

N° 320 rectifié

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1991 - 1992

Annexe au proces-verbal de la séance du 6 mai 1992.

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 M. Roger CHINAUD, tendant à modifier l'article 47 bis du Règlement du Sénat,

Par M. Etienne DAILLY,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jacques Larché, président ; Louis Virapoullé, François Giacobbi, Charles de Cuttoli, Guy Allouche, vice-présidents ; Charles Lederman, Germain Authié, René-Georges Laurin, Bernard Laurent, secrétaires ; Alphonse Arzel, Gilbert Baumet, Pierre Biarnès, Christian Bonnet, Philippe de Bourgoing, Raymond Bouvier, Camille Cabana, Jean Chamant, Raymond Courrière, Etienne Dailly, André Dagnac, Luc Dejoie, Michel Dreyfus-Schmidt, Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis, MM. Henri Gallet, Jean-Marie Girault, Paul Graziani, Hubert Haenel, Daniel Hœffel, Charles Jolibois, Lucien Lanier, Paul Masson, Daniel Millaud, Lucien Neuwirth, Charles Ornano, Georges Othily, Robert Pagès, Claude Pradille, Albert Ramassamy, Michel Rufin, Jacques Sourdille, Jacques Thyraud, Jean-Pierre Tizon, Georges Treille.

Voir le numéro :

Sénat : 272 (1991-1992).

Parlement.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
EXPOSE GÉNÉRAL	3
TEXTE DE LA PROPOSITION DE RÉOLUTION	9
TABLEAU COMPARATIF	11

Mesdames, Messieurs,

Votre Commission des Lois a examiné la proposition de résolution tendant à modifier l'article 47 bis du Règlement du Sénat (Sénat, 1991-1992 n° 272).

Cette proposition de résolution tend à opérer une distinction plus nette entre les procédures d'examen et de vote des différentes lois de finances, selon qu'il s'agit des «lois de finances de l'année» ou des «lois de finances rectificatives».

Votre Rapporteur entend d'abord rendre hommage à l'auteur de la proposition de résolution, notre excellent Collègue Roger Chinaud, Rapporteur Général de la Commission des Finances. Son exposé très circonstancié présente de façon exhaustive la précision qu'il propose d'insérer dans le règlement du Sénat et développe à son appui une argumentation si complète qu'elle dispense votre Commission de longs commentaires.

*

* *

L'article 40 de l'Ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances dispose que :

«Article 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.

Aussi, les alinéas 1 et 2 de l'article 47 bis du Règlement du Sénat transposent-ils rigoureusement ce dispositif en prévoyant que :

«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.»

Du fait même de la rédaction de l'article 40 de l'Ordonnance du 2 janvier 1959, qui vise explicitement *«la loi de finances de l'année»*, la procédure qu'organise l'article 47 bis du Règlement du Sénat ne peut *strico sensu* s'appliquer qu'à ce seul type de lois de finances. Dès lors et *a contrario*, le vote de la première partie d'une *«loi de finances rectificative»* n'est pas présenté par les textes susmentionnés comme le préalable obligatoire à la mise en discussion de la seconde partie d'une telle loi.

Or il se trouve que la discussion du projet de loi de finances rectificative pour 1991, –dont le Sénat entendait poursuivre l'examen de la seconde partie après en avoir rejeté la première–, a donné lieu à une divergence d'interprétation de ce point de droit entre la Commission des Finances du Sénat et le Gouvernement.

Pour la Commission des Finances, –puis pour le Sénat lui-même qui lors de cette discussion s'en est remis à la position de sa Commission–, le fait de rejeter la première partie d'un *projet de loi de finances rectificative* soumis à son examen (et notamment l'article 3 de cette première partie, ou *«article d'équilibre»*) ne devait pas, en l'état actuel des textes en vigueur, lui interdire d'en examiner la seconde partie.

Pour le Gouvernement, au contraire, –et nonobstant le silence de l'Ordonnance et de l'article 47 bis du Règlement du Sénat–, un *«principe fondamental»* interdisait de procéder de la sorte, ce *«principe fondamental»* résultant, à ses yeux, de la décision n° 79-110 DC du 24 décembre 1979 du Conseil Constitutionnel, appelé à se prononcer sur la conformité à la Constitution de la procédure d'examen de la loi de finances pour l'année 1980, savoir :

« 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 d'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 ; »

*

* * *

En définitive, le Sénat a préféré s'en tenir à la tradition juridique du droit écrit et donc à la lettre de l'article 40 de l'Ordonnance organique du 2 janvier 1959 et de l'article 47 bis de son

Règlement, d'autant que la constitutionnalité de cet article 47 *bis* du Règlement du Sénat n'avait pas été contestée par le Conseil Constitutionnel lorsqu'il avait été appelé à l'examiner le 29 octobre 1980, en application de l'article 61 alinéa 1er de la Constitution (décision n° 80-124 DC du 29 octobre 1980).

Le Sénat a donc rejeté la première partie du projet de loi de finances rectificative pour 1991 et, contre l'avis du Gouvernement, entrepris sans désespérer l'examen de sa seconde partie (articles 4 et suivants).

Le Gouvernement n'ayant pas jugé opportun de déférer la loi de Finances rectificative pour 1991 au contrôle du Conseil Constitutionnel, celui-ci n'a donc pas eu la possibilité de statuer sur la constitutionnalité de cette procédure ni de préciser, du même coup, la portée exacte de sa décision n° 79-110 DC du 24 décembre 1979.

*

* * *

Lors d'un débat approfondi, votre Commission des Lois a examiné la proposition de résolution présentée par notre éminent Collègue Roger Chinaud au regard à la fois des textes en vigueur, des décisions du Conseil Constitutionnel et du précédent relaté ci-avant.

Il faut admettre que les arguments développés par le Rapporteur Général de la Commission des Finances sont empreints d'une remarquable cohérence juridique et à cet égard n'appellent aucune réserve.

Mais il est vrai, –aussi–, que du fait de leur très large similitude d'objets, les lois de finances de l'année et les lois de finances rectificatives pourraient, au nom de la logique et en vertu du brocard *accessorium sequitur principale*, relever du même régime juridique.

Pour la majorité des Membres de votre Commission des Lois appelés à en délibérer, il y a doute et ce doute résultant de l'interprétation à donner à une décision du Conseil Constitutionnel, c'est bien finalement ce dernier qui est le seul à même d'apporter la solution juridique à cette question.

En tout état de cause, ce point de droit doit être tranché de façon à ce que la question ne resurgisse plus lors de l'examen d'une future loi de finances rectificative et comme il n'existe aucune autre possibilité de le faire trancher par le Conseil si ce n'est en le saisissant d'une proposition de résolution de cette nature, votre Commission des Lois, sur la proposition de son Président et de son Rapporteur, a considéré qu'elle devait faire droit à la démarche du Rapporteur Général de la Commission des Finances et proposer au Sénat d'adopter conforme la proposition de résolution dont ce dernier est l'auteur. Si le Sénat acceptait de suivre sa Commission le Conseil Constitutionnel se trouverait ainsi ipso jure saisi à son tour.

*

* *

Traduisant le sentiment de la Commission des Lois, votre Rapporteur entend toutefois souligner qu'au delà de cette clarification réglementaire, demeureront tous les défauts de l'Ordonnance portant loi organique sur les lois de finances, qui depuis bientôt trente-quatre ans restreint indûment les pouvoirs du Parlement dans un domaine aussi essentiel de la vie de la Nation.

Certes prise en application de l'article 92 de la Constitution, mais jamais délibérée par le Parlement ni ratifiée par quiconque, l'Ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances enserme les Représentants de la Nation, donc la Souveraineté Nationale, dans des contraintes procédurales, techniques et budgétaires qui l'empêchent d'exercer une influence significative sur des projets qui sont élaborés à la seule initiative du Gouvernement, —et donc en fait du seul Ministère des Finances—. De là s'ensuivent les inconvénients maintes fois dénoncés et auxquels il conviendrait d'apporter enfin des solutions raisonnables.

La reconduction quasi automatique des services votés, —pour ne citer qu'un exemple—, interdit de porter un examen critique sur les engagements budgétaires antérieurs et, si nécessaire, d'en reconsidérer les effets. Dans le même temps et alors que le pouvoir d'amendement du Parlement est devenu marginal, —voire inexistant—, des masses budgétaires considérables sont, après que le Parlement se soit prononcé, réaffectées par le Gouvernement par le jeu des

virements, des transferts, des annulations de crédits, des fonds de concours, etc..., le Parlement n'ayant pas à en connaître avant la loi de Règlement.

Le Parlement, chaque année, discute ainsi pendant toute une session d'un projet de loi de finances dont les postes principaux sont acquis d'avance et ne peuvent faire l'objet d'aucune modification. Trop souvent, les Assemblées ne sont même pas en mesure de pouvoir faire inscrire des crédits pourtant prévus dans des lois de programme antérieures et dont une traduction budgétaire obligatoire ne représenterait que le légitime respect dû à la Loi votée par les Représentants du Peuple.

Depuis la Déclaration des Droits de l'Homme, -parfaitement explicite à cet égard-, le consentement à l'impôt et le contrôle des décisions qui engagent les Finances Publiques ont toujours été aux sources des Démocraties Parlementaires. Ils constituent encore des missions dont le Parlement est comptable envers la Nation. Il serait grand temps que la Commission des Finances du Sénat prenne, -si possible conjointement avec la Commission des Finances de l'Assemblée Nationale-, les initiatives nécessaires pour que les Députés et les Sénateurs puissent enfin s'acquitter de leur mandat dans ce domaine et que le Parlement retrouve les pouvoirs qui sont les siens.

*

* *

Au bénéfice de l'ensemble de ces observations, votre Commission des Lois a conclu à l'adoption de la proposition de résolution soumise à votre examen.

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

TENDANT À MODIFIER L'ARTICLE 47 *BIS* DU RÈGLEMENT DU SÉNAT

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. ».

TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur	Texte de la proposition de résolution	Conclusions de la commission
Règlement du Sénat		
Art. 47 bis		
<p>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.</p>	Article unique	Article unique
<p>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.</p>	<p>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".</p>	Sans modification.
<p>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.</p>	<p>II. - Le texte de cet article est complété par un alinéa nouveau (4.) ainsi rédigé :</p>	
Art. 43	<p>"4. - Les dispositions du présent article ne s'appliquent pas à la discussion des projets de loi de finances rectificative."</p>	
<p>4. Avant le vote sur l'ensemble d'un texte, tout ou partie de celui-ci peut être renvoyé, sur décision du Sénat, à la commission, pour une seconde</p>		

Texte en vigueur

**Texte de la proposition de
résolution**

Conclusions de la commission

délibération à condition que la demande de renvoi ait été formulée ou acceptée par le gouvernement. Dans le débat ouvert sur cette demande, ont seuls droit à la parole l'auteur de la demande ou son représentant, un orateur d'opinion contraire, chacun pour une durée n'excédant pas cinq minutes, le président ou le rapporteur de la commission saisie au fond et le gouvernement. Aucune explication de vote n'est admise.

5. Lorsqu'il y a lieu à seconde délibération, les textes adoptés lors de la première délibération sont renvoyés à la commission, qui doit présenter un nouveau rapport.

6. Dans sa seconde délibération, le Sénat statue seulement sur les nouvelles propositions du gouvernement ou de la commission, présentées sous forme d'amendements et sur les sous-amendements s'appliquant à ces amendements.

.....