

N° 88

S É N A T

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1980-1981

Annexe au procès-verbal de la séance du 6 novembre 1980.

PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE

tendant à modifier, préciser et compléter les dispositions de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances.

PRÉSENTÉE

Par MM. André MÉRIC, Henri DUFFAUT, Louis PERREIN, René CHAZELLE, Marcel DEBARGE, Gérard DELFAU, Robert GUILLAUME, Tony LARUE, Michel MANET, Mlle Irma RAPUZZI et les membres du groupe socialiste (1) et apparentés (2).

Sénateurs

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

(1) *Ce groupe est composé de :* MM. Antoine Andrieux, Germain Authié, André Barroux, Gilbert Baumet, Gilbert Belin, Noël Berrier, Jacques Bialski, Marc Bœuf, Charles Bonifay, Jacques Carat, René Chazelle, Bernard Chochoy, Felix Ciccolini, Raymond Courrière, Roland Courteau, Georges Dagonia, Michel Darras, Marcel Debarge, Gérard Delfau, Lucien Delmas, Michel Dreyfus-Schmidt, Henri Duffaut, Guy Durbec, Emile Durieux, Léon Eeckhoutte, Jules Faigt, Claude Fuzier, Gérard Gaud, Jean Geoffroy, Mme Cécile Golder, MM. Roland Grimaldi, Robert Guillaume, Maurice Janetti, Tony Larue, Robert Laucournet, André Lejeune, Louis Longequeue, Philippe Machefer, Philippe Madrelle, Michel Manet, Marcel Mathy, Pierre Matraja, André Méric, Gérard Minvielle, Paul Mistral, Michel Moreigne, Pierre Noé, Bernard Parmantier, Louis Perrein, Jean Peyrafitte, Maurice Pic, Edgard Pisani, Robert Pontillon, Roger Quilliot, Mlle Irma Rapuzzi, MM. René Régault, Roger Rinchet, Gérard Roujas, André Rouvière, Robert Schwint, Franck Sérusclat, Edouard Soldani, Georges Spénale, Edgar Tailhades, Fernand Tardy, Jean Varlet, Marcel Vidal.

(2) *Apparentés :* MM. Albert Pen, Raymond Tarcy.

Lois de Finances. — Budgets.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

L'ordonnance du 2 janvier 1959, qui définit les attributions du Gouvernement et du Parlement en matière de lois de finances, comporte de nombreuses faiblesses et beaucoup d'inconvénients que des événements récents ont fait ressortir, en particulier à l'automne 1979 lors de l'examen de la loi de finances pour 1980.

L'objet de la présente proposition de loi organique est de remédier à ces inconvénients de manière à :

- restaurer le rôle du Parlement en matière de lois de finances ;
- éviter les abus des pratiques gouvernementales ;
- renforcer le contrôle parlementaire ;
- élaborer un texte juridiquement et politiquement plus clair et moins contesté.

*
* *
*

Bien qu'elle institue un « parlementarisme rationalisé », la Constitution de 1958 a maintenu intactes les attributions fondamentales et traditionnelles des Assemblées législatives françaises concernant le vote du budget de l'Etat et le contrôle des finances publiques.

C'est ainsi que, par une exception notable à la limitation générale des prérogatives du pouvoir législatif, les articles 34 et 47 de la Constitution prévoient que c'est au Parlement lui-même qu'il revient de fixer, par une loi organique, l'étendue et les règles de son pouvoir budgétaire.

Certes, la loi organique sur les lois de finances reste soumise au contrôle et, le cas échéant, à la censure du Conseil constitutionnel en vertu des articles 46, 61 et 62 de la Constitution. Mais ce contrôle de conformité méconnaîtrait la lettre et l'esprit de nos institutions s'il venait à être utilisé pour limiter des compétences qui découlent du

tement de l'article 14 de la Déclaration de 1789, confirmée par le Préambule de la Constitution du 4 octobre 1958 (1).

C'est pourquoi le Conseil constitutionnel doit surtout veiller à ce que les modalités de discussion et de vote des projets de loi de finances soient conformes à l'ensemble des dispositions constitutionnelles relatives à l'ensemble des procédures législatives ordinaires (art. 39 à 45, 48 et 49, al. 3) ou particulières aux lois de finances (art. 39 dernier al. et 47) tout en demeurant compatibles, sur ce point particulier, avec l'article 14 précité de la Déclaration de 1789.

En outre, il doit également veiller au strict respect de la seule disposition constitutionnelle qui a véritablement réduit le domaine de compétence des Assemblées par rapport aux régimes antérieurs à 1958 : l'article 40 de la Constitution interdisant au Parlement toute initiative en matière de dépenses. Ainsi, dans le régime de la Constitution de 1958, il ne peut y avoir une loi de finances qu'en vertu d'un « projet » de loi gouvernemental à l'exclusion de toute « proposition » de loi parlementaire.

Ceci explique l'importance particulière que la Constitution de 1958 a conférée à la loi organique sur les lois de finances et, par là même, au Parlement qui définit les pouvoirs budgétaires des représentants du peuple.

A. — L'indispensable réforme de la loi organique sur les lois de finances.

Malgré l'importance de la loi organique sur les lois de finances pour la définition des attributions du Parlement et des procédures législatives en matière budgétaire, les Assemblées de la V^e République n'ont paradoxalement jamais eu l'occasion de se prononcer à ce sujet depuis 1958.

En effet, à aucun moment, la loi organique relative aux lois de finances n'a été délibérée et adoptée par le Parlement. Le texte actuellement en vigueur résulte, pour l'essentiel, d'une ordonnance prise par le Gouvernement en vertu des attributions qui lui avaient été confiées par l'article 92 de la Constitution : il s'agit de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959, qui n'a été modifiée qu'une seule fois, sur un point mineur par la loi organique n° 71-474 du 22 juin 1971 qui aménage les délais d'examen du projet de loi de finances

(1) Selon l'article 14 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen des 20-26 août 1789, « Tous les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée ».

de l'année afin de faciliter la tâche du Sénat (art. 39 de la loi organique). Aussi, les dispositions applicables actuellement sont toujours celles de l'ordonnance initiale du 2 janvier 1959.

Or, cette loi organique est à l'origine de contestations de plus en plus vives et de plus en plus nombreuses, notamment en ce qui concerne les pouvoirs budgétaires respectifs du Gouvernement et du Parlement et l'interprétation de certaines de ses dispositions. La réforme de la loi organique sur les lois de finances est donc devenue indispensable.

1° Les pouvoirs budgétaires du Parlement semblent avoir été abusivement et exagérément réduits par rapport au texte constitutionnel.

Rapprochée des principes posés par l'article 14 de la Déclaration de 1789 et par les articles 34, 40 et 47 de la Constitution, l'ordonnance du 2 janvier 1959 semble aller très au-delà de la volonté des constituants.

Certes, son texte est voisin, sur de nombreux points, du dispositif du décret dit « organique » n° 56-601 du 19 juin 1956 déterminant le mode de présentation du budget de l'Etat.

Mais le décret du 19 juin 1956 a été justement conçu, en l'absence de véritables contraintes constitutionnelles, pour tenter de discipliner et de rationaliser le fonctionnement des Assemblées à l'occasion du vote du budget. Il s'agissait notamment de lutter contre la lenteur de l'examen et du vote du projet de loi de finances, qui conduisait à la fâcheuse pratique des « douzièmes provisoires » et à des discussions désordonnées s'étirant dans le temps sur une trop large fraction de l'exercice budgétaire. Complétant la timide réforme constitutionnelle du 7 décembre 1954, le décret du 19 juin 1956 n'était toutefois qu'un unique, modeste et fragile frein aux pratiques parlementaires de l'époque.

Le Parlement de la IV^e République ne s'en était d'ailleurs pas remis à l'entière volonté du pouvoir réglementaire — et donc du Gouvernement — pour définir l'étendue et les limites de son pouvoir budgétaire. Car si le Gouvernement a agi par décret en vertu d'une délégation de pouvoirs, celle-ci exigeait que le décret « organique » reçoive l'avis conforme des commissions des Finances de l'Assemblée nationale et du Conseil de la République. Ce texte a donc été pris en plein accord avec le Parlement : c'est ce qui explique qu'on n'y trouve pas toutes les dispositions très contraignantes qui figurent dans l'ordonnance du 2 janvier 1959, prise en vertu de l'article 92 de la Constitution sur avis du Conseil d'Etat.

Aussi, en complétant sur de nombreux points le décret du 19 juin 1956, l'ordonnance du 2 janvier 1959 a rajouté des limites supplé-

mentaires aux pouvoirs des Assemblées : celles-ci font non seulement double emploi avec celles qui rationalisent le travail parlementaire et qui figurent dans la Constitution elle-même, mais aggravent encore les rigueurs du texte constitutionnel sans que le constituant l'ait expressément exigé ni que le Parlement l'ait véritablement accepté.

Bien plus, profitant de la délégation sans contrôle qu'il tirait de l'article 92 de la Constitution, le Gouvernement semble avoir contrevenu à plusieurs dispositions constitutionnelles concernant les pouvoirs du Parlement : par exemple, l'article 4 de l'ordonnance soustrait arbitrairement les taxes parafiscales au domaine de la loi pourtant nettement défini sur ce point par l'article 34 de la Constitution ; quant aux articles 18 et 42 de l'ordonnance, ils ajoutent, par la voie de la loi organique, de nouvelles restrictions au droit d'amendement que la Constitution reconnaît aux parlementaires et dont elle peut seule définir les conditions et les limites.

L'expérience du décret du 19 juin 1956 était trop récente pour que le Gouvernement pût, dès la fin de l'année 1958, en tirer d'utiles enseignements et apporter à son texte les indispensables aménagements nés de sa pratique. En outre, les troubles institutionnels de la fin de la IV^e République pouvaient laisser à penser que la réforme constitutionnelle du 7 décembre 1954 avait été, en matière budgétaire, largement inopérante.

D'autre part, et surtout, les lois organiques intervenues en vertu d'ordonnances de l'article 92 de la Constitution n'ont jamais été soumises au contrôle du Conseil constitutionnel, ni même de la commission provisoire qui en tenait lieu et qui n'était compétente qu'en matière d'élections.

Mais on ne peut s'empêcher de penser que le pouvoir exécutif a utilisé la procédure de l'article 92 de la Constitution pour insérer, dans la loi organique sur les lois de finances, de nombreuses dispositions que les commissions de Finances avaient écartées du décret du 19 juin 1956, notamment en ce qui concerne l'étendue des pouvoirs conférés au Gouvernement en matière d'initiative législative ou pour modifier, par voie réglementaire, la loi de finances initiale.

Aujourd'hui, tout conduit à penser que le Conseil constitutionnel n'aurait pas manqué d'examiner ces ordonnances organiques avec la même vigilance que, quelques mois plus tard, pour les règlements des assemblées parlementaires ou, constamment depuis 1959, soit sur les lois organiques votées par le Parlement, soit lorsqu'il est saisi des lois de finances ou des lois ordinaires sur la base de l'article 61, alinéa 2, de la Constitution. Il est certain que plusieurs dispositions actuelles de l'ordonnance du 2 janvier 1959 n'auraient pas pu être déclarées conformes si elles avaient été soumises au Conseil.

Malheureusement, le Conseil constitutionnel se refuse à réexaminer la conformité des ordonnances organiques prises en vertu de l'article 92 de la Constitution, estimant, depuis sa décision n° 60-6 D.C. du 15 janvier 1960 « magistrats musulmans » que « leur conformité à la Constitution ne peut être contestée ».

Le problème ne peut donc être résolu que par le vote d'une loi organique réformant l'ordonnance du 2 janvier 1959 sur laquelle le Conseil constitutionnel devra naturellement se prononcer.

2° L'interprétation de l'ordonnance du 2 janvier 1959 s'avère souvent très délicate.

Souvent en contradiction plus ou moins nette avec la Constitution, l'ordonnance du 2 janvier 1959 a, en outre, l'inconvénient d'être fréquemment délicate à interpréter ou à appliquer.

S'agissant de l'application du texte lui-même, l'expérience des vingt dernières années souligne combien l'ordonnance a été rédigée en méconnaissance de la réalité parlementaire.

Ainsi, par exemple, les dates du dépôt du projet de loi de finances de l'année, pourtant rigoureusement fixées par l'article 38 de l'ordonnance organique, ne sont jamais respectées faute d'être compatibles avec la réalité des contraintes du calendrier de l'Assemblée nationale et de ses Commissions.

D'autre part, élaboré par le seul Gouvernement, dans les conditions de secret propres à la rédaction des actes réglementaires du pouvoir exécutif, le texte de l'ordonnance du 2 janvier 1959 n'a pas fait l'objet de travaux préparatoires parlementaires, ni même de travaux préparatoires administratifs publiés. Aussi, on s'interroge souvent sur le sens et la portée de certaines de ses dispositions, comme ce fut le cas, à l'automne 1979, en ce qui concerne son article 40.

En outre, le Conseil constitutionnel doit trancher de plus en plus fréquemment les différends surgis en cours de procédure parlementaire, et il est contraint de se livrer lui-même à de difficiles interprétations des textes qu'il doit parfois véritablement solliciter. Ce fut le cas dans sa récente décision du 24 décembre 1979, concernant l'application de l'article 40, et surtout dans celle du 30 décembre 1979 : dans le silence de l'article 44, il lui a fallu conférer le caractère de loi de finances à la loi autorisant la perception des impôts pour éviter de prononcer sa non-conformité. Et c'est bien souvent grâce à l'intervention du Conseil constitutionnel, notamment depuis 1973, qu'il a été possible de mettre un terme à une fâcheuse tendance consistant, depuis 1959, à interpréter la loi organique d'une manière systématiquement favorable à la thèse du Gouvernement.

*

* *

Ne pouvant soutenir la non-conformité, pourtant manifeste, de nombreuses dispositions de l'ordonnance organique ni vis à vis des autorités gouvernementales ou parlementaires, ni vis à vis du Conseil constitutionnel à l'occasion des recours formulés en vertu de l'article 61, deuxième alinéa, de la Constitution, les Assemblées ne peuvent que proposer de modifier la loi organique relative aux lois de finances afin de mettre ses dispositions en harmonie avec la lettre et l'esprit de la Constitution.

En outre, les Assemblées sont trop souvent contraintes de s'en remettre au Conseil constitutionnel pour interpréter les trop nombreuses dispositions peu claires de la loi organique plutôt que d'user de leur pouvoir législatif pour rectifier les dispositions qu'elles contestent. D'autre part, certaines démarcives auprès du Conseil constitutionnel peuvent avoir de graves conséquences, notamment lorsque la requête aboutit, comme le 24 décembre 1979, à l'annulation totale de la loi de finances de l'année une semaine avant le début de l'exercice budgétaire. On imagine les conséquences plus graves encore qui auraient pu résulter de l'annulation de la loi autorisant la perception des impôts vingt-quatre heures avant la fin de l'année, privant ainsi l'Etat de toutes ressources au début de l'exercice.

On ne peut pas croire que le Parlement n'ait le choix qu'entre renoncer à ses attributions constitutionnelles et traditionnelles en droit parlementaire français ou bloquer le fonctionnement de l'Etat. C'est ce qui explique l'urgence et l'impérieuse obligation de modifier l'ordonnance du 2 janvier 1959 pour mieux définir et préciser la portée de la loi organique relative aux lois de finances.

B. — Les principes de la réforme de la loi organique.

Le 24 décembre 1979, en prononçant l'annulation de la loi de finances pour 1980, le Conseil constitutionnel a contraint le Parlement à revoir, avant l'automne 1980, les dispositions régissant la discussion et le vote de la loi de finances pour l'année.

Pour cette réforme, le Parlement a le choix entre deux formules.

La première consiste à adapter les seules dispositions organiques et réglementaires concernant l'article 40 de la loi organique et la seconde délibération.

C'est la solution qui a été choisie :

— au Sénat, par la proposition de loi organique n° 150 rectifiée déposée le 15 janvier 1980 par M. Etienne Dailly et par la proposition de résolution n° 183 déposée le 6 mars 1980 par M. Edouard Bonnefous et les membres de la commission des Finances ;

— à l'Assemblée nationale, par les propositions de loi organique n° 1443 déposée le 4 décembre 1979 par M. Gilbert Gantier et n° 1595 (rectifié) déposée le 12 mars 1980 par MM. Jean Foyer et Robert-André Vivien, ainsi que par la proposition de résolution n° 1639 déposée le 15 avril 1980 par M. Robert-André Vivien.

La seconde solution consiste à saisir cette occasion pour revoir, d'une manière approfondie et à la lumière de vingt années de pratique et de jurisprudence parlementaire et constitutionnelle, plusieurs des dispositions de l'ordonnance du 2 janvier 1959.

C'est celle que nous avons retenue.

*
* *
*

Afin d'adapter la loi organique aux nécessités de la vie parlementaire, et pour que l'équilibre des pouvoirs, garanti par la Constitution, ne soit plus remis en cause par un texte organique qui n'a jamais été soumis au Parlement, ni au Conseil constitutionnel, cinq catégories de mesures, répondant chacune à un objet analogue, paraissent indispensables. Elles sont regroupées en cinq titres :

- le titre I, relatif aux lois ayant le caractère de lois de finances ;
- le titre II, qui traite de certaines autorisations parlementaires en matière de lois de finances ;
- le titre III, qui réforme et précise les procédures parlementaires de discussion et de vote des projets de loi de finances ;
- le titre IV, sur les conditions de modification des lois de finances en cours d'exercice ;
- le titre V, qui améliore le contrôle parlementaire.

TITRE PREMIER

DES LOIS DE FINANCES

Article premier et 2

Dans sa décision n° 79-111 D.C. du 30 décembre 1979, le Conseil constitutionnel a déclaré que « bien qu'elle ne soit pas au nombre des lois mentionnées à l'article 2 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 (la loi autorisant la perception des impôts), tout comme les lois prévues à l'article 44, 1° et 2°, de cette ordonnance, doit être considérée comme une loi de finances, au sens de l'article 47 de la Constitution ». Cette précision permet de déterminer celles des lois qui doivent être soumises en priorité à l'Assemblée nationale en vertu de l'article 39, deuxième alinéa de la Constitution.

Cette décision conduit à compléter, dans l'article 2 de la loi organique, l'énumération des lois ayant le caractère de lois de finances et à modifier, en conséquence, les dispositions de l'article 44 de la loi organique.

En outre, le caractère de lois de finances serait également reconnu aux lois spéciales autorisant certaines émissions d'emprunt et aux projets spéciaux prévus aux articles 15 et 40 de la loi organique, modifiés par ailleurs.

TITRE II

DES AUTORISATIONS PARLEMENTAIRES

Art. 3 à 13

Le titre II prévoit un renforcement général des attributions des Assemblées.

1° Interdiction des lois entraînant des charges nouvelles (art. 3).

Le quatrième alinéa de l'article premier de la loi organique interdit de voter définitivement un projet de loi ou de signer un projet de décret générateurs de charges nouvelles tant que ces charges n'ont pas été inscrites dans une loi de finances.

Dans sa décision n° 78-96 D.C. du 27 juillet 1978, le Conseil constitutionnel a estimé, contrairement au Conseil d'Etat, que cette disposition n'était applicable qu'aux lois modifiant l'équilibre économique et financier de l'exercice en cours.

Conforme au principe de l'annualité budgétaire, cette interprétation pose néanmoins un problème délicat : n'importe quel texte législatif ou réglementaire entraînant d'importantes charges nouvelles peut, en effet, intervenir à tout moment dès lors que la date de son entrée en vigueur est fixée au 1^{er} janvier de l'année suivante.

Il est donc indispensable de préciser que le quatrième alinéa de l'article premier de la loi organique s'applique dans tous les cas, quel que soit l'exercice budgétaire concerné par les charges nouvelles. Cette nouvelle exception au principe de l'annualité s'ajoute à celles déjà prévues par la loi organique.

2° Compétences du Parlement en matière de taxes parafiscales (art. 4).

L'article 34 de la Constitution prévoit que c'est la loi qui fixe les règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures.

En contradiction manifeste avec cette disposition constitutionnelle fondamentale et traditionnelle, l'article 4 de la loi organique autorise l'institution des taxes parafiscales par décret, le Parlement n'intervenant que pour autoriser leur perception au-delà du 31 décembre de l'année de leur création.

La loi organique remet ainsi gravement en cause les attributions du Parlement, en les transférant abusivement au pouvoir exécutif.

Or, les taxes parafiscales sont de plus en plus nombreuses, et leur produit est de plus en plus élevé. Dans certains cas, leur rendement dépasse très largement celui de certaines impositions dont le Parlement a la maîtrise. C'est ainsi qu'en 1980, la taxe radio-télévision produira plus de 4 milliards de francs, 2 taxes dépasseront 500 millions de francs chacune, 4 produiront chacune entre 250 et 500 millions de francs et 5 chacune entre 100 et 250 millions de francs. A titre d'exemple, les diverses taxes sur les céréales produiront autant que le timbre unique, la taxe sur l'énergie électrique autant que l'impôt sur les opérations de bourses, la taxe perçue au profit de l'Institut français du pétrole autant que les droits de mutation à titre onéreux sur les immeubles. Enfin, le rendement de la redevance radio-télévision représentera plus des deux tiers de celui de la vignette automobile.

Face à l'importance croissante du nombre et du produit des taxes parafiscales, le Parlement a imposé au Gouvernement, dans l'article 81 de la loi n° 76-1232 du 29 décembre 1976 portant loi de finances pour 1977, le dépôt annuel d'un rapport « relatif au montant et à l'uti-

lisation des fonds recueillis en vertu des taxes parafiscales ». Mais ce document ne saurait dispenser le Parlement d'intervenir en matière de taxes parafiscales comme il le fait pour toutes les autres formes d'imposition, conformément à l'article 34 de la Constitution.

Les droits abusivement retirés au Parlement par l'ordonnance du 2 janvier 1959 sont donc rétablis par l'alignement du régime des taxes parafiscales sur le droit commun fiscal.

3° Autorisation d'inscrire des crédits globaux (art. 5).

L'article 7 de la loi organique autorise le Gouvernement à faire voter des crédits globaux pour les dépenses dont la répartition par chapitre ne peut pas être déterminée au moment du vote de la loi de finances.

Cette faculté est de plus en plus largement utilisée, notamment dans le cadre des multiples fonds interministériels mis en place depuis 1959. Elle tend actuellement à s'amplifier et le contrôle parlementaire, qui ne peut plus s'exercer qu'a posteriori, s'en trouve réduit d'autant. En outre, ce contrôle reste soumis à la discrétion du Gouvernement : or, celui-ci ne rend compte qu'avec réticence de l'emploi des crédits inscrits globalement au profit de certains fonds utilisés comme marge de manœuvre pour modifier les dotations normales de certaines régions dans le cadre de la politique d'aménagement du territoire.

Au moment du vote de la loi de finances, le Gouvernement ne fournit aucune véritable justification à l'appui de l'ouverture d'un crédit global. Il est donc nécessaire de prévoir que, désormais, les crédits globaux ne pourront être autorisés :

- que par un article spécial du projet de loi de finances ;
- et sous réserve que la demande soit accompagnée des justifications nécessaires.

Lorsque l'ouverture d'un crédit global ne lui paraîtra pas justifiée, le Parlement pourra procéder, par voie d'amendement, à la ventilation de tout ou partie du crédit ainsi proposé entre les chapitres intéressés. Recevables par dérogation à l'article 42 de la loi organique, ces amendements devront toutefois être conformes à l'article 40 de la Constitution : ils ne pourront donc pas entraîner la création ou l'aggravation d'une charge publique.

Enfin, pour conserver aux crédits globaux leur caractère exceptionnel, il est précisé que les « fonds interministériels » tels le F.I.D.A.R., le F.I.A.N.E., le F.A.U. doivent être désormais constitués sous la forme de « comptes spéciaux du Trésor ». Ce système leur permettra de disposer d'une personnalité juridique individualisée au sein de la loi de finances, comme cela existe déjà pour des fonds tels que le F.S.I.R., le Fonds national des adductions d'eau, le

F.F.N., etc. La présentation de la loi de finances y gagnera en clarté tandis que le contrôle parlementaire pourra s'exercer plus efficacement.

4° *Autorisation d'émettre des emprunts* (art. 6).

L'article 15 de la loi organique sur les lois de finances prévoit que les émissions d'emprunt sont effectuées par le Gouvernement conformément aux autorisations générales données à cet effet par les lois de finances.

Or, l'article 34 de la Constitution prévoit que c'est la loi — et donc le Parlement — qui fixe les règles concernant « le régime d'émission de la monnaie » dont les emprunts publics font évidemment partie.

Là encore, les attributions du pouvoir législatif ont été abusivement réduites par l'ordonnance du 2 janvier 1959.

Aussi, les autorisations générales données au Gouvernement en matière d'émission d'emprunts ne comprendront plus, désormais, que les seuls emprunts nécessaires pour assurer la trésorerie courante de l'Etat dans le cadre de l'exécution des lois de finances.

Quant aux autres autorisations d'émettre des emprunts publics, elles devront être spécifiquement données par la loi de finances, une loi de finances rectificative ou une loi de finances spéciale.

5° *Participation aux organisations monétaires internationales* (art. 7).

Dans son rapport sur la loi de règlement du budget de 1978 (*Doc. A.N. n° 1491 annexe, p. 77*), la Cour des comptes signale que « les opérations périodiques de souscription, avec augmentation des quotes-parts, ou d'allocations supplémentaires de droits de tirage spéciaux dans le cadre de nos engagements à l'égard du Fonds monétaire international ne font jamais l'objet de prévisions dans les lois de finances ». Elle souligne toutefois qu'à la suite de ses remarques, le Gouvernement a inséré un article spécial dans le projet de loi de finances pour 1980.

En raison de l'ampleur croissante de ces opérations, il paraît indispensable de consacrer cette nouvelle pratique en prévoyant, dans la loi organique, qu'elles doivent être prévues et autorisées par les lois de finances.

6° *Suppression des prélèvements sur les recettes de l'Etat* (art. 8).

Depuis plusieurs années, les recettes de l'Etat font l'objet de prélèvements opérés au profit des collectivités locales et des commu-

nautés européennes. Jusqu'en 1978, il s'y ajoutait un prélèvement au profit du régime général de la Sécurité sociale.

Dans son rapport sur la loi de règlement du budget de 1976, (*Doc A.N.* n° 3439, p. 37) la Cour des comptes souligne que « cette pratique apparaît difficilement compatible avec le principe de non-contraction entre les recettes et les dépenses formulé par l'article 18 de la loi organique ».

L'article 18 de la loi organique est donc complété pour interdire désormais une telle pratique. Les prélèvements seront remplacés par l'ouverture des crédits dans les fascicules budgétaires intéressés, renforçant ainsi la sincérité et la régularité de la présentation de la loi de finances.

7° *Procédures d'affectations* (art. 9).

Selon l'article 18 de la loi organique, les affectations ne peuvent être opérées qu'à l'initiative du Gouvernement. Cette disposition conduit à écarter tous les amendements d'origine parlementaire qui proposent, par exemple, la création d'un compte spécial du Trésor.

Cette restriction est incompatible avec les dispositions constitutionnelles reconnaissant un droit d'amendement aux membres du Parlement.

L'article 18 est donc complété pour que le Gouvernement et les membres du Parlement disposent des mêmes droits en matière d'affectations. Bien entendu, les initiatives parlementaires en la matière resteront soumises à la recevabilité de l'article 40 de la Constitution : les amendements ne pourront donc pas avoir pour conséquence de créer ou d'augmenter une charge publique.

D'autre part, l'article 16 du dernier collectif budgétaire pour 1978 a autorisé l'Etat à affecter à certaines dépenses les recettes provenant du remboursement d'avances consenties à une société privée (société Marcel Dassault).

Cette curieuse procédure n'a été jugée conforme par le Conseil constitutionnel, dans sa décision n° 78-100 D.C. du 29 décembre 1978, qu'à la condition que les opérations effectuées en vertu de l'article 16 précité soient soumises au Parlement, pour chaque exercice, « sous l'une des formes déterminées par l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances ». Or, à ce jour, le Parlement n'a été saisi d'aucune disposition de loi de finances. En outre, les conditions de la gestion des actions Dassault appartenant à l'Etat, qui ont été fixées par voie réglementaire, ont été sévèrement critiquées au sein du Parlement et font l'objet d'un recours en Conseil d'Etat déposé par le groupe socialiste.

Il est indispensable de conserver aux affectations leur caractère exceptionnel. En outre, les remboursements de prêts ou d'avances ne sauraient avoir le caractère de recettes affectées.

Le dernier alinéa de l'article 18 est donc complété pour préciser qu'aucune affectation n'est possible lorsque les recettes résultent du remboursement de prêts ou d'avances consentis par l'Etat.

8° Utilisation des fonds de concours et rétablissements de crédits (art. 10 et 11).

A plusieurs reprises, la Cour des comptes a contesté, dans ses rapports sur les lois de règlement, les pratiques suivies en matière de fonds de concours et de rétablissements de crédits.

La Cour a souligné, en particulier, que l'article 19 de la loi organique est systématiquement utilisé par le Gouvernement pour tourner abusivement la règle de l'annualité budgétaire tandis que les administrations se constituent irrégulièrement de véritables réserves de crédits.

L'article 19 est donc modifié afin que les opérations sur fonds de concours et rétablissements de crédits s'achèvent obligatoirement avec la promulgation de la loi de règlement. Mais le Parlement peut accepter, en vertu d'une disposition expresse de la loi de règlement, qu'elles se poursuivent au-delà de cette date si les justifications fournies par le Gouvernement lui paraissent fondées.

9° Les comptes de règlement avec les gouvernements étrangers (art. 12).

Les comptes de règlement avec les gouvernements étrangers retracent les opérations faites en application d'accords internationaux approuvés par la loi, conformément à l'article 27 de la loi organique.

Mais le Gouvernement a pris l'habitude de ne plus solliciter l'approbation de ces accords avant d'inscrire les crédits dans la loi de finances.

En effet, à la suite d'un incident survenu à ce sujet au Sénat, le 14 décembre 1964, et au rejet de crédits concernant le Cambodge, le Gouvernement a tourné la difficulté en faisant voter l'article 72 de la loi de finances pour 1966, instituant un compte unique pour retracer les opérations de consolidation des dettes commerciales des pays étrangers. Or, l'exposé des motifs de cet article précise que « la ratification des accords de consolidation négociés par le Gouvernement résulterait du vote par le Parlement des crédits demandés pour honorer ces accords » (Cf. doc. A.N. n° 1577 du 14 septembre 1965).

Cette pratique n'est conforme ni à la lettre ni à l'esprit de l'article 53 de la Constitution, même si elle a été jugée correcte par le Conseil constitutionnel dans la décision n° 75-60 D.C. du 30 décembre 1975 (dette chilienne), d'ailleurs sévèrement critiquée.

L'article 27 de la loi organique est donc précisé afin que l'approbation des accords internationaux ayant des conséquences pour les finances publiques soit toujours préalable au vote des crédits. Cette approbation doit intervenir en vertu d'une loi qui ne peut avoir le caractère de loi de finances, ce qui exclut toute approbation indirecte ou implicite au sens de l'article 72 de la loi de finances pour 1966.

10° *Recettes fiscales à titre de fonds de concours* (art. 13).

Le projet de loi de finances de l'année ne comporte jamais l'évaluation des recettes des « fonds de concours », qui ne sont citées que « pour mémoire » dans le tableau des voies et moyens.

Le Gouvernement justifie cette pratique en indiquant que les recettes des fonds de concours ne sont connues avec certitude qu'au fur et à mesure de leur encaissement au cours de l'exercice budgétaire.

Toutefois, à la fin de l'année 1979, la commission des Lois de l'Assemblée nationale s'est émue (*cf.* doc. A.N. n° 1296, tome III, p. 28 et suivantes) de la dissimulation des fonds de concours d'origine fiscale : leur produit peut en effet être évalué normalement dans les mêmes conditions que pour les autres ressources fiscales au moment du dépôt du projet de loi de finances.

Cette pratique nuit à la sincérité des documents soumis au Parlement, d'autant qu'elle s'ajoute parfois à la sous-évaluation systématique des recettes de l'Etat pour « gonfler » artificiellement le découvert budgétaire et justifier l'austérité des dotations de certains chapitres.

L'article 31 de la loi organique est complété afin que l'évaluation des recettes fiscales encaissées à titre de fonds de concours figure dans le tableau des voies et moyens du projet de loi de finances. Bien entendu, les autres recettes des fonds de concours continueraient à n'y figurer que « pour mémoire ».

TITRE III

DES PROCEDURES PARLEMENTAIRES

Art. 14 à 19

Le titre III précise et complète les dispositions organiques concernant la procédure d'examen et de vote des lois de finances.

1° *Date du dépôt du projet de loi de finances de l'année* (art. 14).

L'article 38 de la loi organique prévoit que le projet de loi de finances de l'année et ses annexes explicatives doivent être déposés sur le Bureau de l'Assemblée nationale, au plus tard, le premier mardi d'octobre.

Pour des raisons qui tiennent à la pratique et au calendrier parlementaires, cette disposition n'a en fait jamais été respectée : si le projet lui-même est souvent déposé avant le 2 octobre, sa dernière annexe explicative n'est mise en distribution qu'une dizaine de jours après la rentrée parlementaire. Le délai de soixante-dix jours fixé par l'article 47 de la Constitution part donc du dépôt de la dernière annexe pour que les Commissions parlementaires disposent d'un délai supplémentaire d'examen du projet et des fascicules qui leur sont renvoyés au fond ou pour avis.

Il est indispensable de revoir le dispositif de l'article 38 pour mettre le droit en accord avec les faits.

La nouvelle rédaction du premier alinéa de l'article 38 prévoit donc :

— d'une part, que le projet est déposé, au plus tard, y compris ses annexes explicatives, soixante-dix jours avant la date de clôture de la session d'automne, soit, selon le cas, le 10 ou le 11 octobre, ce qui correspond à la pratique actuelle ;

— d'autre part, qu'à défaut de constitution d'une commission spéciale — qui est normalement la règle en vertu de l'article 43 de la Constitution — le projet est renvoyé au fond à une commission permanente et, pour avis, aux autres Commissions permanentes.

2° *Vote de la première partie* (art. 15).

La controverse sur l'interprétation de l'article 40 de la loi organique, et la décision du Conseil constitutionnel du 24 décembre 1979 qui en a été l'aboutissement, conduisent à suggérer une nouvelle rédaction de cette disposition.

En premier lieu, il s'agit de préciser que la seconde partie du projet de loi de finances de l'année ne peut pas être mise en discussion devant une Assemblée avant l'adoption des dispositions essentielles de la première partie, soit l'autorisation de percevoir les impôts, la confirmation des affectations et des dispositions législatives antérieures relatives aux charges, et enfin l'article d'équilibre. Le rejet de ces dispositions entraîne celui de l'ensemble du projet de loi de finances.

En second lieu, l'article 40 doit prévoir d'une manière détaillée la mise en œuvre de la procédure de la seconde délibération. Celle-ci aurait lieu d'abord, en tant que de besoin, avant le vote sur l'ensemble de la première partie puis, ultérieurement, dans les mêmes conditions, avant le vote sur l'ensemble de la seconde partie. Toutefois, l'adoption de l'ensemble de la première partie ne ferait pas obstacle à la modification de son article d'équilibre pour tenir compte des modifications apportées à la seconde partie.

Enfin, dans le cas où la seconde partie n'est pas adoptée, la discussion de la première partie se poursuit normalement devant le Parlement dans les conditions prévues par la Constitution tandis que le Gouvernement peut déposer un projet de loi spécial ne comportant que les nouvelles dispositions de la seconde partie.

3° *Droit d'amendement aux lois de finances* (art. 16 et 17).

Dans le but d'interdire les « cavaliers budgétaires », l'article 42 de la loi organique limite strictement le droit d'amendement aux lois de finances.

Toutefois, jusqu'à la décision du Conseil constitutionnel du 27 décembre 1973 (n° 73-51 D.C.) et surtout jusqu'à celle du 28 décembre 1976 (n° 76-74 D.C.), l'article 42 n'a été appliqué qu'aux seuls amendements et articles additionnels d'initiative parlementaire. C'est seulement depuis ces décisions que l'article 42 s'applique également au Gouvernement.

En outre, et à l'expérience, le dispositif de l'article 42 s'est révélé incomplet. C'est ainsi que sont en principe irrecevables les amendements ou articles additionnels qui visent à contrôler les recettes publiques, car l'article 42 n'autorise que ceux qui se proposent d'assurer « le contrôle des dépenses publiques ».

D'autre part, ni la Constitution de 1958, ni la loi organique n'ont repris l'interdiction édictée par l'article 105 de la loi du 30 juillet 1913 et confirmée par l'article 16, alinéa 2, de la Constitution de 1946, selon laquelle « la loi de finances ne pourra comprendre que des dispositions strictement financières ».

Aussi, les projets de lois de finances comportent souvent des dispositions qui ne devraient pas normalement y figurer. Bien que le Gouvernement s'oriente depuis quelques années vers le dépôt plus

fréquent de projets de loi « portant diverses dispositions d'ordre économique et financier », regroupant des dispositions hétérogènes n'ayant pas normalement leur place dans une loi de finances, il n'est pas rare que des dispositions législatives non financières figurent dans les projets de loi de finances.

L'application stricte de l'article 42 interdit tout amendement à ces textes qui ne concernent ni des recettes, ni des dépenses. Et si les règlements des Assemblées parlementaires prévoient la possibilité de disjoindre ces « cavaliers budgétaires », cette faculté est rarement utilisée, d'autant que l'habitude a été prise d'admettre la recevabilité des amendements à ces textes. On peut se demander, en tout cas, quelle serait l'attitude du Conseil constitutionnel s'il était saisi d'un recours contre des amendements déclarés recevables dans ces conditions. Enfin, le Gouvernement dépose parfois en premier lieu, devant le Sénat, des dispositions entièrement nouvelles qui devraient normalement être soumises en priorité à l'Assemblée nationale, en vertu de l'article 39, deuxième alinéa, de la Constitution. Cette pratique a d'ailleurs été sanctionnée par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 76-73 D.C. du 28 décembre 1976 (affaire de la taxe sanitaire).

Pour ces divers motifs, l'article 42 de la loi organique est complété afin :

— que les irrecevabilités en matière d'amendements ou d'articles additionnels s'appliquent également au Gouvernement et pas seulement au Parlement ;

— que soient aussi recevables les amendements et articles additionnels visant à assurer le contrôle des recettes :

— que soient toujours recevables les amendements aux dispositions non financières non disjointes figurant dans le projet de loi de finances, sauf application éventuelle des articles 40 et 41 de la Constitution ;

— qu'enfin, les articles additionnels et amendements d'initiative gouvernementale constituant une mesure financière entièrement nouvelle soient toujours soumis en priorité à l'Assemblée nationale.

4° *Procédure en cas de non-conformité de la loi de finances* (art. 18).

Dans sa décision déjà citée du 30 décembre 1979, le Conseil constitutionnel a constaté que « ni la Constitution, ni l'ordonnance du 2 janvier 1979 portant loi organique relative aux lois de finances n'ont prévu explicitement la procédure à suivre après une décision du Conseil constitutionnel déclarant la loi de finances de l'année non conforme à la Constitution ».

En effet, l'article 44 de la loi organique, comme d'ailleurs l'article 47 de la Constitution, ne visent que le cas où le projet de loi de finances a été déposé trop tardivement ou le cas où le projet de loi n'a pas été adopté par le Parlement dans les délais constitutionnels.

Or, à la suite de l'annulation de la loi de finances pour 1980, certains ont soutenu que le Gouvernement pouvait agir par ordonnances. Finalement, il a choisi de faire réexaminer le projet de loi de finances après avoir reçu l'autorisation de continuer à percevoir les impôts.

L'article 44 est donc complété pour permettre au Gouvernement, en cas d'annulation de la loi de finances, de choisir entre deux procédures :

— soit solliciter l'autorisation de percevoir les impôts et saisir le Parlement d'un nouveau projet de loi de finances, comme cela s'est produit en décembre 1979 et janvier 1980 :

— soit solliciter l'adoption de la seule première partie et déposer un projet de loi spécial constituant la seconde partie. Ce projet serait examiné et voté après l'adoption de la première partie.

5° Consultation éventuelle du Conseil constitutionnel (art. 19).

Dans sa décision du 14 septembre 1961, le Conseil constitutionnel a déclaré que la « Constitution a strictement limité (sa) compétence » et qu'il ne saurait donc « être appelé à statuer ou à émettre un avis que dans les cas et suivant les modalités qu'elle a fixés ».

Or, la loi de finances pour 1980 n'aurait certainement pas été déclarée non conforme si le Conseil constitutionnel avait pu donner son avis sur l'application de l'article 40 de la loi organique dès le 22 octobre 1979.

On pourrait penser que seule une réforme constitutionnelle pourrait combler cette lacune. C'est la thèse que soutient notre collègue Etienne Pinte dans sa proposition de loi constitutionnelle n° 1579 du 25 février 1980.

Il peut paraître également possible de résoudre ce problème par la voie de la loi organique sur les lois de finances.

C'est l'objet du nouvel article 44 *bis* qui autorise le Gouvernement, les Présidents des Assemblées ou soixante députés ou sénateurs à consulter le Conseil constitutionnel.

Bien entendu, cette consultation ne peut conduire à prolonger le délai maximum de soixante-dix jours qui s'impose au Parlement pour adopter le projet de loi de finances. La discussion pourrait cependant être interrompue si le Gouvernement modifie l'ordre du

jour prioritaire pendant les quarante-huit heures imparties au Conseil pour rendre son avis. En outre, les dispositions litigieuses pourraient être « réservées » sur décision de l'Assemblée intéressée et jusqu'à l'avis du Conseil.

Naturellement, s'agissant d'un simple avis, le Conseil constitutionnel pourrait être ultérieurement saisi, soit sur la base de l'article 41, soit sur la base de l'article 61, alinéa 2, de la Constitution. Son avis ne préjugerait donc pas les décisions qu'il serait ainsi éventuellement appelé à rendre.

TITRE IV

DES MODIFICATIONS APORTEES AUX LOIS DE FINANCES EN COURS D'EXERCICE

Art. 20 à 24

Contrairement au décret du 19 juin 1956, l'ordonnance du 2 janvier 1959 donne au Gouvernement de très larges pouvoirs pour modifier les lois de finances, en cours d'exercice, par la voie de décrets ou d'arrêtés. Les attributions ainsi conférées au pouvoir exécutif aboutissent dans bien des cas à vider l'autorisation parlementaire de toute signification.

La multiplication des textes réglementaires, leur caractère de plus en plus désordonné dénoncé à maintes reprises par la Cour des comptes, enfin une tendance à remettre en cause le vote du Parlement en cours d'exercice conduisent à revenir partiellement sur les pouvoirs manifestement exagérés qui ont été donnés au Gouvernement par l'ordonnance du 2 janvier 1959.

1° *Réforme des modalités d'annulation de crédits (art. 20).*

Selon l'article 13 de la loi organique, tout crédit qui devient sans objet en cours d'année peut être annulé par arrêté.

Une interprétation de plus en plus extensive de la notion de crédits « sans objet » permet au Gouvernement un usage de plus en plus large de cette disposition. Aussi, tout au long de l'exercice budgétaire, le Gouvernement ampute les dotations ouvertes par les lois de finances, qu'il s'agisse de réaliser des économies ou de gager les ouvertures de crédits des collectifs budgétaires.

La Cour des comptes s'est inquiétée à plusieurs reprises de l'usage abusif de l'article 13 de la loi organique. A la suite de ses remarques, le Parlement a exigé, par l'article 18 de la loi de règle-

ment du budget de 1973 (n° 75-587 du 5 juillet 1975) que les ouvertures de crédits des collectifs comportent « l'indication précise du montant des annulations de crédits éventuellement proposées pour les gager ainsi que les chapitres auxquels s'appliquent ces annulations ».

Ce contrôle parlementaire ne suffit plus aujourd'hui : d'abord parce que les mesures d'annulation portent sur des montants de crédits de plus en plus élevés et sont de plus en plus fréquentes ; ensuite parce que l'expérience tentée par les députés socialistes membres de la commission des Finances pour contrôler les annulations a souligné l'impossibilité pratique d'obtenir du Gouvernement la justification du caractère « sans objet » de certains crédits concernant des domaines aux besoins urgents et criants (cf. lettre du 21 novembre 1979 adressée par M. Fabius, député, au Président de la commission des Finances de l'Assemblée nationale).

Aussi, non seulement les annulations modifient profondément la physionomie de la loi de finances, mais encore elles privent arbitrairement certains ministères de crédits qui sont indispensables à la mise en œuvre de la politique approuvée par le Parlement.

Désormais, les annulations ne pourront plus être opérées que par le Parlement, à son initiative ou sur proposition du Gouvernement. Naturellement, le Gouvernement doit justifier ses demandes d'annulation en démontrant le caractère de crédit « sans objet » des dotations qu'il propose de réduire ou de supprimer.

De son côté, le Parlement adopte ou refuse les propositions d'annulation. Mais il peut également retenir seulement une partie des propositions gouvernementales.

2° *Interdiction de certains transferts* (art. 21).

Bien que l'article 14 de la loi organique interdise tout transfert modifiant la nature de la dépense, le Gouvernement pratique des transferts entre les dépenses ordinaires et les dépenses en capital ou inversement.

Or, le passage d'une dotation d'un des titres I à IV à l'un des titres V et VI, ou inversement, modifie bien la nature de la dépense telle qu'elle est définie par l'article 6 de la loi organique, même si la section des finances du Conseil d'Etat a rendu un avis contraire à ce sujet le 10 mai 1977 (n° 319-657, Etudes et Documents, n° 29, 1977-1978, p. 254).

Là encore, la pratique de tels transferts modifie la texture de la loi de finances. Aussi, il convient de renforcer les conditions d'application de l'article 14 de la loi organique : désormais, aucun transfert ne peut plus être opéré entre les dépenses ordinaires et les dépenses en capital et inversement

3° *Evaluation des recettes des fonds de concours* (art. 22).

Inscrites « pour mémoire » dans le projet de loi de finances pour l'année, les recettes et les dépenses des fonds de concours ne sont connues du Parlement qu'au moment du vote de la loi de règlement.

Le développement de cette procédure conduit à améliorer le système. La nouvelle rédaction de l'article 19 de la loi organique prévoit donc :

— d'une part, que les fonds de concours font l'objet d'une récapitulation trimestrielle publiée au *Journal officiel* et accompagnée d'un rapport explicatif :

— d'autre part, que l'équilibre initial de la loi de finances de l'année serait modifié en cours d'année par la prise en compte, dans les éventuelles lois de finances rectificatives, des recettes et des dépenses sur fonds de concours enregistrées depuis le début de l'exercice.

Par ailleurs, selon l'avis précité du Conseil d'Etat (10 mai 1977), les dispositions de l'article 12 de la loi n° 52-757 du 30 juin 1952 sont toujours en vigueur et le Gouvernement peut donc, par arrêté, ouvrir des autorisations de programme en contrepartie des contrats de matériels militaires conclus avec une puissance étrangère. Le Conseil d'Etat estime toutefois que ces arrêtés ne peuvent intervenir que « sous réserve que le Parlement soit informé, en tant que de besoin, de l'ensemble des opérations projetées », conformément au troisième alinéa de l'article 12.

Or, si l'article 12 de la loi du 30 juin 1952 continue à s'appliquer, les contrats ne sont jamais communiqués aux commissions parlementaires compétentes.

Il s'agit donc d'intégrer purement et simplement le texte de l'article 12 de la loi du 30 juin 1952 dans l'article 19 de la loi organique, y compris la disposition relative au contrôle parlementaire sur les contrats.

4° *Présentation des lois de finances rectificatives* (art. 23).

L'article 34 de la loi organique du 2 janvier 1959 prévoit que les lois de finances rectificatives doivent être présentées comme la loi de finances de l'année.

Or, dans son rapport sur la loi de règlement du budget de 1978, la Cour des comptes souligne que, malgré cette disposition organique, les lois de finances rectificatives « ne comportent ni article définissant les nouvelles composantes de l'équilibre budgétaire, ni modificatif à « l'état des voies et moyens » (doc. précité, p. 13-14).

L'article 34 de la loi organique est donc complété pour qu'il soit bien précisé que les lois de finances rectificatives doivent comporter les éléments susvisés lorsqu'elles créent des recettes ou lorsqu'elles augmentent les charges.

5° *Disposition d'ordre rédactionnel* (art. 24).

Dans plusieurs de ses articles, l'ordonnance du 2 janvier 1959 fait référence au « ministre des Finances ».

Compte tenu des variations qui affectent la composition du Gouvernement, cette expression est remplacée par celle de « ministre chargé du Budget ».

TITRE V

DU CONTROLE PARLEMENTAIRE

Art. 25 à 29

Le contrôle parlementaire sur les finances publiques est un élément essentiel du pouvoir budgétaire des Assemblées. Le titre V en renforce et en précise les conditions d'exercice.

1° *Renforcement du contrôle des textes réglementaires* (art. 25).

A la suite des remarques de la Cour des comptes, l'article 20 de la loi de règlement du budget de 1976 (n° 78-686 du 3 juillet 1978) rend obligatoire la publication au *Journal officiel*, des textes réglementaires pris en vertu de la loi organique à l'exception de ceux qui portent sur un sujet de caractère secret et qui sont communiqués aux rapporteurs généraux des commissions des Finances.

Pour que cette disposition soit effective elle est insérée dans la loi organique où elle devient l'article 14 *bis*. Cet article prévoit :

— que les textes réglementaires (transferts, virement, décret d'avance, de répartition, etc.) sont tous publiés au *Journal officiel*, accompagnés d'un rapport explicitant les motifs de la mesure ;

— que la liste de ces textes est annexée soit aux projets de loi de finances rectificative, soit au rapport déposé dans le cas où le Parlement n'est pas saisi d'un collectif budgétaire avant le 1^{er} juin.

Bien entendu, les textes réglementaires portant sur des sujets de caractère secret restent dispensés de la formalité de la publication. Leur communication aux rapporteurs généraux des commissions des Finances est toutefois obligatoire.

2° Contrôle de la gestion de certains comptes spéciaux du Trésor (art. 26).

Les opérations des comptes spéciaux du Trésor sont effectuées dans les mêmes conditions que celles du budget général en vertu de l'article 24 de la loi organique.

Il arrive toutefois que certains comptes soient gérés après avis d'un comité ou d'un conseil consultatif, institué à la seule initiative du Gouvernement.

L'article 24 précise donc que les lois de finances peuvent prévoir, à l'initiative du Gouvernement ou du Parlement, que certains comptes spéciaux fonctionneraient après avis d'un comité consultatif, dont la composition est fixée par décret en Conseil d'Etat et qui comporte obligatoirement des représentants du Parlement.

3° Liste des annexes explicatives au projet de loi de finances de l'année (art. 27).

L'article 32 de la loi organique énumère sommairement les annexes explicatives qui accompagnent le projet de loi de finances de l'année.

Cette liste est complétée par :

— une annexe sur l'évaluation des voies et moyens ; son contenu est toutefois fixé par les lois de finances (*cf.* à ce sujet les art. 79 de la loi de finances pour 1974, 66 de la loi de finances pour 1976, 20 de la loi de règlement du budget de 1977 et 32-IV de la loi de finances pour 1980) ;

— une annexe sur les comptes spéciaux du Trésor qui comprend des comptes rendus complets sur les opérations ne pouvant être décrites avec une précision suffisante au moment du vote des crédits (*cf.* les décisions du Conseil constitutionnel n° 75-60 D.C. et n° 76-73 D.C. des 30 décembre 1975 et 28 décembre 1976 et l'article 12 de la loi n° 75-853 du 13 septembre 1975).

Bien entendu, cette liste reste non limitative et d'autres annexes explicatives peuvent être fournies en vertu des lois ordinaires ou des lois de finances.

L'article 32 précise enfin, par référence à la jurisprudence du Conseil constitutionnel, que le projet de loi de finances de l'année n'est pas conforme à la Constitution lorsqu'il n'est pas accompagné au moment de son dépôt de toutes les annexes explicatives.

4° *Liste des annexes explicatives au projet de loi de règlement* (art. 28).

La liste des annexes explicatives au projet de loi de règlement, prévue par l'article 36, a été complétée par une annexe sur les fonds publics attribués à titre d'aides aux entreprises industrielles (cf. art. 80 de la loi de finances pour 1974 et 90 de la loi de finances pour 1976).

Il n'est pas utile d'intégrer cette nouvelle annexe dans l'article 36 mais celui-ci doit être complété sur deux points :

— d'une part la loi de règlement comporte une annexe explicative sur la gestion des autorisations de programme, afin de répondre à un souci maintes fois exprimé par la Cour des comptes ;

— d'autre part, le rapport de la Cour des comptes sur la loi de règlement examine les conditions dans lesquelles ont été effectuées, au cours de l'exercice, non seulement les opérations de dépenses, mais également celles concernant les recettes et plus particulièrement les recettes fiscales.

5° *Renforcement des pouvoirs de contrôle des rapporteurs budgétaires* (art. 29).

Des pouvoirs de contrôle sur pièces et sur place ont été conférés aux rapporteurs budgétaires par l'article 164-IV de la loi de finances pour 1959 et n'ont donc pas valeur organique (ordonnance n° 58-1374 du 30 décembre 1958).

La mise en œuvre de ces dispositions de contrôle a donné lieu à de multiples difficultés, notamment à l'automne 1973.

En premier lieu, la question s'est posée de savoir si les pouvoirs de contrôle sur pièces et sur place peuvent être exercés par tous les rapporteurs budgétaires et pas seulement par ceux de la commission des Finances. Le Bureau de l'Assemblée nationale a tranché dans le sens préconisé par le Gouvernement et a privé ainsi les rapporteurs pour avis de tout droit d'enquête sur pièces et sur place.

D'autre part, l'interprétation de la notion de « document de service » a été une source de litige lorsque le Gouvernement a refusé de communiquer à un rapporteur un document de l'Inspection générale des finances. Saisi de cette affaire, le Bureau de l'Assemblée nationale n'a finalement jamais tranché ce point de droit.

La loi organique doit donc préciser les conditions et les limites de l'exercice des pouvoirs des commissions parlementaires et de leurs rapporteurs budgétaires.

Dans cet esprit, son nouvel article 41 *bis* prévoit :

a) que les pouvoirs de contrôle sur pièces et sur place sont exercés par les rapporteurs généraux et les rapporteurs spéciaux des commissions des Finances ainsi que par les rapporteurs pour avis des autres commissions permanentes ;

b) qu'en cas de litige sur le caractère secret d'un sujet — qui interdit l'enquête sur pièces et sur place — le différend est tranché par le Bureau de l'Assemblée intéressée qui entend le Gouvernement, le Président ou le rapporteur général de la commission des Finances et le parlementaire concerné ;

c) que les rapports des corps d'inspection et de contrôle ont le caractère de « documents de service » ;

d) que les renseignements recueillis à la suite des contrôles sur pièces et sur place sont d'abord communiqués à la commission intéressée. La commission ou le parlementaire concerné peut ensuite les rendre publics ;

e) que c'est le rapporteur général du budget qui contrôle les « fonds spéciaux » et qui est tenu au secret ;

f) que chaque commission des Finances désigne obligatoirement un rapporteur spécial des « voies et moyens » tenu au secret lorsque ses contrôles concernent des situations fiscales individuelles ;

g) enfin que le rapporteur général et le rapporteur spécial des « voies et moyens » peuvent être déliés du secret des contrôles des « fonds spéciaux » et des situations fiscales individuelles.

L'article 41 *bis* comporte également une disposition relative aux enquêtes de la Cour des comptes qui pourraient être demandées par toutes les commissions permanentes et pas seulement par la commission des Finances (*cf.* l'art. 10 de la loi n° 67-483 du 22 juin 1967).

Quant aux résultats des enquêtes de la Cour, et contrairement à la pratique actuelle, ils doivent être obligatoirement communiqués à la commission intéressée qui statue sur leur publication.

Enfin, les commissions des Finances du Parlement auraient le pouvoir de saisir la Cour de discipline budgétaire.

*
* *
*

Longtemps consacré au seul financement des dépenses administratives courantes de la nation, le budget de l'Etat a profondément changé de nature depuis la Libération. Aujourd'hui, la politique finan-

cière, la politique fiscale, la politique budgétaire, sont devenues des instruments puissants et privilégiés de l'action économique.

Par tradition historique, parce qu'il rassemble les représentants de la nation, parce que les recettes et les dépenses publiques concernent toutes les catégories sociales du pays, le Parlement doit être étroitement associé à l'élaboration de politiques qu'il lui appartient d'approuver et de contrôler.

C'est pourquoi le moment est venu de réformer la loi organique sur les lois de finances pour que les Assemblées puissent exercer normalement leurs pouvoirs constitutionnels abusivement limités par un texte de conception technocratique et largement antiparlementaire.

Tels sont les motifs pour lesquels nous vous demandons de bien vouloir délibérer et adopter la proposition de loi organique suivante.

PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE

TITRE PREMIER

DES LOIS DE FINANCES

Article premier

Les trois premiers alinéas de l'article 2 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances sont remplacés par les dispositions suivantes :

- « Ont le caractère de lois de finances :
- « — la loi de finances de l'année ;
- « — les lois de finances rectificatives ;
- « — les lois spéciales et partielles visées aux articles 15, 40 et 44 ci-après ;
- « — la loi de règlement. »

Art. 2.

Les dispositions de l'article 44 de l'ordonnance susvisée du 2 janvier 1959 sont modifiées comme suit :

- au 1°, les mots « ce projet de loi partiel » sont remplacés par les mots « ce projet de loi de finances partiel » ;
- au 2°, les mots « projet de loi spécial » sont remplacés par les mots « projet de loi de finances spécial » ;
- au quatrième alinéa, les mots « d'une loi spéciale » sont remplacés par les mots « d'une loi de finances spéciale ».

TITRE II

DES AUTORISATIONS PARLEMENTAIRES

Art. 3.

Le quatrième alinéa de l'article premier de l'ordonnance susvisée du 2 janvier 1959 est rédigé comme suit :

« Lorsque des dispositions d'ordre législatif ou réglementaire doivent entraîner des charges nouvelles, soit au titre de l'exercice en cours, soit au titre d'un ou plusieurs exercices suivants, aucun projet de loi ne peut être définitivement voté, aucun décret ne peut être signé tant que ces charges n'ont pas été prévues, évaluées et autorisées dans les conditions fixées par la présente ordonnance. »

Art. 4.

Le troisième alinéa de l'article 4 de l'ordonnance susvisée du 2 janvier 1959 est rédigé comme suit :

« La loi fixe les règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des taxes parafiscales perçues dans un intérêt économique ou social au profit d'une personne morale de droit public ou de droit privé autre que l'Etat, les collectivités territoriales et leurs établissements publics. La perception des taxes parafiscales au-delà du 31 décembre de l'année de leur établissement doit être autorisée chaque année par une loi de finances. »

Art. 5.

Le troisième alinéa de l'article 7 de l'ordonnance susvisée du 2 janvier 1959 est remplacé par les dispositions suivantes :

« A titre exceptionnel, et pour les dépenses dont la répartition par chapitre ne peut pas être déterminée au moment où elles sont autorisées, le Gouvernement peut demander au Parlement, par un article spécial du projet de loi de finances, de l'autoriser à inscrire un ou plusieurs crédits globaux. A l'appui de sa demande, le Gouvernement fournit les justifications nécessaires.

« La ventilation d'un crédit global ainsi autorisé entre les divers chapitres intéressés est effectuée, en cours d'année et en tant que de besoin, par arrêté du ministre chargé du Budget.

« Toutefois, par dérogation à l'article 42 ci-après, le Parlement peut procéder à la ventilation de tout ou partie d'un crédit global entre les divers chapitres concernés par les actions financées sur ce crédit.

« La procédure du crédit global ne peut être utilisée pour constituer des « fonds » regroupant des crédits afférents à des actions entrant dans les compétences de plusieurs départements ministériels. Ces fonds ne peuvent être institués, gérés et contrôlés que sous la forme de « comptes spéciaux du Trésor » fonctionnant dans les conditions prévues par la présente ordonnance. »

Art. 6.

Le quatrième alinéa de l'article 15 de l'ordonnance susvisée du 2 janvier 1959 est remplacé par les dispositions suivantes :

« Les émissions d'emprunts destinés à assurer la trésorerie courante de l'Etat dans le cadre de l'exécution des lois de finances sont effectuées conformément aux autorisations générales données à cet effet chaque année par les lois de finances. Les autres émissions d'emprunts publics réalisés ou non par l'Etat, et notamment ceux qui ont le caractère de mesures spécifiques de politique monétaire ou de mesures conjoncturelles, doivent être autorisées par une loi de finances annuelle, rectificative ou spéciale, même lorsque ces emprunts sont réalisés sans condition fiscale ou financière particulière. »

Art. 7.

L'article 15 de l'ordonnance susvisée du 2 janvier 1959 est complété par le nouvel alinéa suivant :

« La loi de finances de l'année et les lois de finances rectificatives comportent, en tant que de besoin, les autorisations nécessaires pour permettre au Gouvernement d'effectuer les opérations monétaires qui découlent des engagements internationaux souscrits par la France avec les organisations internationales spécialisées en matière monétaire et de crédit dont la France est partie. »

Art. 8.

L'article 18 de l'ordonnance susvisée du 2 janvier 1959 est modifié comme suit :

I. — Le premier alinéa de cet article est complété par les dispositions suivantes :

« Aucune charge ne peut être financée par un prélèvement sur les recettes de l'Etat. »

II. — La dernière phrase du dernier alinéa de cet article est complétée par les dispositions suivantes, après les mots « reconnus par la loi » :

« , même lorsque les recettes résultent du remboursement de prêts ou d'avances consentis par l'Etat ».

Art. 9.

L'avant-dernière phrase du dernier alinéa de l'article 18 de l'ordonnance susvisée du 2 janvier 1959 est rédigée comme suit :

« Dans tous les autres cas, l'affectation est exceptionnelle et ne peut résulter que d'une disposition de loi de finances, d'initiative gouvernementale ou parlementaire. »

Art. 10.

Le deuxième alinéa de l'article 19 de l'ordonnance susvisée du 2 janvier 1959 est complété par les dispositions suivantes :

« Les crédits constituant la contrepartie des fonds de concours ne peuvent être engagés que jusqu'à la promulgation de la loi de règlement de l'exercice au cours duquel ils ont été ouverts, sauf disposition contraire de la loi de règlement, d'initiative gouvernementale ou parlementaire. »

Art. 11.

Il est inséré, avant le dernier alinéa de l'article 19 de l'ordonnance susvisée du 2 janvier 1959 un nouvel alinéa, ainsi rédigé :

« Aucun rétablissement de crédit ne peut être opéré après la promulgation de la loi de règlement de l'exercice en cause, sauf autorisation expresse de la loi de règlement, d'initiative gouvernementale ou parlementaire. »

Art. 12.

La première phrase du premier alinéa de l'article 27 de l'ordonnance susvisée du 2 janvier 1959 est rédigée comme suit :

« Les comptes de règlement avec les gouvernements étrangers retracent des opérations faites en application d'accords internationaux approuvés, dans les conditions prévues par l'article 53 de la Constitution, en vertu d'une loi qui n'a pas le caractère d'une loi de finances et qui doit être promulguée préalablement à l'inscription de toute recette ou de toute dépense dans une loi de finances. »

Art. 13.

L'article 31 de l'ordonnance susvisée du 2 janvier 1959 est complété par le nouvel alinéa suivant :

« Le projet de loi de finances de l'année comporte obligatoirement l'évaluation des recettes de nature fiscale qui ne sont pas perçues au profit du budget de l'Etat mais qui doivent lui être rattachées par la voie de fonds de concours et qui sont connues au moment de son dépôt. »

TITRE III

DES PROCEDURES PARLEMENTAIRES

Art. 14.

Le premier alinéa de l'article 38 de l'ordonnance susvisée du 2 janvier 1959 est rédigé comme suit :

« Le projet de loi de finances de l'année, y compris le rapport et les annexes explicatives prévus à l'article 32, est déposé et distribué le 2 octobre de l'année qui précède l'année d'exécution du budget et, en tout état de cause, au plus tard soixante-dix jours avant la date de clôture de la session ordinaire qui s'ouvre le 2 octobre. Il est immédiatement renvoyé soit à l'examen d'une commission spéciale, soit, à défaut de commission spéciale, à une commission permanente. Ce renvoi à une commission permanente ne fait pas obstacle au renvoi de tout ou partie du projet, pour avis, à d'autres commissions permanentes. »

Art. 15.

L'article 40 de l'ordonnance susvisée du 2 janvier 1959 est rédigé comme suit :

« *Art. 40.* — 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 celles des dispositions de la première partie qui en constituent la raison d'être et sont indispensables pour qu'elle puisse remplir son objet, notamment l'autorisation de percevoir les impôts, la confirmation des affectations et des dispositions législatives antérieures relatives aux charges et l'article d'équilibre qui arrête, en recettes et en dépenses, les données générales de l'équilibre.

« Le rejet de ces dispositions de la première partie entraîne le rejet de l'ensemble du projet de loi de finances.

« La procédure de la seconde délibération est applicable, avant le vote sur l'ensemble de la première partie, puis, ensuite, sur l'ensemble de la seconde partie, dans les conditions prévues par les règlements des assemblées parlementaires.

« Toutefois, l'adoption de la seconde partie à la suite d'un vote sur l'ensemble de ses articles ne fait pas obstacle à la modification ultérieure de l'article d'équilibre pour tenir compte des modifications intervenues, tant en recettes qu'en dépenses, à l'occasion de l'adoption de la seconde partie.

« Lorsqu'il y a lieu de modifier ainsi l'article d'équilibre, l'Assemblée intéressée se prononce sur l'ensemble de la seconde partie, puis sur la modification qui en résulte pour l'article d'équilibre, et enfin sur l'ensemble du projet de loi de finances.

« S'il n'y a pas lieu de modifier l'article d'équilibre, le vote sur l'ensemble du projet de loi de finances s'effectue immédiatement après l'adoption de l'ensemble de la seconde partie.

« Lorsque l'ensemble de la seconde partie n'a pas été adopté, la discussion du projet de loi de finances se poursuit devant les assemblées, conformément aux dispositions des articles 45 et 47 de la Constitution, sur les seules dispositions de la première partie, et le Gouvernement transmet la seconde partie à l'autre Assemblée ou dépose un projet de loi de finances spécial ne comportant que les dispositions de la seconde partie. La discussion de ce projet sur la seconde partie s'effectue conformément aux dispositions des articles 45 et 47 de la Constitution et de la présente loi organique. »

Art. 16.

Le premier alinéa de l'article 42 de l'ordonnance susvisée du 2 janvier 1959 est ainsi rédigé :

« Sous réserve des dispositions de la présente ordonnance, aucun article additionnel, aucun amendement à un projet de loi de finances ne peut être présenté, par le Gouvernement ou par un membre du Parlement, sauf s'il tend à supprimer ou à réduire effectivement une dépense, à créer ou à accroître une recette ou à assurer le contrôle des recettes ou des dépenses publiques. Sont toutefois recevables les amendements aux dispositions non financières d'initiative gouvernementale figurant dans les projets de loi de finances et qui n'ont pas été disjointes par décision de l'Assemblée intéressée, sous réserve de l'application, le cas échéant, des articles 40 et 41 de la Constitution. »

Art. 17.

L'article 42 de l'ordonnance susvisée du 2 janvier 1959 est complété, après le premier alinéa, par le nouvel alinéa suivant :

« Conformément à l'article 39 de la Constitution, les articles additionnels et les amendements d'initiative gouvernementale cons-

tituant une mesure financière entièrement nouvelle ne peuvent être présentés devant le Sénat que s'ils ont été préalablement présentés devant l'Assemblée nationale. »

Art. 18.

L'article 44 de l'ordonnance susvisée du 2 janvier 1959 est complété, avant le dernier alinéa, par les nouveaux alinéas suivants :

« Lorsque le Conseil constitutionnel a déclaré que la loi de finances de l'année n'était pas conforme à la Constitution, le Gouvernement peut :

« — soit demander au Parlement de l'autoriser, par une loi de finances spéciale, à continuer à percevoir les impôts existants jusqu'au vote de la loi de finances de l'année, qui fait l'objet d'un projet de loi ultérieurement déposé et discuté par le Parlement ;

« — soit demander au Parlement d'adopter un projet de loi de finances spécial constituant la première partie de la loi de finances de l'année, puis, après le vote de ce projet, demander au Parlement d'adopter un autre projet de loi de finances spécial constituant la seconde partie de la loi de finances de l'année.

« La discussion des projets de loi de finances spéciaux prévus aux alinéas précédents s'effectue dans les conditions prévues par les articles 45 et 47 de la Constitution et par les dispositions de la présente loi organique. »

Art. 19.

L'ordonnance susvisée du 2 janvier 1959 est complétée, après l'article 44, par un article 44 bis ainsi rédigé :

« *Art. 44 bis.* — Le Conseil constitutionnel, saisi par le Premier ministre, le Président de l'Assemblée nationale, le Président du Sénat ou soixante députés ou soixante sénateurs peut être consulté sur toute difficulté d'interprétation ou d'application des dispositions constitutionnelles, organiques, législatives ou réglementaires relatives à la procédure de discussion et de vote des projets de loi de finances par le Parlement. Le Conseil constitutionnel doit rendre son avis dans les quarante-huit heures de la consultation. Cet avis est publié au *Journal officiel*.

« Sauf décision contraire du Gouvernement, conformément à l'article 48 de la Constitution, la consultation du Conseil constitutionnel n'interrompt pas la discussion mais la réserve des dispositions litigieuses peut être décidée par l'Assemblée intéressée sans qu'elle puisse, toutefois, faire échec aux dispositions de l'article 40 ci-dessus.

« En outre, elle ne peut avoir pour conséquence de prolonger le délai de soixante-dix jours visé au troisième alinéa de l'article 47 de la Constitution.

« Lorsqu'il est ensuite saisi du projet de loi de finances, sur la base de l'article 61, alinéa 2, de la Constitution ou d'un article additionnel ou d'un amendement sur la base de l'article 41 de la Constitution, le Conseil constitutionnel n'est pas lié par les avis rendus dans les conditions prévues au présent article. »

TITRE IV

DES MODIFICATIONS APPORTEES AUX LOIS DE FINANCES EN COURS D'EXERCICE

Art. 20.

L'article 13 de l'ordonnance susvisée du 2 janvier 1959 est rédigé comme suit :

« *Art. 13.* — Tout crédit qui devient sans objet en cours d'exercice peut être annulé, sur proposition du Gouvernement ou à la demande du Parlement, soit par une loi de finances rectificative, soit par la loi de règlement. Les propositions d'annulation doivent être accompagnées des justifications nécessaires.

« Le Parlement adopte ou refuse les propositions qui lui sont ainsi soumises. Par dérogation à l'article 42 ci-après, il peut toutefois les modifier pour ne prononcer que des annulations partielles. »

Art. 21.

Le second alinéa de l'article 14 de l'ordonnance susvisée du 2 janvier 1959 est ainsi rédigé :

« Les transferts modifient la détermination du service responsable de la dépense mais ne peuvent modifier la nature de cette dernière. Les transferts sont autorisés par arrêté du ministre chargé du Budget. Aucun transfert ne peut être opéré entre un chapitre de dépenses ordinaires et un chapitre de dépenses en capital ni inversement. »

Art. 22.

Il est inséré, dans l'article 19 de l'ordonnance susvisée du 2 janvier 1959, après le second alinéa, les nouveaux alinéas suivants :

« Les fonds de concours reçus par l'Etat font l'objet d'une récapitulation trimestrielle ventilée par chapitres budgétaires intéressés et publiée au *Journal officiel*. Cette récapitulation est accompagnée d'un rapport explicatif également publié au *Journal officiel*. Les projets de loi de finances rectificatives éventuellement déposés par le Gouvernement en cours d'exercice doivent apporter les modifications nécessaires aux recettes et aux dépenses de la loi de finances initiale pour tenir compte, au fur et à mesure, des fonds de concours reçus par l'Etat.

« Lorsqu'un contrat aura été définitivement conclu avec une puissance étrangère en vue de la fabrication, en France, de matériel militaire, des arrêtés pris sous la signature du ministre chargé du Budget et du ministre chargé de la Défense pourront accorder, au ministre chargé de la Défense, au titre du budget général ou des budgets annexes, des autorisations de programme d'un montant égal à celui de la commande. Dans le cas où ce contrat s'applique à des matériels ayant déjà fait l'objet de commandes de la part du ministre chargé de la Défense, ces autorisations de programme ne pourront excéder le montant du contrat passé antérieurement par la défense nationale.

« Les contrats ainsi conclus avec une puissance étrangère seront notifiés aux commissions permanentes chargées à l'Assemblée nationale et au Sénat, de suivre et de contrôler l'emploi des crédits militaires.

« Dans les deux hypothèses visées aux deux alinéas ci-dessus, le montant de l'autorisation de programme sera calculé sur les bases des prix nets d'impôts et taxes retenus dans le contrat passé avec le Gouvernement étranger intéressé. Les crédits de paiement destinés à la couverture des autorisations de programme ainsi accordées proviendront des versements effectués par la puissance ayant passé la commande. Ces versements seront rattachés au budget intéressé selon la procédure des fonds de concours. »

Art. 23.

L'article 34 de l'ordonnance susvisée du 2 janvier 1959 est complété par le nouvel alinéa suivant :

« Les lois de finances rectificatives comportent, s'il y a lieu, un article définissant les nouvelles composantes de l'équilibre budgétaire compte tenu de celles de leurs dispositions concernant les recettes ou les charges. Les modifications qui en découlent pour les voies et moyens sont regroupées dans un état annexé accompagné d'un document explicatif identique à celui prévu à l'article 32-2° ci-dessus. Ces modifications tiennent également compte de la réalité des recouvrements des recettes depuis le 1^{er} janvier et des perspectives qui en découlent pour les recouvrements de la suite de l'exercice. »

Art. 24.

Dans le texte de l'ordonnance susvisée du 2 janvier 1959, les mots « ministre des Finances » sont remplacés par les mots « ministre chargé du Budget ».

TITRE V

DU CONTROLE PARLEMENTAIRE

Art. 25.

L'ordonnance susvisée du 2 janvier 1959 est complétée, après son article 14, par le nouvel article 14 *bis* suivant :

« *Art. 14 bis.* — Les textes réglementaires visés aux articles 7, 10, 11, 12, 14 et 19 de la présente ordonnance sont obligatoirement publiés au *Journal officiel*, accompagnés d'un rapport explicatif également publié. En outre, la liste de ces textes est annexée à l'exposé des motifs du plus prochain projet de loi de finances et, le cas échéant, au rapport visé au dernier alinéa de l'article 38 ci-après.

« Les dispositions du présent article ne sont pas applicables à ceux de ces textes réglementaires qui portent sur des sujets de caractère secret concernant la défense nationale, les affaires étrangères et la sécurité intérieure ou extérieure de l'Etat. Les textes portant sur ces sujets sont communiqués, à titre confidentiel, aux rapporteurs généraux des commissions des Finances du Parlement. »

Art. 26.

Le premier alinéa de l'article 24 de l'ordonnance susvisée du 2 janvier 1959 est complété par les dispositions suivantes :

« Toutefois, les lois de finances peuvent décider, à l'initiative du Gouvernement ou du Parlement, que les opérations des comptes spéciaux du Trésor seront exécutées après avis d'un comité consultatif dont la composition est fixée par décret en Conseil d'Etat et qui comporte obligatoirement des représentants du Parlement. »

Art. 27.

L'article 32 de l'ordonnance susvisée du 2 janvier 1959 est remplacé par les dispositions suivantes :

« Art. 32. — Le projet de loi de finances de l'année est accompagné :

« 1° d'un rapport définissant l'équilibre économique et financier, les résultats connus et les perspectives d'avenir ;

« 2° d'une annexe relative à l'évaluation des voies et moyens, dont le contenu est fixé par les lois de finances ;

« 3° d'annexes explicatives faisant connaître notamment :

« a) par chapitre le coût des services votés tels qu'ils sont définis à l'article 33 ci-après et les mesures nouvelles qui justifient les modifications proposées au montant antérieur des services votés, et notamment les crédits afférents aux créations, suppressions et transformations d'emplois ;

« b) l'échelonnement sur les années futures des paiements résultant des autorisations de programme ;

« c) la liste des comptes spéciaux du Trésor faisant apparaître le montant des recettes, des dépenses ou des découverts prévus pour ces comptes. Lorsque les opérations financées par un compte ne peuvent pas, ou ne peuvent pas avec une précision suffisante, être connues et décrites individuellement au moment du vote des crédits par le Parlement, ce vote a pour sens et pour portée d'habiliter le Gouvernement à procéder à ces opérations à condition qu'elles fassent l'objet de comptes rendus complets de nature à permettre au Parlement d'exercer son contrôle au moment où il vote les crédits de l'année suivante ou lors de l'examen de la loi de règlement ;

« d) la liste complète des taxes parafiscales, leurs textes institutifs et leur rendement. Cette liste est accompagnée d'un compte rendu sur l'utilisation des taxes parafiscales ;

« e) de toutes autres annexes explicatives prévues par les lois ou par les lois de finances ;

« 4° d'annexes générales destinées à l'information et au contrôle du Parlement, d'initiative gouvernementale ou prévues par les lois ou les lois de finances.

« Le projet de loi de finances de l'année n'est pas conforme à la Constitution lorsqu'il n'est pas accompagné, au moment de son dépôt, de l'ensemble des annexes ayant le caractère d'annexe explicative prévues par la présente ordonnance, par les lois de finances et par les lois. Les dates de dépôt des annexes générales d'information sont fixées par les textes qui les instituent. »

Art. 28.

L'article 36 de l'ordonnance susvisée du 2 janvier 1959 est rédigé comme suit :

« Art. 36. — Le projet de loi de règlement est accompagné :

« 1° d'annexes explicatives faisant connaître les motifs des dépassements de crédit et la nature des pertes et des profits ;

« 2° d'annexes explicatives prescrites par les lois ou par les lois de finances, permettant notamment au Parlement d'exercer son contrôle sur les opérations visées à l'article 32 - 3° - c) ci-dessus ;

« 3° d'une annexe explicative relative à la gestion des autorisations de programme au cours de l'exercice qui fait l'objet du règlement ;

« 4° d'un rapport de la Cour des comptes sur l'exécution des recettes et des dépenses de l'exercice et de la déclaration générale de conformité entre les comptes individuels des comptables et la comptabilité des ministres, en recettes et en dépenses. Pour les recettes, le rapport de la Cour des comptes examine les conditions de la mise en œuvre des lois fiscales pendant l'exercice budgétaire considéré. »

Art. 29.

L'ordonnance susvisée du 2 janvier 1959 est complétée, après l'article 41, par le nouvel article 41 bis suivant :

« Art. 41 bis. — Les rapporteurs généraux des commissions des Finances du Parlement, d'une part, et, d'autre part, les autres membres du Parlement qui ont la charge de présenter, au nom de la commission saisie au fond ou d'une commission saisie pour avis, le rapport ou l'avis sur le budget d'un département ministériel ou sur un compte spécial du Trésor, suivent et contrôlent de façon permanente sur pièces et sur place, l'emploi des crédits inscrits au budget ou au compte intéressé.

« Tous les renseignements d'ordre administratif, financier, technique et comptable de nature à faciliter leur mission doivent leur être fournis par les ministres compétents et, à défaut, par les chefs de service des administrations et services publics intéressés. Réserve faite, d'une part, des sujets de caractère secret concernant la défense nationale, les affaires étrangères, la sécurité intérieure ou extérieure de l'Etat, d'autre part, du principe de la séparation du pouvoir judiciaire et des autres pouvoirs, ils sont habilités à se faire

communiquer tous documents de service de quelque nature que ce soit, y compris les notes internes et les documents et rapports émanant des corps d'inspection et de contrôle.

« En cas de litige sur le caractère secret d'un sujet ou sur la nature d'un document de service, le différend est tranché par le Bureau de l'Assemblée intéressée qui entend préalablement le Gouvernement, le Président ou le Rapporteur général de la commission des Finances et le parlementaire intéressé ou le collègue qu'il a désigné pour le représenter.

« Les renseignements recueillis à l'occasion des contrôles effectués sur pièces et sur place sont communiqués, en priorité, à la commission intéressée avant d'être éventuellement rendus publics à l'initiative de la commission ou du rapporteur.

« En ce qui concerne les crédits inscrits au budget du Premier ministre et qualifiés de « fonds spéciaux », les pouvoirs de contrôle sur pièces et sur place prévus au présent article ne peuvent être exercés que par le rapporteur général du budget qui est tenu au secret en ce qui concerne les résultats de ses contrôles. Est également tenu au secret le rapporteur spécial des « voies et moyens », obligatoirement désigné par chaque commission des Finances du Parlement, lorsqu'il effectue des enquêtes sur pièces et sur place qui mettent en cause des situations individuelles. Seule la commission des Finances, après l'avoir entendu, peut délier du secret son rapporteur général ou spécial des « voies et moyens ».

« La Cour des comptes procède aux enquêtes qui lui sont demandées par les commissions permanentes du Parlement sur la gestion des services ou organismes qu'elle contrôle. Les résultats de ces enquêtes sont obligatoirement communiqués aux membres de la commission intéressée, qui statue sur leur publication.

« Les commissions des Finances du Parlement ont chacune qualité pour saisir la Cour de discipline budgétaire conformément à la loi modifiée n° 48-1484 du 25 septembre 1948. »