

N° 272

SÉNAT

TROISIÈME SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1991-1992

Rattaché pour ordre au procès-verbal de la séance du 11 février 1992.

Enregistré à la Présidence du Sénat le 27 mars 1992.

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

tendant à modifier l'article 47 bis du Règlement du Sénat,

PRÉSENTÉE

Par M. Roger CHINAUD,

Senateur.

(Renvoyée à la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
EXPOSE DES MOTIFS	3
I - UNE SITUATION DE FAIT	3
A. La position de la Commission des Finances sur le collectif 1991	3
1. Pas d'alternative possible sur les collectifs	4
2. Pas d'alternative possible à l'application du règlement ...	5
B. L'argumentation du ministre délégué	6
1. Une crainte légitime ?	15
2. Un procès d'une exceptionnelle gravité	19
II - UNE QUESTION DE FOND	21
A. Deux jurisprudences distinctes	21
1. Le vote de la loi de finances	21
2. L'obligation pour le Gouvernement de déposer un collectif	24
3. Un lien incertain	27
B. Une position pragmatique	31
1. Le refus du "tout ou rien"	31
2. Le danger du prétorien	33
3. Le respect du droit d'amendement	34
TEXTE DE LA RESOLUTION	38

EXPOSE DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Les conditions dans lesquelles s'est déroulée, devant le Sénat, en première lecture, la discussion du projet de loi de finances rectificative pour 1991 et la divergence profonde qui est apparue entre le Sénat et le Gouvernement sur les conséquences du rejet, par la Haute Assemblée, de l'article 3 du projet de loi (*article d'équilibre*), nécessitent une clarification.

Celle-ci ne peut se traduire que par une proposition de modification du règlement du Sénat, laquelle est soumise de droit à l'examen du Conseil constitutionnel.

En effet, il s'agit moins, en réalité, de l'affrontement de deux thèses au fond que d'un **constat d'incompréhension** : le Gouvernement exigeant de la Haute Assemblée qu'elle applique une procédure contraire à son règlement et le Sénat constatant qu'une telle démarche lui était bien évidemment interdite.

I - UNE SITUATION DE FAIT

A. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES SUR LE COLLECTIF DE 1991

La Commission des finances, aux termes de son analyse de l'exécution du budget pour 1991, a conclu au rejet de l'article d'équilibre du collectif de fin d'année.

1. Pas d'alternative possible sur les collectifs

En effet, il ne lui a pas semblé possible de proposer au Sénat de ratifier de quelque manière que ce soit une forte dérive du déficit budgétaire, pourtant partiellement masquée par le recours massif à des recettes non fiscales ponctuelles (ponction sur les réserves de différents organismes opérée par voie réglementaire ⁽¹⁾, contributions extérieures à l'effort de guerre de la France dans le Golfe qui ne correspondent que pour une faible part à des dépenses effectivement inscrites dans le collectif...).

Elle a constaté que, dans le cadre d'un collectif de fin d'année ⁽²⁾ aucune "alternative" n'était possible. Une autre politique, un autre budget, un autre équilibre peuvent être proposés dans le cadre du projet de loi de finances de l'année.

Tel n'est pas le cas pour un collectif de fin d'année : le Sénat ne peut pas supprimer des recettes non fiscales inscrites pour la plupart par voie réglementaire et souvent déjà encaissées par le Trésor sauf à encourir cumulativement l'irrecevabilité des articles 40 et 41 de la Constitution.

Il ne peut pas davantage préconiser d'autres recettes car celles-ci ne pourraient être recouvrées avant la fin de l'année. Cela est particulièrement vrai d'un programme de privatisations dont on ne voit pas comment il pourrait être mis en oeuvre entre le 30 décembre (date de promulgation de la loi de finances rectificative pour 1991) et le... 31 décembre 1991.

Aussi, est-il contraint à l'approbation ou au rejet d'un constat d'exécution budgétaire. Dans le cas présent, la Commission a choisi le rejet.

1. Ainsi, la ponction sur le fonds de réserve de l'Épargne logement (7 milliards de francs en 1991) résulte d'un simple avenant conclu entre le ministre d'État, ministre de l'économie, des finances et du budget et le Directeur général de la Caisse des dépôts, à la convention du 20 décembre 1965 portant organisation du régime d'épargne logement des Caisses d'épargne et de prévoyance. Cet avenant, "prenant effet immédiatement", indique que "si le compte de gestion du fonds ou son compte de liquidation font apparaître des excédents, ceux-ci sont affectés selon des modalités déterminées par décision du ministre chargé de l'économie".

2. Le point examiné dans ce développement consacré à la "situation de fait" créée par l'examen du collectif de 1991 vise les collectifs de fin d'année. Une alternative reste possible sur un collectif "massif" de printemps.

2. Pas d'alternative possible à l'application du règlement

Face à cette position de fond, la question se posait de la procédure qui en découlerait en séance publique.

La réponse résulte des dispositions mêmes du règlement du Sénat qui s'appuient, en l'espèce, sur le texte même de l'article 40 de l'ordonnance organique.

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.

L'article 47 bis, introduit par le Sénat dans son règlement suite à la décision du Conseil constitutionnel sur la loi de finances pour 1980 (1) est clair : il ne s'applique qu'aux lois de finances de l'année.

Art. 47 bis ().- 1.- Pour l'application des dispositions de l'article 40 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, il est procédé à un vote sur l'ensemble de la première partie du projet de loi de finances de l'année dans les mêmes conditions que sur l'ensemble d'un projet de loi. La seconde délibération est de droit lorsqu'elle est demandée par le gouvernement ou la commission des finances.*

2.- Lorsque le Sénat n'adopte pas la première partie du projet de loi de finances, l'ensemble du projet de loi est considéré comme rejeté.

3.- Avant le vote sur l'ensemble du projet de loi de finances, les dispositions des alinéas 4 à 6 de l'article 43 ne peuvent pas être appliquées aux articles de la première partie du projet. Toutefois, sur demande du gouvernement ou de la commission des finances, il peut être procédé à une coordination.

** Résolution du 23 octobre 1980 modifiée par la résolution du 30 juin 1984.*

1. Décision n° 79-110 DC du 24 décembre 1979.

Le Conseil constitutionnel n'a rien trouvé à redire à cette modification du règlement du Sénat (1), quels que soient les considérants de sa décision de principe qui pourraient laisser entendre que l'article 40 de la loi organique n'aurait été que l'expression d'un principe plus général posé par son article premier.

A *contrario*, cela veut dire que le rejet de l'article d'équilibre d'un collectif n'a pas d'autre conséquence que celui d'un article de loi ordinaire, cela veut dire également qu'il n'y a pas vote sur la première partie d'un collectif et, qu'*a fortiori*, il n'y a pas de seconde délibération de droit sur cette première partie (article 47 bis-1 *in fine* réservé à la première partie de la loi de finances de l'année).

Quelles que soient les supputations quant à une évolution possible de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, il a semblé impossible à la Commission des finances de préconiser l'extension aux collectifs, de façon prétorienne et sans argument de texte, de l'article 47 bis du règlement du Sénat.

Une telle décision aurait été, à dire vrai, surprenante : le Sénat, en choisissant de ne pas appliquer son propre règlement, se serait, de surcroît, interdit de délibérer de la suite d'un projet de loi.

De même, il a semblé à la Commission inopportun de modifier sa position de fond, en l'espèce le rejet de l'article d'équilibre, au motif qu'il pouvait exister un doute ou une crainte quant aux conséquences de l'exacte application du règlement du Sénat.

B. L'ARGUMENTATION DU MINISTRE DELEGUE

Lors du débat en séance publique, M. Michel Charasse, ministre délégué chargé du budget, abordait longuement, et à deux reprises, les conséquences qui, selon lui, découlaient d'un rejet de

1. Décision n° 80-124 DC du 29 octobre 1980 : "Le Conseil constitutionnel, saisi le 27 octobre 1980 par le président du Sénat, conformément aux dispositions de l'article 61 de la Constitution, d'une résolution en date du 23 octobre 1980 tendant à modifier et à compléter le règlement du Sénat (...); Considérant que la résolution soumise à l'examen du Conseil constitutionnel tend à modifier et à compléter le règlement du Sénat; qu'elle a pour objet (...) de disposer, par l'insertion d'un article 47 bis et la modification de l'article 59, qu'il sera procédé à un vote sur l'ensemble de la première partie du projet de loi de finances, dans des conditions comportant la possibilité d'une seconde délibération (...); que ces nouvelles dispositions ne sont pas contraires à la Constitution, décide : Art. 1er. - La résolution adoptée par le Sénat le 23 octobre 1980 est déclarée conforme à la Constitution.

l'article d'équilibre du collectif et exprimait, ce faisant, "la position du Gouvernement"⁽¹⁾ :

Si j'ai bien compris ce que j'ai entendu et lu, la commission des finances va vous proposer, dans un moment, de rejeter l'article 3, qui est l'article d'équilibre. Je souhaite donc faire part au Sénat dès maintenant de la position du Gouvernement sur ce sujet.

L'article 40 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances précise, comme vous le savez, que : "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."

La question qui se pose est donc de savoir si cette disposition, éclairée à ce jour par une décision du Conseil constitutionnel, dont tout le monde se souvient, en date du 24 décembre 1979, s'applique également aux lois de finances rectificatives.

Sur cette question, je voudrais formuler un certain nombre d'observations et d'appréciations.

Aux termes de l'article 2 de la même loi organique, les lois de finances rectificatives ont le caractère de lois de finances et elles seules peuvent modifier les dispositions de la loi de finances de l'année.

La question s'est donc posée de savoir si les lois de finances rectificatives devaient être présentées comme les lois de finances de l'année.

Jusqu'en 1980, vous le savez, l'habitude avait été prise par les différents gouvernements de présenter les lois de finances rectificatives sans article d'équilibre, contrairement aux lois de finances de l'année. Depuis 1980, à la suite de plusieurs observations de la Cour des comptes -observations que le Sénat ne cesse de me demander de suivre et d'appliquer- et malgré l'absence de décision du Conseil constitutionnel sur ce point, les collectifs budgétaires ont systématiquement comporté un article d'équilibre.

C'est le cas de celui qui vous est présenté aujourd'hui, mesdames, messieurs les sénateurs. Il est, en quelque sorte, conforme à la tradition, née voilà une dizaine d'années.

S'agissant de l'utilité ou non d'un article d'équilibre, monsieur le rapporteur général, la question me paraît avoir été tranchée par la décision du Conseil constitutionnel du 24 juillet 1991 relative à un projet de loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier.

1. JO. Débats Sénat, séance du 17 décembre 1991, p. 5476 à 5478, 5483 et 5484
(NB. : les passages soulignés le sont par l'auteur de la présente résolution.)

Comme vous le savez, l'article 1er de la loi organique précise que "les lois de finances -je ne dis pas la loi de finances de l'année- déterminent la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'Etat compte tenu d'un équilibre économique et financier qu'elles définissent".

On peut s'interroger sur ce pluriel -"les lois de finances"- et en déduire que toutes les lois de finances, donc tous les collectifs, doivent définir un équilibre économique et financier, d'autant plus que l'article 2 de la loi organique prévoit que seules les lois de finances rectificatives peuvent modifier, en cours d'année, les dispositions de la loi de finances initiale.

Toutefois, dans sa décision précitée du 24 juillet 1991, le Conseil constitutionnel indiquait également qu'une "loi de finances rectificative doit être déposée dans le cas où il apparaît que les grandes lignes de l'équilibre économique et financier définies par la loi de finances de l'année se trouveraient en cours d'exercice bouleversées."

Dès lors, les choses sont simples. Soit l'équilibre initial n'est pas bouleversé, et il est inutile de prévoir une loi de finances rectificative ou un article d'équilibre, soit l'équilibre initial est bouleversé et, dans ce cas, il faut le modifier. Je ne vois pas alors comment on pourrait modifier l'équilibre initial sans proposer au Parlement un autre équilibre, c'est-à-dire un autre article d'équilibre !

Il se trouve que c'est exactement le cas de figure dans lequel nous nous trouvons aujourd'hui. Les recettes fiscales -nous l'avons dit ensemble tout à l'heure- ont chuté de quelque 50 milliards de francs par rapport aux prévisions. Diverses mesures de ressources sont venues atténuer cette perte dans l'été 1991, mais n'ont pas été prises en compte dans la loi de finances de l'exercice. Les charges ont été modifiées par quelque 18 milliards de francs d'économies ainsi que par des décrets d'avance qu'il faut ratifier, aux termes mêmes de la loi organique. Il est nécessaire, enfin, d'augmenter le plafond des charges pour tenir compte de ces divers mouvements ainsi que des dépenses supplémentaires inéluctables que propose le Gouvernement.

Enfin, l'équilibre défini par la loi de finances de l'année se trouve modifié de quelque 19 milliards de francs, c'est-à-dire de près du quart de son montant initial. Il n'est pas évident que cette somme supplémentaire puisse être considérée comme un "bouleversement", au sens de la décision du 24 juillet dernier ; mais, en tant que résultante d'une série de mouvements de recettes et de dépenses de plus grande ampleur, il est certain que nous sommes très éloignés des conditions de l'équilibre fixées à l'origine.

Voilà pourquoi, compte tenu à la fois des termes de la loi organique et de ceux des décisions précitées du Conseil constitutionnel - celles du 24 décembre 1979 et du 24 juillet 1991 - le Gouvernement, sauf à méconnaître ses devoirs ou à présenter un texte non sincère, ne peut pas faire autrement que d'inviter le Parlement à apporter les modifications qui s'imposent à l'équilibre arrêté à l'origine par la loi de finances de l'année 1991.

L'existence obligatoire et inévitable d'un article d'équilibre dans ce collectif budgétaire nous conduit à nous interroger sur la procédure à suivre pour examiner ce texte. Là encore, c'est la jurisprudence du Conseil constitutionnel qui, sans être formelle, nous éclaire quant à la conduite à tenir.

Certes, nul n'ignore que la loi organique ne vise, dans son article 40, que la seule loi de finances de l'année, et que les divers articles du règlement du Sénat font expressément référence, eux aussi, à la seule loi de finances de l'année.

(...) On ne peut ignorer la valeur tout à fait relative de ce texte littéral puisque, selon la décision du Conseil constitutionnel du 24 décembre 1979, l'article 40 -de la loi organique- ne fait que tirer des conséquences, sur le plan de la procédure législative, du principe fondamental affirmé à l'article 1er -de la loi organique- qui tend à garantir qu'il ne sera pas porté atteinte, lors de l'examen des dépenses, aux grandes lignes de l'équilibre préalablement défini tel qu'il a été arrêté par le Parlement.

Nous nous trouvons donc obligés, sur le plan de la procédure législative, de respecter un principe fondamental dégagé et rappelé le 24 décembre 1979 par le Conseil constitutionnel.

Aussi, dès lors qu'il n'était pas possible, pour les raisons que je viens de préciser, d'éviter de modifier l'équilibre initial de la loi de finances pour 1991 -sinon le collectif n'aurait pas été sincère- et que c'est l'un des objets de ce collectif, on ne voit pas comment il serait possible d'ignorer l'un des principes essentiels sur lesquels est fondée la loi organique.

Dans ces conditions, la solution est simple et découle de la décision du Conseil constitutionnel du 24 décembre 1979. Il y a un principe fondamental -le Conseil constitutionnel l'a dit, il faut le respecter, même si la rédaction de l'article 40 ne vise que la loi de finances de l'année -la règle de l'article 40- c'est-à-dire la procédure qu'il prévoit, qu'il organise et qu'il impose- s'impose pour la loi de finances rectificative.

(...) *Le rejet de l'article d'équilibre a bien les conséquences prévues par l'article 47 bis du règlement du Sénat, qui lui aussi, ne fait que tirer les conséquences du principe fondamental en question, rappelé par le Conseil constitutionnel le 24 décembre 1979.*

Il n'y a donc pas, monsieur le rapporteur général, de discussion possible.

On ne peut pas faire voter un collectif sans apporter les retouches que la situation impose à l'équilibre. On ne peut pas modifier l'équilibre sans respecter le principe fondamental dont il est l'essence, et on ne peut pas respecter ce principe fondamental sans suivre les règles de procédure qui, justement, en assurent et en garantissent le respect.

Par conséquent, si le Sénat suit sa commission des finances et rejette l'article 3, il n'y aura pas d'autre solution que d'appliquer l'article 47 bis de son règlement en proclamant le rejet du projet qui vous est soumis et en transmettant le texte rejeté, en l'état, à la commission mixte paritaire.

(...) *Certes, je n'ignore pas - nous en avons parlé ensemble - qu'il existe un précédent en novembre et en décembre 1985. A l'époque, le Sénat a rejeté l'article d'équilibre et a poursuivi la discussion jusqu'à son terme, c'est-à-dire jusqu'à la fin de la deuxième partie.*

Mais ce précédent n'a malheureusement qu'une valeur très relative pour deux raisons.

La première, c'est que le Sénat a rejeté l'ensemble du texte, première partie et deuxième partie. Dès lors, il n'est passé à la deuxième partie que pour lui réserver le même sort qu'à la première.

La seconde raison, c'est que le Conseil constitutionnel saisi, n'a pas statué sur ce point et ne l'a pas évoqué d'office, mais il a lui-même indiqué à plusieurs reprises qu'il ne s'interdisait pas d'examiner, voire de censurer, des dispositions sur lesquelles il ne s'est pas prononcé antérieurement et qui figuraient aussi dans des textes soumis à son appréciation.

Dès lors, ce précédent ne saurait être invoqué si le Sénat devait, après avoir rejeté l'article 3, examiner et voter la deuxième partie et l'ensemble, même modifié.

(...) *Si l'article 3 ne devait pas être adopté, le collectif, à mon avis, devrait être considéré comme rejeté. C'est la thèse du Gouvernement après une longue étude confortée par celle que j'ai demandée à M. le secrétaire général du Gouvernement.*

Le Sénat est naturellement libre de ses votes et loin de moi l'idée de lui contester ce droit. Mais la Constitution, la loi organique et la jurisprudence du Conseil constitutionnel lui imposent, nous imposent, d'en tirer les conséquences.

Pour ma part, j'estime que si l'article 3 devait être rejeté, comme le suggère votre commission de finances, le collectif devrait être considéré comme rejeté, comme le prévoit l'article 47 bis de votre règlement. Cela signifie qu'il ne sera pas possible de passer à l'examen des articles de la seconde partie.

Aussi, si vous deviez passer outre à cette impossibilité qui s'impose à nous tous, je le déplorerais et je ne pourrais qu'en prendre acte avec regret.

J'ajoute, pour qu'on ne se méprenne pas, que le Sénat a parfaitement le droit de rejeter l'article d'équilibre. Mais, ce faisant, il ne peut pas considérer autre chose que le fait qu'il a rejeté l'ensemble du texte.

(...) Comme je ne veux pas qu'il soit dit que le Gouvernement se serait, si peu que ce soit, associé à cette erreur de procédure pour le cas où le Conseil constitutionnel déciderait de la sanctionner, comme il l'a fait le 24 décembre 1979 et pour les mêmes motifs, je ne participerai pas à la suite du débat. J'assisterai, muet, à la discussion jusqu'à son terme, en regrettant de ne pas pouvoir, en cette circonstance, avoir avec vous nos dialogues habituels, auxquels vous me savez très attaché, et de devoir manquer à la courtoisie en ne répondant pas aux interventions des uns et des autres.

Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, la Constitution règle notre vie démocratique et institutionnelle. Nul ne peut la méconnaître. Il ne sera pas dit qu'il sera de mon fait si elle doit l'être.

Je respecte vos choix et je comprends que vous souhaitiez prendre vos responsabilités. Permettez-moi de prendre les miennes, en n'assumant pas les vôtres à votre place.

.....
(...) Je voudrais tout de même faire encore deux ou trois observations avant d'en terminer avec ce débat constitutionnel.

Monsieur le rapporteur général, l'été dernier, vous m'avez dit que j'étais obligé de présenter un collectif. Je vous ai répondu par la négative, car, à l'époque, je n'étais pas en mesure d'évaluer exactement les conséquences de l'évolution défavorable des recettes.

Certains de vos collègues, et parfois amis, ont alors saisi le Conseil constitutionnel, prétendant que l'absence de présentation d'un collectif par le Gouvernement constituait une faute. A cela, les sages de la rue de Montpensier ont répondu qu'il n'était pas obligatoire de présenter un collectif, sauf lorsque l'équilibre de la loi de finances initiale était bouleversé. Nous y sommes aujourd'hui, monsieur le rapporteur général.

On ne peut donc pas me faire de reproche ; ma thèse l'a emporté à juste titre en juillet contre celle de certains de vos collègues, et quelquefois amis, monsieur le rapporteur général. Le Conseil constitutionnel a toutefois pris soin d'ajouter que, si l'équilibre est bouleversé, un collectif est alors nécessaire. Je dois dire que sa décision s'impose à tous en vertu de l'article 62 de la Constitution et, pour ma part, je la suis strictement.

Par ailleurs, monsieur le rapporteur général, permettez-moi de vous dire et de vous redire que la lecture littérale de l'article 40 ne présente aucun intérêt. Ce qui compte, c'est la lecture des considérants du Conseil constitutionnel du 24 décembre 1979. Le Conseil indique que l'article 40 organise une procédure pour respecter le principe fondamental défini par l'équilibre prévu par l'article 1er de la loi organique et que le vote des dépenses ne peut pas remettre en cause.

Monsieur le rapporteur général, lisons ensemble cette décision, que vous connaissez aussi bien que moi, si ce n'est mieux.

(...) L'article 40 ne fait que "tirer les conséquences, au plan de la procédure législative, du principe fondamental affirmé à l'article 1er ; ... il tend à garantir qu'il ne sera pas porté atteinte, lors de l'examen des dépenses, aux grandes lignes de l'équilibre préalablement défini, tel qu'il a été arrêté par le Parlement."

*Monsieur le rapporteur général, comme je sais que vous vous intéressez beaucoup aux commentaires des décisions du Conseil constitutionnel, permettez-moi de vous rappeler ceux que fait M. Bruno Genevois dans son livre *La jurisprudence du Conseil constitutionnel, principes directeurs* :*

"Tout d'abord, le Conseil a défini la portée de l'article 40 de l'ordonnance organique en le rapprochant du texte de l'article 1er, alinéa 1, de cette ordonnance aux termes duquel "les lois de finances déterminent la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'Etat, compte tenu d'un équilibre économique et financier qu'elles définissent". De la combinaison de ces deux articles, la décision déduit que l'article 40 de l'ordonnance "ne fait que tirer les conséquences, au plan de la procédure législative, du principe fondamental affirmé à l'article 1er ; ... il tend à garantir qu'il ne sera

pas porté atteinte, lors de l'examen des dépenses, aux grandes lignes de l'équilibre préalablement défini tel qu'il a été arrêté par le Parlement".

"Fort de cette exégèse, le Conseil en a inféré ensuite que même si l'exigence posée par l'article 40 ne fait pas obstacle à d'éventuelles modifications par les assemblées des dispositions du projet de loi de finances, "il faut, pour qu'il y soit satisfait, que la première partie, en l'absence d'un vote d'ensemble, ait été adoptée en celles de ces dispositions qui constituent sa raison d'être" et "qu'il en est ainsi, particulièrement, de la disposition qui arrêtent en recettes et en dépenses, les données générales de l'équilibre".

"Sur ce point, l'interprétation donnée de l'ordonnance organique est conforme aux intentions de ses auteurs, telles qu'elles ont été portées à la connaissance de l'opinion par M. Gilbert Devaux, ancien directeur du budget - Le Monde, 28 février 1980."

"C'est bien dans le but de garantir l'équilibre général des recettes et des dépenses que les rédacteurs de l'ordonnance ont introduit dans son article 40 les mots "vote de la première partie" de préférence aux mots "vote sur" qui figuraient à l'article 50-III du décret du 19 juin 1956."

(...) Je vous ai démontré qu'il s'agissait d'un principe fondamental, et ce n'est pas parce qu'il y a écrit "loi de finances initiale" que cela ne s'applique pas ! Je lis les décisions du Conseil constitutionnel.

(...) Ou alors, cela veut dire que le principe fondamental ne vit qu'un instant, dans la loi de finances initiale, (...) et que, quand on modifie l'équilibre de la loi de finances initiale, il n'y a plus de principe fondamental qui tienne.

Ce n'est pas mon interprétation !

Monsieur le rapporteur général, vous avez rappelé vos souvenirs de 1979 ; permettez-moi de rappeler les miens.

(...) Je fus, à l'époque, l'auteur de la thèse selon laquelle il y avait eu faute de procédure et l'auteur du recours du groupe socialiste, qui a donné lieu à la décision que je viens de vous lire.

Dans ces conditions, je voudrais mettre en garde le Sénat contre une procédure qui pourrait le conduire à lui faire porter seul la responsabilité de la fausse manoeuvre.

Comme le Gouvernement a besoin de ce collectif pour assurer la continuité de la vie nationale, qui est également un principe constitutionnel affirmé à plusieurs reprises par le Conseil constitutionnel, je proposerai à Mme le Premier ministre de demander

au Président de la République de convoquer le Parlement en session extraordinaire entre Noël et le 1er janvier.

(...) Donc, ne vous faites pas d'illusions ; si nous devons être ensemble privés de nos vacances entre Noël et le 1er janvier, croyez-moi, cela ne passera pas inaperçu ! Chacun, en cette période de l'année, espère la dinde de Noël, mais l'apparition du dindon de la farce suscitera certainement les lazzis de ceux qui ne partageront pas l'humour des auteurs de la pièce.

Je ne crois pas que l'on puisse jouer ainsi avec la Constitution ! Je ne suis d'ailleurs pas certain que le pays exonère le Sénat s'il s'avère que celui-ci a commis une faute de procédure constitutionnelle. Et je ne parle pas des vœux de bonne année que ne manqueront pas de vous adresser vos amis de l'opposition !

Quoi qu'il en soit, vous déciderez de repousser -ou non- l'article 3. Je n'ai pas les moyens de vous empêcher de voter contre l'article 3 ! Heureusement, d'ailleurs ; c'est votre droit, il est sacré, je le respecte et je le défends. Aucun texte n'oblige une assemblée à voter un article d'équilibre s'il ne lui plaît pas !

En revanche, je n'ai pas non plus les moyens de vous empêcher de continuer la discussion : cela dépend de l'appréciation de la présidence du Sénat, et d'elle seule. J'estime, moi, qu'il faudrait s'arrêter là. En tout cas, je ne participerais plus au débat si vous le poursuiviez.

Mais, si cette discussion devait être censurée par le Conseil constitutionnel, ce serait la censure de l'attitude du Sénat, pas de la mienne : on ne trouvera pas un mot de moi dans le débat de la deuxième partie, pas même, monsieur le rapporteur général, je vous rassure, à titre d'interruption ou d'observation, fussent-elles amicales.

En fait, si le Sénat rejette l'article 3, le ministre du budget s'effacera derrière Ponce Pilate.

Ce faisant, le ministre délégué ne s'est pas contenté de constater une difficulté de procédure ou d'émettre une crainte quant à une évolution éventuelle de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, il a été bien au-delà, en exprimant "la thèse du Gouvernement". Et il a estimé qu'au-delà des textes organiques ou réglementaires, elle était seule conforme à la Constitution.

1. Une crainte légitime ?

Légitimement, le ministre délégué pouvait exprimer la crainte que la possibilité d'une évolution de la jurisprudence du Conseil constitutionnel puisse priver le Gouvernement d'une loi de finances rectificative dont il avait besoin "pour assurer la continuité de la vie nationale". Du moins l'obliger à revenir devant le Parlement avec un nouveau projet de loi et lui demander de l'adopter avant le 31 décembre.

La Commission des finances ne pouvait que prendre acte de cette crainte mais également constater qu'une telle crainte ne pouvait légitimement être considérée comme une règle de droit. Telle est la substance de la réponse de son Rapporteur général.

Quand, dans une loi organique, ô combien importante -c'est une des lois essentielles de la Ve République, puisqu'elle régit la manière dont on discute les lois de finances !- une disposition est écrite clairement pour ne viser qu'une situation, celle qui consiste à régler la discussion des lois de finances initiales, on peut faire le raisonnement que l'on veut, mais le texte est là. Vous avez votre interprétation, libre à vous. Mais le droit écrit est le droit écrit !

Cette remarque étant faite, je crois que, s'agissant de l'article d'équilibre, il faut garder la tête froide. Je vais donc vous dire, puisque tel est mon rôle, quelle est la position de la commission.

La lecture de notre règlement, tel que modifié en 1980 -modification soumise au Conseil constitutionnel, comme toute modification du règlement des assemblées- nous impose de poursuivre l'examen du collectif.

A l'issue de sa réflexion, la commission des finances -qui n'a pas vocation à arbitrer ou à conduire l'ensemble de nos débats- n'a pas cru possible, malgré l'appel qu'elle a lancé à la présidence, d'appliquer l'article 47 bis du règlement, dans la mesure où il s'applique expressément au projet de loi de finances initiale.

(...) Ce règlement s'appuie d'ailleurs sur le texte même de l'article 40 de la loi organique. Or, cet article vise, lui aussi, les lois de finances de l'année.

Deuxième constatation : face à cette situation, vous émettez une crainte. Je le comprends : nous avons tous, heureusement, des doutes, cela fait partie de la qualité de notre réflexion, cela prouve notre honnêteté intellectuelle, et je ne veux pas mettre en doute la vôtre. Mais je mets en doute vos conclusions : la crainte que vous exprimez est que le règlement des assemblées ne soit pas en harmonie avec la jurisprudence future et éventuelle du Conseil constitutionnel !

Troisième constatation : face à cette crainte, que doit faire la commission des finances ?

Devons-nous cesser d'appliquer notre règlement, qui a été déclaré conforme à la Constitution par le Conseil constitutionnel lui-même, au motif qu'il serait potentiellement contraire à la jurisprudence future du Conseil constitutionnel, du moins si l'on partage les sombres pronostics que vous avez faits ? Certainement pas.

Allons-nous voter l'article d'équilibre ? Non, nous vous avons indiqué les raisons de fond qui nous conduisent à le rejeter. Je comprends que vous vous soyez laissé aller, car il ne faut jamais trop contenir son tempérament. Mais nous avons des raisons de fond, qui découlent de notre analyse économique et financière. Donc, il n'est pas question, pour nous, de voter l'article d'équilibre.

Allons-nous prendre la décision de mettre un terme à la discussion de notre propre chef, parce que vous, Gouvernement, manifestez une crainte ? Non ! Nous refusons le "cadrage" budgétaire, mais nous ne nous interdisons pas de voter, je vous l'ai dit précédemment, le projet de loi fiscale que vous lui avez raccroché, tout au moins pour une partie de ses mesures.

En résumé, que vous le vouliez ou non, monsieur le ministre, nous avons le règlement que nous avons et nous ne pouvons pas, de toute façon, le changer ce soir, en fonction de la crainte d'un membre du Gouvernement, si éminent soit-il.

Vous avez les craintes que vous voulez et la commission des finances a l'analyse que j'essaie de vous présenter de ce collectif de 1991.

En outre, j'ai le sentiment qu'il ne serait pas sain que le Parlement s'interdise de délibérer dans la crainte d'une jurisprudence future et inventive du Conseil constitutionnel.

Telles sont les simples remarques que je voulais faire, pour vous rappeler -avec beaucoup de sérénité- que la commission des finances a réfléchi depuis un certain temps sur ce point.

C'est ainsi qu'elle a sereinement décidé qu'elle pouvait continuer l'examen de ce collectif, parce que votre crainte éventuelle n'est pas encore une règle de droit.

Quant à la présidence du Sénat, elle ne pouvait s'écarter, à l'évidence, de la stricte application des textes. Cette position a été ainsi fort clairement exprimé à l'issue du rejet de l'article d'équilibre.

Mes chers collègues, M. le rapporteur général de la commission des finances, à laquelle l'article 45 de notre règlement confère compétence pour l'application des irrecevabilités résultant des dispositions de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, a fait connaître sa position, au nom de la commission des finances.

M. le ministre délégué au budget nous a indiqué la sienne.

Pour sa part, la présidence se doit d'appliquer les textes qui régissent l'organisation des débats du Sénat. Ces textes sont clairs et confirment l'interprétation de M. le rapporteur général.

Tout d'abord, l'article 42, alinéa 7, de notre règlement prescrit l'examen des textes article par article jusqu'au terme du projet ou de la proposition en discussion.

Une règle contraire n'est prévue que pour le projet de loi de finances de l'année. Pour ce dernier, en effet, l'article 47 bis du règlement du Sénat, qui constitue la traduction de l'article 40 de l'ordonnance du 2 janvier 1959, dispose que le rejet de la première partie entraîne celui de l'ensemble du projet.

Cet article 47 bis n'a fait l'objet d'aucune observation de la part du Conseil constitutionnel lorsque il a été introduit dans le règlement, en 1980.

Aucun élément, dans ces dispositions, ne permet, dans l'état actuel de la jurisprudence et des textes, d'en étendre l'application aux lois de finances rectificatives.

J'avais, dès 1982, émis des réserves sur une éventuelle assimilation de la procédure d'examen d'un collectif à celle de la loi de finances de l'année.

Le collectif de 1985 a, en outre, été examiné en nouvelle lecture sans qu'il soit fait application de la procédure spécifique à la loi de finances de l'année. A l'époque, cela n'a suscité d'observation, ni de la part du Gouvernement, ni de la part du Conseil constitutionnel.

Aussi, je dois considérer qu'il n'appartient pas à la présidence, en l'absence de textes, d'appliquer au collectif des dispositions qui ne concernent que la procédure d'examen de la loi de finances de l'année et de procéder ainsi à une interprétation extensive qui n'est pas de sa compétence.

J'ajoute à votre adresse, mes chers collègues, au moment où vous pourriez être inquiets en raison de la belle envolée de M. le ministre, que nous n'avons pas à interpréter la Constitution : notre devoir est de la respecter. De même, nous n'avons à interpréter le règlement : notre devoir est de l'appliquer.

Il ne nous appartient pas de trancher un problème de droit constitutionnel qui, je le reconnais, est délicat. Si, un jour, le Conseil constitutionnel décide de s'en saisir et de rendre une décision, le Sénat sera le premier à la respecter.

Il n'est pas en notre pouvoir, je le dis très gravement, de réduire, en l'instant, nos prérogatives et de contribuer ainsi, comme M. le Président de la République l'a dit très justement, en supprimant un débat, à étouffer la voix du Parlement.

Il reste qu'il était fort compréhensible qu'en fonction de sa "crainte", le Gouvernement tente d'éviter un "risque".

Il est alors toutefois surprenant que le ministre délégué ait accru considérablement ce risque en exprimant, avec toute la solennité possible, la "position du Gouvernement" et en expliquant longuement pourquoi l'application de l'article 40 de l'ordonnance organique et de l'article 47 bis du règlement du Sénat constituait une procédure contraire à la Constitution.

Le souci personnel du ministre délégué de ne prendre aucune part dans la responsabilité d'une éventuelle annulation par le Conseil constitutionnel de la loi de finances rectificative l'a emporté en l'espèce sur un légitime réflexe de gouvernement.

2. Un procès d'une exceptionnelle gravité

Ce faisant, au nom du Gouvernement, le ministre délégué a proféré, à l'égard du Sénat, des propos d'une gravité exceptionnelle.

Ainsi, le Sénat aurait "*joué avec la Constitution*"; il aurait commis "*une fausse manoeuvre*" dont il porterait seul la responsabilité, "*une erreur de procédure*" qui pourrait être "*sanctionnée*" par le Conseil constitutionnel, ou encore une "*faute de procédure constitutionnelle*"; il aurait "*méconnu la Constitution*", et adopté une "*attitude*" encourageant la "*censure*" de la Haute juridiction.

D'où cette réaction légitime de la Présidence de séance :

Monsieur le ministre, permettez-moi de vous reprendre sur un point qui m'a choqué : le Conseil constitutionnel ne condamne pas, il interprète ; et, s'il interprète, le Sénat respecte la décision. Jamais le Conseil constitutionnel ne se permettrait de condamner une assemblée du Parlement !

oOo

Ainsi, le débat qui s'est déroulé au Sénat le 17 décembre 1991, au-delà des excès regrettables de langage, pose un véritable problème institutionnel :

- puisque les textes en vigueur dans leur rédaction actuelle, que le Parlement ne peut pas ne pas appliquer, ne reçoivent pas l'agrément du Gouvernement qui exprime très solennellement son opposition à la suite d'une longue analyse juridique ;

- puisque la procédure que le Sénat ne peut qu'appliquer dans l'état actuel de son règlement est considérée très officiellement par le Gouvernement comme contraire à la Constitution ;

- puisque, dès lors que cette procédure est appliquée, le Gouvernement refuse de participer à la discussion d'un projet de loi et

adopte une attitude si peu conforme à la dignité du débat parlementaire qu'elle conduit, de fait, la Commission des finances, dans un souci de respect des textes constitutionnels, à pallier la carence de l'exécutif (1).

Le Sénat n'avait guère de raison de déférer à la Haute Juridiction la procédure qu'il a lui-même adoptée.

Au demeurant, soucieux, au même titre que le ministre, de la continuité de l'Etat, il n'a pas souhaité demander "à chaud", au Conseil constitutionnel, de trancher ce différend ou plutôt de confirmer ou d'infirmier l'évolution jurisprudentielle que le Gouvernement pouvait lui prêter.

Il n'en reste pas moins que ce point de procédure doit être tranché dans un souci de bon fonctionnement des institutions.

Telle est la raison de la présente proposition de résolution modifiant le règlement du Sénat qui, si la Haute Assemblée veut bien suivre son auteur, sera de droit soumise au Conseil constitutionnel, en application de l'article 61 de la Constitution, pour qu'il se prononce sereinement sur sa conformité à la Constitution.

1. Cf. le compte rendu de la séance du 17 décembre 1991, page 5496 :

"M. Roger Chinaud, rapporteur général - Je suis amené à dire aux auteurs de cet amendement qu'ils ont oublié de le gager. Si donc le Gouvernement était intervenu, il m'aurait consulté sur l'applicabilité de l'article 40 (M. le ministre se cache les yeux puis se bouche les oreilles) et j'aurais dû dire, alors, qu'il s'appliquait. En conséquence, il faut considérer que l'article 40 s'applique.

"M. le Président - L'amendement n° 21 est donc irrecevable."

II - UNE QUESTION DE FOND

S'agissant de la modification du règlement du Sénat, deux solutions sont aujourd'hui possibles pour rétablir le bon fonctionnement de la procédure parlementaire relative aux lois de finances rectificatives :

- décider que les dispositions relatives au vote de l'article d'équilibre de la loi de finances de l'année (1) s'appliquent, en dépit du texte de l'article 40 de la loi organique, à l'article d'équilibre des collectifs,
- ou confirmer, par un simple ajout rédactionnel, la procédure aujourd'hui en vigueur.

La présente proposition de résolution exprime une préférence pour la seconde solution, essentiellement pour des raisons de stabilité de l'ordre juridique et de protection du droit d'amendement du Parlement.

En effet, l'argumentation du ministre délégué ne semble pas suffisamment convaincante car elle repose sur la combinaison de deux jurisprudences du Conseil constitutionnel passablement étrangères l'une à l'autre.

A - DEUX JURISPRUDENCES DISTINCTES

1. Le vote de la loi de finances

Stricto sensu, la décision du 24 décembre 1979, s'appuyant sur l'article 40 de la loi organique, ne s'applique qu'à la loi de finances de l'année.

1. Le débat a porté sur le rejet de l'article d'équilibre des collectifs (cf. intervention du ministre). En réalité, il s'agissait davantage, par parallélisme avec les lois de finances de l'année, du rejet de la première partie d'un collectif, lequel comprend l'article d'équilibre. Pratiquement, le résultat n'est pas très différent dans la mesure où la seconde délibération étant de droit (article 47 bis alinéa 1 du règlement du Sénat), le gouvernement notamment peut demander le rétablissement de l'article d'équilibre dans le cadre d'une seconde délibération sur la première partie assortie d'un vote bloqué. De sorte que si une assemblée prétendait adopter la première partie d'une loi de finances de l'année privée d'article d'équilibre (cas de la loi de finances pour 1980), le gouvernement pourrait la contraindre, en rétablissant l'article d'équilibre, soit à accepter ce rétablissement, soit à rejeter la première partie toute entière.

Décision du Conseil Constitutionnel
n° 79-110 DC du 24 décembre 1979

(loi de finances pour 1980)

"Considérant qu'en vertu de l'article 40 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances "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";

Considérant que la portée de cette disposition ne peut être appréciée qu'en la rapprochant de l'article 1, alinéa 1, de la même ordonnance d'après lequel "les lois de finances déterminent la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'Etat, compte tenu d'un équilibre économique et financier qu'elles définissent";

Considérant qu'en subordonnant la discussion de la deuxième partie de la loi de finances, qui fixe le montant global des crédits applicables aux services votés et arrête les dépenses applicables aux autorisations nouvelles, au vote de la première partie, qui autorise et évalue les recettes, fixe les plafonds des grandes catégories de dépenses et arrête les données générales de l'équilibre économique et financier, l'article 40 ne fait que tirer les conséquences, au plan de la procédure législative, du principe fondamental affirmé à l'article 1er ; qu'il tend à garantir qu'il ne sera pas porté atteinte, lors de l'examen des dépenses, aux grandes lignes de l'équilibre préalablement défini, tel qu'il a été arrêté par le Parlement ;

Considérant que, si cette prescription ne fait pas obstacle à l'éventuelles modifications par les assemblées des dispositions de la première partie du projet de loi de finances, il faut, pour qu'il y soit satisfait, que la première partie, en l'absence d'un vote d'ensemble, ait été adoptée en celles de ses dispositions qui constituent sa raison d'être et sont indispensables pour qu'elle puisse remplir son objet ; qu'il en est ainsi, particulièrement de la disposition qui arrête en recettes et en dépenses les données générales de l'équilibre ; que, s'il en était autrement et, notamment, en cas de rejet de cette disposition, les décisions de la deuxième partie relatives aux dépenses n'auraient pas été précédées de la définition de l'équilibre, contrairement à ce qu'exige, dans sa lettre comme dans son esprit, l'article 40 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 ;"

Telle était d'ailleurs, encore en 1989, l'opinion autorisée du ministère des finances.

LES NOTES BLEUES

En juin 1989, dans la série des célèbres "notes bleues" du ministère de l'économie, des finances et du budget, paraissait une "fiche pédagogique" consacrée à "l'appréciation de la constitutionnalité des lois de finances - analyse de la jurisprudence récente du Conseil constitutionnel (1)".

On en trouvera ci-dessous deux extraits dont le premier était publié sous la forme d'un encadré :

"Le vote préalable de la première partie de la loi de finances

"Aux termes de l'article 40 de l'ordonnance, "la seconde partie de la loi de finances ne peut être mise en discussion devant une assemblée avant le vote de la première partie".

"Cette disposition tend à assurer l'évolution des recettes et à fixer les plafonds des charges arrêtant ainsi les données générales de l'équilibre économique et financier pour l'année considérée avant l'examen, en détail, des dépenses autorisées, et cela afin de fournir un cadre financier contraignant à l'examen de la seconde partie.

"Les dispositions votées en seconde partie ne devraient pas modifier, en effet, les conditions de l'équilibre votées en première partie.

"Elle est d'application stricte, ainsi que l'a jugé le Conseil constitutionnel dans une importante décision 79-110 DC du 24 décembre 1979."

*"c. La nécessité de voter la première partie de la loi de finances
avant la discussion de la seconde partie*

"Depuis la décision du Conseil constitutionnel annulant la loi de finances pour 1980, il est clairement établi que la seconde partie de la loi de finances ne peut être mise en discussion devant une assemblée si la première partie n'a pas été adoptée."

Certes, "ce document n'engage que la responsabilité de son auteur" (2). Mais, sauf à envisager un distinguo subtil entre "la loi de finances" (fiche pédagogique) et "la loi de finances de l'année" (article 40 de la loi organique), il semble bien que l'éminent auteur n'ait pas entendu étendre la jurisprudence du Conseil à toutes "les lois de finances", qu'elles soient "de l'année" ou "rectificatives", voire "de règlement" ou encore "autorisant à percevoir les impôts et taxes existants"

(1) N° 440, semaine du 12 au 18 juin 1989.

(2) Selon un avertissement en tête de ladite fiche pédagogique qui précise le nom du rédacteur, administrateur civil au ministère.

2. L'obligation pour le Gouvernement de déposer un collectif

Il ressort notamment de la décision du Conseil constitutionnel du 24 juillet 1991 sur la loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier que le Gouvernement doit déposer une loi de finances rectificative "dans le cas où il apparaît que les grandes lignes de l'équilibre économique et financier définies par la loi de finances de l'année se trouveraient, en cours d'exercice, bouleversées".

**Décision du Conseil constitutionnel
n° 91-298 DC du 24 juillet 1991**

**(loi portant diverses dispositions d'ordre économique
et financier)**

Quant à l'incidence de la loi sur l'article d'équilibre de la loi de finances pour 1991 :

Considérant qu'aux termes du cinquième alinéa de l'article 34 de la Constitution, "les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'Etat dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique" ; que, selon le premier alinéa de l'article 1er de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959, "les lois de finances déterminent la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'Etat, compte tenu d'un équilibre économique et financier qu'elles définissent" ;

Considérant qu'ainsi qu'il a été dit ci-dessus, l'article 2, alinéa 4, de l'ordonnance précitée énonce que "seules des lois de finances, dites rectificatives, peuvent, en cours d'année, modifier les dispositions de la loi de finances de l'année" ; que l'article 34 de la même ordonnance dispose que "les lois de finances rectificatives sont présentées en partie ou en totalité dans les mêmes formes que les lois de finances de l'année. Elles soumettent obligatoirement à la ratification du Parlement toutes les ouvertures de crédits opérées par décrets d'avances" ; qu'enfin, suivant le troisième alinéa de l'article 38 de l'ordonnance n° 59-2, "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 1er juin, un rapport sur l'évolution de l'économie nationale et des finances publiques" ;

Considérant qu'il résulte de l'ensemble de ces dispositions, rapprochées de celles relatives aux pouvoirs du Parlement en matière fiscale, que le Gouvernement n'est tenu de soumettre aux assemblées un projet de loi de finances rectificative que dans deux séries d'hypothèses ; d'une part, lorsqu'il y a intervention, en cours

d'exercice, soit de décrets d'avances pris sur le fondement des articles 10 ou 11 de l'ordonnance n° 59-2, soit d'arrêtés d'annulation de crédits pris en application de l'article 13 de cette ordonnance, soit de mesures affectant l'exécution du budget, leurs incidences budgétaires doivent être soumises à la ratification du Parlement dans le cadre d'une loi de finances rectificative avant la fin de l'exercice en cause, sous réserve de l'application de l'article 35 de l'ordonnance n° 59-2 concernant les lois de règlement ; d'autre part, une loi de finances rectificative doit être déposée dans le cas où il apparaît que les grandes lignes de l'équilibre économique et financier définies par la loi de finances de l'année se trouveraient, en cours d'exercice bouleversées ;

Considérant que le texte de la loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier ne procède à la ratification de décrets d'avances ni d'arrêtés d'annulation de crédits ; que la soumission au Parlement des mesures déjà prises ou qui interviendraient en ces matières devra, avant la clôture de l'exercice auxquelles elles se rattachent, faire l'objet, en temps utile, d'un projet de loi de finances rectificative ;

Considérant qu'un rapport sur l'évolution de l'économie nationale et des finances publiques a, en application de l'article 38 alinéa 3, de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959, été porté à la connaissance du Parlement avant l'adoption de la loi présentement examinée ; que ce rapport énonce, sous la rubrique "maîtrise de l'exécution budgétaire en 1991", les mesures prises ou envisagées à cet effet ; qu'il ne ressort pas de ces éléments d'information que les choix de politique budgétaire effectués par le Gouvernement aient pour conséquence de bouleverser les conditions de l'équilibre économique et financier et que le Gouvernement aurait été par suite tenu de déposer sur le bureau de l'Assemblée nationale un projet de loi de finances rectificative dès la deuxième session ordinaire du Parlement, sans se réserver sur ce point la possibilité d'apprécier l'évolution ultérieure de la conjoncture avant la fin de l'exercice 1991.

On observera que cette dernière décision du Conseil constitutionnel semble une application délicate.

S'appuyant sur le "rapport sur l'évolution de l'économie nationale et des finances publiques" que doit déposer le Gouvernement précisément en l'absence de "collectif de printemps", le Conseil considère "qu'il ne ressort pas de ces éléments d'information que les choix de politique budgétaire effectués par le Gouvernement aient pour conséquence de bouleverser les conditions de l'équilibre économique et financier".

Ainsi, malgré son "considérant" de principe, le Conseil ne s'interroge pas sur l'existence d'un bouleversement de l'équilibre qui justifierait l'intervention d'une loi de finances rectificative proposant au Parlement, soit de revenir à l'épure initiale grâce à des mesures correctrices, soit au contraire d'adopter un nouvel équilibre tenant compte des évolutions constatées

La Haute juridiction examine au contraire les *"choix de politique budgétaire effectués par le Gouvernement"*. Dès lors que ceux-ci n'ont pas pour conséquence de *"bouleverser les conditions de l'équilibre économique et financier"*, le Gouvernement peut faire l'économie d'une loi de finances rectificative.

En quelque sorte, la conformité à la Constitution de la loi portant DDOEF était proportionnelle à l'ampleur des mesures qu'elle comportait pour *"maîtriser l'exécution budgétaire de 1991"*.

Le paradoxe est ainsi considérable : face à un équilibre qui se trouverait bouleversé en cours d'année, le Gouvernement aurait le choix entre :

- ne rien faire au fond et soumettre l'équilibre ainsi bouleversé au Parlement sous la forme d'un collectif qui ne comporterait qu'un article d'équilibre faisant apparaître par exemple d'importantes moins-values fiscales et une forte détérioration du solde ; cet article d'équilibre, de simple constatation, n'emporterait aucune conséquence en droit positif et son rejet n'aurait aucun impact législatif ou institutionnel ;

- ou corriger le bouleversement constaté de l'équilibre ; mais dès lors que cette correction ne passe pas par des dispositions relevant exclusivement des lois de finances (1), le Gouvernement pourrait se dispenser de déposer un collectif, puisque précisément les mesures prises auraient pour objet de mettre un terme audit bouleversement.

Reste, en outre, au Conseil constitutionnel à affiner sa jurisprudence sur la notion d' *"équilibre économique et financier bouleversé"*.

Le déficit budgétaire ne saurait être le seul critère retenu car un même niveau de déficit peut avoir des implications économiques et financières bien différentes selon qu'il est obtenu par des économies substantielles sur les dépenses ou au contraire par une augmentation massive des impôts.

Certes, le Conseil constitutionnel est amené à se prononcer sur la conformité de la loi à des dispositions *"qualitatives"* : ainsi en a-t-il été sur la *"juste" indemnité que doit recevoir celui qui est privé de "ses propriétés (...) lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment"* (2).

Toutefois, dans le cas présent, la notion de *"bouversement"* est une création *ex nihilo* de la Haute juridiction et ce critère lui sert, non pas à assurer la protection des particuliers, mais à s'immiscer dans un processus essentiellement politique gouvernant les seuls rapports de l'exécutif et du législatif.

De surcroît, dès lors qu'il entre dans ce mécanisme particulièrement délicat d'appréciation de la situation de nos finances publiques, reste également au

1. Notamment l'inscription de crédits supplémentaires.

2. Article XVII de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

Conseil à s'interroger sur les éléments d'information sur lesquels il doit s'appuyer pour étayer son jugement.

Dans sa décision précitée, force est de constater que le Conseil va à l'essentiel : il se réfère aux seules affirmations du Gouvernement telles qu'elles figurent dans le "*rapport sur l'évolution de l'économie nationale et des finances publiques*", communiqué au Parlement le 24 juin 1991. Or, l'optimisme gouvernemental s'est, peu après, tempéré.

Dès le 30 juillet 1991, soit moins d'une semaine après la décision du Conseil constitutionnel, le ministre d'Etat, ministre de l'économie, des finances et du budget, reconnaissait que les moins values fiscales s'élèveraient à 35 ou 40 milliards de francs pour 1991 (contre une douzaine de milliards de francs annoncée précédemment), et indiquait que le déficit budgétaire serait supérieur aux 80,7 milliards de francs inscrits dans la loi de finances initiale.

De fait, ce déficit a atteint plus de 100 milliards de francs à l'issue du collectif de fin d'année et 131 milliards à la clôture effective de l'exercice (mars 1992).

Il est fâcheux que le droit, en l'espèce la procédure législative, devienne ainsi tributaire, sinon de la conjoncture économique, du moins des aléas des seules estimations gouvernementales.

3. Un lien pour le moins incertain

En réalité, trois questions bien distinctes se trouvent posées :

- Quant le Gouvernement doit-il déposer un collectif ?
- Les collectifs doivent-ils comporter un article d'équilibre ?
- Le rejet de l'article d'équilibre d'un collectif vaut-il rejet de l'ensemble du projet de loi ?

Le Conseil constitutionnel a répondu à la première question par sa décision du 24 juillet 1991. Sa décision "*s'impose à tous les pouvoirs publics*" (article 62 de la Constitution) mais elle est sans rapport direct avec la présente question de fond née de l'examen du projet de loi de finances rectificative pour 1991.

Il serait hasardeux d'avancer en effet que la Haute juridiction ait répondu aux deux autres questions par sa décision précitée ou celle du 24 décembre 1979.

Le lien étroit créé par le ministre délégué entre ces deux décisions apparaît bien incertain et ses conséquences ambiguës.

Car, au terme d'une longue analyse, il semble que le raisonnement du ministre soit le suivant : dès lors qu'il y a bouleversement (1) de l'équilibre, le Gouvernement doit déposer un collectif (*application de la décision du 24 juillet 1991*) ; ce collectif doit comporter un article d'équilibre (*interprétation de la décision du 24 juillet 1991*) ; cet article d'équilibre s'apparente à un article d'équilibre de la loi de finances initiale, donc l'article 40 de l'ordonnance organique s'applique (*interprétation de la décision du 24 décembre 1979*).

1. Le ministre délégué avance prudemment sur cette voie : cf. séance du 17 décembre 1991, p. 5477 :

"Finalement, l'équilibre défini par la loi de finances de l'année se trouve modifié de quelque 19 milliards de francs, c'est-à-dire de près du quart de son montant initial. Il n'est pas évident que cette somme supplémentaire puisse être considérée comme un "bouleversement", au sens de la décision du 24 juillet dernier : mais, en tant que résultante d'une série de mouvements de recettes et de dépenses de plus grande ampleur, il est certain que nous sommes très éloignés des conditions de l'équilibre fixées à l'origine."

pour, un peu plus loin, "franchir le Rubicon" : cf. p. 5483 :

"Certains de vos collègues, et parfois amis, ont alors saisi le Conseil constitutionnel, prétendant que l'absence de présentation d'un collectif par le Gouvernement constituait une faute. A cela, les sages de la rue de Montpensier ont répondu qu'il n'était pas obligatoire de présenter un collectif, sauf lorsque l'équilibre de la loi de finances initiale était bouleversé. Nous y sommes aujourd'hui, monsieur le rapporteur général."

La Commission des finances aurait mauvaise grâce à récuser la thèse du "bouleversement" puisqu'elle l'avait affirmée dès juin 1991 : cf. rapport n° 410 sur le projet de loi portant DDOEF, p. 10 :

"Il ressort des informations fragmentaires portées progressivement à la connaissance du Parlement que les masses financières en jeu sont de l'ordre de 80 milliards de francs, soit le montant même du déficit budgétaire prévu pour 1991 :

"- d'un côté une dérive des dépenses de l'ordre de 20 milliards de francs et un manque à gagner fiscal du même ordre soit, au total, un creusement du déficit d'environ 40 milliards de francs ;

"- de l'autre, pres de 40 milliards de francs de recettes supplémentaires ou d'économies (une dizaine de milliards de francs de contributions extérieures dans le cadre de la guerre du Golfe, dix milliards d'annulations de crédits décidées au mois de mars, 16 milliards de francs de ressources ou d'économies liées au présent projet de loi."

Mais cet enchaînement logique n'est pas sans hiatus.

Car il conduit, en premier lieu, à souligner qu'il existerait des collectifs de natures différentes ; aux deux extrêmes, d'un côté les collectifs que *doit* déposer le Gouvernement (*hypothèse du bouleversement*) (1) et qui seraient assortis d'un article d'équilibre et, de l'autre côté, une simple disposition ponctuelle destinée, par exemple, "à organiser l'information et le contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques".

Une telle disposition *doit* figurer dans une loi de finances en application de l'article premier de la loi organique (article premier de l'ordonnance organique relative aux lois de finances).

Par conséquent, si le Gouvernement a besoin d'une telle disposition en cours d'année, il doit l'introduire dans une loi de finances et une loi de finances en cours d'année s'appelle une loi de finances rectificative. Or, un tel "collectif", à l'évidence, n'a pas de raison profonde de comporter un article d'équilibre.

Entre ces deux extrêmes, se situent, par exemple, les lois de finances rectificatives de 1986 à 1990, dont le solde restait parfaitement conforme à celui inscrit en lois de finances initiales, mais qui n'en comportaient pas moins d'importants mouvements, en recettes comme en dépenses.

Il y aurait donc, selon qu'il y ait bouleversement ou non de l'équilibre, des collectifs avec ou sans article d'équilibre, voire, le cas échéant, des articles d'équilibre substantiels (2) et d'autres sans conséquence.

A l'évidence, une réforme de la procédure budgétaire d'une telle ampleur, et comportant tant d'aléas dans son application concrète, implique un véritable débat parlementaire portant sur une modification de l'ordonnance organique et des règlements des deux Assemblées. Sa mise en oeuvre ne saurait s'appuyer sur les textes en vigueur, même "interprétés" par le Conseil constitutionnel.

En second lieu, il convient de souligner la différence de nature entre l'article d'équilibre de la loi de finances initiale et celui d'un collectif.

1. On a vu (voir plus haut) la difficulté méthodologique que rencontre l'application de la décision du 24 juillet 1991.

2. L'argumentation du ministre lors de la discussion de la loi de finances rectificative pour 1991 tendait à prouver que l'article d'équilibre de ce collectif comportait un "bouleversement" et que, pour cette raison, son rejet entraînait le rejet du texte tout entier.

Autant l'article d'équilibre de la loi de finances de l'année, selon la décision du Conseil constitutionnel qui ne fait que reprendre la substance de l'article 31 de l'ordonnance organique définissant le contenu des première et seconde parties de la loi de finances de l'année (1), constitue la "raison d'être" de la première partie de la loi de finances qui "autorise et évalue les recettes, fixe les plafonds des grandes catégories de dépenses et arrête les données générales de l'équilibre économique et financier".

Autant l'article d'équilibre d'un collectif se contente de fournir un état actualisé des recettes (constatation économique) et demande, à la marge, les ajustements de crédits nécessaires, nets d'annulations.

La Cour des comptes, dans son rapport sur la loi de règlement définitif du budget de 1990 (2), considère ainsi que les collectifs sont devenus des actes de "ratification ou d'anticipation" et non de "prévision et d'autorisation".

Cet article d'équilibre procède ainsi "par écart". Il constitue en quelque sorte un "amendement" à l'article d'équilibre de la loi de finances initiale. Il se contente de faire apparaître des plus-values ou des moins-values de recettes, constatées et non autorisées, et d'inscrire des crédits supplémentaires (ajustement aux besoins) sans pour autant fixer "de nouveaux plafonds par grandes catégories de dépenses".

Ce qui est particulièrement vrai des collectifs de fin d'année, l'est également formellement des collectifs "de printemps".

Ce n'est d'ailleurs que récemment, à la demande du Parlement, que l'article d'équilibre des collectifs a pris en compte, non pas seulement les ouvertures de crédits du projet de loi et les annulations qui lui sont contemporaines, mais également les ouvertures (par décret d'avances) et annulations de crédits antérieurs au dépôt du projet de loi.

1. 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 destinées à couvrir l'ensemble des charges de la trésorerie (...)"

2. Document Assemblée nationale n° 2500 (annexe). 1ère session ordinaire 1991-1992.

De fait, cette évolution allait dans le sens de la décision du Conseil constitutionnel du 24 juillet 1991. A la seule différence que la Haute juridiction estime que le Gouvernement doit demander dans les "collectifs" une "ratification" des arrêtés d'annulations. Or, le Gouvernement n'a pas cru devoir suivre le Conseil sur ce point. Le projet de loi de finances rectificative pour 1991 ne comportait pas, en effet, de "ratification" des arrêtés d'annulations de crédits (1), la portée de la déclaration solennelle du ministre délégué devant le Sénat s'en trouve tempérée :

"Je dois dire que la décision (du Conseil constitutionnel) s'impose à tous en vertu de l'article 62 de la Constitution et, pour ma part, je la suis strictement" (2).

En résumé, les conséquences de l'analyse du ministre sont considérables et vont dans un sens qui n'apparaît pas souhaitable pour la stabilité juridique ou la qualité des travaux parlementaires.

B. UNE POSITION PRAGMATIQUE

Face à l'opportunité d'étendre ou ne pas étendre l'application de l'article 40 aux lois de finances rectificatives, l'auteur du présent projet de résolution se veut avant tout pragmatique.

1. Le refus du "tout ou rien"

La position du Gouvernement relève, en quelque sorte, du "tout ou rien". Soit, il y a bouleversement et donc article d'équilibre et, dans ces conditions, l'adoption de cet article d'équilibre est une condition de la poursuite de la discussion, soit le problème de procédure est réglé car il n'y a pas d'article d'équilibre.

En quelque sorte, la solennisation de l'article d'équilibre des collectifs, par son assimilation à celui des lois de finances initiales et les enjeux qui entoureraient désormais sa discussion, conduirait à réserver sa présence aux situations exceptionnelles.

Dès lors se trouverait posé un problème de frontière très délicat : à l'extrême, les collectifs de 1986 à 1990 n'auraient pas comporté, dans ces conditions, d'article d'équilibre car l'équilibre n'était pas apparemment bouleversé.

1. Notamment arrêtés des 9 mars, 23 août, 2 octobre et 21 novembre 1991).

2. Séance du 17 décembre 1991 : voir plus haut l'intervention du ministre.

Le retour en arrière serait alors considérable (1). La bonne information du Parlement serait gravement menacée.

Comme le constate le ministre délégué, c'est "à la suite de plusieurs observations de la Cour des comptes (...) et malgré l'absence de décision du Conseil constitutionnel sur ce point" (2) que les collectifs, depuis 1980, "ont systématiquement comporté un article d'équilibre".

Or, la Cour des comptes est constitutionnellement (art. 47 de la Constitution) chargée d'assister le Parlement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances et ses observations doivent donc être prises en compte avec la plus extrême vigilance.

Il apparaît, en outre, déraisonnable que le Gouvernement, qui serait juge et partie, décide de lui-même, certes sous le contrôle du juge constitutionnel (3), si le collectif comporte ou non un bouleversement de l'équilibre et si, à ce titre, il convient d'y insérer un article d'équilibre.

Car, ce faisant, le Gouvernement aurait, en définitive, la maîtrise arbitraire de la procédure d'examen des lois de finances rectificatives : la possibilité, par exemple, de contraindre aujourd'hui le Sénat à abréger l'examen du texte (*présence d'un article d'équilibre*) ou, au contraire, d'accepter que la Haute Assemblée examine normalement le projet de loi jusqu'à son terme (*absence d'un article d'équilibre*).

A fortiori, si la conséquence de l'analyse du ministre était un distinguo entre des articles d'équilibre "ordinaires", dont le rejet serait sans conséquence, et des articles d'équilibre "bouleversants", dont la non adoption mettrait un terme au débat, la question se poserait de l'autorité qui déciderait, cette fois en cours de discussion devant une assemblée, de la nature de l'article d'équilibre et de la procédure qui en découle.

Cette dernière situation, chacun l'aura compris, n'est pas envisageable.

1. On retrouverait d'ailleurs, à cette occasion, la position du ministre délégué défendue lors de la discussion du DDOEF (JO. Débats AN, p. 2976), estimant que la loi organique n'exigeait pas que les collectifs budgétaires comportent un tableau (article) d'équilibre : "on en met ou on n'en met pas. Jusqu'à présent, l'habitude a été de mettre un tableau d'équilibre, mais contrairement à la loi de finances initiale, ce n'est pas obligatoire".

2. Cf. Intervention du ministre page 7.

3. Contrôle, on l'a vu, délicat (voir plus haut l'analyse de la décision du 24 juillet 1990).

2. Le danger du prétorien

En second lieu, l'auteur de la présente proposition de résolution n'est pas sans inquiétude quant à la distance que pourrait prendre la pratique constitutionnelle par rapport aux textes mêmes qui régissent le fonctionnement des institutions.

Certes, le Conseil constitutionnel, pour d'excellentes raisons, a considéré qu'en dépit du texte même de l'article 2 de l'ordonnance organique (1), les lois de règlement n'étaient pas des lois de finances, du moins que leur discussion n'était pas enserrée dans les délais et la procédure d'urgence prévus pour les lois de finances par les articles 47 de la Constitution et 39 de l'ordonnance organique (2).

A contrario, a-t-il considéré, en dépit du texte même dudit article 2, qu'une loi "autorisant le Gouvernement à continuer à percevoir les impôts et taxes existants" devait être considérée comme une loi de finances (3).

Dans le cas présent, il semble à l'auteur de la proposition de résolution, que l'application de l'article 40 de l'ordonnance organique, non plus seulement à "la loi de finances de l'année", mais également aux lois de finances rectificatives, relève davantage d'une modification législative de ce texte fondamental que d'une interprétation prétorienne audacieuse.

Ce n'est pas sans un profond malaise que, dans un pays de droit écrit, une assemblée parlementaire entend un ministre exprimant la "thèse du Gouvernement", déclarer : "la lecture littérale de l'article 40 ne présente aucun intérêt. Ce qui compte, c'est la lecture des considérants du Conseil constitutionnel" (4).

1. "Ont le caractère de lois de finances : la loi de finances de l'année et les lois de finances rectificatives, la loi de règlement".

2. Décision n° 83-161 DC du 19 juillet 1983.

3. Décision n° 79-111 DC du 30 décembre 1979.

4. Voir, page 12, l'intervention du ministre délégué (séance du 17 décembre 1991).

3. Le respect du droit d'amendement

Enfin, il a semblé à l'auteur de la présente proposition de résolution que le Parlement, en tant qu'«usager» de la procédure relative aux lois de finances rectificatives, ne pouvait souhaiter une extension prétorienne du dispositif de l'article 40 de l'ordonnance organique.

En effet, les collectifs de fin d'année sont construits généralement sur un modèle simple : un ou deux articles portant des recettes nouvelles non fiscales pour l'exercice en cours, puis l'article d'équilibre, les traditionnels articles d'ouvertures de crédits, enfin, un nombre important d'articles fiscaux.

**Structure des collectifs
(répartitions des articles)**

	1987	1988	1989	1990	1991
Première partie					
Conditions générales de l'équilibre financier (1)	3	3	3	3	3
Deuxième partie					
Moyens des services et dispositions spéciales	31	47	58	66	61
dont :					
Titre Premier					
Dispositions applicables à l'année n (2)	9	8	7	13	11
Titre II					
Dispositions permanentes	22	39	51	53	50
dont :					
<u>I - Mesures concernant la fiscalité</u>	<u>17</u>	<u>22</u>	<u>42</u>	<u>45</u>	<u>48</u>
<u>II - Autres dispositions (3)</u>	<u>5</u>	<u>17</u>	<u>9</u>	<u>8</u>	<u>2</u>
TOTAL COLLECTIF	34	50	61	69	64

(1) Recettes nouvelles pour l'année n et article d'équilibre.

(2) Ouvertures de crédits (dépenses ordinaires civiles, dépenses civiles en capital, dépenses militaires, dépenses des budgets annexes, des comptes spéciaux du Trésor...).

(3) Suppression d'organismes publics, contentieux fiscal, autorisation de remise de dettes aux pays en voie de développement.

Place de l'article d'équilibre dans les collectifs

	Lois de finances rectificatives	Nombre d'articles	N° article d'équilibre
1977	n° 77-608 du 14 juin	6	Néant
	n° 77-1399 du 22 décembre	3	Néant
	n° 77-1466 du 30 décembre	28	Néant
1978	n° 78-653 du 22 juin	8	Néant
	n° 78-1022 du 23 octobre	6	Néant
	n° 78-1023 du 23 octobre	8	Néant
	n° 78-1240 du 29 décembre	49	Néant
1979	n° 79-1102 du 21 décembre	28	Néant
1980	n° 80-1039 du 23 décembre	2	Art. premier
	n° 80-1055 du 23 décembre	15	Art. premier
1981	n° 81-734 du 3 août	31	Art. 12
	n° 81-1050 du 27 novembre	4	Art. 2
	n° 81-1179 du 31 décembre	28	Art. premier
	n° 81-1180 du 31 décembre	10	Art. premier
1982	n° 82-540 du 28 juin	30	Art. 8
	n° 82-1152 du 30 décembre	36	Art. premier
1983	n° 83-1159 du 24 décembre	21	Art. 4
1984	n° 84-1209 du 29 décembre	27	Art. 5
1985	n° 85-1404 du 30 décembre	28	Art. premier
1986	n° 86-824 du 11 juillet	37	Art. 13
	n° 86-1318 du 29 décembre	46	Art. premier
1987	n° 87-1061 du 30 décembre	34	Art. 3
1988	n° 88-1193 du 29 décembre	50	Art. 3
1989	n° 89-936 du 29 décembre	61	Art. 3
1990	n° 90-1169 du 29 décembre	69	Art. 3
1991	n° 91-1323 du 30 décembre	64	Art. 3

Du point de vue du respect des prérogatives du Parlement et de son droit d'amendement, une lecture extensive de la loi organique conduirait à interdire au Parlement de délibérer de véritables projets de loi fiscaux au motif qu'il n'approuverait pas les conditions dans lesquelles le budget d'une année a été exécuté.

Ainsi, pour le collectif de 1991, le Sénat se serait interdit de discuter et d'amender une cinquantaine d'articles ayant trait à la fiscalité parce qu'il avait rejeté l'article 3 du projet de loi. Il serait pour le moins fâcheux *"d'étouffer ainsi la voix du Parlement"*(1).

Or, le droit d'amendement est un droit explicitement consacré par l'article 44, premier alinéa, de la Constitution (2) et qui, comme l'indique le Conseil constitutionnel, est *"le corollaire de l'initiative législative"* reconnue par l'article 39 (3).

Au demeurant, autant il existe un lien étroit et peu satisfaisant entre les articles de la deuxième partie du collectif et l'article d'équilibre de la loi de finances de l'année suivante, autant, l'impact de ces articles sur l'équilibre du collectif est nul.

A titre d'exemple, les dispositifs fiscaux du collectif 1991 se traduisent, par coordination, par une rectification de l'article d'équilibre du projet de loi de finances pour 1992 (4).

En quelque sorte, la seconde partie du collectif constitue une *"seconde première partie"* de la loi de finances de l'année suivante.

Et cela pose indubitablement un **problème réel d'architecture des lois de finances**, d'une importance au moins aussi considérable que les *"principes fondamentaux"* que le ministre délégué a cru discerner dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel.

oOo

1.Cf., page 17, l'intervention du Président de la séance du 17 décembre 1991, M. Pierre-Christian Tafttinger.

2.Article 44, 1er alinea, de la Constitution : *"Les membres du Parlement et le Gouvernement ont le droit d'amendement"*.

3.Article 39, 1er alinéa, de la Constitution : *"L'initiative des lois appartient concurremment au Premier ministre et aux membres du Parlement"*.

4.Exemple : articles agricoles, article 33 majorant la taxe sur les réseaux de télécommunications...

L'objet essentiel de la présente proposition de résolution modifiant le règlement du Sénat est de **mettre un terme à une forme de blocage institutionnel**.

Il n'est guère acceptable, en effet, que le Parlement n'ait le choix qu'entre une forme d'auto-censure ou encore une violation de son propre règlement, et un débat tronqué avec le Gouvernement, parce que ce dernier a décidé que la jurisprudence du Conseil constitutionnel, telle qu'il l'interprète ou telle qu'il la redoute, lui interdit de participer à la discussion des articles de la seconde partie d'un collectif dès lors que l'article d'équilibre en aurait été rejeté.

Son objet second est de proposer qu'il soit tranché **dans un sens qui est conforme à la fois au texte de l'ordonnance organique et au respect des prérogatives du Parlement**.

Si sa thèse, du moins son souhait, le conduit à prôner une solution inverse, le Gouvernement garde la possibilité de demander au Parlement de voter un projet de loi modifiant, à cet effet, l'article 40 de l'ordonnance organique relative aux lois de finances.

Le dispositif proposé est d'une grande simplicité ; il consiste, dans son paragraphe I, en une simple modification rédactionnelle qui a pour effet de confirmer que l'article 47 bis du règlement du Sénat, conformément à l'article 40 de l'ordonnance organique relative aux lois de finances, ne s'applique qu'à la loi de finances de l'année, ce que précise explicitement son paragraphe II.

PROPOSITION DE RESOLUTION

Article unique

I.- Dans les deuxième alinéa (2.) et troisième alinéa (3.) de l'article 47 bis du Règlement du Sénat, après les mots: "*projet de loi de finances*" sont insérés les mots: "*de l'année*".

II.- Le texte de cet article est complété par un alinéa nouveau (4.) ainsi rédigé :

"4.- Les dispositions du présent article ne s'appliquent pas à la discussion des projets de loi de finances rectificative."