



...la proposition de loi constitutionnelle visant à

ABROGER L'ARTICLE 40 DE LA CONSTITUTION

Objet d'une **attention politique et médiatique renouvelée** dans le cadre des débats récents sur la réforme des retraites, l'irrecevabilité financière des initiatives législatives d'origine parlementaire au titre de l'article 40 de la Constitution est parfois critiquée pour les contraintes dans lesquelles elle enserme la capacité des parlementaires à légiférer sur des questions ayant des incidences financières. C'est dans ce cadre que s'inscrit la présente proposition de loi, portée par Éric Bocquet, Pascal Savoldelli et le groupe communiste, républicain, citoyen et écologiste (CRCE), qui prévoit l'abrogation pure et simple de l'article 40 de la Constitution.

Conformément à la position constante du Sénat comme de l'Assemblée nationale, **la commission a rejeté cette initiative**. Soucieuse de l'équilibre des comptes publics et des institutions, la commission a souhaité le maintien dans la Constitution de cette disposition que la plupart des régimes comparables à notre République partagent. Elle n'a au surplus **pas jugé souhaitable de retenir d'éventuelles amodiations** de l'article 40 de la Constitution, les jugeant hasardeuses, satisfaites par le droit ou la pratique en vigueur, ou relevant du seul règlement des assemblées.

En conséquence, sur proposition du rapporteur, **la commission n'a pas adopté la proposition de loi constitutionnelle**.

1. UNE CONTRAINTE PROCÉDURALE DONT L'APPLICATION EST CRITIQUÉE

Aboutissement d'une histoire politique et constitutionnelle entamée au début du XX^{ème} siècle et fruit d'un choix délibéré du constituant de 1958, l'article 40 de la Constitution **restreint l'initiative parlementaire dès lors qu'elle est coûteuse pour les finances publiques**. S'il permet la compensation de la diminution de ressources publiques par un « gage », il proscrie toute création ou aggravation d'une charge publique par une initiative parlementaire.

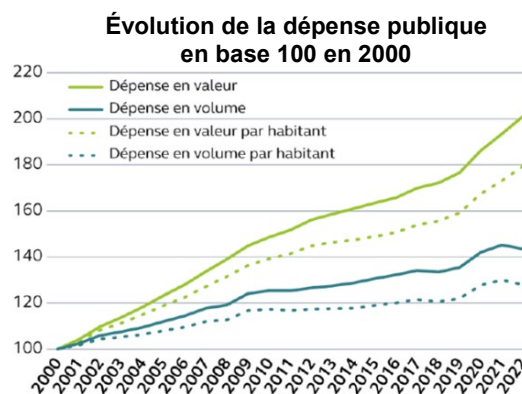
Bien qu'inchangée depuis 1958, cette disposition a été **rendue plus rigoureuse dans son application**, au sein de chacune des assemblées, à la suite de la décision du Conseil constitutionnel n° 2006-544 DC du 14 décembre 2006. L'application de l'article 40 de la Constitution est dès lors régulièrement critiquée, y compris par des parlementaires issus de formations politiques distinctes.

L'exception d'irrecevabilité financière invoquée à l'endroit de propositions de loi a récemment donné lieu à de **vifs débats politiques**, dans un contexte marqué par une majorité devenue relative à l'Assemblée nationale. La présente proposition de loi entend, à cet égard, à apporter une réponse, selon ses auteurs, à « *l'actualité récente de cet outil du parlementarisme rationalisé* » et « *l'absurdité* » supposée de ses modalités d'application.

2. UNE ABROGATION IMPOSSIBLE, UN ASSOUPPLISSEMENT AVENTUREUX : LE NÉCESSAIRE REJET DE LA PROPOSITION DE LOI

Disposition similaire à ce que connaissent d'autres régimes constitutionnels comparables et désormais bien intégrée à la pratique des parlementaires, l'article 40 de la Constitution ne saurait être abrogé.

D'une part, comme l'a relevé la Cour des comptes dans son rapport de juillet 2023 sur la situation et les perspectives des finances publiques, « depuis plus de deux décennies, la dépense publique en France s'inscrit en constante augmentation, sans période durable de reflux¹. » L'abrogation de l'article 40 de la Constitution dans ce contexte budgétaire paraîtrait ainsi **particulièrement contradictoire avec les objectifs que la France se donne quant au sérieux de la gestion de ses comptes publics.**



Source : Cour des comptes

D'autre part, une **abrogation de l'article 40 de la Constitution reviendrait à une modification profonde des équilibres institutionnels** instaurés par celle-ci. Elle **ébranlerait l'édifice du parlementarisme rationalisé dans son ensemble** et remettrait en cause le légitime privilège de l'exécutif, qui dispose de l'administration, en matière budgétaire. Sur le plan pratique, une telle abrogation paraîtrait de surcroît **particulièrement malvenue dans le contexte politique que traversent nos institutions**, caractérisé par l'existence d'une majorité relative à l'Assemblée nationale.

Enfin, **aucune des pistes d'assouplissement parfois évoquées n'a paru souhaitable à la commission.** Ainsi, l'exemption des propositions de loi du mécanisme d'irrecevabilité, la qualification des charges et ressources concernées ou l'ouverture de la compensation des charges ont semblé **hasardeuses, voire dangereuses pour la bonne tenue des discussions budgétaires.** L'amélioration des procédures actuellement en vigueur, en particulier par le renforcement de la motivation des décisions d'irrecevabilité ainsi que par la formalisation d'une voie de recours, a paru **satisfaite par la pratique ou relever du règlement des assemblées.**

Sur la proposition du rapporteur, la commission n'a pas adopté la proposition de loi constitutionnelle.

En conséquence, en application du premier alinéa de l'article 42 de la Constitution, la discussion portera en séance sur le texte initial de la proposition de loi.

POUR EN SAVOIR +

- « La recevabilité financière des amendements et des propositions de loi au Sénat », rapport d'information n° 263 (2013-2014) de Philippe Marini, déposé le 7 janvier 2014 ;
- Rapport d'information n° 5107 (XVème législature) sur la recevabilité financière des initiatives parlementaires et la recevabilité organique des amendements à l'Assemblée nationale d'Éric Woerth, déposé le 23 février 2022.



François-Noël Buffet

Président de la commission

Sénateur
(Les Républicains)
du Rhône



Stéphane Le Rudulier

Rapporteur

Sénateur
(Les Républicains)
des Bouches-du-Rhône

Commission des lois constitutionnelles,
de législation, du suffrage universel
du Règlement et d'administration générale

<http://www.senat.fr/>

[commission/loi/index.html](http://www.senat.fr/commission/loi/index.html)

Téléphone : 01.42.34.23.37

Consulter le dossier législatif :

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pp122-732.html>

¹ Cour des comptes, « La situation et les perspectives des finances publiques », juin 2023, p. 93.