

État de la jurisprudence du Conseil constitutionnel sur le droit d'amendement

Source : services du Conseil constitutionnel (Juillet 2007)

Au cours de la période récente, la jurisprudence du Conseil constitutionnel relative aux conditions d'exercice du droit d'amendement a connu de sensibles inflexions : ce droit s'est vu opposer un certain nombre de limites.

La présente note fait le point sur le nouveau cadre jurisprudentiel issu notamment de la décision n° 2005-532 DC du 19 janvier 2006 dont les considérants 24 à 27 énoncent :

« 24. *Considérant qu'aux termes de l'article 6 de la Déclaration de 1789 : « La loi est l'expression de la volonté générale... » ; qu'aux termes du premier alinéa de l'article 34 de la Constitution : « La loi est votée par le Parlement » ; qu'aux termes du premier alinéa de son article 39 : « L'initiative des lois appartient concurremment au Premier ministre et aux membres du Parlement » ; que le droit d'amendement que la Constitution confère aux parlementaires et au Gouvernement est mis en œuvre dans les conditions et sous les réserves prévues par ses articles 40, 41, 44, 45, 47 et 47-1 ;*

*25. Considérant, d'une part, qu'il résulte de la combinaison des dispositions précitées que le **droit d'amendement** qui appartient aux membres du Parlement et au Gouvernement **doit pouvoir s'exercer pleinement au cours de la première lecture** des projets et des propositions de loi par chacune des deux assemblées ; qu'il ne saurait être limité, à ce stade de la procédure et dans le respect des **exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire**, que par les **règles de recevabilité** ainsi que par la nécessité, pour un amendement, de **ne pas être dépourvu de tout lien** avec l'objet du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie ;*

*26. Considérant, d'autre part, qu'il ressort également de l'économie de l'article 45 de la Constitution et notamment de son premier alinéa aux termes duquel : « Tout projet ou proposition de loi est examiné successivement dans les deux assemblées du Parlement en vue de l'adoption d'un texte identique », que, comme le rappellent d'ailleurs les règlements de l'Assemblée nationale et du Sénat, **les adjonctions ou modifications qui peuvent être apportées après la première lecture par les membres du Parlement et par le Gouvernement doivent être en relation directe avec une disposition restant en discussion** ; que, toutefois, ne sont pas soumis à cette dernière obligation les amendements destinés à assurer le **respect de la Constitution**, à opérer une **coordination** avec des textes en cours d'examen ou à corriger une **erreur matérielle** ;*

27. Considérant, par suite, que doivent être regardées comme adoptées selon une procédure irrégulière les adjonctions ou modifications apportées à un projet ou à une proposition de loi dans des conditions autres que celles précisées ci-dessus ; »

L'analyse de cette jurisprudence doit conduire à distinguer celles des règles applicables dès la première lecture (I), après la première lecture (II) et à certaines législations particulières (III).

I.— Les règles applicables dès la première lecture

En vertu de l'article 39 de la Constitution, l'initiative des lois appartient au Premier ministre et aux membres des deux assemblées. Aux termes de son article 34 : « *La loi est votée par le Parlement* ». Dans l'intervalle, les parlementaires et le Gouvernement disposent, conformément à l'article 44, du droit d'amendement.

Ce droit est d'autant plus essentiel pour les parlementaires que l'Exécutif maîtrise l'ordre du jour des assemblées, sous réserve des dispositions particulières figurant au dernier alinéa de l'article 48. Il ne saurait être limité, au cours de la première lecture, que sur le fondement de dispositions expresses ou en raison d'impérieuses nécessités. De fait, le Conseil constitutionnel affirme, au considérant 25 précité de la décision n° 2005-532 DC du 19 janvier 2006, que : « *Le droit d'amendement qui appartient aux membres du Parlement et au Gouvernement doit pouvoir s'exercer **pleinement** au cours de la première lecture des projets et des propositions de loi par chacune des deux assemblées* ».

A ce stade, les seules limites mentionnées dans ce considérant tiennent aux exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire et, surtout, aux règles de recevabilité. Elles ont cependant été davantage contrôlées au cours de la période récente.

a) *La clarté et la sincérité du débat parlementaire*

Le droit d'amendement peut être encadré pour assurer « *la clarté et la sincérité du débat parlementaire* ». Ces notions recouvrent un **nouveau principe constitutionnel**, apparu implicitement dans la jurisprudence le 21 avril 2005¹, explicitement dégagé le 13 octobre suivant² et confirmé le 22 juin 2006³. Les normes de référence sont : l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, en vertu duquel : « *La Loi est l'expression de la volonté générale* » ; le premier alinéa de l'article 3 de la Constitution, aux termes duquel : « *La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants...* ».

Le Conseil s'est référé à ce principe pour juger conforme à la Constitution, dans les décisions précitées du 13 octobre 2005 et du 22 juin 2006, une modification du règlement de l'Assemblée nationale subordonnant le dépôt des amendements présentés par des députés au respect d'un délai-butoir (en principe jusqu'à 17 heures l'avant-veille de la discussion des textes).

¹ Décision n° 2005-512 DC du 21 avril 2005, cons. 4, Rec. p. 72.

² Décision n° 2005-526 DC du 13 octobre 2005, cons. 5, Rec. p. 144.

³ Décision n° 2006-537 DC du 22 juin 2006, cons. 10, Rec. p. 67.

b) La recevabilité financière

Le droit d'amendement s'exerce dans les limites fixées par l'article 40 de la Constitution, aux termes duquel : « *Les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique* ».

Cette prescription fait partie des règles de recevabilité visées par le Conseil au considérant 25 précité de la décision n° 2005-532 DC du 19 janvier 2006 ; elle suppose la mise en œuvre d'un contrôle *a priori*.

Le Conseil a relevé, en effet, les 29 juillet et 13 octobre 2005, le **caractère absolu** de l'irrecevabilité financière⁴, qu'il a finalement consacré le 14 décembre 2006 à l'occasion du contrôle opéré sur la loi de financement de la sécurité sociale pour 2007⁵.

Reprenant une exigence constamment réaffirmée depuis trente ans⁶, il a certes rappelé, à cette occasion, que « *la question de la recevabilité financière des amendements d'origine parlementaire doit avoir été soulevée devant la première chambre qui en a été saisie pour que le Conseil constitutionnel puisse en examiner la conformité à l'article 40* ». Mais, introduisant trois critères précis, il a ajouté que, dorénavant, cette condition serait « *subordonnée, pour chaque assemblée, à la mise en œuvre d'un contrôle de recevabilité **effectif et systématique** au moment du **dépôt** de tels amendements* ».

A bien été mise en place, à l'Assemblée nationale, dès 1959, une procédure qui tire les conséquences de ce contrôle *a priori* tel qu'il résulte de l'article 40 de la Constitution. Elle figure, pour l'essentiel, aux articles 81, 92 et 98 du règlement, qui font intervenir, selon les cas, le Président de l'Assemblée nationale, son Bureau ou celui de la commission des Finances.

En revanche, le Conseil a estimé que tel n'était pas le cas, pour le moment, au Sénat. Dès lors, il a pu constater, d'office, que deux articles de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2007, introduits par voie d'amendement à l'initiative de sénateurs, avaient été adoptés au terme d'une procédure méconnaissant la règle fixée par l'article 40 de la Constitution⁷.

⁴ Décisions n° 2005-519 DC du 29 juillet 2005, cons. 28, Rec. p. 129 ; n° 2005-526 DC du 13 octobre 2005, cons. 7, Rec. p. 144.

⁵ Décision n° 2006-544 DC du 14 décembre 2006, cons. 12, Rec. p. 129.

⁶ Voir la décision n° 77-82 DC du 20 juillet 1977, cons. 4, Rec. p. 37.

⁷ *Postérieurement, le Président du Sénat, M. Christian Poncelet, a déclaré, au cours de la séance du mardi 26 juin 2007 : « Pour prendre en compte la nouvelle jurisprudence du Conseil constitutionnel sur l'application au Sénat de l'article 40 de la Constitution, et dans la ligne des travaux menés collectivement par la commission des Finances, nous avons décidé de mettre en œuvre dès le 1^{er} juillet prochain un contrôle préalable par la commission des Finances de la recevabilité financière des amendements ».*

c) Les « cavaliers »

Depuis une décision du 10 juillet 1985, le Conseil vérifie que les amendements **ne sont pas dépourvus de tout lien** avec les dispositions figurant dans le projet de loi initial. Dans le cas contraire il s'agit de « cavaliers législatifs »⁸.

Ce contrôle, qui fait écho à une exigence présente dans les règlements des assemblées⁹, découle du premier alinéa des articles 39 et 44 de la Constitution. Il s'agit également d'une règle de recevabilité, mais le Conseil lui reconnaît une importance particulière puisqu'il la mentionne de façon spécifique dans son considérant de principe.

L'exigence du lien a fondé, à intervalles réguliers, des censures¹⁰. Le rythme s'en est accéléré en 2000, année au cours de laquelle ont été sanctionnés cinq cavaliers législatifs. Au cours de la période récente, le Conseil a appliqué à plusieurs reprises cette jurisprudence.

En 2006, ce sont de nouveau cinq cavaliers qui ont été censurés, deux d'entre eux l'ayant de surcroît été à l'initiative du Conseil lui-même, ce qui n'était pas arrivé depuis plus de dix ans¹¹.

Ainsi, dans sa décision n° 2006-534 DC du 16 mars 2006, le Conseil s'est saisi de l'article 31 de la loi pour le retour à l'emploi, relatif au régime des heures supplémentaires dans les entreprises de vingt salariés au plus ; il a jugé que l'amendement dont il émanait était dépourvu de tout lien avec le projet de loi initial.

Dans sa décision n° 2006-535 DC du 30 mars 2006, le Conseil a, pour la même raison, déclaré contraire à la Constitution l'article 22 de la loi pour l'égalité des chances, qui modifiait la définition des heures de travail servant de base à des mesures de réduction de cotisations de sécurité sociale ; il a considéré que cet article était dépourvu de tout lien avec un projet de loi qui, lors de son dépôt, ne comportait que des mesures relatives à l'apprentissage, à l'emploi des jeunes, aux zones franches urbaines, à la lutte contre les discriminations, à l'exercice de l'autorité parentale, à la lutte contre les incivilités et au service civil volontaire.

⁸ La notion de lien apparaît dans la décision n° 85-191 DC du 10 juillet 1985, cons. 2, Rec. p. 46. Elle est également présente dans la décision n° 85-198 DC du 13 décembre 1985, cons. 4, Rec. p. 78, et surtout dans la décision n° 199-DC du 28 décembre 1985 qui a consacré son « ancrage » constitutionnel (cons. 2, Rec. p. 83).

⁹ L'article 98-5 du règlement de l'Assemblée nationale prévoit que : « Les amendements et les sous-amendements ne sont recevables que s'ils s'appliquent effectivement au texte qu'ils visent ou, s'agissant d'articles additionnels, s'ils sont proposés dans le cadre du projet ou de la proposition ». L'article 48-3 du règlement du Sénat prévoit que : « Les amendements ne sont recevables que s'ils s'appliquent effectivement au texte qu'ils visent ou, s'agissant d'articles additionnels, s'ils ne sont pas dépourvus de tout lien avec l'objet du texte en discussion ».

¹⁰ Un recensement exhaustif de ces décisions a été réalisé par le Conseil au début de l'année 2006. Il figure sur son site Internet : <http://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2006/2006533/annexe1.pdf>.

¹¹ Il existait deux précédents : décisions n° 90-277 DC du 25 juillet 1990, cons. 24, Rec. p. 70 ; n° 93-335 DC du 21 janvier 1994, cons. 21, Rec. p. 40.

Les premiers mois de l'année 2007 ont confirmé cette évolution.

Le 25 janvier, le Conseil a jugé qu'une habilitation à prendre par ordonnance des mesures relatives à la pratique des soins psychiatriques sans consentement ne pouvait être incluse dans un texte relatif à l'organisation institutionnelle des professions de santé¹². Le Sénat avait certes modifié l'intitulé de la loi pour tenir compte de cet ajout, mais une telle modification est sans effet sur la régularité de sa procédure d'adoption¹³ ; dans le dispositif de sa décision, le Conseil a d'ailleurs rétabli l'intitulé initial de la loi.

Le 19 février, le Conseil a censuré deux articles relatifs au statut des psychothérapeutes, qui ne pouvaient être inclus dans une loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine du médicament¹⁴.

Enfin, le 1^{er} mars, il a censuré sept articles de la loi portant réforme de la protection juridique des majeurs, dont trois d'office, tous issus d'amendements du Gouvernement et qui étaient sans rapport avec l'objet initial de ce texte¹⁵.

Selon les mêmes principes, et sur un fondement à la fois constitutionnel et organique, le Conseil censure, de longue date, les « cavaliers budgétaires », c'est-à-dire les dispositions étrangères au domaine des lois de finances ou des lois de finances rectificatives¹⁶. Il fait de même, depuis dix ans, avec les « cavaliers sociaux », inclus dans les lois de financement en méconnaissance de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale¹⁷.

A cet égard, le Conseil a également fait preuve d'une sévérité renforcée au cours de la période récente. Est significative la mention, parmi les normes de référence applicables à l'exercice du droit d'amendement, des articles 47 et 47-1 de la Constitution, qui renvoient, respectivement, aux cavaliers budgétaires et sociaux.

Cette évolution est particulièrement nette pour les cavaliers sociaux, le Conseil ayant appliqué sa jurisprudence plusieurs fois depuis l'année 2000¹⁸. Le 15 décembre 2005, à propos de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2006, il a déclaré dix cavaliers sociaux non conformes à la Constitution¹⁹ : jamais un nombre aussi élevé de dispositions étrangères au domaine des lois de financement n'avait été censuré. Ce record a été dépassé dès l'année suivante : dans la loi de financement pour 2007, le Conseil a censuré douze cavaliers sociaux²⁰.

¹² Décision n° 2007-546 DC du 25 janvier 2007, cons. 2 à 7, J.O. du 1^{er} février 2007 p. 1946.

¹³ Voir, dans le même sens : décision n° 88-251 DC du 12 janvier 1989, cons. 7 et 8, Rec. p. 10.

¹⁴ Décision n° 2007-549 DC du 19 février 2007, J.O. du 27 février 2007 p. 3511.

¹⁵ Décision n° 2007-552 DC du 1^{er} mars 2007, J.O. du 7 mars 2007 p. 4365.

¹⁶ L'objet des lois de finances étant limitativement défini par la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001, qui s'est substituée à l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959.

¹⁷ Issu de la loi organique n° 2005-881 du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale.

¹⁸ Décision n° 2000-437 DC du 19 décembre 2000, Rec. p. 190. Depuis cette décision le Conseil ne requiert plus un « préalable parlementaire » pour connaître de ces questions.

¹⁹ Décision n° 2005-528 DC du 15 décembre 2005, cons. 25 à 31, Rec. p. 157.

²⁰ Décision n° 2006-544 DC du 14 décembre 2006, cons. 7 à 11, Rec. p. 129.

II.— Les règles applicables après la première lecture

Les limites qui peuvent être opposées dès la première lecture à l'exercice du droit d'amendement demeurent valables aux stades ultérieurs de la navette. Mais d'autres restrictions s'appliquent alors, en particulier le principe dit de « l'entonnoir » et les règles particulières applicables à la commission mixte paritaire.

a) L'« entonnoir »

Le Conseil a jugé, au début de l'année 2006, que les adjonctions ou modifications qui peuvent être apportées, après la première lecture, par les membres du Parlement et le Gouvernement, doivent être en **relation directe** avec une disposition restant en discussion.

Cette règle, dite de « l'entonnoir », qui veut qu'au cours de la navette le débat ne porte plus que sur les dispositions pour lesquelles un accord n'est pas déjà intervenu, figure dans les règlements des assemblées²¹. Mais, pour sa part, le Conseil constitutionnel avait admis, au début des années 1980, que des dispositions nouvelles soient insérées en deuxième lecture²² et même, sous réserve de l'accord du Gouvernement, après la réunion de la commission mixte paritaire (CMP)²³.

Ce n'est que récemment que le Conseil a commencé à se rallier à la règle de « l'entonnoir », dans un premier temps pour la seule partie de la discussion s'ouvrant avec la tenue de la CMP. En se fondant sur l'économie générale de l'article 45 de la Constitution, il a jugé, en effet, le 25 juin 1998, dans sa décision n° 98-402 DC, que, après la CMP, le Parlement ne peut plus ni apporter des adjonctions au texte en examen, ni modifier des dispositions adoptées en termes identiques : les amendements doivent être en relation directe avec une disposition restant en discussion. Les seules exceptions concernent les amendements dictés par la nécessité de respecter la Constitution, d'assurer une coordination avec d'autres textes ou de corriger une erreur matérielle. Des censures successives furent prononcées pour méconnaissance des règles ainsi définies²⁴.

²¹ L'article 108 (alinéa 3) du règlement de l'Assemblée nationale prévoit que, à partir de la deuxième lecture : « La discussion des articles est limitée à ceux pour lesquels les deux assemblées du Parlement n'ont pu parvenir à un texte identique ». De même, l'article 42 (alinéa 10) du règlement du Sénat prévoit que : « A partir de la deuxième lecture... la discussion des articles et des crédits budgétaires est limitée à ceux pour lesquels les deux chambres du Parlement n'ont pas encore adopté un texte ou un montant identique ».

²² Décision n° 80-117 DC du 22 juillet 1980, Rec. p. 42.

²³ Voir la décision n° 81-136 DC du 31 décembre 1981, Rec. p. 48 (hypothèse de l'échec de la CMP), ainsi que la décision n° 86-221 DC du 29 décembre 1986, Rec. p. 179 (hypothèse de l'accord en CMP).

²⁴ Décisions n° 98-403 DC du 29 juillet 1998, cons. 48 à 52, Rec. p. 276 ; n° 99-414 DC du 8 juillet 1999, cons. 13, Rec. p. 92 ; n° 99-416 DC du 23 juillet 1999, cons. 55, Rec. p. 100 ; n° 2000-429 DC du 30 mai 2000, cons. 24 à 26, Rec. p. 84 ; n° 2000-430 DC du 29 juin 2000, cons. 2 à 8, Rec. p. 95 ; n° 2000-434 DC du 20 juillet 2000, cons. 2 à 10, Rec. p. 107 ; n° 2000-435 DC du 7 décembre 2000, cons. 56 à 58, Rec. p. 164 ; n° 2001-453 DC du 18 décembre 2001, cons. 30 à 38, Rec. p. 164 ; n° 2001-457 DC du 27 décembre 2001, cons. 20 à 24, Rec. p. 192.

La jurisprudence développée à partir de 1998 laissait encore aux assemblées la possibilité d'adopter des dispositions nouvelles au cours de la deuxième lecture et des lectures ultérieures, avant la CMP. Mais, le 19 janvier 2006, le Conseil a poussé à son terme la logique de « l'entonnoir », donnant tout son sens au premier alinéa de l'article 45 de la Constitution aux termes duquel : « *Tout projet ou proposition de loi est examiné successivement dans les deux assemblées du Parlement en vue de l'adoption d'un texte identique* ». Statuant sur la loi relative à la lutte contre le terrorisme, il a jugé que « *les adjonctions ou modifications qui peuvent être apportées après la première lecture par les membres du Parlement et par le Gouvernement doivent être en relation directe avec une disposition restant en discussion* »²⁵. Ne demeurent admises, implicitement, que les dérogations déjà acceptées après la CMP (pour assurer le respect de la Constitution, opérer une coordination avec des textes en cours d'examen ou corriger une erreur matérielle).

Initiée en janvier 2006 mais sans conduire à une censure, la nouvelle règle a produit ses effets dès le 16 mars. Le Conseil a alors censuré quatre articles – dont trois d'office – de la loi relative à l'égalité salariale entre les femmes et les hommes, tous issus d'amendements adoptés en deuxième lecture en méconnaissance de la règle de « l'entonnoir »²⁶. Le 3 mars 2007, il a censuré, d'office, pour le même motif, une disposition de la loi relative à la prévention de la délinquance²⁷.

La portée de cette jurisprudence est importante : la méconnaît, sous réserve des dérogations précitées et des précisions qui pourraient être apportées ultérieurement, le fait d'aborder, après la première lecture, des questions totalement nouvelles ou de remettre en cause des dispositions précédemment adoptées en termes identiques. La « remontée de l'entonnoir » ne fait cependant pas obstacle à ce que les parlementaires modifient, en deuxième lecture, des articles en discussion, ni même à ce qu'ils les suppriment, les complètent par des dispositions de même objet voire leur substituent des dispositifs alternatifs.

b) Les contraintes particulières de la CMP

En vertu du deuxième alinéa de l'article 45 de la Constitution, une commission mixte paritaire peut être provoquée par le Premier ministre, en cas de désaccord entre les deux assemblées sur un projet ou une proposition de loi, après deux lectures, ou après une seule lecture lorsque l'urgence a été déclarée. La CMP est « *chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion* ».

Dans sa décision n° 2004-501 DC du 5 août 2004, le Conseil constitutionnel a précisé les conséquences de cette prescription. Il a encadré le rôle des CMP en se saisissant d'office de deux dispositions relatives à la composition et aux compétences du Conseil supérieur de l'énergie. Après avoir constaté qu'elles ne figuraient pas parmi celles qui

²⁵ Décision n° 2005-532 DC du 19 janvier 2006, cons. 24 à 27, Rec. p. 31.

²⁶ Décision n° 2006-533 DC du 16 mars 2006, cons. 2 à 10, Rec. p. 39.

²⁷ Décision n° 2007-553 DC du 3 mars 2007, cons. 31 à 36, J.O. du 7 mars 2007 p. 4356.

restaient en discussion à l'issue de l'examen du projet de loi en première lecture, il a jugé que leur introduction par la CMP n'était pas conforme à la Constitution.

A cette occasion, le Conseil a fait de l'article 45 de la Constitution une **interprétation stricte**. En outre, il a implicitement jugé que la notion de « *disposition restant en discussion* » ne couvrait que les articles du texte soumis à la CMP, à l'exclusion de ceux figurant dans d'autres textes en cours d'examen.

On rappellera que le texte élaboré par la commission mixte peut ensuite être soumis par le Gouvernement pour approbation aux deux assemblées. Mais, à ce stade, aux termes du troisième alinéa de l'article 45 : « *Aucun amendement n'est recevable sauf accord du Gouvernement* ».

III.— Les règles applicables à certaines législations particulières

Certaines législations font l'objet de règles particulières.

a) *La priorité de l'Assemblée nationale en matière financière*

L'Assemblée nationale dispose, en matière financière, d'un « droit de priorité » qui a pris, en 2006, une dimension nouvelle. Le méconnaissent les **amendements du Gouvernement** qui, dans le cadre des lois de finances ou de financement de la sécurité sociale, introduisent des **mesures nouvelles au Sénat**. Cet encadrement répond à une double exigence : éviter un détournement de la règle de dépôt fixée par le second alinéa de l'article 39 de la Constitution²⁸ ; empêcher que des décisions ne soient prises dans la précipitation, les lois financières étant examinées dans des conditions d'urgence particulières.

Le droit de priorité, qui fait également partie des règles de recevabilité mentionnées par le Conseil dans son considérant de principe, n'est pas nouveau puisqu'il a été affirmé dès 1976²⁹. Mais les critères sur lesquels il reposait ont été simplifiés par la décision n° 2006-544 DC du 14 décembre 2006.

Il résulte de cette décision que tout amendement qui aborde une question nouvelle par rapport à celles qui ont été soumises à l'Assemblée nationale doit être regardé comme présenté pour la première fois devant le Sénat. Sont concernées toutes les dispositions insérées dans une loi financière (LFI, LFR, LFSS), y compris si elles ne sont pas spécifiquement de cette nature. Enfin, la méconnaissance de la règle de l'examen prioritaire par l'Assemblée nationale s'apprécie indépendamment de la portée de la mesure en cause.

²⁸ *Aux termes duquel* : « Les projets de loi de finances et de loi de financement de la sécurité sociale sont soumis en premier lieu à l'Assemblée nationale... ».

²⁹ *Décision n° 76-73 DC du 28 décembre 1976, cons. 2, Rec. p. 41. Voir également les décisions n° 86-221 DC du 29 décembre 1986, cons. 6, Rec. p. 179 ; n° 89-268 DC du 29 décembre 1989, cons. 22, Rec. p. 110 ; n° 93-320 DC du 21 juin 1993, cons. 10, Rec. p. 146 ; n° 2002-464 DC du 27 décembre 2002, cons. 15, Rec. p. 583.*

Cette évolution de la jurisprudence a conduit à la censure de sept articles de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2007.

On relèvera, en outre, que la portée du droit de priorité a été concomitamment accrue par la valeur nouvelle donnée aux autres règles de recevabilité, en particulier le renforcement du contrôle de l'application de l'article 40 de la Constitution et des cavaliers sociaux.

b) L'autorisation de prendre des mesures par ordonnances

Le 20 janvier 2005, le Conseil a jugé que les autorisations qui permettent au Gouvernement de prendre par ordonnances des mesures qui seraient normalement du domaine de la loi ne peuvent être que d'initiative gouvernementale³⁰. Il a, dès lors, déclaré contraire à la Constitution un article de la loi relative aux compétences du tribunal d'instance, de la juridiction de proximité et du tribunal de grande instance.

Le Conseil s'est appuyé, au soutien de son raisonnement, sur la lettre même du premier alinéa de l'article 38 de la Constitution, aux termes duquel : « *Le Gouvernement peut, pour l'exécution de son programme, **demander** au Parlement l'autorisation de prendre par ordonnances, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi* ».

La solution, dégagée pour une proposition de loi, est transposable aux amendements.

³⁰ *Décision n° 2004-510 DC du 20 janvier 2005, cons. 26 à 29, Rec. p. 41.*