

N° 406

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1977-1978

Annexe au procès-verbal de la séance du 13 juin 1978.

PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE

tendant à modifier l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances en vue de permettre une meilleure organisation de la discussion budgétaire.

présentée

Par MM. Edouard BONNEFOUS et Maurice BLIN,

Sénateurs.

(Renvoyée à la commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Pour aboutir, comme cela a été unanimement souhaité au mois de décembre dernier, à une organisation moins irrationnelle de la session d'automne du Parlement, il est devenu nécessaire d'apporter quelques aménagements aux modalités de la discussion budgétaire.

Dans cet esprit, la présente proposition tend à améliorer les conditions d'examen des lois de finances par les deux Assemblées tout en respectant un certain nombre de contraintes dont la remise en cause aurait pu être considérée comme une atteinte à des principes fondamentaux en vigueur depuis 1958.

Il est certain que, dans la ligne des propositions qui avaient été énoncées lors de la dernière session budgétaire, on aurait pu envisager de scinder la loi de finances de l'année en plusieurs lois, et notamment prévoir une loi pour chaque fascicule budgétaire. Cela aurait naturellement donné une grande souplesse à la procédure et remédié aux principaux maux qui ont été dénoncés à la fin de l'année passée.

Toutefois, au plan des principes constitutionnels, cette solution aurait sans doute soulevé de grandes objections. Il résulte en effet du quatrième alinéa de l'article 47 de la Constitution qu'une seule loi de finances fixe les ressources et les charges d'un exercice.

Pour écarter cette objection, on pourrait certes envisager que cette loi ait un caractère récapitulatif et qu'elle soit complétée par plusieurs lois de développement. Mais alors, pour assurer la cohérence des différents textes, il faudrait que la loi récapitulative soit déposée et votée après les lois de développement. Cela mettrait en cause un principe de bonne gestion des finances publiques suivant lequel il est souhaitable de voter les ressources avant de voter les dépenses.

Une autre solution a donc dû être recherchée.

En s'inspirant de l'actuelle distinction entre la première partie et la deuxième partie de la loi de finances, la présente proposition prévoit, d'une part une loi de finances relative aux ressources, et d'autre part une loi « fixant les ressources et les charges de l'exercice » suivant les termes mêmes du quatrième alinéa de l'article 47 de la Constitution.

Ce système permet de respecter le principe suivant lequel il est souhaitable de voter les ressources avant d'examiner les dépenses.

Toutefois, à la différence de l'actuelle première partie de la loi de finances, la loi relative aux ressources ne contiendrait pas les dispositions relatives à l'équilibre des dépenses et des charges. D'une part, en effet, de telles dispositions doivent nécessairement figurer dans la loi « fixant les ressources et les charges de l'exercice » ; d'autre part, si l'on fixait dès le vote de la première loi le plafond des charges, il se poserait ensuite un problème insurmontable de coordination puisque rien n'empêche le Gouvernement de proposer en cours de débat, pour répondre aux préoccupations du Parlement, certaines majorations de crédits.

Dans la pratique actuelle, les majorations de crédits décidées par le Parlement sur proposition du Gouvernement sont suivies d'une nouvelle délibération de l'article d'équilibre. Dans le nouveau système, il faut donc, pour éviter les incohérences législatives, que les dispositions relatives à l'équilibre des ressources et des charges soient contenues dans la même loi que celle qui fixe les crédits budgétaires.

Le système proposé présenterait trois avantages majeurs :

a) En prévoyant que la loi de finances relative aux ressources serait déposée dès l'ouverture de la session d'automne et la loi fixant les ressources et les charges de l'exercice dix jours plus tard, le délai dont dispose chacune des deux Assemblées pour le débat budgétaire serait allongé d'autant. Cet allongement de délai intéresserait principalement les dispositions relatives aux ressources ; de la sorte, la durée des débats consacrés aux recettes, et donc finalement à l'équilibre des finances publiques, serait moins disproportionnée que ce n'est le cas actuellement par rapport à la discussion des crédits budgétaires. Le grand débat de politique financière auquel devrait en principe donner lieu l'actuelle première partie du projet de loi de finances pourrait alors prendre plus d'ampleur puisque, dans le décompte des délais constitutionnels, il n'entretrait plus en concurrence avec l'examen des crédits budgétaires.

b) Le Sénat pourrait commencer, dès le mois d'octobre, la discussion budgétaire en se saisissant de la loi relative aux ressources aussitôt après son adoption par l'Assemblée nationale. Dans ces conditions, l'organisation équilibrée du calendrier de la session d'automne devrait être facilitée.

c) La meilleure articulation de la discussion budgétaire entre les deux Assemblées permet enfin de prévoir que les dispositions du projet de loi modifiées par le Sénat fassent l'objet d'une deuxième lecture par l'Assemblée nationale avant la réunion de la commission mixte paritaire. Cette proposition répond au souhait plusieurs fois

formulé par les représentants de l'Assemblée nationale aux commissions mixtes chargées d'examiner les dispositions restant en discussion du projet de loi de finances.

En outre, il est proposé d'améliorer quelque peu la présentation et l'examen des services votés : au lieu de faire l'objet d'un vote unique, ceux-ci seraient, tout comme les mesures nouvelles, présentés et votés par titre et par ministère.



COMMENTAIRE DES ARTICLES DE LA PROPOSITION

Article premier.

Cet article prévoit une nouvelle rédaction de l'article 2 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 de façon à substituer, tout en respectant l'article 47 de la Constitution, à l'actuelle loi de finances de l'année, deux lois de finances :

- une loi relative aux ressources applicable à l'exercice ;
- une loi fixant les ressources et les charges de l'exercice.

La rédaction de cet article est inspirée de celle de l'actuel article 31 de l'ordonnance.

Il est aussi proposé que la loi relative aux ressources corresponde à l'essentiel de l'actuelle première partie de la loi de finances (mesures d'ordre fiscal, ressources affectées) et à celles des dispositions de l'actuelle deuxième partie qui sont relatives aux ressources publiques (mesures fiscales et mesures d'ordre financier touchant les ressources publiques).

Ainsi disparaîtra le caractère artificiel de la distinction entre les dispositions fiscales contenues dans la première partie de la loi de finances et celles qui figurent dans les « articles non rattachés » de la deuxième partie.

Quant à la loi fixant les ressources et les charges de l'exercice, elle correspondrait pour l'essentiel à l'actuelle deuxième partie de la loi de finances et, pour le reste, aux dispositions de l'actuelle première partie non reprises dans la loi relative aux ressources (autorisation de percevoir les impôts, tableau d'évaluation des recettes, dispositions relatives à l'équilibre des ressources et des charges).

Article 2.

Cet article complète la rédaction de l'article précédent en précisant, dans des termes analogues à ceux de l'actuel article 31 de l'ordonnance organique, le contenu de la loi fixant les ressources et les charges de l'exercice.

Article 3.

Cet article fixe les dates de dépôt des deux projets de loi de finances relatives au même exercice.

Il est proposé que le projet concernant les ressources soit déposé au plus tard le jour de l'ouverture de la session d'automne. Actuellement la loi organique prévoit que le dépôt du projet de loi de finances de l'année intervient au plus tard le premier mardi d'octobre qui correspondait en 1959 à l'ouverture de la session. Cette coïncidence n'existant plus depuis la révision constitutionnelle de 1963, il est proposé de la rétablir.

Il est ensuite prévu que le projet de loi fixant les ressources et les charges de l'exercice soit fixé le dixième jour de la session (il n'est pas possible de prévoir une date plus tardive puisque la durée de la session n'est que de quatre-vingts jours et que la Constitution donne soixante-dix jours au Parlement pour examiner une loi de finances).

Cet écart de dix jours entre les dates de dépôt, qui permet de donner globalement quatre-vingts jours au Parlement pour organiser les débats budgétaires, a surtout l'avantage de donner à chacune des deux Assemblées plus de temps pour examiner les dispositions relatives aux ressources publiques et pour débattre de la politique financière du Gouvernement.

Article 4.

Dans la mesure où chacune des deux Assemblées aura respecté le délai qui lui est imparti pour la première lecture (quarante jours pour l'Assemblée nationale et vingt jours pour le Sénat), cet article prévoit que les dispositions du projet de loi de finances modifiées par le Sénat fassent l'objet d'une deuxième lecture par l'Assemblée nationale avant la réunion de la commission mixte paritaire. Il serait ainsi porté remède au fait que les représentants de l'Assemblée nationale à la commission mixte paritaire chargée d'examiner les dispositions restant en discussion d'un projet de loi de finances s'estiment, en l'état actuel des choses, dépourvus de mandat pour prendre position sur les modifications et surtout sur les compléments apportés par le Sénat au projet.

Article 5.

Cet article abroge l'article 40 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 qui devient sans objet (il prévoyait que la seconde partie de la loi de finances ne pouvait être mise en discussion avant le vote de la première partie).

Article 6.

Cet article modifie l'article 41 de l'ordonnance organique pour le mettre en harmonie avec la rédaction proposée plus haut pour l'article 31 de la même ordonnance (présentation des services votés par titre et par ministère). Il propose de procéder pour le vote des services votés comme pour le vote des mesures nouvelles (un vote par ministère et par titre).

Article 7.

Il est proposé dans cet article une nouvelle rédaction de l'article 44 de l'ordonnance organique. Il s'agit du cas prévu à l'alinéa 4 de l'article 47 de la Constitution, où le Gouvernement n'a pas déposé en temps utile le projet de loi fixant les ressources et les charges de l'exercice.

Le dispositif envisagé reprend, en les adaptant compte tenu des modifications proposées ci-dessus, les deux procédures actuellement définies par l'article 44 de l'ordonnance organique.

Article 8.

Cet article a un caractère rédactionnel.

PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE

Article premier.

L'article 2 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances est remplacé par les dispositions suivantes :

« Art. 2. — Ont le caractère de loi de finances :

- « — la loi relative aux ressources applicables à l'exercice et la loi fixant les ressources et les charges de l'exercice ;
- « — les lois rectificatives ;
- « — la loi de règlement.

« La loi de finances relative aux ressources applicables à l'exercice contient les dispositions relatives à l'assiette, aux taux et aux modalités de recouvrement des impositions de toute nature afférentes à l'exercice, qu'elles aient ou non un caractère permanent ; elle comporte les dispositions nécessaires à la réalisation des opérations d'emprunts destinées à couvrir l'ensemble des charges de trésorerie ; elle énonce celles des dispositions diverses prévues à l'article premier de la présente ordonnance qui ont une incidence sur les ressources publiques qu'elles soient ou non d'ordre fiscal ; elle contient les dispositions relatives aux affectations de ressources.

« La loi de finances fixant les ressources et les charges de l'exercice autorise la perception des ressources publiques, y compris celle des impôts affectés aux collectivités et aux établissements publics ; elle évalue, compte tenu de la législation existante et des dispositions contenues dans la loi relative aux ressources, les voies et moyens applicables au budget de l'exercice ; elle énonce les dispositions diverses prévues à l'article premier de la présente ordonnance et non visées à l'alinéa précédent ; elle fixe les charges de l'exercice et arrête les données générales de l'équilibre financier.

« Seules les dispositions relatives à l'approbation de conventions financières, aux garanties accordées par l'Etat, à la gestion de la dette publique ainsi que de la dette viagère, aux autorisations d'engagements par anticipation ou aux autorisations de programme peuvent engager l'équilibre financier des années ultérieures. Les lois de programme ne peuvent permettre d'engager l'Etat à l'égard des tiers que dans les limites des autorisations de programme contenues dans la loi fixant les ressources et les charges de l'exercice.

« Seules les lois de finances, dites rectificatives, peuvent, en cours d'année, modifier les dispositions de la loi de finances fixant les ressources et les charges de l'exercice.

« La loi de règlement constate les résultats financiers de chaque année civile et approuve les différences entre les résultats et les prévisions de la loi de finances fixant les ressources et les charges de l'exercice, complétée, le cas échéant, par ses lois rectificatives. »

Art. 2.

L'article 31 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances est remplacé par les dispositions suivantes :

« Art. 31. — Le projet de loi de finances fixant les ressources et les charges de l'exercice comprend les dispositions énumérées au sixième alinéa de l'article 2 de la présente ordonnance ; il fixe, pour le budget général, le montant, par titre et par ministère, des crédits applicables d'une part aux services votés et d'autre part aux autorisations nouvelles ; il autorise, en distinguant les services votés des opérations nouvelles, les opérations de chaque budget annexe et les opérations des comptes spéciaux du Trésor par catégorie de comptes spéciaux et éventuellement par titre ; il présente les autorisations de programme assorties de leur échéancier ; il arrête les données générales de l'équilibre financier. »

Art. 3.

Le premier alinéa de l'article 38 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances est remplacé par les dispositions suivantes :

« Le projet de loi de finances relative aux ressources applicables à l'exercice suivant l'exercice en cours et les annexes prévues à l'article 32 ci-dessus sont déposés et distribués au plus tard le jour de l'ouverture de la première session ordinaire du Parlement. Le projet de loi de finances fixant les ressources et les charges du même exercice est déposé et distribué le dixième jour de la même session. »

Art. 4.

Le cinquième alinéa de l'article 39 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances est complété par la phrase suivante :

« Toutefois, dans les cas où le projet a été examiné en première lecture dans les délais prévus aux premier et deuxième alinéas du

présent article, les dispositions de ce projet modifiées par le Sénat font l'objet d'une deuxième lecture par l'Assemblée nationale avant la réunion éventuelle d'une commission mixte paritaire. »

Art. 5.

L'article 40 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances est abrogé.

Art. 6.

Le deuxième alinéa de l'article 41 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances est rédigé comme suit :

« Les dépenses du budget général font l'objet d'un vote par ministère et par titre en ce qui concerne les services votés d'une part, et les autorisations nouvelles d'autre part. »

Art. 7.

L'article 44 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances est remplacé par les dispositions suivantes :

« Art. 44. — Dans les cas prévus au quatrième alinéa de l'article de la Constitution, le Gouvernement dispose des deux procédures suivantes :

« 1° Si l'Assemblée nationale a achevé l'examen en première lecture du projet de loi de finances relative aux ressources applicables à l'exercice, le Gouvernement peut la saisir, dix jours au moins avant la date de la clôture de la première session ordinaire, des dispositions du projet de loi fixant les ressources et les charges de l'exercice autorisant la perception des ressources publiques et évaluant les voies et moyens applicables au budget de l'exercice ; ce projet de loi partiel est soumis au Sénat selon la procédure d'urgence.

« 2° Si la procédure prévue par le précédent alinéa n'a pas été suivie ou n'a pas abouti, le Gouvernement, quarante-huit heures avant la clôture de la première session, dépose devant l'Assemblée nationale un projet de loi spécial l'autorisant à continuer à percevoir les impôts existants jusqu'au vote de la loi fixant les ressources et les charges de l'exercice ; ce projet est discuté selon la procédure d'urgence.

« Après l'aboutissement de l'une ou l'autre de ces procédures, le Gouvernement prend des décrets portant répartition, par chapitre ou par compte spécial du Trésor, des crédits ou des autorisations

applicables aux seuls services votés, tels qu'ils sont définis par la présente ordonnance, par le projet de loi fixant les ressources et les charges de l'exercice et par ses annexes explicatives.

« La publication des décrets portant répartition des crédits de services votés n'interrompt pas la discussion de la loi fixant les ressources et les charges de l'exercice ni, éventuellement, celle de la loi relative aux ressources applicables à l'exercice, qui se poursuivent dans les conditions prévues par les articles 45 et 47 de la Constitution et par les articles 39, 41 et 42 de la présente ordonnance. »

Art. 8.

Les dispositions des articles visés ci-après de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances sont modifiées ainsi qu'il suit :

A. — Dans le deuxième alinéa de l'article 5, les mots :

« loi de finances de l'année »

sont remplacés par les mots :

« loi de finances fixant les ressources et les charges de l'exercice. »

B. — Le premier alinéa de l'article 32 est rédigé comme suit :

« Le projet de loi de finances relative aux ressources applicables à l'exercice et le projet de loi de finances fixant les ressources et les charges de l'exercice sont accompagnés : »

C. — Dans la première phrase de l'article 34, les mots :

« les lois de finances de l'année »

sont remplacés par les mots :

« les lois de finances qu'elles modifient ».

D. — Dans le premier alinéa de l'article 43, les mots :

« loi de finances de l'année »

sont remplacés par les mots :

« loi fixant les ressources et les charges de l'exercice ».