



DROIT ADMINISTRATIF

DROIT CONSTITUTIONNEL

FINANCES PUBLIQUES

DROIT FISCAL

L'adoption des lois de finances
(cours)

TABLE DES MATIERES

| | |
|----------------------------------------------------------------------------------|----|
| TABLE DES MATIERES | 2 |
| Introduction..... | 3 |
| I - L'organisation de la discussion budgétaire | 4 |
| A - Des règles strictes en matière de délai | 4 |
| 1 - Le délai de dépôt du projet de loi de finances - | 4 |
| 2 - Le délai global de vote..... | 5 |
| 3 - Les délais de première lecture par chaque chambre | 5 |
| 4 - Les navettes et la commission mixte paritaire | 5 |
| B - Les modalités d'examen du texte devant les chambres | 7 |
| 1 - L'examen par les commissions | 7 |
| 2 - La discussion en séance publique..... | 7 |
| II - La limitation des pouvoirs du Parlement | 9 |
| A - Le droit d'amendement des parlementaires : un droit qui reste limité | 9 |
| 1 - L'interdiction des cavaliers budgétaires..... | 9 |
| 2 - L'encadrement des amendements à caractère financier des parlementaires | 9 |
| B - Une discussion budgétaire sous la tutelle du Gouvernement | 11 |

INTRODUCTION

Si le Parlement garde une compétence exclusive pour adopter les projets de lois de finances, ses pouvoirs ont considérablement été limités depuis l'entrée en vigueur de la Constitution du 4 Octobre 1958. En effet, malgré quelques dispositions de la LOLF de nature à rehausser son rôle en matière budgétaire, son intervention reste strictement encadrée tant par le texte suprême que par la célèbre loi organique.

Ainsi, au plan de l'organisation de la discussion budgétaire (I), les deux textes fixent des règles strictes en termes de délais, qu'il s'agisse du délai de dépôt du projet de loi de finances, du délai global dispose le Parlement pour examiner le texte, des délais de première lecture par chaque chambre ou encore du délai pour procéder aux navettes entre les assemblées et réunir la commission mixte paritaire. Le but est ici de rationaliser le travail des parlementaires. Le même constat peut être fait au niveau de l'examen du projet de loi de finances devant chacune des deux chambres. Ainsi, les commissions des finances, qui doivent examiner le projet de texte et établir un rapport, ont vu leur rôle être considérablement limité. Par ailleurs, la globalisation des votes, lors de l'examen en séance publique, est de nature à affecter les pouvoirs des parlementaires.

Au plan des pouvoirs de ceux-ci justement (II), il faut noter que, même rehaussés par la LOLF, ces pouvoirs n'échappent pas à la logique de fond qui a présidée à l'adoption de la Constitution de 1958, en l'occurrence un renforcement du pouvoir exécutif au détriment du Parlement. Ainsi, le droit d'amendement des parlementaires est doublement limité. Si l'interdiction des cavaliers budgétaires n'est pas nouvelle, en revanche, les amendements des parlementaires à incidence financière sont strictement encadrés, puisque l'article 40 de la Constitution rend irrecevables les amendements des parlementaires qui conduiraient à une diminution des ressources ou à l'augmentation des charges publiques. Apprécié seulement en ce qui concerne les ressources, cet article fait l'objet d'une interprétation stricte par le Conseil constitutionnel en matière de charges. Il faut, cependant, noter que la LOLF permet dorénavant aux députés et aux sénateurs de répartir les crédits entre programmes au sein d'une même mission, à condition, toutefois, de respecter le plafond de crédits attribués à la mission en question. Enfin, le Gouvernement reste, par ses prérogatives procédurales classiques, maître de la discussion budgétaire.

I - L'ORGANISATION DE LA DISCUSSION BUDGETAIRE

La discussion budgétaire s'organise de manière inter et intra-assemblées. Dans la première hypothèse, il faut noter que les délais dont dispose le Parlement pour examiner les projets de lois de finances sont strictement encadrés tant la Constitution de 1958 que la LOLF. Dans la seconde, c'est le déroulement de la discussion budgétaire devant chacune des chambres qui est en cause.

A - Des règles strictes en matière de délai

Afin de rationaliser la discussion budgétaire et de manière à ce que le projet de loi de finances puisse être adopté à temps, la Constitution de 1958 et la LOLF ont posé des règles strictes en termes de délais, qu'il s'agisse du délai de dépôt du projet de loi de finances, du délai global dont dispose le Parlement pour examiner le texte, des délais de première lecture par chaque chambre ou encore du délai pour procéder aux navettes entre les assemblées et réunir la commission mixte paritaire.

1 - Le délai de dépôt du projet de loi de finances -

C'est la LOLF qui fixe les règles applicables en la matière en distinguant selon les différentes catégories de lois de finances.

⌘ L'article 39 de la célèbre loi organique prévoit que le projet de loi de finances initiale doit être déposé au plus tard le 1^{er} mardi d'Octobre de l'année qui précède celle de l'exécution du budget sur le bureau de l'Assemblée nationale. En ce qui concerne les documents budgétaires complémentaires destinés à informer le Parlement, si certains, les bleus, doivent être déposés dans les mêmes délais, d'autres, les annexes générales, appelées aussi jaunes budgétaires, peuvent être déposés sur le bureau des assemblées et distribués plus tardivement, soit au moins 5 jours francs avant l'examen par l'Assemblée nationale en première lecture des recettes ou crédits auxquels l'annexe en cause se rapporte. Quant au principe de priorité dont bénéficie l'Assemblée nationale, il est entendu largement puisqu'il inclut les amendements : en d'autres termes, tout amendement du Gouvernement qui serait soumis au Sénat sans avoir été préalablement proposé au vote de l'Assemblée nationale serait censuré par le Conseil constitutionnel.

Si le projet de loi de finances initiale n'a pas été déposé en temps utile pour être promulgué avant le début de l'exercice suivant, le Gouvernement peut, selon l'article 47 al. 4 de la Constitution, demander d'urgence au Parlement l'autorisation de percevoir les impôts et ouvrir par décret les crédits se rapportant aux services votés. Concrètement, deux procédures peuvent être suivies. D'abord, le Gouvernement peut demander à l'Assemblée nationale, avant le 11 Décembre de l'année N-1, d'émettre un vote séparé sur l'ensemble de la première partie du projet de loi de finances, ce projet de loi partiel étant ensuite soumis au Sénat selon la procédure d'urgence. Si cette procédure n'a pas été suivie ou n'a pas abouti, le Gouvernement dépose devant l'Assemblée nationale, avant le 19 Décembre de l'année N-1, un projet de loi spéciale l'autorisant à continuer à percevoir les impôts existants jusqu'au vote de la loi de finances de l'Etat ; la procédure d'urgence est aussi ici applicable. Par la suite, le Gouvernement prend, après avoir reçu l'autorisation de continuer à percevoir les impôts en vertu de l'une ou l'autre des procédures spéciales, des décrets ouvrant les crédits applicables aux services votés, qui correspondent au minimum de crédits que le Gouvernement juge indispensable pour poursuivre l'exécution des services publics dans les conditions qui ont été approuvées l'année précédente par le Parlement.

✕ Les projets de lois de finances rectificatives étant facultatif, il n'existe pas de délai à respecter en matière de dépôt, à ceci près qu'ils doivent être déposés de manière à pouvoir être adoptés avant la fin de l'exercice auquel ils se rapportent. Par ailleurs, lorsqu'une loi de finances rectificative est promulguée au cours du mois de Décembre, les opérations de recettes et de dépenses qu'elle prévoit peuvent être exécutées jusqu'au 20 Janvier de l'année qui suit : c'est la période complémentaire.

✕ Le projet de loi de règlement doit être déposé et distribué avant le 1^{er} Juin de l'année suivant celle de l'exécution du budget auquel il se rapporte (art. 46 de la LOLF). La même obligation s'applique aux différentes annexes, qu'il s'agisse, par exemple, des documents retraçant les recettes et les dépenses définitives, les rapports annuels de performance ou encore le compte général de l'Etat qui comprend tant la balance générale des comptes que le compte de résultat et le bilan. Par ailleurs, doit également être joint la certification de la régularité, de la sincérité et de la fidélité des comptes de l'Etat établie par la Cour des comptes. Il faut, enfin, noter qu'afin que les parlementaires votent le nouveau budget en connaissant les résultats de la dernière exécution budgétaire, l'article 41 de la LOLF prévoit que le projet de loi de finances initiale de l'année N + 1 ne peut être mis en discussion devant une assemblée avant le vote par celle-ci, en première lecture, sur le projet de loi de règlement de l'année N – 1.

2 - Le délai global de vote

Selon l'article 47 al. 3 de la Constitution de 1958, le Parlement dispose d'un délai global de 70 jours à compter de son dépôt sur le bureau de l'Assemblée nationale pour voter le projet de loi de finances, c'est-à-dire adopter ou rejeter le projet de budget. Ce délai concerne les projets de lois de finances initiales et rectificatives, mais non les projets de lois de finances de règlement. Ce délai, non franc, court à compter du dépôt du projet et non de sa distribution aux députés. Si le Parlement ne s'est pas prononcé dans le délai de 70 jours après le dépôt du projet, le Gouvernement peut le mettre en œuvre par voie d'ordonnance (art. 40 al. 6 de la LOLF). Cette procédure ne s'applique pas dans le cas où le Parlement a formellement rejeté le projet de loi de finances. Notons, cependant, que jusqu'à maintenant, ce délai de 70 jours a toujours été respecté.

3 - Les délais de première lecture par chaque chambre

L'Assemblée nationale dispose en première lecture d'un délai de 40 jours pour se prononcer sur le texte (art. 40 al. 1^{er} de la LOLF). Si ce délai est dépassé, le Gouvernement peut saisir le Sénat du texte qu'il a initialement présenté, éventuellement modifié par les amendements adoptés par les députés et acceptés par lui. Dans cette hypothèse, la procédure n'est pas viciée si le Sénat dispose du délai minimum de 15 jours pour examiner le texte.

Le Sénat, quant à lui, dispose d'un délai qui varie selon que l'Assemblée nationale a ou non respecté le délai de 40 jours. En cas de dépassement, la Constitution prévoit que la Haute assemblée dispose de 15 jours pour se prononcer sur le projet de texte (art. 47 al. 2). Si les députés se sont prononcés dans les délais, le Sénat dispose d'un délai de 20 jours après avoir été saisi pour voter sur le texte (art. 40 al. 2^o de la LOLF).

4 - Les navettes et la commission mixte paritaire

Une fois que chaque chambre s'est prononcée en première lecture, 60 jours sont passés. Il reste donc au maximum 10 jours au Parlement pour adopter définitivement le projet de loi de finances en cas de désaccord entre les deux chambres. Dans les faits, ce troisième temps dépasse rarement 8 jours dans la mesure où il est recouru immédiatement à une commission mixte paritaire composée de 7 députés et 7 sénateurs chargée de trouver un accord entre les deux assemblées (art. 45 al. 2 de la Constitution, et art. 40 al. 5 de la LOLF). En effet, en matière de projet de lois de finances initiale et rectificative, cette procédure dite d'urgence est de droit après une seule lecture par chacune des

assemblées, ce qui permet d'accélérer l'adoption du texte, alors que la procédure législative ordinaire suppose deux lectures par chacune des assemblées pour réunir une commission mixte paritaire, sauf si le Gouvernement a déclaré l'urgence, auquel cas une seule lecture suffit.

Concrètement, la commission se prononce uniquement sur les articles qui n'ont pas encore fait l'objet d'un consensus entre les deux chambres. Si, à l'issue de cette commission, un texte de compromis sur les points de désaccord est trouvé, l'Assemblée nationale et le Sénat n'ont plus qu'à l'adopter pour que la loi de finances soit définitivement adoptée. En revanche, si la commission mixte paritaire ne parvient pas à un accord, il est procédé à une nouvelle lecture par chacune des chambres, et en cas de rejet du Sénat, le Gouvernement peut donner le dernier mot à l'Assemblée nationale.

B - Les modalités d'examen du texte devant les chambres

L'examen du projet de loi de finances devant chacune des deux chambres suit deux grandes étapes : le texte fait d'abord l'objet d'une analyse par chaque commission des finances, puis il est discuté en séance publique

1 - L'examen par les commissions

L'influence des commissions des finances sous la III^e et la IV^e République était importante. Durant la III^e République, les commissions des finances avaient le pouvoir de modifier le projet déposé par le Gouvernement. Surtout, la discussion s'engageait sur le texte ainsi modifié. Sous la IV^e République, la situation était la même, hormis le fait que le pouvoir d'amendement des parlementaires avait été limité. Conformément aux grandes orientations qui ont présidé à l'élaboration de la Constitution de 1958 en matière d'importance des pouvoirs reconnus au Parlement, l'article 42 du texte suprême limite considérablement leur rôle, puisqu'il prévoit que la discussion s'engage sur le projet de loi de finances par le Gouvernement.

Pour autant, les commissions des finances continuent à jouer un rôle déterminant dans l'information budgétaire donnée aux parlementaires. En effet, celles-ci auditionnent le ministre des finances. Surtout, elles élaborent un rapport général très exhaustif qui précise pour chaque article le texte du projet, l'exposé des motifs du Gouvernement, les observations et la décision de la commission par rapport aux amendements discutés en commission. Dans le même sens, des rapporteurs spéciaux établissent des annexes au rapport général concernant chaque mission ; celles-ci sont complétées par les avis des rapporteurs des autres commissions permanentes saisies pour avis sur les projets de budget relevant de leur compétence. Le rôle du rapporteur général des commissions des finances est primordial dans la mesure où c'est lui qui va exprimer, en séance publique, la position de la commission sur les amendements proposés.

Enfin, il faut noter que l'histoire récente atteste d'un certain renouveau du rôle des commissions des finances. Celui-ci vient, en premier lieu, des commissions elles-mêmes puisqu'elles opèrent dorénavant des contrôles "sur place". Par ailleurs, la commission des finances de l'Assemblée nationale a créé une Mission d'évaluation et de contrôle. Quant à la LOLF, elle a rehaussé leur rôle en prévoyant qu'elles doivent d'une part être saisies à titre d'information des décrets de virement et de transfert, et des décrets d'annulation de crédits, et d'autre part donner leur avis préalable sur les décrets d'avance. Leurs pouvoirs de contrôle sont, par ailleurs, élargis puisque l'article 58 de la loi organique oblige la Cour des comptes à les assister, notamment par le biais d'enquêtes.

Au final, si leurs prérogatives juridiques demeurent largement en-deçà de ce qui existait avant 1958, il faut noter qu'elles conservent, au plan politique, un poids non négligeable qui leur permet d'influencer le Gouvernement, parfois beaucoup plus que ce que pourrait faire l'opposition.

2 - La discussion en séance publique

La discussion en séance publique sur le projet de loi de finances initiale (ou rectificative) se fait en deux étapes distinctes qui correspondent aux deux parties des lois de finances. Plus précisément, l'article 42 de la LOLF prévoit que la discussion sur la seconde partie du texte ne peut avoir lieu devant une assemblée avant l'adoption de la première partie. Pour comprendre le sens de cette règle, il faut se rappeler que la première partie de la loi de finances de l'année détermine l'équilibre général du budget, au travers de l'autorisation de percevoir les recettes et de leur évaluation, d'un plafond global de dépenses et de l'article d'équilibre qui définit le niveau du solde budgétaire annuel, et que la seconde partie décrit de façon plus détaillée les grandes masses de dépenses par mission. Le but de l'article 42 précité est, alors, d'éviter que les questions relatives aux dépenses soient débattues avant que ne soient établies les grandes lignes de l'équilibre budgétaire. En d'autres termes, il s'agit de faire en sorte que les dépenses s'ajustent aux recettes et non l'inverse. Comment se déroulent, alors, ces deux étapes de la discussion en séance publique ?

⌘ La discussion sur la première partie du projet de loi de finances se déroule en trois grands moments. A, ainsi, d’abord, lieu une discussion générale sur le cadrage d’ensemble du budget qui dure environ une semaine et au cours de laquelle d’une part le ministre du budget présente le projet de texte et d’autre part le rapporteur général de la commission des finances défend les conclusions de celle-ci. S’en suit, une discussion par article (et sur leurs amendements) où s’expriment tant les deux orateurs prioritaires précités que les parlementaires auteurs d’amendements. Ce deuxième moment est clos par le vote, fondamental, de l’article d’équilibre. Il faut ici noter que les pouvoirs de l’opposition sont relativement limités puisque, outre les outils de procédure classiques comme les rappels au règlement qui permettent d’obtenir une suspension de séance ou la réunion de la commission des finances, elle ne peut soulever qu’une seule exception d’irrecevabilité pour inconstitutionnalité et une seule question préalable, l’utilisation de ces deux armes n’étant que rarement couronnées de succès. La discussion sur la première partie peut, ensuite, être close par une seconde délibération portant sur tout ou partie de celle-ci ; elle est de droit si elle est demandée par le Gouvernement ou la commission des finances.

⌘ Une fois la première partie adoptée, il est procédé à l’examen de la seconde partie qui fixe, notamment, le montant des autorisations d’engagement et des crédits de paiement par mission pour le budget général, le plafond des autorisations d’emplois par ministère et par budget annexe (art. 34 de la LOLF). La discussion commence par les exposés des rapporteurs spéciaux et des rapporteurs des commissions permanentes concernées par la partie du budget en cours d’examen. Les députés et sénateurs peuvent aussi poser des questions au Gouvernement. C’est, alors, à ce moment que les différents ministres défendent tant leur gestion que leurs objectifs pour l’année à venir et les moyens d’y parvenir. Ce type de discussions est facilité, depuis la LOLF, par l’existence de différents documents, tels que les projets annuels de performance, qui permettent de mesurer le degré d’efficacité des politiques publiques. Le dogme « lolfien » prend ici tout son sens. Au plan du déroulement des votes, si la première partie fait l’objet d’un vote par article, l’article 43 de la LOLF prévoit une globalisation des votes pour la seconde partie, ce qui est de nature à diminuer sensiblement le pouvoir des parlementaires et qui a, d’ores et déjà, conduit à une diminution drastique du nombre de votes, puisque leur nombre est passé de plusieurs milliers sous les III^e et IV^e Républiques à 200 de nos jours. Concrètement, la LOLF prévoit un vote des crédits du budget général par mission et un vote unique pour les plafonds des autorisations d’emplois.

II - LA LIMITATION DES POUVOIRS DU PARLEMENT

Même rehaussés par la LOLF, les pouvoirs des parlementaires en matière financière n'échappent pas à la logique de fond qui a présidée à l'adoption de la Constitution de 1958, en l'occurrence un renforcement du pouvoir exécutif au détriment du Parlement. Ainsi, comme en d'autres domaines, les questions, qui ne sont pas explicitement réservées à la loi par l'article 34 de la Constitution, pour ce qui nous intéresse ici les règles afférentes aux impositions de toute nature, relèvent de la compétence du pouvoir réglementaire. Au final, le rôle du Parlement apparaît fortement restreint, tant parce que son droit d'amendement en matière budgétaire reste limité que parce que la procédure budgétaire elle-même est sous la maîtrise du Gouvernement.

A - Le droit d'amendement des parlementaires : un droit qui reste limité

Ce droit est doublement limité : de manière absolue par l'interdiction des cavaliers budgétaires, et de manière relative pour les amendements des parlementaires à incidence financière.

1 - L'interdiction des cavaliers budgétaires

L'idée est que les lois de finances ont un contenu très précis : elles doivent, ainsi, déterminer la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'Etat, de même que l'équilibre budgétaire et financier qui en résulte. Il s'ensuit que tout ce qui ne concerne pas cet objet ne peut figurer en loi de finances. Cependant, dans les faits, les parlementaires, et même parfois certains ministres, tentent d'introduire dans la loi de finances des dispositions qui n'ont aucun caractère financier : ce sont les cavaliers budgétaires. L'intérêt de cette « pratique » est de faciliter et d'accélérer l'adoption de la disposition litigieuse. De tels cavaliers sont, cependant, interdits et le Conseil constitutionnel veille scrupuleusement au respect de cette règle.

2 - L'encadrement des amendements à caractère financier des parlementaires

L'article 40 de la Constitution rend irrecevables les amendements des parlementaires qui conduiraient à une diminution des ressources ou à l'augmentation des charges publiques. Mais, le juge constitutionnel a retenu une conception de cet article qui varie selon que sont en cause les charges ou les ressources. Ainsi, s'agissant des premières, la règle est stricte : si les parlementaires peuvent supprimer ou réduire une charge, ils ne peuvent, en revanche, en proposer l'augmentation, même si celle-ci est compensée par une ressource nouvelle ou une diminution d'autres charges. La jurisprudence du Conseil constitutionnel est plus souple en matière de ressources publiques. En effet, si les parlementaires ne peuvent proposer de diminuer le niveau d'ensemble des ressources publiques, ils peuvent, en revanche, proposer une diminution d'une ressource à condition de majorer une autre ressource d'un montant équivalent. Le Parlement peut même proposer une augmentation des ressources moindre que celle voulue par le Gouvernement.

Si ces règles restent toujours valables, la LOLF a, cependant, introduit une innovation majeure. Concrètement, son article 47 autorise les parlementaires à majorer les crédits d'un programme à condition de minorer les crédits d'un autre programme de la même mission. Autrement dit, la répartition des crédits entre programmes au sein d'une même mission est possible, à condition, toutefois, de respecter le plafond de crédits attribués à la mission en question. Les parlementaires peuvent même proposer de diminuer les crédits d'une mission, ou créer des programmes au sein de la même mission sans pouvoir, toutefois, augmenter les crédits de celle-ci. Cette avancée connaît,

cependant, des limites. Ainsi, les membres des assemblées ne peuvent proposer le transfert de crédits entre missions ou entre programmes de missions différentes même si ces programmes relèvent du même ministère. De même, un parlementaire ne peut proposer la création d'un programme non doté de crédits, ramener à 0 les crédits d'un programme, ou proposer la création d'une nouvelle mission. En ce qui concerne les dépenses de personnel, si les parlementaires peuvent diminuer le plafond des autorisations d'emplois d'un ministère pour augmenter d'autres dépenses du ministère concerné, ils ne peuvent, en revanche, proposer d'augmenter ce plafond pour un ministère en le compensant par un abaissement corrélatif des emplois d'un autre ministère. Enfin, les élus ne peuvent proposer de nouveaux objectifs ou indicateurs en ce qui concerne les projets annuels de performance, ces derniers n'étant pas modifiables.

Pour autant, les parlementaires restent mécontents de ces dispositions. En effet, si l'on veut associer le Parlement à la réforme des politiques publiques pour obtenir plus d'efficacité, il faudrait leurs permettre, même de façon limitée, de pouvoir augmenter plus librement les crédits alloués. En effet, la dépense publique peut être utile d'un point de vue économique, et les parlementaires peuvent proposer des amendements pertinents de ce point de vue.

B - Une discussion budgétaire sous la tutelle du Gouvernement

Il s'agit ici d'évoquer les différentes prérogatives procédurales dont dispose le Gouvernement pour impacter le cours de la discussion budgétaire. Si celles-ci ne sont pas spécifiques à la question qui nous occupe, elles y revêtent un relief particulier dans la mesure où elles facilitent, alors, l'adoption d'un texte essentiel à la vie de la Nation. Plusieurs dispositions peuvent être évoquées. Ainsi, l'article 48 de la Constitution donne au Gouvernement la maîtrise de l'ordre du jour des assemblées. Par ailleurs, outre les limitations au pouvoir d'amendement des parlementaires évoquées il y a quelques lignes, le Gouvernement peut s'opposer à l'examen d'un amendement qui n'aurait pas été soumis à la commission saisie sur le fond (art. 44 al. 2 de la Constitution) ou demander le vote bloqué sur tout ou partie du texte en discussion en ne retenant que les amendements proposés ou acceptés par lui (art. 44 al. 3 de la Constitution). Le Gouvernement peut aussi, en vertu de l'article 41 du texte suprême, opposer l'irrecevabilité au cas où le Parlement chercherait à s'immiscer dans le domaine réglementaire. Enfin, le Gouvernement peut recourir à l'arme ultime : l'engagement de sa responsabilité devant l'Assemblée nationale (art. 49 al. 3 de la Constitution). Dans cette hypothèse, le texte est considéré comme adopté si aucune motion de censure n'est déposée dans les 24 heures qui suivent et adoptée. Fréquemment utilisée en matière budgétaire dans les années 1980 et au début des années 1990, cette procédure est délaissée depuis.