'aux sénateurs d'ailleurs) de savoir en connaissance de cause l'impact économique et financier des crédits votés en deuxième partie, il importait qu'ils se prononcent sur l'article d'équilibre. Pour reprendre la formule d'André Ségalat²⁷, rapporteur de la décision n° 79-110 DC, *« si l'article d'équilibre est rejeté, le Parlement sera aveugle pour la suite de son examen »*. Il apparaissait donc essentiel que les députés se prononcent sur l'article d'équilibre et donc sur la première partie, et que soit préservé leur pouvoir d'adopter (ou de rejeter) cet article, quand bien même celui-ci ne contraindrait pas la discussion de la deuxième partie.

Mais considérons l'état actuel de la discussion budgétaire en première lecture à l'Assemblée nationale. En 2022, la Première ministre avait certes laissé la discussion de chacune des deux parties du projet de loi de finances pour 2023 se poursuivre au cours de plusieurs séances avant d'engager la responsabilité de son Gouvernement. Il en avait été de même pour la quatrième partie du projet de loi de financement de la sécurité sociale. En 2023 en revanche, le 49.3 sur la première partie du projet de loi de finances a été déclenché dès la mise en discussion des articles (juste après le débat sur la dette); de la même manière, en ce qui concerne le PLFSS, le 49.3 a été mis en œuvre dès l'ouverture de la discussion de la deuxième partie (après, donc, le vote de la première), et quelques heures après l'ouverture de la discussion de la troisième et dernière partie. En nouvelle lecture, les choses sont encore plus mécaniques, la responsabilité étant engagée sur chaque partie dès l'ouverture de la discussion.

²⁶. On comparera utilement les rapports Warsmann et Hyst en première comme en deuxième lecture du projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la V^e République. Pour un résumé, nous nous permettons de renvoyer à M. Carpentier, *art. cit.*, p. 14.

²⁷. Il est notable que, bien que reconnaissant l'irrégularité de la procédure suivie au Parlement, le rapporteur invitait néanmoins le Conseil à rendre une décision de conformité en raison *« des conséquences qu'aurait une annulation »*. Sur ce point, on renvoie à la remarquable analyse de S. Salles, *Le conséquentialisme dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel*, Paris, LGDJ, 2016, p. 74-75 et p. 336-339.

Bien entendu, cela n'est que la conséquence de la politique obstructionniste suivie par les oppositions²⁸. Mais les règles de dessaisissement de l'Assemblée nationale posées par les articles 47 et 47-1 permettent d'y faire face efficacement, la réforme des retraites l'a d'ailleurs montré. Il demeure que cela fait deux ans que ce qui était conçu par le Conseil constitutionnel comme la raison d'être de la première partie de la loi de finances, à savoir l'article d'équilibre, n'est plus discuté en séance à l'Assemblée nationale, et il en va de même du titre 2 de la deuxième partie (anciennement troisième partie) du PLFSS. Certes, l'Assemblée adopte cet article, mais sans le discuter. Il n'a à vrai dire même plus la possibilité de le rejeter – on pourrait même soutenir qu'il n'est pas si évident que l'adoption d'une motion de censure ait nécessairement pour effet de *rejeter* le texte sur lequel la responsabilité a été engagée²⁹. Il en résulte une discussion budgétaire très largement dévitalisée, ce dont d'ailleurs le Gouvernement lui-même peut trouver à se plaindre³⁰. Il en va de même de la discussion du PLFSS. Rarement sous la V^e République l'adoption de la législation financière et sociale – lieu d'expérimentation de la rationalisation du parlementarisme s'il en est – a été aussi robotique. Du point de vue de l'Assemblée nationale, il n'est pas évident que les 10 recours annuels au « 49.3 » soient considérablement plus enviables qu'une mise en œuvre par ordonnances des projets de loi de finances et de financement... De l'adoption sans vote, on est passé à l'adoption sans discussion, ou si peu.

B. Changer la loi organique, modifier la jurisprudence

C'est pourquoi il nous semble qu'une modification de la loi organique s'impose, du moins si l'on souhaite que les dispositions essentielles de la première partie de la loi de finances ou de financement fassent l'objet d'une discussion sérieuse en séance à l'Assemblée nationale. Tant l'article 42 de la LOLF que l'article LO 111-7-1 du code de la sécurité sociale devraient exiger désormais non plus une adoption de la première partie, mais un vote, c'est-à-dire une mise aux voix de cette dernière, préalable indispensable à la mise en discussion de la première partie. Bref, il s'agirait d'en revenir à la règle initialement posée par le décret-loi de 1956 et l'ordonnance de 1959 (à ceci près que la première partie ferait l'objet d'un vote d'ensemble, le cas échéant précédé d'une seconde délibération). Une telle modification de la loi organique devrait logiquement pousser le Conseil constitutionnel à abandonner sa jurisprudence 79-110 DC, qui avait abouti à une interprétation « constructive »³¹ (voire *contra legem*) du mot « voter » dans la loi organique comme signifiant « adopter » – faute de quoi une telle modification de la loi organique ne servirait à rien.

On pourrait même aller plus loin et suggérer au Conseil constitutionnel de ne pas attendre une telle réforme de la loi organique, somme toute assez improbable. De même qu'en 1979, le Conseil avait interprété le mot « voter » à l'article 40 de

28. En 2022, près de 6 700 amendements avaient été déposés en séance en première lecture sur le projet de loi de finances pour 2023. Ce nombre s'est élevé à presque 10 000 en 2023 lors de l'examen en première lecture du projet de loi de finances pour 2024...

29. Pour une discussion de ce point, on se permet de renvoyer à M. Carpentier, *art. cit.*, p. 10-11.

30. En témoignent les conditions d'adoption de l'article 45 de la loi de finances pour 2024 (relatif à l'article 50-0 du code général des impôts et à ce qu'il est convenu d'appeler la « niche Airbnb »), introduit par mégarde par le Gouvernement au sein du texte adopté via le 49.3 en lecture définitive.

31. De ce point de vue, nous nous permettons de ne pas partager l'avis du professeur Rémi Pellet selon lequel « l'article 40 imposait, sans ambiguïté aucune, l'adoption de la première partie des LF avant leur seconde partie, ce qui n'avait pas été respecté en 1979 » (R. Pellet, « De la réforme des retraites à celle de la V^e République ? L'emballement politique des faiseurs de système (seconde partie) », *Droit social*, n° 9, 2023, p. 724).

l'ordonnance de 1959 comme signifiant « adopter » (fût-ce par une adoption sans vote, au moyen, donc, du « 49.3 »), il pourrait, par une sorte de chiasme, interpréter le mot « adopter » dans les dispositions organiques précitées comme signifiant « voter » ou « mettre aux voix », quand bien même ce vote aboutirait à un rejet.

En exigeant un *vote* – et non plus une *adoption* – sur chacune des parties du projet de loi de finances et de financement *sauf la dernière partie*, le législateur organique et le Conseil constitutionnel permettraient de s'assurer que l'ensemble des dispositions de la première partie du PLF et de la deuxième du PLFSS soient bien *discutées*, et que l'Assemblée puisse effectivement débattre des données générales de l'équilibre du budget de l'État et de celui des organismes de sécurité sociale. Ce faisant, les oppositions seraient mises face à leurs responsabilités et n'auraient aucune incitation à faire preuve d'obstruction – elles porteraient en effet alors la responsabilité du dessaisissement de l'Assemblée. De son côté, le Premier ministre ne pourrait plus recourir au 49.3 sur l'avant-dernière partie comme il le fait aujourd'hui – de même qu'il doit, dès aujourd'hui, prendre son mal en patience et attendre que la première partie – jusqu'à l'année dernière les deux premières parties ! – du projet de loi de financement initiale de la sécurité sociale soit votée, voire le cas échéant rejetée, avant de pouvoir actionner le 49.3 sur la partie suivante.

Par ailleurs, les conséquences d'un rejet de la première partie du PLF et de la deuxième du PLFSS seraient nulles dès lors que le Gouvernement disposerait toujours de la faculté de rétablir cette dernière dans le texte adopté *in fine* grâce au 49.3. Aujourd'hui, à l'Assemblée nationale comme au Sénat, le rejet de la première partie du projet de loi de finances entraîne le rejet du texte – et on peut

penser également de la deuxième partie du PLFSS, même si le Règlement de l'Assemblée nationale³² est moins loquace sur ce point, contrairement à celui du Sénat³³. Or on le sait, le rejet d'un texte budgétaire en première lecture par la chambre basse a longtemps joué le rôle d'une motion de censure déguisée dans notre histoire constitutionnelle et ce serait un acte politiquement lourd de conséquences, même si, juridiquement, il ne ferait pas obstacle à la transmission du texte au Sénat. Ici, le rejet de la pénultième partie serait une possibilité bien réelle, mais ne ferait pas obstacle à la mise en discussion de la dernière partie et à son adoption (ainsi qu'à celle de la partie rejetée) par le biais du 49.3.

L'Assemblée serait-elle pour autant « aveugle », comme le disait André Ségalat ? Dès lors que ses marges de manœuvre lors de l'examen des crédits sont de toute façon limitées, notamment par l'article 40 de la Constitution³⁴, même assoupli par la possibilité de compenser les charges entre programmes ouverte par l'article 47 de la LOLF, cette cécité nous apparaîtrait bien relative. Au moins n'aurait-elle pas été muette.

C. Trois objections

On peut néanmoins formuler trois objections à cette proposition :

En premier lieu, cette proposition inviterait le législateur organique tout comme le Conseil constitutionnel à opérer un revirement de pure circonstance. Avant 2022, les dispositions du troisième alinéa de l'article 49 de la Constitution n'avaient plus été mises en œuvre en matière budgétaire depuis 1992 – et elles ne l'avaient jamais été en matière sociale³⁵. L'épisode de majorité relative

³². Règlement de l'Assemblée nationale, art. 121-3.

³³. Règlement du Sénat, art. 47 bis-1 A.

³⁴. Sur ce point, v. L. Philip, *op. cit.*, p. 50.

³⁵. On laisse de côté l'engagement à deux reprises par Raymond Barre, en 1979, de la responsabilité de son Gouvernement sur le vote du 28 décembre 1979 portant diverses mesures de financement de la Sécurité sociale, qui n'est pas une loi de financement de la sécurité sociale au sens où nous l'entendons aujourd'hui, postérieurement à la révision constitutionnelle de 1996.

que nous connaissons est purement conjoncturel, et il semble oiseux de demander au législateur et au Conseil constitutionnel de revenir sur une règle plus que quarantenaire de notre droit public financier pour faire face à une situation finalement assez rare. Cependant, non seulement on peut douter que l'effritement du fait majoritaire que nous connaissons aujourd'hui soit temporaire, mais de surcroît ce changement de jurisprudence ne ferait aucune différence en cas de retour de la majorité absolue à l'Assemblée nationale en 2027 ; dans un tel cas, la première partie du PLF est mise aux voix et elle est toujours largement adoptée, même en cas de majorité frondeuse ou contestataire (le vote contre le budget ayant toujours été une ligne rouge). En cas de retour du fait majoritaire absolu, l'exigence d'un vote ne changerait donc rien, puisque ce vote a en pratique toujours lieu lorsque le Président de la République dispose d'une majorité absolue à l'Assemblée nationale.

Une seconde objection³⁶ tiendrait au risque que la suppression du « 49.3 partiel » ferait peser sur l'adoption du projet de loi de finances en permettant à une majorité de circonstance de voter une motion de rejet préalable et de rejeter ainsi

l'ensemble du projet de loi. Pour un texte de loi ordinaire³⁷, la mise en œuvre du « 49.3 » permet de neutraliser une telle manœuvre ; à l'heure actuelle, la possibilité pour le Premier ministre d'y recourir sur la première partie de la loi de finances aboutit également à ce résultat. En revanche, s'il ne peut plus désormais avoir recours au « 49.3 » avant la mise en discussion de la deuxième partie, il perd tout moyen de prévenir l'adoption d'une motion de rejet, et par conséquent le rejet par l'Assemblée nationale de la loi de finances, avec les conséquences politiques dramatiques qui en résultent. Cette objection, pour être convaincante, n'en est pas pour autant dirimante. On peut ainsi faire remarquer que l'adoption par l'Assemblée nationale d'une motion de procédure³⁸ entraînant le rejet d'un texte voulu par le Gouvernement³⁹ est un fait extrêmement rare, puisqu'on compte seulement quatre occurrences sous la V^e République⁴⁰. La dernière en date a certes fait couler beaucoup d'encre. De surcroît, aucune motion de ce type n'a été adoptée contre une loi de finances, et le Premier ministre n'a jamais eu recours au 49.3 afin d'y faire échec. Par ailleurs, on relèvera que l'hypothèse d'une motion de rejet non neutralisable par le recours au 49.3 existe déjà en matière

36. Je remercie très sincèrement le Professeur Michel Lascombe de l'avoir soulevée lors du colloque du 19 janvier 2024.

37. Ainsi, en octobre 1960, le Premier ministre Michel Debré activa le « 49.3 » sur la loi de programmation militaire pour faire obstacle au vote d'une motion de renvoi en commission, ce qui ne manqua pas de susciter une vive controverse (AN, 2^e séance du 19 octobre 1960, *JORF* Débats AN, 20 octobre 1960, p. 2647-2648). De même, en février 2003, lors de l'examen du projet de loi sur l'élection des conseillers régionaux, le Premier ministre Jean-Pierre Raffarin engagea la responsabilité du Gouvernement alors qu'une exception d'irrecevabilité déposée lors de la séance précédente devait être examinée (AN, 3^e séance du 22 févr. 2003, *JORF* Débats AN, 12 févr. 2003, p. 1192).

38. Aujourd'hui, la seule motion de procédure susceptible d'entraîner le rejet pur et simple par l'Assemblée nationale du texte en discussion est la motion de rejet préalable, résultat de la « fusion » opérée par la résolution du 27 mai 2009 de la question préalable et de l'exception d'irrecevabilité (qui ont toujours cours au Sénat). V. Règlement de l'Assemblée nationale, art. 91 al. 5 et Règlement du Sénat, art. 44 al. 3 et 4 (points 2 et 3).

39. Il en va autrement des textes inscrits en niche parlementaire. On passe également sur l'usage de la question préalable au Sénat, parfois mise en œuvre afin d'accélérer l'examen d'un texte auquel le Gouvernement est favorable (« 49.3 sénatorial »).

40. Ces quatre occurrences sont : le 30 novembre 1978 (adoption en première lecture d'une exception d'irrecevabilité à l'encontre d'un projet de loi de transposition d'une directive communautaire) ; le 9 octobre 1998 (adoption en première lecture d'une exception d'irrecevabilité à l'encontre de la proposition de loi relative au pacte civil de solidarité) ; 13 mai 2008 (adoption en deuxième lecture d'une question préalable à l'encontre du projet de loi sur les organismes génétiquement modifiés) ; et enfin le 11 décembre 2023 (adoption en première lecture d'une motion de rejet préalable à l'encontre du projet de loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration). Dans aucun cas l'adoption de la motion de procédure n'a fait obstacle à l'adoption sous une forme ou une autre du texte : en 1978, les dispositions du projet de loi furent incorporées au projet de loi de finances rectificative (procédé validé par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 78-100 DC du 29 décembre 1978, *Dernière loi de finances rectificative pour 1978*) ; en 1999, un nouveau texte fut déposé et adopté ; en 2008 et 2023, le Gouvernement convoqua une commission mixte paritaire.

de loi de financement de la sécurité sociale. Dès lors que sa première partie doit faire l'objet d'un vote, l'adoption d'une telle motion ne peut être prévenue par l'engagement de la responsabilité du Gouvernement. À vrai dire, même en période de majorité relative, une telle adoption est trop peu vraisemblable pour que le Gouvernement ait vraiment à se plaindre de l'impossibilité d'avoir recours au « 49.3 »⁴¹. Enfin, l'effet politique qui s'attache à un rejet de la loi de finances après discussion au fond n'est en tout état de cause pas le même que celui qui fait suite à l'adoption d'une motion de procédure *in limine litis*. Il est douteux que le Gouvernement y voie une forme de motion de censure déguisée, et, la navette pouvant se poursuivre, on peut penser qu'il y verrait même l'opportunité de gagner du temps, en transmettant sans désenclaver son texte au Sénat.

Une troisième objection pourrait être soulevée contre une réécriture prétorienne des dispositions organiques, dont nous avons indiqué qu'elle pourrait être souhaitable en cas d'inaction du législateur organique. N'est-ce pas là inviter le Conseil constitutionnel à se faire législateur organique à la place du législateur organique ? À l'heure où l'on voit réapparaître des accusations (tout à fait infondées à notre sens) de gouvernement des juges, n'est-ce pas inopportun ? On peut néanmoins faire remarquer que le Conseil constitutionnel a lui-même pu réécrire les dispositions d'une loi organique à diverses reprises, à commencer par la décision

n° 79-110 DC elle-même. Plus récemment, dans sa décision n° 2022-836 DC du 10 mars 2022, il a jugé que les dispositions de l'article LO 111-7-1 du code de la sécurité sociale, qui disposent que le PLFSS initial ne peut être mis en discussion avant l'*adoption* de la nouvelle loi d'approbation des comptes (l'ex-première partie du PLFSS), devaient s'interpréter comme exigeant seulement un *examen en première lecture* du projet de loi d'approbation des comptes. Cette solution, parfaitement logique⁴² en ce qu'elle aligne le régime de la loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale avec celui de la loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année (anciennement appelée « loi de règlement »⁴³), montre bien que le Conseil constitutionnel n'hésite pas, lorsque cela lui paraît opportun, à interpréter la loi organique, tant texte de référence (comme en 1979) que texte objet du contrôle (comme en 2022), avec une liberté parfois empreinte de créativité⁴⁴.

Bien entendu, si le Conseil opérait une telle modification de sa jurisprudence, il conviendrait qu'elle fasse l'objet d'une modulation dans le temps (comme le Conseil constitutionnel l'admet en contrôle *a priori* depuis sa décision OGM de 2008⁴⁵) afin que les dispositions des Règlements des Assemblées puissent être modifiées en conséquence, et que ne soit pas censurée la loi de finances ou de financement qui aurait fait l'objet d'un 49.3 partiel sur l'avant-dernière partie.

41. Ainsi, le 17 octobre 2023, une motion de rejet préalable déposée par les députés de la France insoumise lors de l'examen de première lecture du projet de loi de finances pour 2024 fut très nettement rejetée (*JORF* Débats AN, 18 oct. 2023, p. 9118) ; il en alla de même de la motion de rejet préalable discutée le 24 octobre 2023 lors de l'examen en première lecture du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2024 (*JORF* Débats AN, 25 oct. 2023, p. 9293). Dans ce dernier cas, le recours au « 49.3 » étant impossible sur la première partie du texte, la Première ministre n'aurait pas pu y avoir recours pour faire échec à cette motion.

42. Le Gouvernement a d'ailleurs eu tout lieu de s'en féliciter lorsque la loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale pour l'exercice 2022 a été rejetée en première lecture par l'Assemblée nationale et le Sénat en juin et juillet 2023.

43. La « rebaptisation » de la loi de règlement résulte de l'article 2 de la loi organique n° 2021-1836 du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques.

44. Il est d'ailleurs intéressant de noter que sur *Légifrance*, l'article LO 111-7-1 du code de la sécurité est indiqué comme « modifié » non seulement par la loi organique de 2022, mais également par la décision du 10 mars 2022 du Conseil constitutionnel, comme s'il s'agissait dans les deux cas de la même opération normative...

45. Cons. const., déc. n° 2008-564 DC du 19 juin 2008, *Loi relative aux organismes génétiquement modifiés*, cons. 58.

Pierre Lalumière écrivait en 1980, peu de temps après le coup de tonnerre du 24 décembre 1979 : « *en matière financière et budgétaire, les questions de fond sont posées et résolues grâce à des débats de procédures qui acculent les assemblées à prendre des décisions* »⁴⁶. La jurisprudence 79-110 DC avait ainsi entendu rappeler l'importance d'une question de fond (la détermination des données de l'équilibre budgétaire) au moyen d'une règle de procédure : l'Assemblée devait se prononcer sur l'article d'équilibre, et si elle le rejetait, l'examen du budget ne pouvait se poursuivre.

Pour les raisons exposées plus haut, cette jurisprudence nous semble avoir fait son temps. Il importe de revaloriser le débat parlementaire à l'Assemblée nationale – certes malmené de toutes parts aujourd'hui – en matière budgétaire et sociale, et notamment de permettre aux parlementaires de

discuter de l'article (ou s'agissant du PLFSS des articles) d'équilibre, qui constitue selon les mots du Conseil lui-même, la raison d'être de l'avant-dernière partie du texte. En neutralisant les conséquences d'un rejet de cette pénultième partie, on éviterait de donner aux oppositions un pouvoir de nuisance ou d'obstruction trop important. Mais en rendant impossible le 49.3 partiel, on obligerait le Gouvernement à prendre la discussion budgétaire davantage au sérieux qu'il ne le fait actuellement.

Bien entendu, nous ne nous attendons nullement à ce que ces propositions soient mises en œuvre à court ou moyen terme. Il demeure que la doctrine, souvent accusée – non sans raison – de vitupérer depuis sa tour d'ivoire, a le devoir de formuler des propositions concrètes. Tel est en tout cas le sens de la présente contribution.

⁴⁶ P. Lalumière, « Un domaine nouveau de l'intervention du Conseil constitutionnel : les dispositions constitutionnelles à caractère financier et budgétaire », *Pouvoirs*, n° 13, 1980 (réed. 1991), p. 57.