

SÉNAT

DEUXIEME SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1979-1980

Annexe au procès-verbal de la séance du 11 mars 1980.

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.)

Mesdames, Messieurs,

La présente proposition reprend les conclusions du rapport (n° 478, 1977-1978) déposé le 27 juin 1978 par la Commission des Finances sur une proposition de loi organique que nous avons présentée et qui tendait 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 (1).

(1) Cette proposition est devenue caduque en application de l'article 28, alinéa 2, du Règlement.

Notre proposition ne tend pas à scinder la loi de finances de l'année (ce qui pourrait être jugé contraire à l'article 47 de la Constitution) mais à regrouper dans une loi distincte l'ensemble des dispositions relatives aux recettes, tout en conservant, comme l'impose la Constitution, dans la loi de finances fixant les dépenses, les dispositions récapitulant les recettes et déterminant l'équilibre des dépenses et des ressources.

Subsidiairement, la présente proposition prévoit d'abroger l'actuel article 40 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 dont l'ambiguïté est précisément à l'origine des incertitudes de procédure qui ont été relevées lors de la dernière discussion budgétaire à l'Assemblée Nationale et qui ont entraîné l'annulation par le Conseil constitutionnel du texte adopté par le Parlement.

I. — PRINCIPES GÉNÉRAUX DE LA PROPOSITION

Une amélioration des conditions d'examen des projets de lois de finances par le Sénat aurait pu être recherchée dans l'allongement du délai dont dispose la Haute Assemblée. De même que la loi organique n° 71-474 du 22 juin 1971 avait porté ce délai de quinze à vingt jours, de même aurait-on pu envisager un nouvel allongement du même ordre de grandeur.

Mais il semble qu'un tel allongement ne serait qu'un pis-aller. Il aurait l'inconvénient de réduire le temps disponible en fin de session pour les navettes et les textes autres que la loi de finances et il ne permettrait pas de mieux équilibrer l'emploi du temps des deux Assemblées au cours de la session d'automne.

Une autre voie à explorer était celle qu'avait suggéré notre collègue, M. Méric, Vice-Président du Sénat, selon lequel il convenait de modifier la loi organique de façon à pouvoir discuter, avec le décalage nécessaire, les différentes parties du projet de loi de finances, celui-ci étant fractionné avec, d'un côté, la première partie et, de l'autre, chacun des fascicules budgétaires. Le vote final du budget pourrait être assuré dans les mêmes délais globaux tout en offrant au Parlement des conditions plus dignes pour accomplir la mission que la Nation lui confie.

C'est de ces suggestions que procède la proposition de loi organique qui vous est soumise et qui s'attache également à respecter 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 aurait pu être proposé de scinder la loi de finances de l'année en plusieurs lois, et notamment de prévoir une loi pour chaque fascicule budgétaire. Cela aurait naturellement donné une grande souplesse à la procédure et remédié aux principaux maux qui sont dénoncés chaque année.

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 l'habitude prise de voter les recettes avant les dépenses, ce qui est généralement considéré comme un principe de gestion des finances publiques, mais ce qui est pourtant contestable car cette pratique peut favoriser un certain laxisme dans l'examen des dépenses publiques qui sont systématiquement portées au niveau des recettes votées.

Une autre solution a donc été 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 ressources 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 :

1° Dès lors que la loi de finances relative aux ressources serait déposée au plus tard à l'ouverture de la session d'automne et la loi fixant les ressources et les charges de l'exercice le dixième jour de la même session, 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'entrerait plus en concurrence avec l'examen des crédits budgétaires.

2° 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.

3° La meilleure articulation de la discussion budgétaire entre les deux Assemblées permettrait 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 (notamment à l'époque où M. Papon était rapporteur général) aux commissions mixtes chargées d'examiner les dispositions restant en discussion du projet de loi de finances.

Enfin, la proposition de loi prévoit de procéder pour l'examen des services votés comme pour celui des mesures nouvelles. Les services votés donneraient donc lieu à un vote par ministère et par titre. Cette modification mettrait un terme à la situation actuelle où l'essentiel des crédits budgétaires est adopté en pratique par un seul vote et sans débat et devrait permettre au Parlement de remettre plus facilement en cause les services votés.

*
* *

Le système retenu dans la présente proposition de loi rappelle la procédure qui avait dû être suivie à la fin de 1962 en raison de la dissolution de l'Assemblée Nationale. Cette procédure avait alors suggéré à M. Valéry Giscard d'Estaing, Ministre des Finances et des Affaires économiques, le commentaire suivant :

« Les circonstances de notre vie parlementaire nous conduisent à scinder le débat en deux parties. Il y a naturellement des inconvénients à cette procédure, notamment au point de vue des délais, mais il y a aussi un certain avantage qui est de rendre son sens véritable, qu'il a rarement trouvé, au débat sur la première partie de la loi de finances, c'est-à-dire au débat sur l'ensemble du budget. En effet, nous avons deux problèmes différents : la place du budget dans l'économie, ce qui nous occupe aujourd'hui, et l'étude des actions budgétaires, problème tout différent et qui retiendra l'attention du Parlement à partir du début de janvier. »
(*Journal officiel* des Débats de l'Assemblée Nationale, 2^e séance du 18 décembre 1962, p. 82.)

II. — EXPOSE DES MOTIFS PAR ARTICLE

Article premier.

Définition des lois de finances.

(Nouvelle rédaction de l'article 2 de l'ordonnance du 2 janvier 1959.)

Ordonnance organique.

Art. 2. — Ont le caractère de lois de finances :

La loi de finances de l'année et les lois rectificatives ;

La loi de règlement.

La loi de finances de l'année prévoit et autorise, pour chaque année civile, l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat.

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

Modifications proposées.

Art. 2. — Ont le caractère de lois 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

Ordonnance organique.

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 de finances de l'année.

Seules des lois de finances, dites rectificatives, peuvent, en cours d'année, modifier les dispositions de la loi de finances de l'année.

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 de l'année, complétée, le cas échéant, par ses lois rectificatives.

Modifications proposées.

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 de finances *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.

Commentaires. — 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 applicables à l'exercice ;
- une loi fixant les ressources et les charges de l'exercice.

La rédaction de cet article étant inspirée de celle de l'actuel article 31 de l'ordonnance, il convient de ne pas séparer l'étude du présent article premier de celle de l'article 2 ci-après qui propose une nouvelle rédaction de l'article 31 de l'ordonnance organique.

La loi relative aux ressources correspondrait 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 disparaîtrait 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 (crédits des différents ministères) 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).

Il est en effet nécessaire de faire figurer dans cette loi les évaluations de recettes (actuel tableau A annexé au projet de loi de finances de l'année) puisque, suivant la Constitution, la même loi doit fixer les ressources et les charges de l'exercice. Il en va de même pour les dispositions relatives à l'équilibre des ressources et des charges.

Article 2.

Contenu de la loi de finances fixant les ressources et les charges de l'exercice.

(Nouvelle rédaction de l'article 31 de l'ordonnance du 2 janvier 1959.)

Ordonnance organique.

Art. 31. — Le projet de loi de finances de l'année comprend deux parties distinctes :

Dans la première partie, il autorise la perception des ressources publiques et comporte les voies et moyens qui assurent l'équilibre financier ; il évalue le montant des ressources d'emprunts et de trésorerie ; il autorise la perception des impôts affectés aux collectivités et aux établissements publics ; il fixe les plafonds des grandes catégories de dépenses et arrête les données générales de l'équilibre financier ; il comporte les dispositions nécessaires à la réalisation, conformément aux lois en vigueur, des opérations d'emprunts destinés à couvrir l'ensemble des charges de la trésorerie.

Dans la seconde partie, le projet de loi de finances de l'année fixe pour le budget général le montant global des crédits applicables aux services votés et arrête les dépenses applicables aux autorisations nouvelles par titre et par ministère ; il autorise, en distinguant les services votés des opérations nouvelles, les opérations des budgets annexes et les opérations des comptes spéciaux du Trésor par catégorie de comptes spéciaux et éventuellement par titre ; il regroupe l'ensemble des autorisations de programme assorties de leur échéancier ; il énonce enfin les dispositions diverses prévues à l'article 1^{er} de la présente ordonnance en distinguant celles de ces dispositions qui ont un caractère annuel de celles qui ont un caractère permanent.

Modifications proposées.

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.

Commentaires. — 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.

Pour la bonne compréhension du tableau comparatif, il convient d'observer que les dispositions figurant actuellement dans l'article 31 de l'ordonnance organique se retrouvent, pour partie, dans le nouvel article 2 de l'ordonnance (voir article premier de la présente proposition de loi organique) et, pour partie, dans le nouvel article 31.

Article 3.

Dates de dépôt des projets de loi de finances.

(Modification de l'article 38 de l'ordonnance du 2 janvier 1959.)

Ordonnance organique.

Art. 38. — 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 au plus tard le premier mardi d'octobre de l'année qui précède l'année d'exécution du budget. Il est immédiatement renvoyé à l'examen d'une commission parlementaire.

Le projet de loi de règlement est déposé et distribué au plus tard à la fin de l'année qui suit l'année d'exécution du budget.

Si aucun projet de loi de finances rectificative n'est déposé au cours de la deuxième session du Parlement, le Gouvernement lui adresse, au plus tard le 1^{er} juin, un rapport sur l'évolution de l'économie nationale et des finances publiques.

Modifications proposées.

Art. 38. — 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.

Deuxième et troisième alinéa sans modification.

Commentaires. — 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 (1). 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.

(1) En pratique, il est souhaitable que ce projet soit déposé courant septembre.

Il est ensuite prévu que le projet de loi fixant les ressources et les charges de l'exercice soit déposé 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) (1).

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.

Deuxième lecture des projets de loi de finances par l'Assemblée Nationale.

(Complément à l'article 39 de l'ordonnance du 2 janvier 1959.)

Ordonnance organique.

Art. 39. — L'Assemblée Nationale doit se prononcer, en première lecture, dans le délai de quarante jours après le dépôt d'un projet de loi de finances.

Le Sénat doit se prononcer en première lecture dans un délai de vingt jours après avoir été saisi.

Si l'Assemblée Nationale n'a pas émis un vote en première lecture sur l'ensemble du projet dans le délai prévu au premier alinéa, le Gouvernement saisit le Sénat du texte qu'il a initialement présenté, modifié le cas échéant par les amendements votés par l'Assemblée Nationale et acceptés par lui. Le Sénat doit alors se prononcer dans un délai de quinze jours après avoir été saisi.

Si le Sénat n'a pas émis un vote en première lecture sur l'ensemble du projet de loi de finances dans le délai imparti, le Gouvernement saisit à nouveau l'Assemblée du texte soumis au Sénat, modifié, le cas échéant, par les amendements votés par le Sénat et acceptés par lui.

Modifications proposées.

Art. 39. — Quatre premiers alinéas sans modification.

(1) Les différentes annexes pourront naturellement continuer à être publiées dès la fin du mois d'août et au cours du mois de septembre ; le projet de loi proprement dit pourra lui aussi être publié avant le mois d'octobre puisque, conformément à la pratique actuellement suivie, c'est seulement le dépôt officiel de la dernière annexe qui fait courir les délais constitutionnels.

Ordonnance organique.

Le projet de loi de finances est ensuite examiné selon la procédure d'urgence dans les conditions prévues à l'article 45 de la Constitution.

Si le Parlement ne s'est pas prononcé dans le délai de soixante-dix jours après le dépôt du projet, les dispositions de ce dernier peuvent être mises en vigueur par ordonnance.

Modifications proposées.

Le projet de loi de finances est ensuite examiné...

... article 45 de la Constitution. 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.

Alinéa sans modification.

Commentaires. — 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 feront l'objet d'une deuxième lecture par l'Assemblée Nationale avant la réunion de la commission mixte paritaire.

Une telle disposition constituerait une novation importante dans notre droit constitutionnel puisqu'il résulte d'une pratique constamment suivie depuis 1958 que les commissions mixtes paritaires saisies d'un texte en navette (que celui-ci ait ou non fait l'objet d'une déclaration d'urgence) ne sont convoquées qu'après un nombre égal de lectures dans chaque Assemblée.

Cette novation constituerait-elle une atteinte aux droits du Sénat ?

Nous ne le pensons pas.

La procédure d'adoption par le Parlement du projet de loi de finances est en effet largement dérogoire au droit commun :

— ces projets doivent nécessairement être soumis en premier lieu à l'Assemblée Nationale (article 39 de la Constitution) ;

— leurs délais d'adoption sont très précisément fixés par la Constitution (article 47) ;

— enfin la Constitution, en renvoyant à une loi organique, a elle-même prévu une procédure spécifique pour le vote des projets de loi de finances par le Parlement ; cette spécificité peut aller très loin puisque, dans les cas visés au quatrième alinéa de l'article 47 (le projet de loi de finances n'a pas été déposé en temps utile pour être adopté avant le début de l'exercice), l'ordonnance du 2 janvier 1959 a ouvert la possibilité d'un « projet de loi partiel ».

Il résulte de cette analyse que la procédure proposée pour les lois de finances ne saurait constituer un « précédent » pour les autres textes.

Donner à l'Assemblée Nationale le « privilège » d'une deuxième lecture s'explique par plusieurs motifs :

— plus que les autres textes, les lois de finances donnent lieu à l'adoption par le Sénat de dispositions très variées face auxquelles les députés membres de la commission mixte paritaire ne s'estiment pas en mesure de prendre position au nom de leurs mandants et cela constitue souvent un élément défavorable au maintien des dispositions en cause ;

— face à cette situation, les députés ont souvent regretté, notamment à l'époque où M. Papon était rapporteur général de la Commission des Finances, que le Gouvernement ne demande pas une deuxième lecture à l'Assemblée Nationale avant de provoquer la réunion d'une commission mixte ;

— la deuxième lecture des projets de loi de finances par l'Assemblée Nationale permettrait d'alléger les travaux de la commission mixte qui ne serait ainsi saisie que des points de divergence importants, ce qui est conforme à la vocation de cette institution ;

— compe tenu de l'articulation des travaux des deux Assemblées qui résulterait de l'adoption de la proposition de loi, la deuxième lecture de l'Assemblée Nationale s'insérerait sans difficulté à l'intérieur du délai constitutionnel de soixante-dix jours globalement imparti au Parlement ; il n'en irait pas de même si une deuxième lecture devait aussi être prévue au Sénat.

Il faut enfin observer que, s'agissant de l'aménagement des délais de la discussion budgétaire, le Sénat retirerait plus d'avantages que l'Assemblée Nationale des modifications contenues dans la présente proposition de loi, il est donc légitime, pour aboutir à un texte équilibré, d'offrir un autre avantage à l'Assemblée Nationale.

Article 5.

(Abrogation de l'article 40 de l'ordonnance du 2 janvier 1959.)

Ordonnance organique.	Modifications proposées.
Art. 40. — La seconde partie de la loi de finances de l'année ne peut être mise en discussion devant une assemblée avant le vote de la première partie.	Abrogé.

Commentaires. — Cet article abroge l'article 40 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 qui devient sans objet.

Article 6.

Présentation des services votés.

(Modification de l'article 41 de l'ordonnance du 2 janvier 1959.)

Ordonnance organique.

Art. 41. — Les évaluations de recettes font l'objet d'un vote d'ensemble pour le budget général et d'un vote par budget annexe ou par catégorie de comptes spéciaux.

Les dépenses du budget général font l'objet d'un vote unique en ce qui concerne les services votés, d'un vote par titre et à l'intérieur d'un même titre par ministère, en ce qui concerne les autorisations nouvelles.

Les dépenses des budget annexes et des comptes spéciaux sont votées par budget annexe ou par catégorie de comptes spéciaux et éventuellement par titre dans les mêmes conditions que les dépenses du budget général.

Modifications proposées.

Article 41. — Alinéa sans modification.

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.

Alinéa sans modification.

Commentaires. — 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.

Procédure applicable lorsque le projet de loi de finances fixant les ressources et les charges de l'exercice n'a pas été déposé dans les délais prévus.

(Nouvelle rédaction de l'article 44 de l'ordonnance du 2 janvier 1959.)

Ordonnance organique.

Art. 44. — Dans le cas prévu à l'alinéa 4 de l'article 47 de la Constitution, le Gouvernement dispose des deux procédures prévues ci-dessous :

1° Il peut demander à l'Assemblée Nationale, dix jours au moins avant la date de la clôture de la première session, d'émettre un vote séparé sur l'ensemble

Modifications proposées.

Art. 44. — Dans les cas prévus au quatrième alinéa de l'article 47 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

Ordonnance organique.

de la première partie de la loi de finances de l'année. 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 de finances de l'année. Ce projet est discuté selon la procédure d'urgence.

Après avoir reçu l'autorisation de continuer à percevoir les impôts, soit par la promulgation de la première partie de la loi de finances de l'année, soit par la promulgation d'une loi spéciale, 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 de finances de l'année et par ses annexes explicatives.

La publication des décrets portant répartition des crédits de services votés n'interrompt pas la procédure de discussion de la loi de finances de l'année qui se poursuit 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.

Commentaires. — 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.

Modifications proposées.

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 de finances 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 de finances 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 de finances 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.

Article 8.

Modifications rédactionnelles de coordination.

Ordonnance organique.

Art. 5. — Deuxième alinéa :

Le produit des amendes, des rémunérations pour services rendus, les revenus du domaine et des participations financières, les bénéfices des entreprises nationales, les remboursements des prêts ou avances et le montant des produits divers sont prévus et évalués par la loi de finances de l'année.

Art. 32. — Premier alinéa :

Le projet de loi de finances de l'année est accompagné :

Art. 34. — Première phrase :

Les lois de finances rectificatives sont présentées en partie ou en totalité dans les mêmes formes que les lois de finances de l'année.

Art. 43. — Premier alinéa :

Dès la promulgation de la loi de finances de l'année ou la publication de l'ordonnance prévue à l'article 47 de la Constitution, le Gouvernement prend des décrets portant, d'une part, répartition par chapitre pour chaque ministère des crédits ouverts et, d'autre part, répartition par compte particulier des opérations des comptes spéciaux du Trésor.

Modifications proposées.

Art. 5. — Deuxième alinéa :

Le produit...

... et évalués par la loi de finances fixant les ressources et les charges de l'exercice.

Art. 32. — Premier alinéa :

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 :

Art. 34. — Première phrase :

Les lois...

... dans les mêmes formes que les lois de finances qu'elles modifient.

Art. 43. — Premier alinéa :

Dès la promulgation de la loi de finances fixant les ressources et les charges de l'exercice ou la publication de l'ordonnance...

... du Trésor.

Commentaires. — Cet article de caractère rédactionnel a pour objet de reprendre les différentes dispositions de l'ordonnance organique où apparaissent les mots « loi de finances de l'année » pour les adapter aux modifications précédemment analysées.

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 lois 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 de finances 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 47 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 de finances 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 de finances 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 de finances 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 de finances fixant les ressources et les charges de l'exercice ».