

N°313

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2004-2005

Annexe au procès-verbal de la séance du 3 mai 2005

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur la proposition de résolution de MM. Jean ARTHUIS, Claude BELOT, Denis BADRÉ, Aymeri de MONTESQUIOU, Yann GAILLARD, Joël BOURDIN, Philippe ADNOT et Philippe MARINI modifiant le Règlement du Sénat pour la mise en œuvre de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances,

Par M. Patrice GÉLARD,
Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Jacques Hyest, *président* ; MM. Patrice Gélard, Bernard Saugey, Jean-Claude Peyronnet, François Zocchetto, Mme Nicole Borvo Cohen-Seat, M. Georges Othily, *vice-présidents* ; MM. Christian Cointat, Pierre Jarlier, Jacques Mahéas, Simon Sutour, *secrétaires* ; M. Nicolas Alfonsi, Mme Michèle André, M. Philippe Arnaud, Mme Eliane Assassi, MM. Robert Badinter, José Balareello, Laurent Béteille, Mme Alima Boumediene-Thiery, MM. François-Noël Buffèt, Christian Cambon, Marcel-Pierre Cléach, Pierre-Yves Collombat, Raymond Courrière, Jean-Patrick Courtois, Yves Détraigne, Michel Dreyfus-Schmidt, Pierre Fauchon, Gaston Flosse, Bernard Frimat, René Garrec, Jean-Claude Gaudin, Charles Gautier, Philippe Goujon, Mme Jacqueline Gourault, MM. Charles Guené, Jean-René Lecerf, Mme Josiane Mathon, MM. Hugues Portelli, Henri de Richemont, Jean-Pierre Sueur, Mme Catherine Troendle, MM. Alex Türk, Jean-Paul Virapoullé, Richard Yung.

Voir le numéro :

Sénat : 296 (2004-2005)

Lois de finances.

SOMMAIRE

Pages

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION	3
INTRODUCTION	4
I. UN DÉBAT BUDGÉTAIRE RÉNOVÉ	5
A. UNE PROCÉDURE PARTICULIÈRE	5
1. <i>Le dépôt et les délais d'examen des projets de loi de finances</i>	5
2. <i>Le travail des commissions</i>	6
3. <i>La discussion en séance publique</i>	7
B. UNE NOUVELLE NOMENCLATURE	7
1. <i>Une meilleure lisibilité des dépenses de l'Etat</i>	7
2. <i>Une extension des prérogatives des parlementaires</i>	10
3. <i>Une responsabilisation des gestionnaires des deniers publics</i>	11
C. UNE INFORMATION ACCRUE	13
1. <i>Au stade de la préparation de la loi de finances</i>	13
2. <i>Au stade de la discussion de la loi de finances</i>	13
3. <i>Au stade de l'exécution de la loi de finances</i>	14
II. UNE RÉFORME DU RÈGLEMENT NÉCESSAIRE	15
A. ASSOUPLIR LES RÈGLES D'EXAMEN DU BUDGET	15
1. <i>Réduire les cas d'irrecevabilité financière des amendements parlementaires</i>	16
2. <i>Consacrer la pratique actuelle d'organisation de la discussion du projet de loi de finances de l'année par la Conférence des présidents sur proposition de la commission des Finances</i>	17
B. ACTUALISER PLUSIEURS DISPOSITIONS ET PRÉVOIR DES MESURES TRANSITOIRES	20
1. <i>Actualiser plusieurs dispositions</i>	20
2. <i>Prévoir un régime transitoire au bénéfice des lois de finances afférentes aux années 2004 et 2005</i>	22
C. LIMITER LA RÉFORME AUX MESURES NÉCESSAIRES À LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES	22
TEXTE PROPOSÉ PAR LA COMMISSION	24
TABLEAU COMPARATIF	29

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION

La commission des Lois s'est réunie le mardi 3 mai 2005 sous la présidence de M. Jean-Jacques Hyst, président, afin d'examiner, sur le rapport de M. Patrice Gélard, la proposition de résolution n° 296 (2004-2005) modifiant le Règlement du Sénat pour la mise en œuvre de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

M. Patrice Gélard, rapporteur, a indiqué que cette loi organique, fruit d'une initiative conjointe des deux assemblées, avait rénové la procédure budgétaire afin d'améliorer l'efficacité de la gestion publique et de renforcer la portée de l'autorisation donnée par le Parlement.

Il a expliqué que ses dispositions avaient connu une entrée en vigueur progressive avant de se substituer, à compter du 1^{er} janvier 2005, à celles de l'ordonnance organique n° 59-2 du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances, cette dernière restant toutefois applicable aux lois de finances afférentes aux années antérieures à 2006.

Le rapporteur a rappelé que la mise en œuvre de ce texte avait déjà requis une modification du Règlement du Sénat, au mois de mai 2004, destinée à consacrer les attributions de la commission des Finances en matière budgétaire.

Il a ensuite présenté les modifications prévues par la proposition de résolution, en expliquant qu'elles avaient pour objet d'assouplir les règles d'examen du budget, d'actualiser certaines dispositions et de prévoir un régime transitoire au bénéfice des lois de finances afférentes aux années 2004 et 2005.

Il a précisé que les deux principales modifications consistaient, d'une part, à n'appliquer l'irrecevabilité financière qu'aux amendements tendant à porter les crédits d'une mission budgétaire au-delà du montant dont l'initiative a été prise par le Gouvernement, d'autre part, à consacrer la compétence de la Conférence des présidents pour fixer, sur proposition de la commission des Finances, les modalités particulières d'organisation de la discussion du projet de loi de finances de l'année.

M. Patrice Gélard, rapporteur, a souscrit à ces modifications en observant qu'elles étaient limitées aux mesures nécessaires à la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances. Il a toutefois souligné la nécessité de rénover en profondeur les règles de fonctionnement du Sénat, en particulier les procédures d'examen des textes en séance publique, en formant le souhait que la concertation engagée à cette fin puisse aboutir.

Sous le bénéfice de ces observations, la commission a adopté la proposition de résolution dans la rédaction de la proposition initiale.

Mesdames, Messieurs,

La mise en œuvre de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances impose une nouvelle modification du Règlement du Sénat.

Fruit d'une initiative conjointe des deux assemblées, cette loi organique a rénové la procédure budgétaire afin d'améliorer l'efficacité de la gestion publique et de renforcer la portée de l'autorisation donnée par le Parlement.

Entrées en vigueur progressivement, ses dispositions se sont substituées le 1^{er} janvier 2005 à celles de l'ordonnance organique n° 59-2 du 2 janvier 1959, qui régissaient jusqu'à présent la présentation et l'examen des lois de finances en application de l'article 34 de la Constitution.

Elles ne produiront donc tous leurs effets qu'à compter de l'examen du projet de loi de finances pour 2006.

Les projets de loi de finances rectificative pour 2005 et de loi de règlement pour 2004 et 2005 resteront quant à eux régis par l'ordonnance organique du 2 janvier 1959.

Le Règlement du Sénat a déjà été modifié, par une résolution du 11 mai 2004, pour permettre la mise en œuvre des dispositions de la loi organique entrées en vigueur avant le 1^{er} janvier 2005. Ses articles 16 et 22 consacrent ainsi les attributions de la commission des Finances en matière budgétaire en prévoyant respectivement, d'une part, que les projets de loi de finances lui sont envoyés de droit, d'autre part, qu'elle suit et contrôle l'exécution des lois de finances et procède à l'évaluation de toute question relative aux finances publiques.

La proposition de résolution n° 296 (2004-2005) qui nous est soumise, présentée par nos collègues MM. Jean Arthuis, Claude Belot, Denis Badré, Aymeri de Montesquiou, Yann Gaillard, Joël Bourdin, Philippe Adnot et Philippe Marini, a pour objet de modifier à nouveau le Règlement du Sénat afin de tirer les conséquences de l'entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2005 de l'ensemble de la loi organique du 1^{er} août 2001, tout en prévoyant des dispositions transitoires pour permettre l'examen, selon les procédures actuelles, des lois de finances afférentes aux années antérieures à 2006.

Avant de présenter les dispositions de cette proposition de résolution, auxquelles votre commission des Lois souscrit, votre rapporteur rappellera brièvement les modifications de la procédure budgétaire opérées par la loi organique relative aux lois de finances.

I. UN DÉBAT BUDGÉTAIRE RÉNOVÉ

Si les délais d'examen du projet de loi de finances de l'année demeurent toujours aussi brefs, en raison des contraintes imposées par la Constitution de 1958, la loi organique du 1^{er} août 2001 a instauré une nouvelle nomenclature budgétaire, fondée sur l'évaluation des performances des politiques publiques plutôt que sur les moyens mis en œuvre, et prévu une information accrue du Parlement.

A. UNE PROCÉDURE PARTICULIÈRE

La procédure d'examen des projets de loi de finances diffère de celle des autres lois ordinaires sur plusieurs points.

1. Le dépôt et les délais d'examen des projets de loi de finances

En vertu de l'article 39 de la Constitution, les projets de loi de finances doivent être **déposés en premier lieu à l'Assemblée nationale**.

Selon la jurisprudence du Conseil constitutionnel, cette priorité reconnue à l'Assemblée nationale ne s'applique pas seulement au dépôt du projet de loi de finances mais également aux amendements du Gouvernement proposant des « *mesures financières entièrement nouvelles* »¹.

¹ *Décision n° 73 DC du 28 décembre 1976.*

L'article 39 de la loi organique du 1^{er} août 2001 fixe au **premier mardi d'octobre la date limite de dépôt** par le Gouvernement **du projet de loi de finances** de l'exercice suivant.

Le délai dont dispose le Parlement pour se prononcer sur ce texte est fixé à **70 jours** par l'article 47 de la Constitution. Sauf cas particuliers, ce délai global est réparti par l'article 40 de la loi organique relative aux lois de finances de la manière suivante :

- 40 jours pour l'Assemblée nationale,
- 20 jours pour le Sénat,
- le reste pour les navettes (transmissions, réunion de la commission mixte paritaire, nouvelles lectures ou décision définitive de l'Assemblée nationale).

2. Le travail des commissions

L'article 39 de la loi organique du 1^{er} août 2001 et l'article 16 du Règlement du Sénat prévoient que les projets de loi de finances sont **envoyés de droit à la commission des Finances**.

Les autres commissions interviennent également mais ne se saisissent généralement pour avis que des dépenses correspondant à leurs compétences : le nombre des avis présentés par chacune d'entre elles a jusqu'à présent varié de huit à une vingtaine, sur une quarantaine de fascicules.

Afin de respecter les impératifs du calendrier budgétaire, les commissions commencent à examiner le projet de loi de finances avant d'en avoir été officiellement saisies.

Les rapporteurs s'appuient dans leurs travaux sur leur action permanente de contrôle et sur les réponses reçues aux « questionnaires budgétaires ». L'ordonnance n° 58-1374 du 30 décembre 1958 prévoit ainsi que : *« les membres du Parlement qui ont la charge de présenter, au nom de la commission compétente, le rapport sur le budget d'un département ministériel, suivent et contrôlent de façon permanente, sur pièce et sur place, l'emploi des crédits inscrits au budget de ce département. Tous les renseignements d'ordre financier et administratif de nature à faciliter leur mission doivent leur être fournis. »* Ces dispositions ont été complétées et précisées par l'article 57 de la loi organique du 1^{er} août 2001, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2002.

3. La discussion en séance publique

L'article 42 de la loi organique reprend, en la précisant, la règle de **l'adoption en deux parties de la loi de finances** posée par l'article 40 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959.

La première partie a pour objet de déterminer les composantes de l'équilibre budgétaire, en recettes comme en dépenses.

La seconde partie décline cet équilibre en matière de dépenses et comprend toute disposition entrant dans le champ de compétence des lois de finances mais dépourvue d'impact sur l'équilibre budgétaire de l'exercice considéré.

La seconde partie du projet de loi de finances de l'année et des projets de loi de finances rectificative ne peut être mise en discussion avant l'adoption de la première partie.

B. UNE NOUVELLE NOMENCLATURE

L'article 43 de la loi organique du 1^{er} août 2001 améliore la lisibilité des dépenses de l'Etat, étend les prérogatives des parlementaires et responsabilise davantage les gestionnaires des deniers publics.

1. Une meilleure lisibilité des dépenses de l'Etat

Sous le régime de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959, les crédits budgétaires devaient être **votés par titre et, à l'intérieur d'un même titre, par ministère**. Ils étaient **spécialisés par chapitre et détaillés**, à titre d'information, **par article et par paragraphe**.

L'ordonnance distinguait les services votés et les mesures nouvelles.

Représentant le minimum des dotations 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 services votés faisaient l'objet d'un vote unique.

Contrairement à la lettre de l'ordonnance organique, les assemblées avaient pris l'habitude d'examiner les mesures nouvelles par ministère et par titre. Les crédits de paiement et les autorisations de programme afférents aux dépenses civiles étaient répartis par ministère conformément à des « états des dépenses » annexés au projet de loi de finance : l'état B pour les premiers et l'état C pour les secondes. Deux articles fixaient les crédits du ministère de la défense, l'un pour les dépenses ordinaires, l'autre pour les dépenses en capital.

Cette pratique a contribué à perpétuer une vision institutionnelle des dépenses publiques au lieu de privilégier une vision fonctionnelle, c'est-à-dire par secteur ou par activité.

A compter de la loi de finances pour 2006, **les crédits ne seront plus examinés en fonction de la nature de la dépense mais de sa finalité.** Ils seront **regroupés et votés par mission, spécialisés par programme et détaillés par action et par titre.**

Conçues pour identifier les politiques de l'Etat, les **missions** devront former « *un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie et relevant d'un ou de plusieurs services d'un ou de plusieurs ministères* ». Un même ministère pourra ainsi contribuer à plusieurs missions.

Les **programmes** devront regrouper « *les crédits destinés à mettre en oeuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère et auquel sont associés des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation* ».

Les crédits ne finançant pas des actions auxquelles des objectifs peuvent être associés seront spécialisés par **dotation**. Il s'agit des crédits destinés aux pouvoirs publics (Assemblée nationale, Sénat, présidence de la République, etc.), de la provision destinée aux augmentations salariales des fonctionnaires, lorsque celles-ci ne sont pas définies précisément dès le projet de loi de finances, et des crédits destinés à faire face à des dépenses accidentelles.

Les crédits d'un programme ou d'une dotation seront **limitatifs**, à l'exception des crédits relatifs à la charge de la dette, aux remboursements, restitutions et dégrèvements et à la mise en jeu des garanties accordées par l'Etat qui auront un caractère évaluatif et seront ouverts sur des programmes spécifiques.

Ils seront présentés par **action** et par **titre**, cette présentation n'ayant qu'une valeur indicative sauf pour les dépenses de personnel. L'action contribuera à préciser les services rendus et les finalités des politiques publiques. Sept titres sont prévus, relatifs aux dotations des pouvoirs publics, aux dépenses de personnel, aux dépenses de fonctionnement (hors personnel), aux charges de la dette de l'Etat, aux dépenses d'investissement, aux dépenses d'intervention et aux dépenses d'opérations financières. L'article 5 de la loi organique établit une liste de 18 catégories de dépenses figurant dans chacun de ces titres.

Les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel, limitatifs en application de l'article 7 de la loi organique, seront assortis de plafonds d'autorisation des emplois rémunérés par l'Etat. Ces plafonds seront spécialisés par ministère. En application de l'article 43 de la loi organique, ils feront l'objet d'un vote unique.

	Ordonnance organique	Loi organique
Vote	titre / ministère	mission
Spécialité	chapitre	programme
Information	article paragraphe	action / titre

La **maquette budgétaire** provisoire communiquée par le Gouvernement au Parlement comporte **47 missions** : 34 missions pour le budget général et 13 pour les budgets annexes et les comptes spéciaux. 25 missions seraient ministérielles et 9 interministérielles¹. **132 programmes** seraient substitués aux quelque 850 chapitres budgétaires. A titre d'exemples :

- la mission « sécurité » regrouperait le programme « police nationale », qui relève du ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, et le programme « gendarmerie nationale », qui relève du ministère de la défense ;

- la mission « justice » comprendrait six programmes relevant tous du ministère de la justice.

Mission « justice »

(en euros)

Programme	Ministère	LFI 2004	PLF 2005
Justice administrative	Justice	188 044 113	193 456 507
Justice judiciaire	Justice	2 120 822 277	2 177 788 667
Administration pénitentiaire	Justice	1 815 393 104	1 873 129 996
Protection judiciaire de la jeunesse	Justice	647 500 142	676 840 065
Accès au droit et à la justice	Justice	323 392 740	333 168 856
Soutien de la politique de la justice et organismes rattachés	Justice	184 229 861	203 721 665
Total		5 279 382 237	5 458 105 756

Source : Avant-projet annuel de performance, annexé au projet de loi de finances pour 2005.

¹ « Recherche et enseignement supérieur », « enseignement scolaire », « sécurité », « politique des territoires », « solidarité et intégration », « sécurité sanitaire », « aide publique au développement », « médias », « régimes sociaux et de retraite », ainsi que le compte d'affectation spéciale « soutien aux médias ».

Programme « protection judiciaire de la jeunesse »(PLF 2005)

(en euros)

Actions		Titre 2	Titre 3	Titre 5	Titre 6	Total
		Dépenses de personnel	Dépenses de fonctionnement	Dépenses d'investissement	Dépenses d'intervention	
01	Mise en œuvre des mesures judiciaires : mineurs délinquants	134 811 417	106 186 250	4 792 785	0	245 790 452
02	Mise en œuvre des mesures judiciaires : mineurs en danger et jeunes majeurs	100 018 859	207 298 785	4 181 255	0	311 498 899
03	Soutien	63 862 735	16 592 825	2 696 346	2 598 786	85 750 692
04	Formation (CNFE)	22 435 201	7 865 171	3 499 650	0	33 800 022
Total		321 128 212	337 943 031	15 170 036	2 598 786	676 840 065

Source : Avant-projet annuel de performance, annexé au projet de loi de finances pour 2005.

2. Une extension des prérogatives des parlementaires

La loi organique du 1^{er} août 2001 étend les prérogatives des parlementaires à un double titre.

En premier lieu, sous le régime de l'ordonnance organique de 1959, les services votés regroupaient 94 % des crédits. Ils étaient reconduits par un seul vote presque automatiquement d'une année sur l'autre. L'essentiel des débats ne portait que sur les mesures nouvelles, votées par titre et par ministère, soit 6 % du budget général.

Désormais, **la totalité des crédits devra être discutée**, selon l'expression de notre collègue M. Jean Arthuis, président de la commission des Finances, « **dès le premier euro** ». La notion de services votés n'est maintenue par l'article 45 de la loi organique du 1^{er} août 2001 que pour permettre l'ouverture de crédits en urgence en l'absence d'adoption de la loi de finances dans les délais prévus.

En second lieu, l'article 42 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 limitait fortement le droit d'amendement des parlementaires en déclarant seuls recevables les amendements ou articles additionnels tendant à « *supprimer ou à réduire effectivement une dépense, à créer ou à accroître une recette ou à assurer le contrôle des dépenses publiques.* »

L'article 40 de la Constitution déclarant irrecevables les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ayant pour conséquence la création ou l'aggravation d'une charge publique, l'objet principal de cet article était de proscrire les « réductions indicatives » de crédits et les « cavaliers budgétaires », c'est-à-dire des dispositions n'ayant aucun rapport avec les finances publiques.

En pratique, sauf dans des conditions précises (coordination, rétablissement des crédits supprimés par l'Assemblée nationale), les amendements tendant à majorer un crédit budgétaire, ne fût-ce que d'un euro, n'étaient pas distribués. La quasi-totalité des amendements sur les crédits avait donc pour objet de les réduire ou de les supprimer.

En précisant qu'« *au sens des articles 34 et 40 de la Constitution, la charge s'entend, s'agissant des amendements s'appliquant aux crédits, de la mission* », l'article 47 de la loi organique du 1^{er} août 2001 étend le droit d'amendement des parlementaires.

Comme l'a confirmé le Conseil constitutionnel¹, **les amendements proposant une augmentation des crédits d'un programme compensée par une diminution corrélative des crédits d'un autre programme de la même mission seront désormais recevables**. Le Parlement pourra même créer de nouveaux programmes à la condition de ne pas augmenter les crédits de la mission concernée. En revanche, selon l'article 7 de la loi organique du 1^{er} août 2001, « *seule une disposition de loi de finances d'initiative gouvernementale* » pourra créer une mission.

Les règles de recevabilité des amendements relatifs aux recettes resteront inchangées. En interdisant les initiatives ayant pour conséquence une diminution des ressources publiques, l'article 40 de la Constitution laisse la possibilité d'opérer une compensation entre recettes. Par ailleurs, il n'est applicable qu'aux recettes existantes : si le Gouvernement proposait, par exemple, de créer un impôt nouveau ou de majorer le produit de certains impôts, le Sénat pourrait, soit repousser purement et simplement la création ou la majoration, soit voter une disposition réduisant l'importance de la mesure proposée.

3. Une responsabilisation des gestionnaires des deniers publics

Au sein d'un programme, les gestionnaires de crédits publics disposeront d'une liberté quasi totale pour redéployer les crédits entre les titres budgétaires, à l'exception des crédits de personnel qui ne pourront être majorés par des crédits en provenance d'un autre titre.

¹ *Décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001.*

En contrepartie de cette « fongibilité asymétrique », ils auront **l'obligation de rendre compte de leur gestion et de leur performance de manière beaucoup plus détaillée au Parlement.**

Lors du vote des moyens affectés à une politique publique, les parlementaires seront ainsi éclairés par les **objectifs de performance** fixés à chaque programme ainsi que par des **indicateurs** permettant d'en mesurer la réalisation.

Les assemblées ont été destinataires, en annexe au projet de loi de finances pour 2005 déposé à l'automne 2004, des avant-projets annuels de performance préfigurant, pour chaque mission, les futurs projets annuels de performance. Dans un rapport d'information paru au mois de mars dernier, notre collègue M. Jean Arthuis, président de la commission des Finances, a analysé ces documents et formulé de nombreuses recommandations destinées à « *éviter que le culte des indicateurs ne se substitue à la culture de la performance* »¹.

En contrepartie de la plus grande marge de manœuvre donnée aux gestionnaires dans les redéploiements de crédits au sein de chaque programme, la loi organique réduit les possibilités de les modifier par voie réglementaire. Ainsi :

- les **virements**, qui modifient la répartition des crédits entre programmes d'un même ministère, ne pourront dépasser 2 % des crédits initiaux de chacun des programmes ;

- le montant global des **annulations** de crédits ne pourra dépasser 1,5 % des crédits ouverts ;

- les autorisations d'engagement pourront être reportées sans limitation de plafond ; en revanche, le montant des **reports** de crédits de paiement ne pourra excéder 3 % des crédits initiaux du programme. Pour les crédits autres que ceux de personnel, cette limite pourra être relevée par une disposition de loi de finances. A l'exception des crédits ouverts au titre des fonds de concours, aucun report ne sera de droit, y compris pour les autorisations d'engagement. Les arrêtés de report, signés par le ministre chargé des finances et le ministre intéressé, devront désormais être publiés au plus tard le 31 mars de l'année suivant l'exécution.

¹ *Rapport d'information n° 220 (Sénat, 2004-2005) de M. Jean Arthuis au nom de la commission des Finances.*

C. UNE INFORMATION ACCRUE

La loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances accroît l'information du Parlement à tous les stades de la procédure budgétaire.

1. Au stade de la préparation de la loi de finances

La loi organique tend à instituer un « **chaînage vertueux** » entre la loi de règlement de l'année n-1 et la loi de finances de l'année n+1.

L'analyse de l'efficacité des crédits utilisés et des résultats obtenus pour chaque programme sera placée au coeur du débat sur l'allocation des crédits au titre de l'année n+1 dans le cadre du projet de loi de finances. A cette fin, l'article 46 fixe au 1^{er} juin de l'année n+1 la date limite de dépôt du projet de loi de règlement de l'année n. L'article 41 interdit de mettre en discussion le projet de loi de finances de l'année n+1 devant une assemblée avant le vote par celle-ci, en première lecture, du projet de loi de règlement de l'année n-1.

L'article 48 consacre par ailleurs le **débat d'orientation budgétaire** organisé depuis 1996 dans chaque assemblée, au printemps, afin d'associer plus étroitement les parlementaires à l'élaboration du projet de loi de finances. Il prévoit que le rapport d'orientation budgétaire établi par le Gouvernement doit indiquer la liste des missions, des programmes et des indicateurs envisagés pour l'année suivante.

L'article 49 fixe des délais impératifs en matière de **questionnaires parlementaires** : ils doivent être adressés avant le 10 juillet de chaque année et les réponses doivent parvenir huit jours après le 1^{er} mardi d'octobre. Dans un but de simplification, le projet de loi organique adopté par le Sénat en première lecture le 16 décembre 2004 fixe au 10 octobre le délai pour les réponses ministérielles.

Enfin, l'article 39 prévoit que les documents d'information, les actuels « **jaunes** », doivent désormais être transmis cinq jours avant l'examen par l'Assemblée nationale en première lecture des recettes ou des crédits auxquels ils se rapportent.

2. Au stade de la discussion de la loi de finances

Les informations devant être fournies par le Gouvernement lors du dépôt du projet de loi de finances sont plus nombreuses.

Depuis 1999 et l'adoption de l'euro par la France, le Gouvernement doit notifier chaque année à la Commission européenne un « programme de stabilité » transmis au mois de décembre. En application de l'article 50 de la loi organique relative aux lois de finances, une « **programmation pluriannuelle des finances publiques** » doit être annexée au projet de loi de finances, afin de permettre au Parlement de se prononcer, indirectement, sur le contenu du programme de stabilité et de disposer d'une information enrichie.

L'article 51 prévoit en outre :

- une **présentation à structure constante du projet de loi de finances** ;

- une **présentation en deux sections** « fonctionnement » et « investissement » des dépenses et des recettes de l'Etat ;

- une annexe comportant la **liste et l'évaluation**, par bénéficiaire ou catégorie de bénéficiaires, **des impositions affectées à des personnes morales autres que l'Etat** ;

- une **évaluation chiffrée de l'incidence** de chacune **des dispositions d'un projet de loi de finances affectant les ressources ou les charges de l'Etat**.

- une annexe présentant le **projet annuel de performance** afférent à chaque programme, qui devra notamment comporter : « *la présentation des actions, des coûts associés, des objectifs poursuivis, des résultats obtenus et attendus pour les années à venir mesurés au moyen d'indicateurs précis dont le choix est justifié* ».

3. Au stade de l'exécution de la loi de finances

A l'occasion de la présentation du projet de loi de règlement, un **rapport annuel de performance** fera connaître, de manière symétrique au projet annuel de performance, les résultats obtenus pour chaque programme.

La mise en oeuvre d'une comptabilité générale de l'Etat, appelée également « **comptabilité d'exercice** », dont les règles ne se distinguent de celles applicables aux entreprises « qu'en raison des spécificités de son action », devrait améliorer l'information sur la situation financière et patrimoniale de l'Etat.

Les comptes de l'Etat devront être « réguliers, sincères, et donner une image fidèle de son patrimoine et de sa situation financière ». Ils feront l'objet d'une **certification par la Cour des comptes**.

Le Parlement sera plus étroitement associé à l'exécution du budget, par le biais de **procédures d'information ou d'avis concernant les mouvements réglementaires de crédits intervenant en cours d'année.**

Enfin, les **pouvoirs de contrôle des commissions des Finances** des deux assemblées seront **accrus. Le président, le rapporteur général et les rapporteurs spéciaux auront :**

- un **droit d'accès** à tout renseignement et document d'ordre financier et administratif ;

- le **droit d'auditionner** toute personne, les personnes sollicitées étant tenues de répondre aux questions et déliées du secret professionnel ;

- la **possibilité de demander à la Cour des comptes de réaliser des enquêtes**, ses conclusions devant être remises dans un délai de huit mois.

Le président de la commission des Finances de chaque assemblée pourra en outre **saisir le jugé des référés** afin qu'il ordonne à une personne morale investie de prérogatives de puissance publique, sous astreinte, la communication des informations demandées.

II. UNE RÉFORME DU RÈGLEMENT NÉCESSAIRE

La proposition de résolution n° 296 (2004-2005) tend à modifier le Règlement du Sénat afin, d'une part, d'assouplir les règles d'examen du budget, d'autre part, d'actualiser certaines dispositions et de prévoir un régime transitoire au bénéfice des lois de finances afférentes aux années 2004 et 2005. Votre commission des Lois souscrit à ces modifications limitées aux mesures nécessaires à la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances.

A. ASSOUBLIR LES RÈGLES D'EXAMEN DU BUDGET

Les deux modifications de fond prévues par la proposition de résolution consistent à réduire les cas d'irrecevabilité financière des amendements parlementaires et à consacrer la pratique actuelle d'organisation de la discussion du projet de loi de finances de l'année par la Conférence des présidents sur proposition de la commission des Finances.

1. Réduire les cas d'irrecevabilité financière des amendements parlementaires

Le deuxième alinéa de l'article 46 du Règlement du Sénat dispose que les amendements tendant à porter un crédit budgétaire au-delà du montant dont l'initiative a été prise par le Gouvernement sont irrecevables et ne peuvent être mis aux voix par le Président.

Tirant les conséquences de l'article 47 de la loi organique relative aux lois de finances, le deuxième paragraphe (II) de l'**article 3 de la proposition de résolution** tend à prévoir que **l'irrecevabilité financière ne concerne que les amendements tendant à porter les crédits d'une mission budgétaire au-delà du montant dont l'initiative a été prise par le Gouvernement.**

Tout amendement qui, au sein d'une mission, augmenterait les crédits d'un programme sans prévoir de baisse équivalente s'imputant sur un ou plusieurs autres programmes de la même mission serait de droit irrecevable et ne pourrait être ni enregistré ni mis en distribution.

A contrario, **les amendements proposant la création d'un programme ou une augmentation des crédits d'un programme compensée par une diminution corrélative des crédits d'un autre programme de la même mission seraient désormais recevables.**

L'article 47 de la loi organique du 1^{er} août 2001 dispose en outre que *« tout amendement doit être motivé et accompagné des développements des moyens qui le justifient sous peine d'être irrecevable. »*

Jusqu'à présent, les amendements tendant à des réductions de crédits portaient sur les titres et les ministères et devaient préciser dans leur objet le ou les chapitres et les articles sur lesquels ces réductions devaient s'imputer.

Pour des raisons de commodité et de clarté, il serait souhaitable qu'à l'avenir les amendements puissent porter sur les programmes des missions, leur objet n'ayant qu'à préciser les imputations par action et par titre. Les programmes devraient donc figurer dans le dispositif du projet de loi de finances et non en annexe.

La question de la recevabilité des amendements relatifs aux plafonds des autorisations d'emplois au regard de l'article 40 de la Constitution mérite d'être étudiée mais n'appelle pas de modification du Règlement du Sénat.

Les règles relatives à la recevabilité financière des amendements ne portant pas sur le montant des crédits budgétaires, fixées par l'article 45 du Règlement du Sénat, resteront inchangées : les amendements sont distribués ; ils sont mis en discussion sauf si la commission des Finances constate leur irrecevabilité, de sa propre initiative ou à la demande du Gouvernement, de la commission saisie au fond ou de tout sénateur.

2. Consacrer la pratique actuelle d'organisation de la discussion du projet de loi de finances de l'année par la Conférence des présidents sur proposition de la commission des Finances

Le troisième et dernier paragraphe (III) de l'**article 3 de la proposition de résolution** tend à abroger le troisième alinéa de l'article 46 du Règlement du Sénat aux termes duquel : « *en dehors de la discussion des amendements, les crédits budgétaires ne peuvent être l'objet que d'un débat sommaire. Chaque orateur ne peut parler qu'une fois, sauf exercice du droit de réponse aux ministres et aux rapporteurs et sous réserve des explications de vote ; la durée de chaque intervention ou explication de vote ne peut excéder cinq minutes.* »

Ces dispositions donnaient aux sénateurs la possibilité de prendre la parole sur un **titre** avant l'adoption des crédits d'un fascicule budgétaire. 23 orateurs ont ainsi pu s'exprimer par ce moyen lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2005, en particulier lors de l'examen des crédits du budget de la culture dont la durée a, de ce fait, été supérieure aux prévisions.

Pour autant, comme le montre le tableau ci-dessous, les temps de parole alloués aux groupes politiques lors de la discussion des fascicules budgétaires leur permettaient de s'exprimer pleinement.

Utilisation des temps de parole alloués aux groupes politiques lors de la discussion des fascicules budgétaires dans le PLF 2005

Groupe	Temps possible	Temps utilisé	% de sous-consommation
UMP	16h30	10h33	34,06 %
SOC	11h20	10h36	6,47 %
UC-UDF	5h56	2h57	50,28 %
CRC	4h57	4h18	13,13 %
RDSE	4h30	2h34	42,96 %
NI	3h32	0h03	98,58 %
Total	46h35	31h01	33,42 %

Source : service de la Séance du Sénat.

L'exposé des motifs de la proposition de résolution indique que : « *dans la mesure où la mission sera en même temps l'unité de vote et de discussion budgétaire (alors qu'auparavant ces unités étaient distinctes, le vote étant effectué par titre et par ministère et la discussion étant organisée*

*par fascicule ministériel), il semble **préférable de ne pas figer dans le Règlement les règles relatives aux prises de parole sur les crédits afin de laisser toute latitude à la Conférence des présidents d'organiser la discussion et le vote des différentes missions dans le respect de l'équilibre entre les groupes de la majorité et de l'opposition.** »*

Tel est l'objet de l'**article 5 de la proposition de résolution** qui tend à insérer un article 47 bis-1 dans le Règlement du Sénat aux termes duquel : *« pour l'application des dispositions de la loi organique relative aux lois de finances, la **Conférence des présidents fixe, sur proposition de la commission des finances les modalités particulières d'organisation de la discussion de la loi de finances de l'année.** »*

Cette rédaction **consacre la pratique retenue par le Sénat**, dont le Règlement, en ses articles 29 et 29 *bis*, ne donne expressément compétence à la Conférence des présidents que pour organiser la discussion générale, un vote sans débat ou un vote après débat restreint.

Elle **s'inspire de celle de l'article 120 du Règlement de l'Assemblée nationale**, qui confie à la Conférence des présidents, pour la discussion des crédits inscrits dans la seconde partie de la loi de finances, le soin de fixer les temps de parole attribués aux groupes et aux commissions et les modalités de leur répartition entre les discussions des différents fascicules ministériels.

Le champ de compétence de la Conférence des présidents du Sénat est à la fois plus large, puisqu'il recouvre l'ensemble des dispositions de la loi de finances, et plus restreint, puisqu'il ne concerne que la loi de finances de l'année et non la loi de finances rectificative ou la loi de règlement.

Cette dernière restriction peut sembler curieuse d'un point de vue juridique puisque la loi de finances rectificative et la loi de règlement revêtent également le caractère d'une loi de finances. Elle s'explique par le fait que les crédits de la seconde partie de ces textes ne font pas l'objet d'un examen aussi détaillé que ceux de la seconde partie de la loi de finances de l'année.

Le **pouvoir de décision ainsi reconnu à la Conférence des présidents** s'exerce sur proposition de la commission des Finances¹, ce que ne prévoit pas non plus le Règlement de l'Assemblée nationale.

Il ne concerne que les « modalités particulières » d'organisation de la discussion de la loi de finances et n'a donc ni pour objet ni pour effet de remettre en cause les prérogatives dévolues au Gouvernement et au Sénat.

¹ Pour des raisons rédactionnelles, le Règlement du Sénat mentionne fréquemment la « commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation » sous la dénomination abrégée : « commission des Finances ».

En application du premier alinéa de l'article 48 de la Constitution, il revient au **Gouvernement** de déterminer la liste et l'ordre des textes inscrits à l'ordre du jour prioritaire des assemblées. Ainsi, à la demande du Gouvernement, l'ordre de discussion des crédits alloués par le projet de loi de finances pour 2005 au ministère de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer a été modifié pour des raisons liées aux contraintes d'emploi du temps des ministres concernés.

C'est au **Sénat** et à lui seul de décider s'il doit siéger en séance plénière les autres jours que les mardi, mercredi et jeudi de chaque semaine¹ ou s'il soit prolonger ses horaires au-delà des heures prévues par l'article 42 de son Règlement : les mardi et jeudi matin à partir de 9 heures 30 jusqu'à 13 heures, l'après-midi à partir de 16 heures le mardi et de 15 heures les mercredi et jeudi, jusqu'à 20 heures.

La compétence reconnue à la **Conférence des présidents** pour arrêter les modalités particulières d'organisation de la discussion de la loi de finances lui permet non seulement de fixer les **délais limite** pour le dépôt des amendements, la **répartition des temps de parole** entre les groupes politiques et l'**ordre des interventions** mais également d'introduire certaines **innovations pour rendre les débats plus vivants**.

Ainsi, le Sénat organise depuis quelques années, lors de l'examen de la première partie du projet de loi de finances, un **débat sur les recettes des collectivités territoriales** qui permet aux sénateurs de prendre part à une discussion générale avant la discussion des articles concernés.

Lors de l'examen des crédits de la seconde partie, le temps de parole des rapporteurs est strictement réglementé et les ministres n'interviennent qu'à la fin de chaque débat, en réponse aux rapporteurs des commissions et aux orateurs des groupes.

Le Sénat expérimente depuis quelques années une procédure plus dynamique d'examen des crédits, dans laquelle les ministres répondent à chaque orateur immédiatement après son intervention. Lors du projet de loi de finances pour 2005, cette **procédure de « questions-réponses »** a été appliquée à 9 fascicules ministériels : sécurité ; culture ; santé, famille, personnes handicapées et cohésion sociale ; défense ; enseignement scolaire ; emploi et travail ; écologie et développement durable ; transports terrestres, intermodalité, routes et sécurité routière ; justice.

¹ L'article 28 de la Constitution permet au Premier ministre, après consultation du président de l'assemblée concernée, de décider la tenue de jours supplémentaires de séance au delà du contingent de 120 jours prévu pour chaque session ordinaire. Ce droit n'a encore jamais été exercé.

La disposition proposée par l'article 5 de la proposition de résolution semble d'autant plus nécessaire que la présentation et les conditions d'examen du projet de loi de finances pour 2006 ne sont pas encore connues.

Il importe donc de **laisser à la Conférence des présidents**, qui réunit autour du président du Sénat les vice-présidents, les présidents des groupes politiques, les présidents des commissions permanentes, les présidents des commissions spéciales intéressées, le président de la délégation du Sénat pour l'Union européenne et le rapporteur général de la commission des Finances, **toute latitude pour adapter les modalités de la discussion budgétaire à la nouvelle structure des projets de loi de finances.**

B. ACTUALISER PLUSIEURS DISPOSITIONS ET PRÉVOIR DES MESURES TRANSITOIRES

La proposition de résolution tend par ailleurs à actualiser la rédaction du Règlement du Sénat et à prévoir des dispositions transitoires pour l'examen des projets de loi de finances afférents aux années 2004 et 2005.

1. Actualiser plusieurs dispositions

Le cinquième alinéa de l'article 18 du Règlement dispose que *« les rapporteurs spéciaux de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation participent de droit, avec voix consultative, aux travaux des commissions permanentes dont la compétence correspond au budget particulier dont ils ont le rapport »*.

Afin de **prendre en compte la disparition de la notion de « budget ministériel »**, l'article premier de la proposition de résolution tend à remplacer l'expression « budget particulier » par celle de « crédits ».

Le premier alinéa de l'article 46 du Règlement dispose que les amendements relatifs aux états de dépenses ne peuvent porter que sur les crédits budgétaires faisant l'objet d'un vote en vertu des dispositions de l'article 41 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, c'est-à-dire d'un vote par titre et par ministère.

Le premier paragraphe (I) de l'article 3 de la proposition de résolution a pour objet de remplacer cette référence par une **référence à l'article 43 de la loi organique relative aux lois de finances** aux termes duquel la discussion des crédits du budget général donne lieu à un vote par mission.

La mission constituera ainsi le cadre naturel de discussion des amendements puisque ces derniers, en étant tenus de gager l'augmentation des crédits d'un programme par une diminution des crédits d'un autre programme de la même mission, pourront avoir des effets contradictoires.

Le maintien de la mention des états de dépenses semble justifié dans la mesure où, selon la maquette provisoire communiquée au Parlement par le Gouvernement pour le projet de loi de finances 2006 :

- la répartition par mission des crédits du budget général, des budgets annexes et des comptes spéciaux devrait être retracée dans un état B annexé à la loi de finances ;

- la répartition des plafonds des autorisations d'emplois devrait être retracée dans un état C annexé à la loi de finances ;

- la répartition des autorisations de découverts des comptes de commerce et des comptes d'opérations monétaires devrait être retracée dans un état D annexé à la loi de finances.

Enfin, **plusieurs articles du Règlement doivent être modifiés afin de substituer la mention de la loi organique relative aux lois de finances à celle à l'ordonnance organique n° 59-2 du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances.**

L'article 2 de la proposition de résolution tend à opérer cette substitution dans le quatrième alinéa de l'article 45, qui étend la procédure d'examen de la recevabilité des amendements au regard de l'article 40 de la Constitution à toute contestation de recevabilité fondée sur un article de la loi organique relative aux lois de finances.

L'article 6 de la proposition de résolution tend à procéder à la même modification dans le cinquième et dernier alinéa de l'article 47 *quater*, relatif aux procédures abrégées.

Enfin, **l'article 4 de la proposition de résolution** tend à modifier le premier alinéa de l'article 47 *bis*, afin de préciser qu'il est procédé à un vote sur l'ensemble de la première partie du projet de loi de finances en application de l'article 42 de la loi organique et non plus de l'article 40 de l'ordonnance de 1959.

Le choix de faire référence à la loi organique relative aux lois de finances, sans préciser qu'il s'agit de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001, est motivé par la volonté de ne pas alourdir la rédaction du Règlement du Sénat. Il ne peut prêter à confusion dans la mesure où l'article 34 de la Constitution ne prévoit qu'une seule loi organique relative aux lois de finances, ce texte étant par ailleurs susceptible de faire l'objet de modifications.

2. Prévoir un régime transitoire au bénéfice des lois de finances afférentes aux années 2004 et 2005

L'article 7 de la proposition de résolution, dont les dispositions ne seraient pas insérées dans le Règlement du Sénat en raison de leur caractère transitoire, a pour objet de prévoir que **les modifications apportées par les autres articles ne s'appliquent pas aux lois de finances afférentes aux années 2004 et 2005.**

2005 sera en effet une année de transition.

L'article 67 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances prévoit que, nonobstant l'entrée en vigueur de la loi organique au 1^{er} janvier 2005, les dispositions de l'ordonnance de 1959 demeurent applicables aux lois de finances afférentes à l'année 2005 et aux années antérieures.

Ainsi, les projets de loi de finances rectificative pour 2005 et le projet de loi de règlement du budget de 2004, discutés en 2005, et le projet de loi de règlement du budget de 2005, discuté en 2006, continueront de relever des règles fixées par l'ordonnance organique du 2 janvier 1959.

Les mesures transitoires proposées par la proposition de résolution s'avèrent donc indispensables.

C. LIMITER LA RÉFORME AUX MESURES NÉCESSAIRES À LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES

Les modifications du Règlement du Sénat prévues par la proposition de résolution sont nécessaires, limitées et ont été soumises à la concertation.

Votre commission des Lois y souscrit, tout en observant que les incertitudes entourant les conditions de présentation et d'examen des lois de finances rendront sans doute nécessaires, ultérieurement, d'autres adaptations du Règlement.

Elle rappelle en outre que la réflexion doit se poursuivre pour rénover en profondeur les règles de fonctionnement de notre assemblée, en particulier les procédures d'examen des textes en séance publique.

Une telle réforme suppose un large consensus. Telle avait été la raison pour laquelle la résolution du 11 mai 2004 avait retenu les seules modifications du Règlement recueillant l'assentiment de tous les groupes politiques.

Afin de répondre au vœu exprimé notamment par le groupe socialiste, votre rapporteur avait pris l'initiative, au mois de juillet 2004, d'écrire aux présidents de groupe et de commission afin de recueillir leurs propositions. La concertation doit encore se poursuivre.

Dans ces conditions, il serait prématuré d'étendre le champ de la proposition de résolution n° 296 à d'autres modifications que celles nécessitées par la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances.

*

* *

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission a adopté la proposition de résolution dans la rédaction reproduite ci-après, identique à celle de la proposition initiale.

TEXTE PROPOSÉ PAR LA COMMISSION

Proposition de résolution modifiant le Règlement du Sénat
pour la mise en œuvre de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001
relative aux lois de finances

Article 1^{er}

Dans l'alinéa 5 de l'article 18 du Règlement du Sénat, les mots :
« au budget particulier » sont remplacés par les mots : « aux crédits ».

Article 2

Dans l'alinéa 4 de l'article 45 du même Règlement, les mots :
« l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique » sont
remplacés par les mots : « la loi organique ».

Article 3

I.- Dans l'alinéa 1 de l'article 46 du même Règlement, les mots :
« l'article 41 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi
organique » sont remplacés par les mots : « l'article 43 de la loi organique ».

II.- Dans l'alinéa 2 du même article, les mots : « un crédit
budgétaire » sont remplacés par les mots : « les crédits d'une mission ».

III.- Le dernier alinéa (alinéa 3) du même article est abrogé.

Article 4

Dans l'alinéa 1 de l'article 47 *bis* du même Règlement, les mots :
« l'article 40 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi
organique » sont remplacés par les mots : « l'article 42 de la loi organique ».

Article 5

Après l'article 47 *bis* du même Règlement, il est inséré un article 47 *bis-1* ainsi rédigé :

« *Article 47 bis-1* .- Pour l'application des dispositions de la loi organique relative aux lois de finances, la Conférence des présidents fixe, sur la proposition de la commission des Finances, les modalités particulières d'organisation de la discussion de la loi de finances de l'année. »

Article 6

Dans le dernier alinéa (alinéa 5) de l'article 47 *quater* du même Règlement, les mots : « l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique » sont remplacés par les mots : « la loi organique ».

Article 7

Les modifications apportées au Règlement du Sénat par la présente résolution ne s'appliquent pas à l'examen des lois de finances afférentes aux années 2004 et 2005.

Texte en vigueur

—

Règlement du Sénat

« Art. 18. — 1. — Les ministres ont accès dans les commissions. Ils doivent être entendus quand ils le demandent. Ils se retirent au moment du vote.

.....
« 5. — Les rapporteurs spéciaux de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation participent de droit, avec voix consultative, aux travaux des commissions permanentes dont la compétence correspond au budget particulier dont ils ont le rapport.

.....
« Art. 45. — 1. — Tout amendement dont l'adoption aurait pour conséquence, soit la diminution d'une ressource publique non compensée par une autre ressource, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique peut faire l'objet d'une exception d'irrecevabilité soulevée par le Gouvernement, la commission des finances, la commission saisie au fond ou tout sénateur. L'irrecevabilité est admise de droit, sans qu'il y ait lieu à débat, lorsqu'elle est affirmée par la commission des finances. L'amendement est mis en discussion lorsque la commission des finances ne reconnaît pas l'irrecevabilité.

« 2. — Lorsque la commission des finances n'est pas en état de faire connaître immédiatement ses conclusions sur l'irrecevabilité de l'amendement, l'article en discussion est réservé. Quand la commission des finances estime qu'il y a doute, son

Texte de la proposition de résolution

—

Proposition de résolution modifiant le Règlement du Sénat pour la mise en œuvre de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances

Article 1^{er}

Dans l'alinéa 5 de l'article 18 du Règlement du Sénat, les mots : « au budget particulier » sont remplacés par les mots : « aux crédits ».

Conclusions de la commission

—

La commission propose d'adopter le texte de la proposition de résolution sans modification

représentant peut demander à entendre les explications du Gouvernement et de l'auteur de l'amendement qui dispose de la parole durant cinq minutes. Si le représentant de la commission des finances estime que le doute subsiste, l'amendement et l'article correspondant sont réservés et renvoyés à la commission des finances. Dans les cas prévus au présent alinéa, la commission des finances doit faire connaître ses conclusions sur la recevabilité avant la fin du débat, autrement l'irrecevabilité sera admise tacitement.

« 3. — Dans le cas de discussion d'une proposition de loi déposée par un sénateur, les règles énoncées par les alinéas 1 et 2 du présent article s'appliquent également au texte mis en discussion.

« 4. — Il est procédé selon les mêmes règles lorsque le Gouvernement ou tout sénateur soulève, à l'encontre d'un amendement ou d'un article additionnel, une exception d'irrecevabilité fondée sur une des dispositions de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances.

.....
« Art. 46. — 1. — Les amendements relatifs aux états de dépenses ne peuvent porter que sur les crédits budgétaires qui font l'objet d'un vote en vertu des dispositions de l'article 41 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances.

« 2. — Les amendements tendant à porter un crédit budgétaire au-delà du montant dont l'initiative a été prise par le Gouvernement sont irrecevables et ne peuvent être mis aux voix par le Président.

« 3. — En dehors de la discussion des amendements, les crédits budgétaires ne peuvent être l'objet que d'un débat sommaire. Chaque orateur ne peut parler qu'une

Article 2

Dans l'alinéa 4 de l'article 45 du même Règlement, les mots : « l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique » sont remplacés par les mots : « la loi organique ».

Article 3

I. — Dans l'alinéa 1 de l'article 46 du même Règlement, les mots : « l'article 41 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique » sont remplacés par les mots : « l'article 43 de la loi organique ».

II. — Dans l'alinéa 2 du même article, les mots : « un crédit budgétaire » sont remplacés par les mots : « les crédits d'une mission ».

III. — Le dernier alinéa (alinéa 3) du même article est abrogé.

fois, sauf exercice du droit de réponse aux ministres et aux rapporteurs et sous réserve des explications de vote ; la durée de chaque intervention ou explication de vote ne peut excéder cinq minutes. »

« *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.

« *Art. 47 quater.* — 1. — Lorsqu'il y a lieu à vote sans débat, la commission ne peut se réunir pour procéder à l'examen du texte et des amendements qui s'y rapportent avant un délai de soixante-douze heures suivant l'expiration du délai limite pour le dépôt des amendements. Chaque sénateur et le Gouvernement sont immédiatement informés de la date, du lieu et de l'objet de la réunion.

« 5. — Lorsqu'une exception d'irrecevabilité est fondée sur les dispositions de l'article 40 de la Constitution ou sur l'une des

Article 4

Dans l'alinéa 1 de l'article 47 *bis* du même Règlement, les mots : « l'article 40 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique » sont remplacés par les mots : « l'article 42 de la loi organique ».

Article 5

Après l'article 47 *bis* du même Règlement, il est inséré un article 47 *bis-1* ainsi rédigé :

« *Article 47 bis-1.* — Pour l'application des dispositions de la loi organique relative aux lois de finances, la Conférence des présidents fixe, sur la proposition de la commission des Finances, les modalités particulières d'organisation de la discussion de la loi de finances de l'année. »

Article 6

Dans le dernier alinéa (alinéa 5) de l'article 47 *quater* du même

dispositions de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, l'irrecevabilité est appréciée par la commission des finances. »

Constitution du 4 octobre 1958

« Art. 40. — Les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique.

Règlement, les mots : « l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique » sont remplacés par les mots : « la loi organique ».

Article 7

Les modifications apportées au Règlement du Sénat par la présente résolution ne s'appliquent pas à l'examen des lois de finances afférentes aux années 2004 et 2005.