

Irrecevabilité financière de la PPL LIOT n° 1164 abrogeant le recul de l'âge effectif de départ à la retraite et proposant la tenue d'une conférence de financement du système de retraite

I.– La PPL 1164 est manifestement et notoirement irrecevable

Revenant sur la réforme des retraites portée par la loi n° 2023-270 du 14 avril 2023 de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023, la PPL 1164 propose, en son article 1^{er}, l'abrogation :

- du report de deux ans de l'âge légal de la retraite à 64 ans ;
- et de l'accélération de l'augmentation de la durée de cotisation pour bénéficier d'une retraite à taux plein.

Il ne fait aucun doute que cette PPL constitue ainsi l'aggravation manifeste et notoire d'une charge publique.

Toutes les initiatives parlementaires ayant pour objet d'ouvrir des droits supplémentaires en matière de pensions de retraite et ayant fait l'objet d'une saisine en application de l'article 89-4 ont fait l'objet à ce titre d'une décision d'irrecevabilité, sans aucune exception :

- décision du bureau de la commission des finances du 20 décembre 2001 sur une PPL tendant à ouvrir le droit à la retraite à taux plein pour les salariés ayant cotisé 40 annuités avant d'atteindre l'âge de 60 ans ;
- décision du bureau de la commission des finances du 11 mars 2003 sur une autre PPL ayant exactement le même objet ;
- décision du 13 janvier 2010 du président de la commission des finances M. Didier Migaud sur une PPL relative à l'extension du régime de retraite complémentaire obligatoire aux conjoints et aides familiaux de l'agriculture ;
- décision du 8 octobre 2013 du président de la commission des finances M. Gilles Carrez sur certaines modifications apportées par la commission des affaires sociales au projet de loi garantissant l'avenir et la justice du système de retraites.

Les rapports des présidents successifs de la commission des finances sur l'exercice de la recevabilité financière sont sans appel sur ce sujet :

- en 2006, Pierre Méhaignerie précisait que « *Les ouvertures de droits sociaux sont toujours créatrices de charge pour les régimes sociaux qui doivent assumer la couverture de*

nouveaux ayants droit. [...] *Il n'est pas davantage possible à un parlementaire d'abaisser l'âge de départ à la retraite* »¹ ;

– en 2012, Jérôme Cahuzac soulignait que « *serait ainsi irrecevable l'amendement qui propose [...] d'abaisser l'âge de la retraite, abaissement ayant pour effet de déclencher plus tôt et donc pour plus longtemps le versement de la pension par le régime de retraite.* »² ;

– en 2022, Éric Woerth formulait, s'agissant du versant « Touraine » des règles d'âge de notre système de retraite, que « *dans le système actuel, un assuré doit atteindre un âge fixe pour obtenir une pension à taux plein. Tout amendement qui fixerait ce seuil à un niveau inférieur devrait être déclaré irrecevable* »³.

L'irrecevabilité financière est jugée sans considération des montants de charge ou recettes publiques en cause. Ainsi, le président Gilles Carrez, saisi en application de l'article 89-4 du Règlement de l'Assemblée nationale par le président de la commission du développement durable, **a déclaré irrecevable**, le 5 juillet 2016, **un article** d'une proposition de loi relative à la régulation, à la responsabilisation et à la simplification dans le secteur du transport public particulier de personnes en ce qu'il créait une charge pour les chambres de métiers et de l'artisanat en leur confiant **l'organisation des examens visant à constater les conditions d'aptitude professionnelle pour la conduite des taxis et des voitures de transport avec chauffeur**.

Cette charge d'organisation d'examens d'aptitude apparaît bien limitée par rapport au coût de l'article 1^{er} de la PPL 1164. On peut estimer qu'à horizon 2027, la mise en œuvre de cette PPL dégraderait le solde du système de retraite de 7,9 milliards d'euros (de façon quasi-paritaire en charges supplémentaires et en pertes de recettes selon le programme de stabilité 2023-2027). Cette dégradation du solde atteindra 13 à 15 milliards d'euros en 2030.

Il est paradoxal que le groupe LIOT, qui considère recevable un PPL aussi coûteuse, ait lui-même soulevé le 2 mai dernier en la personne de Paul Molac l'irrecevabilité d'une PPL créant des charges légères et potentielles en invoquant l'article 89-4 de notre Règlement sur le texte visant à rendre obligatoire le pavoisement des drapeaux français et européen sur le fronton des mairies.

¹ Rapport du 5 juillet 2006 présenté par M. Pierre Méhaignerie, président de la commission des finances, de l'économie générale et du plan, page 54.

² Rapport d'information du 21 février 2012 présenté par M. Jérôme Cahuzac, président de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, page 91.

³ Rapport d'information du 23 février 2022 présenté par M. Éric Woerth, président de la commission des Finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, page 67.

II.– L'irrecevabilité de la PPL n° 1164 ne peut en rien être effacée par une quelconque disposition de compensation (« gage de charge »)

Comme l'a rappelé en 2012 le président Cahuzac, « la rédaction de l'article 40 [de la Constitution]... aboutit à traiter de manière différente diminution des ressources publiques [au pluriel] et création ou aggravation d'une charge publique [au singulier] : s'il est possible de gager une perte de recettes, une telle compensation est proscrite en matière de charge »⁴.

Il cite alors le Conseil constitutionnel, qui a jugé – notamment dans sa décision n° 85-203 DC du 28 décembre 1985 – que l'article 40 de la Constitution « fait obstacle à toute initiative se traduisant par l'aggravation d'une charge, fut-elle compensée par la diminution d'une autre charge ou par une augmentation des ressources publiques »⁵.

Le président Éric Woerth a confirmé ce raisonnement en 2022 par ces propos : « la rédaction de l'article 40 de la Constitution permet de compenser la diminution d'une recette publique par l'augmentation d'une autre ressource publique. L'utilisation du singulier pour la charge publique signifie à l'inverse qu'une charge s'apprécie à son échelle seulement : l'irrecevabilité d'une charge est absolue, c'est-à-dire qu'une charge ne peut être compensée »⁶.

En complément, dans la mesure où l'article 1^{er} de la PPL 1164 limite la durée des carrières professionnelles pendant laquelle sont perçues les cotisations sociales, il entraîne des pertes de recettes pour les comptes sociaux. Or, une initiative parlementaire ne peut prévoir de telles pertes de recettes que si elles sont compensées par une augmentation à due concurrence des ressources publiques. **La PPL 1164 ne prévoit pas une telle compensation des recettes publiques, son article 1^{er} est donc irrecevable sur ce fondement également.**

Au-delà du fait que le gage de charge de la PPL 1164 est inopérant à la rendre recevable et qu'elle est dépourvue d'un gage de recettes, **il est illusoire de prétendre compenser par un simple « gage tabac » le surcroît de dépenses et les pertes de recettes pour la sécurité sociale qui résulteraient de la proposition de loi.** Les recettes du droit de consommation sur les tabacs ne dépassent pas 14 milliards d'euros en 2022. Pour compenser l'ensemble du surcroît budgétaire par ce « gage », **il faudrait donc plus que doubler la recette des droits sur les tabacs, et augmenter de 90% le prix du paquet de cigarettes (avant TVA) !** Le gage proposé est donc non seulement juridiquement inopérant mais totalement fictif.

⁴ Rapport cité de Jérôme Cahuzac, page 102.

⁵ Décision n° 85-203 DC du 28 décembre 1985.

⁶ Rapport cité d'Éric Woerth, page 61.

III.– L’irrecevabilité de la PPL n° 1164 n’est en rien levée du fait que les dispositions de la réforme des retraites n’auraient pas à date produit d’effets financiers

La pratique jurisprudentielle constante, est qu’il ne suffit pas, pour apprécier la recevabilité d’une initiative parlementaire, de confronter celle-ci au droit applicable au jour où l’initiative parlementaire est contrôlée, mais qu’**il convient d’examiner les états successifs du droit positif (droit en vigueur et droit à venir) et de voir dans quelle mesure l’initiative parlementaire propose une évolution plus favorable par rapport à ces états successifs du droit positif.**

Le rapport du président Carrez est sans appel sur ce sujet, précisant que « ***le droit existant ne correspond pas au droit ayant existé. Les initiatives parlementaires proposant le retour à un ancien état du droit ne sont pas recevables si elles créent une charge ou diminuent sans compensation des ressources publiques par rapport au droit existant en vigueur.*** »⁷

⁷ Rapport d’information du 22 février 2017 présenté par M. Gilles Carrez, président de la commission des Finances, de l’économie générale et du contrôle budgétaire, page 48. **En page 53 de son rapport, Éric Woerth a une formule analogue.**

IV.– Le fait que la PPL 1164 ait pu être déposée ne prouve en rien sa recevabilité

Afin de permettre la publication des initiatives parlementaires, il est de pratique constante que le Bureau de l'Assemblée ou « *certaines de ses membres délégués par lui à cet effet* » autorisent la publication et la distribution de toutes les propositions de loi de tous les députés. La probabilité de leur inscription à l'ordre du jour et, *a fortiori*, de leur adoption (sans parler de leur promulgation) est bien plus faible que celle des projets de loi. Lors de la XV^e législature, plus de 2 000 propositions de lois ont été déposées, et sans doute moins d'un cinquième d'entre-elles ont été examinées.

Ce n'est donc pas au niveau de sa publication qu'est jugée la recevabilité financière d'une PPL, même si **la présence dans la PPL 1164 d'un gage de charge à son article 3 constitue *a contrario* l'indice, sinon la preuve**, que les membres du Bureau qui en ont autorisé le dépôt ont considéré **qu'elle créait ou aggravait une charge publique, et était donc irrecevable** au regard de l'article 40 de la Constitution.

Le président Carrez est parfaitement clair à ce titre : « *conformément à une tradition parlementaire bien établie, la délégation du Bureau chargée de l'examen de la recevabilité financière admet la recevabilité d'une proposition de loi qui crée ou qui aggrave une charge publique, si celle-ci est assortie d'un gage de compensation. Il s'agit clairement d'une contradiction avec la règle de non-compensation des charges entre elles, contradiction qui se justifie par la volonté de ne pas empêcher la publication de ces textes. La proposition ainsi publiée n'est pas pour autant purgée de son irrecevabilité et son éventuelle inscription à l'ordre du jour ouvre la possibilité de son contrôle incident.* »⁸

Le président Woerth a formulé ces éléments de la façon suivante : « *Conformément à une tradition établie et favorable à l'initiative parlementaire, la délégation du Bureau tolère l'inscription à l'ordre du jour de propositions de loi dont l'adoption aurait pour conséquence une violation des dispositions de l'article 40 de la Constitution en aggravant une charge publique. Pour cela, il suffit que la proposition de loi considérée comporte un gage de charge, manifestant que le fait que la charge qu'elle comporte a été repérée, mais tolérée. La proposition ainsi publiée n'est pas pour autant purgée de son irrecevabilité et son éventuelle inscription à l'ordre du jour ouvre la possibilité de son contrôle incident. En outre, cette tolérance n'est applicable que lors du dépôt de la proposition de loi. Dès que l'examen de la proposition de loi s'engage, les règles de droit commun de recevabilité s'appliquent.* »⁹

La tolérance du dépôt systématique des PPL, qu'on l'estime utile ou coupable, est ainsi clairement en infraction avec la dernière phrase de l'article 89-1 du Règlement de l'Assemblée qui dispose, s'agissant de ces PPL, que « lorsqu'il apparaît que leur adoption

⁸ Rapport de Gilles Carrez, page 22.

⁹ Rapport d'Éric Woerth, pages 28 et 29.

aurait les conséquences prévues par l'article 40 de la Constitution, le dépôt en est refusé ». Sans cette tolérance toutefois, le nombre des PPL distribuées serait fortement réduit.

En tout état de cause, **l'article 89-4 est le moyen permettant d'assurer un contrôle effectif** de la recevabilité financière des propositions de lois, et ce « *à tout moment* ». C'est **la force de rappel interne** à l'Assemblée nationale, qui permet une conciliation entre la publication des initiatives parlementaires et le respect de la jurisprudence du Conseil constitutionnel qui précise « *que le respect de l'article 40 de la Constitution exige qu'il soit procédé à un examen systématique de la recevabilité, au regard de cet article, des propositions et amendements formulés par les députés et cela antérieurement à l'annonce de leur dépôt et par suite avant qu'ils ne puissent être publiés, distribués et mis en discussion, afin que seul soit accepté le dépôt des propositions et amendements qui, à l'issue de cet examen, n'aient pas été déclarés irrecevables ; qu'il impose également que l'irrecevabilité financière des amendements et des modifications apportées par les commissions aux textes dont elles ont été saisies puisse être soulevée à tout moment* »¹⁰.

Invoquer la pratique de la mise en distribution et de la publication de toute PPL pour considérer que chacune d'entre elle est recevable au titre de l'article 89-4 du Règlement de l'Assemblée nationale et de l'article 40 de la Constitution **constitue un contre-sens absolu. Ce serait priver le contrôle parlementaire de la recevabilité financière de toute effectivité s'agissant des propositions de loi.** Ce serait renvoyer ce contrôle au Conseil constitutionnel alors que celui-ci exige, on l'a vu, que le contrôle parlementaire soit effectif et (très) préalable.

Le Conseil constitutionnel a jugé de façon réitérée, s'agissant des propositions de loi, que l'article 40 de la Constitution « *établit une irrecevabilité de caractère absolu et fait donc obstacle à ce que la procédure législative s'engage à l'égard de propositions de loi irrecevables* »¹¹ ; en conséquence, le Conseil exige « *qu'il soit procédé à un examen systématique de la recevabilité [financière] des propositions de loi [...] antérieurement à [...] leur dépôt [, mais aussi] que puisse être constatée, au cours de la procédure législative, l'irrecevabilité des propositions qui auraient, à tort, été déclarées recevables au moment où elles étaient formulées* ».

Et c'est bien parce que le premier contrôle n'est que théorique que les contrôles suivants doivent être extrêmement rigoureux.

L'irrecevabilité n'est pas systématiquement soulevée, mais à chaque fois que le Président de la commission des finances a été saisi sur une PPL créant une charge, il a prononcé l'irrecevabilité. Sur les 25 saisines au titre de l'article 89-4 depuis sa modification en 2009 (hors présidence Coquerel), 18 décisions d'irrecevabilités ont été rendues et 7 PPL ont été déclarées recevables, car ne créant pas de charge.

Et peu importe, dans ce contexte, que certaines lois promulguées trouvent leur origine dans une proposition de loi initialement lestée d'un gage de charge. Si tel est le cas, c'est que le Gouvernement – auquel l'article 40 attribue le monopole de la création ou de l'aggravation d'un charge publique – a endossé une telle création ou aggravation, notamment en n'ayant pas

¹⁰ Décision n° 2009-581 DC du 25 juin 2009

¹¹ Décision n° 78-94 DC du 14 juin 1978.

invoqué l'article 89-4 du Règlement de l'Assemblée nationale et que l'irrecevabilité n'a été soulevée par aucun député.

De jurisprudence constante, un tel endossement constitue d'ailleurs un motif de recevabilité des initiatives parlementaires. À ce titre, le président Woerth a précisé que « *les parlementaires ne sont pas autorisés à proposer des mesures législatives coûteuses pour une personne publique. Ce n'est que si le Gouvernement le propose lui-même ou en exprime l'intention que de telles possibilités d'évolutions de la législation peuvent être jugées recevables et sont alors soumises à discussion et à vote.* »¹²

¹² Rapport d'Éric Woerth, page 13.

V.– Pourquoi le contrôle du respect de l'article 40 est-il impératif et dans l'intérêt même du Parlement ?

L'article 40 de la Constitution, quoi qu'on en pense, constitue une protection pour nos finances publiques. Il est inutile d'illustrer, eu égard à la situation de nos finances publiques, à quel point il s'agit d'un sujet majeur d'intérêt général.

Cette protection n'est en rien une vue de l'esprit. Le contrôle de la recevabilité financière est appliqué, chaque année, sur des dizaines de milliers d'amendements et plusieurs milliers sont déclarés irrecevables. **Lors de la XV^e législature (2017-2022), pas moins de 16 319 amendements ont ainsi été déclarés irrecevables en tant que charge, soit plus de 3 000 amendements par an,** et 2 253 amendements ont été jugés irrecevables en ce qu'ils occasionnaient des pertes de recettes non gagées. Parmi les amendements « charges », **des centaines d'amendements aux projets de loi de financement de la sécurité sociale ont ainsi été déclarés irrecevables en ce qu'ils tendaient à améliorer des droits à retraite.** Il n'y a aucune raison de rendre une décision différente sur une proposition de loi ayant les mêmes effets.

Il est paradoxal que le président de la commission des finances considère que l'article 40 bride l'initiative parlementaire alors qu'il l'a déjà utilisé des centaines de fois depuis le début de sa présidence.

Si le contrôle du respect de cet article par le Parlement n'est plus effectif et indiscutable – comme il l'a longtemps été sous des majorités différentes –, faudrait-il envisager qu'un tiers (le Conseil constitutionnel ?) soit chargé du contrôle préalable de la recevabilité financière ? Il est évidemment hautement préférable pour le Parlement de faire la preuve indiscutable de son aptitude à l'autocontrôle plutôt que de voir l'organisation de ses travaux relever peu ou prou d'une autre institution.

Pour cela, **il faut que les autorités parlementaires concernées se montrent à la hauteur des tâches constitutionnelles qui leur sont confiées**, en agissant de façon impartiale dans l'application des règles juridiques qui encadrent l'action des pouvoirs publics. On assiste malheureusement à la remise en cause régulière, sinon systématique, des règles constitutionnelles (articles 40, mais aussi 49-3, 47-1...).

Le président Méhaignerie le disait en 2006 : *« l'application de l'article 40 ne peut [...] être acceptée de tous les députés que si elle est impartiale. Il n'y a donc pas de prise en considération de l'identité de l'auteur d'une initiative parlementaire : qu'il s'agisse d'un député de la majorité ou de l'opposition, la décision sera prise selon les mêmes critères. Il n'y a pas non plus de prise en considération de l'opportunité, sur le fond, de la disposition proposée : même si le Bureau ou le président de la commission des finances peuvent trouver la proposition ou l'amendement intéressants, ils doivent appliquer la Constitution. »*¹³

¹³ Rapport de Pierre Méhaignerie, page 10.

VI.– Est-il légitime que le signataire d'une proposition de loi soit juge de sa recevabilité financière en application de l'article 89-4 du Règlement de l'Assemblée nationale ?

L'article 89-4 du Règlement de l'Assemblée nationale précise que l'autorité compétente pour juger de la recevabilité financière invoquée sur le fondement de cet article est « *le président ou le rapporteur général de la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire ou un membre de son bureau désigné à cet effet* ».

Cette rédaction n'est pas explicite et il n'apparaît pas possible de lui donner une interprétation définitive en consultant les travaux parlementaires préalables à l'établissement du Règlement et à ses réformes. Elle ne précise pas si l'énumération porte un ordre de préséance et/ou si l'acteur de rang 2 ou 3 ne peut agir que par délégation de l'acteur de rang 1.

Elle ne dit pas non plus qui désigne le membre du bureau de la commission des finances, acteur de rang 3, alors même que l'article 89-1 du Règlement précise lui, au stade du dépôt des PPL, que l'autorité en charge d'apprécier la recevabilité est le Bureau de l'Assemblée ou « *certaines de ses membres délégués par lui à cet effet* ».

La rédaction en vigueur de l'article 89-4 du Règlement s'est substitué en 2009 à une version qui donnait la responsabilité de l'appréciation de la recevabilité financière au seul bureau de la commission des finances. Il s'agit d'un argument, c'est vrai, pour considérer que ce bureau n'est pas, car plus, compétent. Mais il ouvre la possibilité que ce soit le rapporteur général de la commission des finances qui soit saisi de la demande de recevabilité.

De facto, depuis cette réforme du 27 mai 2009, **seul le président de la commission des finances s'est prononcé au titre de l'article 89-4 de la Constitution, sauf une fois le 27 octobre 2015** (cf. tableau *infra*) où la décision a été rendue par le député Dominique Lefebvre, Vice-Président de la commission des finances, « *suppléant M. Gilles Carrez* », Président.

On relève toutefois que le président Coquerel est signataire de la PPL 1164. Ce constat pose la question de savoir **s'il est pertinent**, y compris juridiquement, **qu'il soit l'autorité en charge de juger de la recevabilité de cette PPL au titre de l'article 89-4 du Règlement** – dès lors que cet article prévoit que d'autres autorités peuvent prendre cette décision.

Annexe

Liste des décisions prises en application de l'article 89-4 du règlement de l'Assemblée nationale depuis la réforme du Règlement de 2009.

Origine de la saisine	Texte « attaqué »	Date de la décision	Sens de la décision
Secrétaire d'État à l'outre-mer	Amendements déposés en commission sur un projet de loi organique	20 juillet 2009	IRR charge (2 amendements)
Présidente de la commission des affaires culturelles et la députée Marie-Hélène Amiable	PPL vote à distance membres des conseils d'universités	17 septembre 2009	IRR charge (2 articles)
Député Jacques Dessallangre	PPL parité financement des écoles publiques et privées	25 septembre 2009	Incompétence (texte Sénat)
Président de la commission des lois	PPL simplification du droit	26 novembre 2009	IRR charge et LOLFSS (5 articles)
Président de la commission des affaires sociales	PPL extension du régime de retraite complémentaire obligatoire aux conjoints et aides familiaux de l'agriculture	13 janvier 2010	IRR charge (4 articles)
Présidente de la commission spéciale	PPL contre violence faite aux femmes	9 février 2010	IRR charges (3 articles)
Président de la commission des affaires sociales	PPL modernisation du congé maternité (extension de droits)	16 mars 2010	IRR charge (4 articles)
Président de la commission des lois	PPL sapeurs-pompiers	5 avril 2011	IRR charge (13 articles)
Présidente de la commission des affaires culturelles	PPL formation aux premiers secours	27 septembre 2011	Pas de charge : recevable
Président de la commission des lois	PPL réforme CT en Guadeloupe	3 octobre 2011	IRR charge (2 articles) <u>Irrecevabilité de la totalité de la PPL</u>
Président de la commission des lois	PPL urbanité réussie	3 octobre 2011	Pas de charge : recevable
Président de la commission des lois et députés François Brottes et Jean-Michel Clément	PPL simplification du droit	10 octobre 2011	IRR charge (4 articles)
Président de la commission des affaires sociales	PPL indemnisation accidents du travail et	15 novembre 2011	IRR charge (6 articles)

Origine de la saisine	Texte « attaqué »	Date de la décision	Sens de la décision
	maladies professionnelles		
Président de la commission des lois	PPLO transparence de la vie publique	18 novembre 2011	Pas de charge : recevable
Président de la commission des lois	PPL transparence de la vie publique	18 novembre 2011	Pas de charge : recevable
Président de la commission des lois	PPL rapprochement familial détenus	12 janvier 2012	Pas de charge : recevable
Président de la commission des lois	PPL assouplissement refonte carte intercommunale	24 janvier 2012	IRR charge (2 articles)
Président de la commission des lois	PPL formation gestes qui sauvent	4 octobre 2012	Pas de charge : recevable
Président de la commission des lois	PPL grands passages et évacuation forcée (gens du voyage)	23 novembre 2012	IRR charge (1 article)
Président de la commission des lois	PPL usage légal de la force par les FPO	26 novembre 2012	IRR charge (4 articles)
Député Bernard Accoyer	PJL retraites, modifications apportées par la commission des affaires sociales	8 octobre 2013	IRR charge (6 modifications)
Président de la commission des lois	PPL déclaration de domicile	14 avril 2014	Pas de charge : recevable
?	PPL lutte contre le système prostitutionnel, modification apportée par la commission spéciale	12 juin 2015	IRR charge (1 modification)
Président de la commission développement durable	PPL économie bleue	27 octobre 2015	IRR charge (1 article en partie) <u>Décision prise par un VP de la CF</u>
Président de la commission développement durable	PPL transport public de personne (VTC)	5 juillet 2016	IRR charge (1 article)
Président de la commission des finances	PPL réforme du courtage	19 janvier 2021	IRR charge (6 alinéas et certains mots de deux autres alinéas de l'article unique)
Majorité du bureau de la commission des finances	PPL EDF	9 février 2023	<i>Président Coquerel</i> Recevable (article 3 bis TRVe)
Député Paul Molac (LIOT)	PPL pavoisement	2 mai 2023	<i>Président Coquerel</i> Recevable