

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1977-1978

Annexe au procès-verbal de la séance du 27 juin 1978.

RAPPORT

FATT

au nom de la Commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation (1), sur la proposition de loi organique, de MM. Edouard Bonnefous et Maurice Blin, tendant à modifier l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances en vue de permettre une meilleure organisation de la discussion budgétaire,

Par M. Edouard BONNEFOUS,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Edouard Bonnefous, président ; Geoffroy de Montalembert, Paul Ribeyre, Jacques Descours Desacres, Henri Tournan, vice-présidents ; Joseph Raybaud, Modeste Legoux, Paul Jargot, Yves Durand, secrétaires ; Maurice Blin, rapporteur général ; Charles Allès, René Bailayer, Roland Boscardy-Monservin, Jean Chamant, René Chazelle, Bernard Chochoy, Jean Cluzel, Marcel Debarge, Henri Duffaut, Marcel Fortier, André Fosset, Jean-Pierre Fourcade, Jean Francou, Henri Geatchy, Gustave Héon, Marc Jacquet, René Jager, Tony Larue, Anicet Le Pors, Georges Lombard, Raymond Marcellin, Josy Molnet, Gaston Pams, Louis Perrein, Christian Poncelet, Robert Schmitt, Camille Vallin.

Voir le numéro :

Sénat : 406 (1977-1978).

SOMMAIRE

	Pages.
Introduction	3
I. — Principes généraux de la proposition	5
II. — Examen des articles	11
Article premier (définition des lois de finances).....	11
Article 2 (contenu de la loi de finances fixant les ressources et les charges de l'exercice).....	13
Article 3 (dates de dépôt des projets de loi de finances).....	14
Article 4 (deuxième lecture des projets de loi de finances par l'Assemblée Nationale)	15
Article 5 (abrogation de l'article 40 de l'ordonnance du 2 janvier 1959).....	18
Article 6 (présentation des services votés).....	18
Article 7 (procédure applicable lorsque le projet de loi de finances fixant les ressources et les charges de l'exercice n'a pas été déposé dans les délais prévus).....	19
Article 8 (modifications rédactionnelles de coordination).....	20
Texte de la proposition de loi organique	21
ANNEXE I. — Dispositions constitutionnelles relatives aux lois de finances ..	27
ANNEXE II. — Ordonnance n° 502 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances	28

Mesdames, Messieurs,

Dans l'allocution qu'il a prononcée le 21 décembre 1977 (1), à l'occasion de la clôture de la session parlementaire, le Président Poher a notamment déclaré :

« Une fois de plus, avec une aggravation sans commune mesure avec ce qu'avaient pu imaginer les plus pessimistes, les conditions de travail qui nous ont été imposées sont devenues inacceptables. Il ne s'agit plus de déplorer la mauvaise organisation du travail, mais tout simplement l'absence totale d'organisation (...).

« Le débat budgétaire est, quant à lui, la phase la plus pénible de l'année. Il a atteint cette fois-ci un record absolu de 162 heures de séances publiques. En six ans, de 1971 à 1977, dans l'espace de deux renouvellements sénatoriaux, l'accroissement de la durée des séances a été de plus de 15 %. Cela explique les raisons pour lesquelles nous avons siégé sans discontinuer pendant vingt jours, alors que les séances de nuit étaient presque quotidiennes, malgré les efforts de la Commission des Finances. »

A la vérité, un point de rupture avait été atteint lors de la dernière discussion budgétaire puisque vingt-six jours de séance auraient été nécessaires alors que la loi organique limite à vingt jours la durée de l'examen en première lecture des projets de loi de finances par le Sénat. Il a donc fallu multiplier les séances de nuit.

Tirant les conclusions d'une évolution aussi aberrante, votre Rapporteur, intervenant en sa qualité de Président de la Commission des Finances, s'était engagé le 11 décembre 1977 (2), alors que le Sénat achevait l'examen du projet de loi de finances pour 1978, à préparer une proposition de loi organique destinée à remédier aux inconvénients d'une situation devenue intolérable.

(1) *Journal officiel des débats du Sénat*, p. 441 et suivantes.

(2) *Journal officiel des débats du Sénat*, p. 3916 et suivantes.

Tel était l'objet de la proposition de loi organique n° 406 (1977-1978) déposée en commun par le Président et le Rapporteur général de votre Commission des Finances et tendant à modifier l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances en vue de permettre une meilleure organisation de la discussion budgétaire.

Cette proposition a été adoptée sans modification par la Commission des Finances le 27 juin 1978.

I. — PRINCIPES GENERAUX DE LA PROPOSITION

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

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

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

C'est de ces suggestions que procède la proposition de loi organique qui vous est soumise et qui s'attache également à respecter un certain nombre de contraintes dont la remise en cause aurait pu être considérée comme une atteinte à des principes fondamentaux en vigueur depuis 1958.

Il aurait pu être proposé de scinder la loi de finances de l'année en plusieurs lois, et notamment prévoir une loi pour chaque fascicule budgétaire. Cela aurait naturellement donné une grande souplesse à la procédure et remédié aux principaux maux qui ont été dénoncés à la fin de l'année passée.

Toutefois, au plan des principes constitutionnels, cette solution aurait sans doute soulevé de grandes objections. Il résulte en effet du quatrième alinéa de l'article 47 de la Constitution qu'une seule loi de finances fixe les ressources et les charges d'un exercice.

Pour écarter cette objection, on pourrait certes envisager que cette loi ait un caractère récapitulatif et qu'elle soit complétée par plusieurs lois de développement. Mais alors, pour assurer la cohérence des différents textes, il faudrait que la loi récapitulative soit déposée et votée après les lois de développement. Cela mettrait en cause l'habitude prise de voter les recettes avant les dépenses, ce qui est généralement considéré comme un principe de gestion des finances publiques, mais ce qui est pourtant contestable car cette pratique peut favoriser un certain laxisme dans l'examen des dépenses publiques qui sont systématiquement portées au niveau des recettes votées.

Une autre solution a donc été proposée par MM. Bonnefous et Blin.

En s'inspirant de l'actuelle distinction entre la première partie et la deuxième partie de la loi de finances, la présente proposition prévoit, d'une part une loi de finances relative aux ressources et, d'autre part, une loi « fixant les ressources et les charges de l'exercice » suivant les termes mêmes du quatrième alinéa de l'article 47 de la Constitution.

Ce système permet de respecter le principe suivant lequel il est souhaitable de voter les ressources avant d'examiner les dépenses.

Toutefois, à la différence de l'actuelle première partie de la loi de finances, la loi relative aux ressources ne contiendrait pas les dispositions relatives à l'équilibre des ressources et des charges. D'une part, en effet, de telles dispositions doivent nécessairement figurer dans la loi « fixant les ressources et les charges de l'exercice » ; d'autre part, si l'on fixait dès le vote de la première loi le plafond des charges, il se poserait ensuite un problème insurmontable de coordination puisque rien n'empêche le Gouvernement de proposer en cours de débat, pour répondre aux préoccupations du Parlement, certaines majorations de crédits.

Dans la pratique actuelle, les majorations de crédits décidées par le Parlement sur proposition du Gouvernement sont suivies d'une nouvelle délibération de l'article d'équilibre. Dans le nouveau système, il faut donc, pour éviter les incohérences législatives, que les dispositions relatives à l'équilibre des ressources et des charges soient contenues dans la même loi que celle qui fixe les crédits budgétaires.

Le système proposé présenterait trois avantages majeurs :

1° Dès lors que la loi de finances relative aux ressources serait déposée dès l'ouverture de la session d'automne et la loi fixant les ressources et les charges de l'exercice dix jours plus tard, le délai dont dispose chacune des deux assemblées pour le débat budgétaire serait allongé d'autant.

Cet allongement de délai intéresserait principalement les dispositions relatives aux ressources. De la sorte, la durée des débats consacrés aux recettes, et donc finalement à l'équilibre des finances publiques, serait moins disproportionnée que ce n'est le cas actuellement par rapport à la discussion des crédits budgétaires. Le grand débat de politique financière auquel devrait en principe donner lieu l'actuelle première partie du projet de loi de finances pourrait alors prendre plus d'ampleur puisque, dans le décompte des délais constitutionnels, il n'entrerait plus en concurrence avec l'examen des crédits budgétaires.

2° Le Sénat pourrait commencer, dès le mois d'octobre, la discussion budgétaire en se saisissant de la loi relative aux ressources aussitôt après son adoption par l'Assemblée Nationale. Dans ces conditions, l'organisation équilibrée du calendrier de la session d'automne devrait être facilitée.

3° La meilleure articulation de la discussion budgétaire entre les deux Assemblées permet enfin de prévoir que les dispositions du projet de loi modifiées par le Sénat fassent l'objet d'une deuxième lecture par l'Assemblée Nationale avant la réunion de la Commission mixte paritaire. Cette proposition répond au souhait plusieurs fois formulé par les représentants de l'Assemblée Nationale (notamment à l'époque où M. Papon était rapporteur général) aux commissions mixtes chargées d'examiner les dispositions restant en discussion du projet de loi de finances.

Enfin, la proposition de loi prévoit de procéder pour l'examen des services votés comme pour celui des mesures nouvelles. Les services votés donneraient donc lieu à un vote par ministère et par titre.

*
**

Pour apprécier les améliorations que le système proposé permettrait d'apporter au calendrier des travaux parlementaires, il est utile de comparer le calendrier qui résulterait de l'adoption de la proposition de loi et le calendrier actuel.

Cette comparaison est toutefois malaisée car, par suite d'un accord tacite entre le Gouvernement et l'Assemblée Nationale, l'habitude semble avoir été prise de ne pas décompter le délai constitutionnel de quarante jours à partir du premier mardi d'octobre comme l'impliquent pourtant les dispositions actuellement en vigueur des articles 38 et 39 de l'ordonnance organique.

Aussi convient-il, dans un premier temps, de comparer le calendrier effectivement suivi en 1977 (lors de l'examen du projet de loi de finances pour 1978) et le calendrier qui devrait théoriquement être respecté en 1978 (pour l'examen du projet de loi de finances pour 1979) si l'on respectait la loi organique :

Calendrier effectivement suivi à l'automne 1977.	Calendrier devant théoriquement être respecté à l'automne 1978.
<p><i>Du mercredi 12 octobre au samedi 19 novembre, 2 heures du matin :</i></p> <p>Examen du projet de loi de finances pour 1978 par l'Assemblée Nationale.</p>	<p><i>Du mardi 3 octobre au samedi 11 novembre à minuit :</i></p> <p>Examen du projet de loi de finances pour 1979 par l'Assemblée Nationale.</p>
<p><i>Du mardi 22 novembre au dimanche soir 11 décembre :</i></p> <p>Examen du projet par le Sénat.</p>	<p><i>Du mardi 13 novembre au dimanche 3 décembre à minuit :</i></p> <p>Examen du projet par le Sénat.</p>
<p><i>Vendredi 16 décembre :</i></p> <p>Adoption définitive du projet de loi de finances pour 1978.</p>	<p><i>Lundi 11 décembre à minuit :</i></p> <p>Expiration du délai constitutionnel de 70 jours pour l'adoption définitive du projet de loi de finances pour 1979.</p>

Ce tableau démontre que les délais théoriquement applicables dans le système actuel sont en pratique impossibles à respecter puisque le Gouvernement et l'Assemblée Nationale diffèrent d'une dizaine de jours, par rapport aux dispositions organiques, le point de départ du délai fixé par la Constitution pour la discussion budgétaire. Cela constitue un argument déterminant en faveur de la proposition de loi organique déposée par MM. Bonnefous et Blin.

Selon cette proposition, le projet de loi de finances relative aux ressources devrait être déposé au plus tard le jour de l'ouverture de la session d'automne, c'est-à-dire généralement le 2 octobre. Le délai de 70 jours laissé au Parlement pour l'examen de ce projet implique qu'il soit définitivement adopté le 10 décembre (d'où la nécessité d'interrompre quelques heures la discussion des crédits budgétaires devant le Sénat pour permettre l'examen du texte de la Commission mixte paritaire sur le projet de loi de finances relative aux ressources ou une nouvelle lecture de ce texte).

Quant au projet de loi de finances fixant les ressources et les charges de l'exercice, sa date de dépôt étant fixée au dixième jour de la session (c'est-à-dire généralement le 11 octobre), il devra être définitivement adopté le 20 décembre au plus tard.

Dans ces conditions, le calendrier des travaux budgétaires de chacune des deux assemblées s'établirait ainsi :

ASSEMBLEE NATIONALE

2 octobre : date limite pour le dépôt du projet de loi de finances relative aux ressources (qui pourrait ainsi être adopté vers le 15 octobre).

11 octobre : dépôt du projet de loi fixant les ressources et les charges de l'exercice.

19 novembre : fin de la première lecture du projet de loi de finances fixant les ressources et les charges de l'exercice.

Fin novembre : deuxième lecture éventuelle du projet de loi de finances relative aux ressources.

Avant le 10 décembre, examen du texte CMP loi de finances relative aux ressources.

12 ou 13 décembre, deuxième lecture éventuelle du projet de loi de finances fixant les ressources et les charges de l'exercice.

SENAT

Dernière semaine d'octobre : examen du projet de loi de finances relative aux ressources.

Du lundi 20 novembre au samedi 9 décembre : examen du projet de loi de finances fixant les ressources et les charges de l'exercice.

(Cet examen étant suspendu pour permettre l'examen avant le 10 décembre du texte CMP loi de finances relative aux ressources.)

Avant le 20 décembre.

Adoption définitive du projet de loi de finances fixant les ressources et les charges de l'exercice.

*
* *

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

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

II — EXAMEN DES ARTICLES

Article premier.

Définition des lois de finances.

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

Ordonnance organique.

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

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

La loi de règlement.

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

Seules les dispositions relatives à l'approbation de conventions financières, aux garanties accordées par l'Etat, à la gestion de la dette publique ainsi que de

Modifications proposées par la commission.

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

— la loi relative aux ressources applicables à l'exercice et la loi fixant les ressources et les charges de l'exercice ;

— les lois rectificatives ;

— la loi de règlement.

La loi de finances relative aux ressources applicables à l'exercice contient les dispositions relatives à l'assiette, aux taux et aux modalités de recouvrement des impositions de toute nature afférentes à l'exercice, qu'elles aient ou non un caractère permanent ; elle comporte les dispositions nécessaires à la réalisation des opérations d'emprunts destinées à couvrir l'ensemble des charges de trésorerie ; elle énonce celles des dispositions diverses prévues à l'article premier de la présente ordonnance qui ont une incidence sur les ressources publiques qu'elles soient ou non d'ordre fiscal ; elle contient les dispositions relatives aux affectations de ressources.

La loi de finances fixant les ressources et les charges de l'exercice autorise la perception des ressources publiques, y compris celle des impôts affectés aux collectivités et aux établissements publics ; elle évalue, compte tenu de la législation existante et des dispositions contenues dans la loi relative aux ressources, les voies et moyens applicables au budget de l'exercice ; elle énonce les dispositions diverses prévues à l'article premier de la présente ordonnance et non visées à l'alinéa précédent ; elle fixe les charges de l'exercice et arrête les données générales de l'équilibre financier.

Seules les dispositions relatives à l'approbation de conventions financières, aux garanties accordées par l'Etat, à la gestion de la dette publique ainsi que de

Ordonnance organique.

la dette viagère, aux autorisations d'engagements par anticipation ou aux autorisations de programme peuvent engager l'équilibre financier des années ultérieures. Les lois de programme ne peuvent permettre d'engager l'Etat à l'égard des tiers que dans les limites des autorisations de programme contenues dans la loi de finances de l'année.

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

La loi de règlement constate les résultats financiers de chaque année civile et approuve les différences entre les résultats et les prévisions de la loi de finances de l'année, complétée, le cas échéant, par ses lois rectificatives.

**Modifications proposées
par la commission.**

la dette viagère, aux autorisations d'engagements par anticipation ou aux autorisations de programme peuvent engager l'équilibre financier des années ultérieures. Les lois de programme ne peuvent permettre d'engager l'Etat à l'égard des tiers que dans les limites des autorisations de programme contenues dans la loi de finances fixant les ressources et les charges de l'exercice.

Seules les lois de finances, dites rectificatives, peuvent, en cours d'année, modifier les dispositions de la loi de finances fixant les ressources et les charges de l'exercice.

La loi de règlement constate les résultats financiers de chaque année civile et approuve les différences entre les résultats et les prévisions de la loi de finances fixant les ressources et les charges de l'exercice, complétée, le cas échéant, par ses lois rectificatives.

Commentaires. — Cet article prévoit une nouvelle rédaction de l'article 2 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 de façon à substituer, tout en respectant l'article 47 de la Constitution, à l'actuelle loi de finances de l'année, deux lois de finances :

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

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

La loi relative aux ressources correspondrait à l'essentiel de l'actuelle première partie de la loi de finances (mesures d'ordre fiscal, ressources affectées) et à celles des dispositions de l'actuelle deuxième partie qui sont relatives aux ressources publiques (mesures fiscales et mesures d'ordre financier touchant les ressources publiques).

Ainsi disparaîtrait le caractère artificiel de la distinction entre les dispositions fiscales contenues dans la première partie de la loi de finances et celles qui figurent dans les « articles non rattachés » de la deuxième partie.

Quant à la loi fixant les ressources et les charges de l'exercice, elle correspondrait pour l'essentiel à l'actuelle deuxième partie de la loi de finances (crédits des différents ministères) et, pour le

reste, aux dispositions de l'actuelle première partie non reprises dans la loi relative aux ressources (autorisation de percevoir les impôts, tableau d'évaluation des recettes, dispositions relatives à l'équilibre des ressources et des charges).

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

Article 2.

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

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

Ordonnance organique.

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

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

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

Modifications proposées par la commission.

Art. 31. — Le projet de loi de finances fixant les ressources et les charges de l'exercice comprend les dispositions énumérées au sixième alinéa de l'article 2 de la présente ordonnance ; il fixe, pour le budget général, le montant, par titre et par ministère, des crédits applicables d'une part aux services votés et d'autre part aux autorisations nouvelles ; il autorise, en distinguant les services votés des opérations nouvelles, les opérations de chaque budget annexe et les opérations des comptes spéciaux du Trésor par catégorie de comptes spéciaux et éventuellement par titre ; il présente les autorisations de programme assorties de leur échéancier ; il arrête les données générales de l'équilibre financier.

Commentaires. — Cet article complète la rédaction de l'article précédent en précisant, dans des termes analogues à ceux de l'actuel article 31 de l'ordonnance organique, le contenu de la loi fixant les ressources et les charges de l'exercice.

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

Article 3.

Dates de dépôt des projets de loi de finances.

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

Ordonnance organique.

Art. 38. — Le projet de loi de finances de l'année y compris le rapport et les annexes explicatives prévus à l'article 32 est déposé et distribué au plus tard le premier mardi d'octobre de l'année qui précède l'année d'exécution du budget. Il est immédiatement renvoyé à l'examen d'une commission parlementaire.

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

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

Modifications proposées par la commission.

Art. 38. — Le projet de loi de finances relative aux ressources applicables à l'exercice suivant l'exercice en cours et les annexes prévues à l'article 32 ci-dessus sont déposés et distribués au plus tard le jour de l'ouverture de la première session ordinaire du Parlement. Le projet de loi de finances fixant les ressources et les charges du même exercice est déposé et distribué le dixième jour de la même session.

Deuxième et troisième alinéa sans modification.

Commentaires. — Cet article fixe les dates de dépôt des deux projets de loi de finances relatives au même exercice.

Il est proposé que le projet concernant les ressources soit déposé *au plus tard* le jour de l'ouverture de la session d'automne (1). Actuellement, la loi organique prévoit que le dépôt du projet de loi de finances de l'année intervient au plus tard le premier mardi d'octobre qui correspondait en 1959 à l'ouverture de la session. Cette coïncidence n'existant plus depuis la révision constitutionnelle de 1963, il est proposé de la rétablir.

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

Il est ensuite prévu que le projet de loi fixant les ressources et les charges de l'exercice soit déposé le dixième jour de la session (il n'est pas possible de prévoir une date plus tardive puisque la durée de la session n'est que de quatre-vingt jours et que la Constitution donne soixante-dix jours au Parlement pour examiner une loi de finances) (1).

Cet écart de dix jours entre les dates de dépôt, qui permet de donner globalement quatre-vingt jours au Parlement pour organiser les débats budgétaires, a surtout l'avantage de donner à chacune des deux Assemblées plus de temps pour examiner les dispositions relatives aux ressources publiques et pour débattre de la politique financière du Gouvernement.

Article 4.

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

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

Ordonnance organique.

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

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

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

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

Modifications proposées par la commission.

Art. 39. — Quatre premiers alinéas sans modification.

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

Ordonnance organique.

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

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

**Modifications proposées
par la commission.**

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

... article 45 de la Constitution. Toutefois, dans les cas où le projet a été examiné en première lecture dans les délais prévus au premier et deuxième alinéa du présent article, les dispositions de ce projet modifiées par le Sénat font l'objet d'une deuxième lecture par l'Assemblée Nationale avant la réunion éventuelle d'une commission mixte paritaire.

Alinéa sans modification.

Commentaires. — Dans la mesure où chacune des deux Assemblées aura respecté le délai qui lui est imparti pour la première lecture (quarante jours pour l'Assemblée Nationale et vingt jours pour le Sénat), cet article prévoit que les dispositions du projet de loi de finances modifiées par le Sénat feront l'objet d'une deuxième lecture par l'Assemblée Nationale avant la réunion de la Commission mixte paritaire.

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

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

Votre commission ne le pense pas.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Article 5.

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

Ordonnance organique.

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.*

Modifications proposées par la commission.

Abrogé.

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

Article 6.

Présentation des services votés.

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

Ordonnance organique.

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

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

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

Modifications proposées par la commission.

Article 41. — Alinéa sans modification.

Les dépenses du budget général font l'objet d'un vote *par ministère et par titre en ce qui concerne les services votés d'une part, et les autorisations nouvelles d'autre part.*

Alinéa sans modification.

Commentaires. — Cet article modifie l'article 41 de l'ordonnance organique pour le mettre en harmonie avec la rédaction proposée plus haut pour l'article 31 de la même ordonnance (présentation des services votés par titre et par ministère). Il propose de procéder pour le vote des services votés comme pour le vote des mesures nouvelles (un vote par ministère et par titre).

Article 7.

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

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

Ordonnance organique.

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

1° Il peut demander à l'Assemblée Nationale, dix jours au moins avant la date de la clôture de la première session, d'émettre un vote séparé sur l'ensemble de la première partie de la loi de finances de l'année. Ce projet de loi partiel est soumis au Sénat selon la procédure d'urgence ;

2° Si la procédure prévue par le précédent alinéa n'a pas été suivie ou n'a pas abouti, le Gouvernement, quarante-huit heures avant la clôture de la première session, dépose devant l'Assemblée Nationale un projet de loi spécial l'autorisant à continuer à percevoir les impôts existants jusqu'au vote de la loi de finances de l'année. Ce projet est discuté selon la procédure d'urgence.

Après avoir reçu l'autorisation de continuer à percevoir les impôts, soit par la promulgation de la première partie de la loi de finances de l'année, soit par la promulgation d'une loi spéciale, le Gouvernement prend des décrets portant répartition par chapitre ou par compte spécial du Trésor, des crédits ou des autorisations applicables aux seuls services votés, tels qu'ils sont définis par la présente ordonnance, par le projet de loi de finances de l'année et par ses annexes explicatives.

La publication des décrets portant répartition des crédits de services votés n'interrompt pas la procédure de discussion de la loi de finances de l'année qui se poursuit dans les conditions prévues par les articles 45 et 47 de la Constitution et par les articles 39, 41 et 42 de la présente ordonnance.

Modifications proposées par la commission.

Art. 44. — Dans les cas prévus au quatrième alinéa de l'article 47 de la Constitution, le Gouvernement dispose des deux procédures suivantes :

1° Si l'Assemblée Nationale a achevé l'examen en première lecture du projet de loi de finances relative aux ressources applicables à l'exercice, le Gouvernement peut la saisir, dix jours au moins avant la date de la clôture de la première session ordinaire, des dispositions du projet de loi fixant les ressources et les charges de l'exercice autorisant la perception des ressources publiques et évaluant les voies et moyens applicables au budget de l'exercice ; ce projet de loi partiel est soumis au Sénat selon la procédure d'urgence.

2° Si la procédure prévue par le précédent alinéa n'a pas été suivie ou n'a pas abouti, le Gouvernement, quarante-huit heures avant la clôture de la première session, dépose devant l'Assemblée Nationale un projet de loi spécial l'autorisant à continuer à percevoir les impôts existants jusqu'au vote de la loi de finances fixant les ressources et les charges de l'exercice ; ce projet est discuté selon la procédure d'urgence.

Après l'aboutissement de l'une ou l'autre de ces procédures, le Gouvernement prend des décrets portant répartition, par chapitre ou par compte spécial du Trésor, des crédits ou des autorisations applicables aux seuls services votés, tels qu'ils sont définis par la présente ordonnance, par le projet de loi de finances fixant les ressources et les charges de l'exercice et par ses annexes explicatives.

La publication des décrets portant répartition des crédits de services votés n'interrompt pas la discussion de la loi de finances fixant les ressources et les charges de l'exercice ni, éventuellement, celle de la loi relative aux ressources applicables à l'exercice, qui se poursuivent dans les conditions prévues par les articles 45 et 47 de la Constitution et par les articles 39, 41 et 42 de la présente ordonnance.

Commentaires. — Il est proposé dans cet article une nouvelle rédaction de l'article 44 de l'ordonnance organique. Il s'agit du cas prévu à l'alinéa 4 de l'article 47 de la Constitution, où le Gouvernement n'a pas déposé en temps utile le projet de loi fixant les ressources et les charges de l'exercice.

Le dispositif envisagé reprend, en les adaptant compte tenu des modifications proposées ci-dessus, les deux procédures actuellement définies par l'article 44 de l'ordonnance organique.

Article 8.

Modifications rédactionnelles de coordination.

Ordonnance organique.

Art. 5. — Deuxième alinéa :

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

Art. 32. — Premier alinéa :

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

Art. 34. — Première phrase :

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

Art. 43. — Premier alinéa :

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

Modifications proposées par la commission.

Art. 5. — Deuxième alinéa :

Le produit...

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

Art. 32. — Premier alinéa :

Le projet de loi de finances relative aux ressources applicables à l'exercice et le projet de loi de finances fixant les ressources et les charges de l'exercice sont accompagnés :

Art. 34. — Première phrase :

Les lois...

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

Art. 43. — Premier alinéa :

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

... du Trésor.

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

PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE

tendant à modifier l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances en vue de permettre une meilleure organisation de la discussion budgétaire.

Article premier.

L'article 2 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances est remplacé par les dispositions suivantes :

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

« — la loi relative aux ressources applicables à l'exercice et la loi fixant les ressources et les charges de l'exercice ;

« — les lois rectificatives ;

« — la loi de règlement.

« La loi de finances relative aux ressources applicables à l'exercice contient les dispositions relatives à l'assiette, aux taux et aux modalités de recouvrement des impositions de toute nature afférentes à l'exercice, qu'elles aient ou non un caractère permanent ; elle comporte les dispositions nécessaires à la réalisation des opérations d'emprunts destinées à couvrir l'ensemble des charges de trésorerie ; elle énonce celles des dispositions diverses prévues à l'article premier de la présente ordonnance qui ont une incidence sur les ressources publiques qu'elles soient ou non d'ordre fiscal ; elle contient les dispositions relatives aux affectations de ressources.

« La loi de finances fixant les ressources et les charges de l'exercice autorise la perception des ressources publiques, y compris celle des impôts affectés aux collectivités et aux établissements publics ; elle évalue, compte tenu de la législation existante et des dispositions contenues dans la loi relative aux ressources, les voies et moyens applicables au budget de l'exercice ; elle énonce les dispositions diverses prévues à l'article premier de la présente ordonnance et non visées à l'alinéa précédent ; elle fixe les charges de l'exercice et arrête les données générales de l'équilibre financier.

« Seules les dispositions relatives à l'approbation de conventions financières, aux garanties accordées par l'Etat, à la gestion de la dette publique ainsi que de la dette viagère, aux autorisations d'engagements par anticipation ou aux autorisations de programme

peuvent engager l'équilibre financier des années ultérieures. Les lois de programme ne peuvent permettre d'engager l'Etat à l'égard des tiers que dans les limites des autorisations de programme contenues dans la loi de finances fixant les ressources et les charges de l'exercice.

« Seules les lois de finances, dites rectificatives, peuvent, en cours d'année, modifier les dispositions de la loi de finances fixant les ressources et les charges de l'exercice.

« La loi de règlement constate les résultats financiers de chaque année civile et approuve les différences entre les résultats et les prévisions de la loi de finances fixant les ressources et les charges de l'exercice, complétée, le cas échéant, par ses lois rectificatives. »

Art. 2.

L'article 31 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances est remplacé par les dispositions suivantes :

« Art. 31. — Le projet de loi de finances fixant les ressources et les charges de l'exercice comprend les dispositions énumérées au sixième alinéa de l'article 2 de la présente ordonnance ; il fixe, pour le budget général, le montant, par titre et par ministère, des crédits applicables, d'une part, aux services votés et, d'autre part, aux autorisations nouvelles ; il autorise, en distinguant les services votés des opérations nouvelles, les opérations de chaque budget annexe et les opérations des comptes spéciaux du Trésor par catégorie de comptes spéciaux et éventuellement par titre ; il présente les autorisations de programme assorties de leur échéancier ; il arrête les données générales de l'équilibre financier. »

Art. 3.

Le premier alinéa de l'article 38 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances est remplacé par les dispositions suivantes :

« Le projet de loi de finances relative aux ressources applicables à l'exercice suivant l'exercice en cours et les annexes prévues à l'article 32 ci-dessus sont déposés et distribués au plus tard le jour de l'ouverture de la première session ordinaire du Parlement. Le projet de loi de finances fixant les ressources et les charges du même exercice est déposé et distribué le dixième jour de la même session. »

Art. 4.

Le cinquième alinéa de l'article 39 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances est complété par la phrase suivante :

« Toutefois, dans les cas où le projet a été examiné en première lecture dans les délais prévus aux premier et deuxième alinéas du présent article, les dispositions de ce projet modifiées par le Sénat font l'objet d'une deuxième lecture par l'Assemblée Nationale avant la réunion éventuelle d'une commission mixte paritaire.

Art. 5.

L'article 40 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances est abrogé.

Art. 6.

Le deuxième alinéa de l'article 41 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances est rédigé comme suit :

« Les dépenses du budget général font l'objet d'un vote par ministère et par titre en ce qui concerne les services votés d'une part, et les autorisations nouvelles d'autre part. »

Art. 7.

L'article 44 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances est remplacé par les dispositions suivantes :

« Art. 44. — Dans les cas prévus au quatrième alinéa de l'article 47 de la Constitution, le Gouvernement dispose des deux procédures suivantes :

« 1° Si l'Assemblée Nationale a achevé l'examen en première lecture du projet de loi de finances relative aux ressources applicables à l'exercice, le Gouvernement peut la saisir, dix jours au moins avant la date de la clôture de la première session ordinaire, des dispositions du projet de loi fixant les ressources et les charges de l'exercice autorisant la perception des ressources publiques et évaluant les voies et moyens applicables au budget de l'exercice ; ce projet de loi partiel est soumis au Sénat selon la procédure d'urgence.

« 2° Si la procédure prévue par le précédent alinéa n'a pas été suivie ou n'a pas abouti, le Gouvernement, quarante-huit heures avant la clôture de la première session, dépose devant l'Assemblée

Nationale un projet de loi spécial l'autorisant à continuer à percevoir les impôts existants jusqu'au vote de la loi de finances fixant les ressources et les charges de l'exercice ; ce projet est discuté selon la procédure d'urgence.

« Après l'aboutissement de l'une ou l'autre de ces procédures, le Gouvernement prend des décrets portant répartition, par chapitre ou par compte spécial du Trésor, des crédits ou des autorisations applicables aux seuls services votés, tels qu'ils sont définis par la présente ordonnance, par le projet de loi de finances fixant les ressources et les charges de l'exercice et par ses annexes explicatives.

« La publication des décrets portant répartition des crédits de services votés n'interrompt pas la discussion de la loi de finances fixant les ressources et les charges de l'exercice ni, éventuellement, celle de la loi relative aux ressources applicables à l'exercice, qui se poursuivent dans les conditions prévues par les articles 45 et 47 de la Constitution et par les articles 39, 41 et 42 de la présente ordonnance. »

Art. 8.

Les dispositions des articles visés ci-après de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances sont modifiées ainsi qu'il suit :

A. — Dans le deuxième alinéa de l'article 5, les mots :

« loi de finances de l'année. »

sont remplacés par les mots :

« loi de finances fixant les ressources et les charges de l'exercice. »

B. — Le premier alinéa de l'article 32 est rédigé comme suit :

« Le projet de loi de finances relative aux ressources applicables à l'exercice et le projet de loi de finances fixant les ressources et les charges de l'exercice sont accompagnés : »

C. — Dans la première phrase de l'article 34, les mots :

« les lois de finances de l'année »

sont remplacés par les mots :

« les lois de finances qu'elles modifient ».

D. — Dans le premier alinéa de l'article 43, les mots :

« loi de finances de l'année »

sont remplacés par les mots :

« loi de finances fixant les ressources et les charges de l'exercice ».

ANNEXES



ANNEXE N° 1

DISPOSITIONS CONSTITUTIONNELLES RELATIVES AUX LOIS DE FINANCES

Article 34 (antépénultième alinéa).

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.

Article 39 (deuxième alinéa).

Les projets de loi sont délibérés en Conseil des Ministres après avis du Conseil d'Etat et déposés sur le bureau de l'une des deux assemblées. Les projets de loi de finances sont soumis en premier lieu à l'Assemblée Nationale.

Article 45.

Tout projet ou proposition de loi est examiné successivement dans les deux assemblées du Parlement en vue de l'adoption d'un texte identique.

Lorsque, par suite d'un désaccord entre les deux assemblées, un projet ou une proposition de loi n'a pu être adopté après deux lectures par chaque assemblée ou, si le Gouvernement a déclaré l'urgence, après une seule lecture par chacune d'entre elles, le Premier Ministre a la faculté de provoquer a réunion d'une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion.

Le texte élaboré par la commission mixte peut être soumis par le Gouvernement pour approbation aux deux assemblées. Aucun amendement n'est recevable sauf accord du Gouvernement.

Si la commission mixte ne parvient pas à l'adoption d'un texte commun ou si ce texte n'est pas adopté dans les conditions prévues à l'alinéa précédent, le Gouvernement peut, après une nouvelle lecture par l'Assemblée Nationale et par le Sénat, demander à l'Assemblée Nationale de statuer définitivement. En ce cas, l'Assemblée Nationale peut reprendre soit le texte élaboré par la commission mixte, soit le dernier texte voté par elle, modifié le cas échéant par un ou plusieurs des amendements adoptés par le Sénat.

Article 47.

Le Parlement vote les projets de loi de finances dans les conditions prévues par une loi organique.

Si l'Assemblée Nationale ne s'est pas prononcée en première lecture dans le délai de quarante jours après le dépôt d'un projet, le Gouvernement saisit le Sénat qui doit statuer dans un délai de quinze jours. Il est ensuite procédé dans les conditions prévues à l'article 45.

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

Si la loi de finances fixant les ressources et les charges d'un exercice n'a pas été déposée en temps utile pour être promulguée avant le début de cet exercice, le Gouvernement demande d'urgence au Parlement l'autorisation de percevoir les impôts et ouvre par décret les crédits se rapportant aux services votés.

Les délais prévus au présent article sont suspendus lorsque le Parlement n'est pas en session.

La Cour des comptes assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances.

ANNEXE N° 2

**ORDONNANCE N° 59-2 DU 2 JANVIER 1959
PORTANT LOI ORGANIQUE
RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES
MODIFIEE PAR LA LOI ORGANIQUE N° 71-474 DU 22 JUIN 1971**

TITRE I^{er}

Dispositions générales.

Art. 1^{er}. — 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.

Les dispositions législatives destinées à organiser l'information et le contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques ou à imposer aux agents des services publics des responsabilités pécuniaires sont contenues dans les lois de finances.

Les lois de finances peuvent également contenir toutes dispositions relatives à l'assiette, au taux et aux modalités de recouvrement des impositions de toute nature.

Lorsque des dispositions d'ordre législatif ou réglementaire doivent entraîner des charges nouvelles, aucun projet de loi ne peut être définitivement voté, aucun décret ne peut être signé, tant que ces charges n'ont pas été prévues, évaluées et autorisées dans les conditions fixées par la présente ordonnance.

Les créations et transformations d'emplois ne peuvent résulter que de dispositions prévues par une loi de finances. Toutefois, des transformations d'emplois peuvent être opérées par décrets pris en Conseil des Ministres après avis du Conseil d'Etat. Ces transformations d'emplois, ainsi que les recrutements, les avancements et les modifications de rémunération ne peuvent être décidés s'ils sont de nature à provoquer un dépassement des crédits annuels préalablement ouverts.

Les plans approuvés par le Parlement, définissant des objectifs à long terme, ne peuvent donner lieu à des engagements de l'Etat que dans les limites déterminées par des autorisations de programme votées dans les conditions fixées par la présente ordonnance. Les autorisations de programme peuvent être groupées dans les lois dites « lois de programme ».

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

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

La loi de règlement.

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

Seules les dispositions relatives à l'approbation de conventions financières, aux garanties accordées par l'Etat, à la gestion de la dette publique ainsi que de la dette viagère, aux autorisations d'engagements par anticipation ou aux autorisations de programme peuvent engager l'équilibre financier des années ultérieures. Les lois de programme ne peuvent permettre d'engager l'Etat à l'égard des tiers que dans les limites des autorisations de programme contenues dans la loi de finances de l'année.

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

La loi de règlement constate les résultats financiers de chaque année civile et approuve les différences entre les résultats et les prévisions de la loi de finances de l'année, complétée, le cas échéant, par ses lois rectificatives.

TITRE II

Des dispositions des lois de finances.

CHAPITRE I^{er}

De la détermination des ressources et des charges de l'Etat.

Art. 3. — Les ressources permanentes de l'Etat comprennent :

- Les impôts ainsi que le produit des amendes ;
- Les rémunérations de services rendus, redevances, fonds de concours, dons et legs ;
- Les revenus du domaine et des participations financières ainsi que la part de l'Etat dans les bénéfices des entreprises nationales ;
- Les remboursements de prêts et avances ;
- Les produits divers.

Art. 4. — L'autorisation de percevoir les impôts est annuelle.

Le rendement des impôts dont le produit est affecté à l'Etat est évalué par les lois de finances.

Les taxes parafiscales, perçues dans un intérêt économique ou social au profit d'une personne morale de droit public ou privé autre que l'Etat, les collectivités territoriales et leurs établissements publics administratifs, sont établies par décret en Conseil d'Etat, pris sur le rapport du ministre des finances et du ministre intéressé. La perception de ces taxes au-delà du 31 décembre de l'année de leur établissement doit être autorisée chaque année par une loi de finances.

Art. 5. — La rémunération des services rendus par l'Etat ne peut être établie et perçue que si elle est instituée par décret en Conseil d'Etat pris sur le rapport du ministre des finances et du ministre intéressé.

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

Art. 6. — Les charges permanentes de l'Etat comprennent :

- Les dépenses ordinaires ;
- Les dépenses en capital ;
- Les prêts et avances.

Les dépenses ordinaires sont groupées sous quatre titres :

Charges de la dette publique ainsi que de la dette viagère et dépenses en atténuation de recettes ;

- Dotations des pouvoirs publics ;
- Dépenses de personnel et de matériel applicables au fonctionnement des services ;
- Interventions de l'Etat, notamment en matière économique, sociale et culturelle.

Les dépenses en capital sont groupées sous trois titres :

- Investissements exécutés par l'Etat ;
- Subventions d'investissement accordées par l'Etat ;
- Réparation des dommages de guerre.

Les prêts et avances de l'Etat sont groupés sous quatre titres :

- Prêts du fonds de développement économique et social ;
- Prêts intéressant le logement ;
- Prêts divers consentis par l'Etat ;
- Avances de l'Etat.

Art. 7. — Les crédits ouverts par les lois de finances sont mis à la disposition des ministres pour les dépenses ordinaires, les dépenses en capital et les prêts et avances.

Ils sont affectés à un service ou à un ensemble de services. Ils sont spécialisés par chapitre groupant les dépenses selon leur nature ou selon leur destination. Toutefois, certains chapitres peuvent comporter des crédits globaux destinés à faire face à des dépenses éventuelles ou à des dépenses accidentelles.

Des crédits globaux peuvent également être ouverts pour des dépenses dont la répartition par chapitre ne peut être déterminée au moment où ils sont votés. L'application de ces crédits au chapitre qu'ils concernent est ensuite réalisée par arrêté du ministre des finances.

Art. 8. — Les crédits sont évaluatifs, provisionnels ou limitatifs. Ces trois catégories de crédits doivent faire l'objet de chapitres distincts.

Un même chapitre peut être doté à la fois de crédits d'autorisation de programme et de crédits de paiement.

Art. 9. — Les crédits évaluatifs servent à acquitter les dettes de l'Etat résultant de dispositions législatives spéciales ou de conventions permanentes approuvées par la loi. Ils s'appliquent à la dette publique, à la dette viagère, aux frais de justice et aux réparations civiles, aux remboursements, aux dégrèvements et aux restitutions, ainsi qu'aux dépenses imputables sur les chapitres dont l'énumération figure à un état spécial annexé à la loi de finances.

Les dépenses auxquelles s'appliquent les crédits évaluatifs s'imputent, au besoin, au-delà de la dotation inscrite aux chapitres qui les concernent.

Art. 10. — Les crédits provisionnels s'appliquent aux dépenses dont le montant ne peut correspondre exactement à la dotation inscrite dans la loi de finances parce que les dépenses afférentes à ces crédits sont engagées en vertu d'une loi ou d'un règlement contresigné par le ministre des finances. La liste des chapitres dont les dotations ont un caractère provisionnel est donnée chaque année par la loi de finances.

Les dépenses sur crédits provisionnels ne peuvent être ordonnancées que dans la limite des crédits ouverts. S'il est constaté en cours d'année que ces crédits sont insuffisants, ils peuvent être complétés, par arrêté du ministre des finances, par prélèvements sur le crédit global pour dépenses éventuelles. En cas d'urgence, si ces prélèvements sont eux-mêmes insuffisants, des crédits supplémentaires peuvent être ouverts par décrets d'avances pris sur le rapport du ministre des finances et dont la ratification est demandée au Parlement dans la plus prochaine loi de finances.

Art. 11. — Tous les crédits qui n'entrent pas dans les catégories prévues aux articles 9 et 10 ci-dessus sont limitatifs.

Sauf dispositions spéciales prévoyant un engagement par anticipation sur les crédits de l'année suivante et sans préjudice des exceptions au principe de l'annualité qui pourront être apportées par le décret prévu à l'article 16, les dépenses sur crédits limitatifs ne peuvent être engagées et ordonnancées que dans la limite des crédits ouverts ; ceux-ci ne peuvent être modifiés que par une loi de finances sous réserve des dispositions prévues aux articles 14, 17, 21 et 25, ainsi que des exceptions ci-après :

1° Dans la limite d'un crédit global pour dépenses accidentelles, des décrets pris sur le rapport du ministre des finances peuvent ouvrir des crédits pour faire face à des calamités ou à des dépenses urgentes ou imprévues ;

2° En cas d'urgence, s'il est établi, par rapport du ministre des finances au Premier Ministre, que l'équilibre financier prévu à la dernière loi de finances n'est pas affecté, des crédits supplémentaires peuvent être ouverts par décrets d'avances pris sur avis du Conseil d'Etat. La ratification de ces crédits est demandée au Parlement dans la plus prochaine loi de finances ;

3° En cas d'urgence et de nécessité impérieuse d'intérêt national, des crédits supplémentaires peuvent être ouverts par décrets d'avances pris en conseil des ministres sur avis du Conseil d'Etat. Un projet de loi de finances portant ratification de ces crédits est déposé immédiatement ou à l'ouverture de la plus prochaine session du Parlement.

Art. 12. — Les dotations affectées aux dépenses en capital et aux prêts et exceptionnellement les dotations affectées aux dépenses ordinaires de matériel peuvent comprendre des autorisations de programme et des crédits de paiement.

Les autorisations de programme constituent la limite supérieure des dépenses que les ministres sont autorisés à engager pour l'exécution des investissements prévus par la loi. Elles demeurent valables sans limitation de durée jusqu'à ce qu'il soit procédé à leur annulation. Elles peuvent être révisées pour tenir compte, soit de modification technique, soit de variation de prix. Ces révisions sont imputées par priorité sur les autorisations de programme ouvertes et non utilisées ou, à défaut et par priorité, sur les autorisations de programme nouvelles ouvertes par une loi de finances.

Une même opération en capital sous forme de dépenses, de subventions ou de prêts peut être divisée en tranches. Chaque autorisation de programme doit couvrir une tranche constituant une unité individualisée formant un ensemble cohérent et de nature à être mise en service sans adjonction.

Les crédits de paiement sur opérations en capital constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être ordonnancées ou payées pendant l'année pour la couverture des engagements contractés dans le cadre des autorisations de programme correspondantes.

Art. 13. — Tout crédit qui devient sans objet en cours d'année peut être annulé par arrêté du ministre des finances après accord du ministre intéressé.

Art. 14. — Des transferts et des virements de crédits peuvent modifier la répartition des dotations entre les chapitres. Ils ne peuvent avoir pour effet de créer de nouveaux chapitres.

Les transferts modifient la détermination du service responsable de l'exécution de la dépense sans modifier la nature de cette dernière. Ils sont autorisés par arrêté du Ministre des Finances.

Les virements conduisent à modifier la nature de la dépense prévue par la loi de finances. Ils peuvent être autorisés par décret pris sur le rapport du ministre des finances sous réserve d'intervenir à l'intérieur du même titre du budget d'un même ministère et d'être maintenus dans la limite du dixième de la dotation de chacun des chapitres intéressés. Toutefois, aucun virement de crédit ne pourra être opéré d'une dotation évaluative ou provisionnelle au profit d'une dotation limitative.

Art. 15. — Outre les opérations permanentes de l'Etat décrites aux articles 3 et 6 ci-dessus, le Trésor public exécute sous la responsabilité de l'Etat des opérations de trésorerie. Celles-ci comprennent :

- a) Des émissions et remboursements d'emprunts ;
- b) Des opérations de dépôt, sur ordre et pour compte de correspondants.

Les émissions d'emprunts sont faites conformément aux autorisations générales données chaque année par les lois de finances.

Sauf disposition expresse d'une loi de finances, les titres d'emprunts publics émis par l'Etat sont libellés en francs ; ils ne peuvent prévoir d'exonération fiscale et ne peuvent être utilisés comme moyen de paiement d'une dépense publique.

Les remboursements d'emprunts sont exécutés conformément au contrat d'émission.

Les opérations de dépôt sont faites dans les conditions prévues par les règlements de comptabilité publique.

Sauf dérogation admise par le ministre des finances, les collectivités territoriales de la République et les établissements publics sont tenus de déposer au Trésor toutes leurs disponibilités. Sous réserve des dispositions particulières concernant les comptes courants des Etats étrangers et des banques d'émissions de la zone franc, aucun découvert ne peut être consenti à un correspondant du Trésor.

CHAPITRE II

Des affectations comptables.

Art. 16. — Le budget est constitué par l'ensemble des comptes qui décrivent, pour une année civile, toutes les ressources et toutes les charges permanentes de l'Etat.

Les recettes sont prises en compte au titre du budget de l'année au cours de laquelle elles sont encaissées par un comptable public.

Les dépenses sont prises en compte au titre du budget de l'année au cours de laquelle les ordonnances ou mandats sont visés par les comptables assignataires ; elles doivent être payées sur les crédits de ladite année, quelle que soit la date de la créance.

Un décret en Conseil d'Etat pris sur le rapport du Ministre des Finances fixe les modalités d'application des principes qui précèdent et les conditions dans lesquelles des exceptions peuvent y être apportées, notamment en ce qui concerne les opérations de régularisation.

Art. 17. — Sous réserve des dispositions concernant les autorisations de programme, les crédits ouverts au titre d'un budget ne créent aucun droit au titre du budget suivant.

Toutefois, les crédits de paiement disponibles sur opérations en capital sont reportés par arrêté du Ministre des Finances, ouvrant une dotation de même montant en sus des dotations de l'année suivante. Avant l'intervention du report, les ministres peuvent, dans la limite des deux tiers des crédits disponibles, engager et ordonnancer des dépenses se rapportant à la continuation des opérations en voie d'exécution au 1^{er} janvier de l'année en cours.

Peuvent également donner lieu à report, par arrêté du Ministre des Finances, les crédits disponibles figurant à des chapitres dont la liste est donnée par la loi de finances ainsi que, dans la limite du dixième de la dotation du chapitre intéressé, les crédits correspondant aux dépenses effectivement engagées mais non encore ordonnancées.

Art. 18. — Il est fait recette du montant intégral des produits, sans contraction entre les recettes et les dépenses. L'ensemble des recettes assurant l'exécution de l'ensemble des dépenses, toutes les recettes et toutes les dépenses sont imputées à un compte unique, intitulé budget général.

Toutefois, certaines recettes peuvent être directement affectées à certaines dépenses. Ces affectations spéciales prennent la forme de budgets annexes, de comptes spéciaux du Trésor ou de procédures comptables particulières au sein du budget général ou d'un budget annexe.

L'affectation à un compte spécial est de droit pour les opérations de prêts et d'avances. L'affectation par procédure particulière au sein du budget général ou d'un budget annexe est décidée par voie réglementaire dans les conditions prévues à l'article 19. Dans tous les autres cas, l'affectation est exceptionnelle et ne peut résulter que d'une disposition de loi de finances, d'initiative gouvernementale. Aucune affectation n'est possible si les dépenses résultent d'un droit permanent reconnu par la loi.

Art. 19. — Les procédures particulières permettant d'assurer une affectation au sein du budget général ou d'un budget annexe sont la procédure de fonds de concours et la procédure de rétablissement de crédits.

Les fonds versés par des personnes morales ou physiques pour concourir avec ceux de l'Etat à des dépenses d'intérêt public, ainsi que les produits de legs et donations attribués à l'Etat ou à diverses administrations publiques, sont directement portés en recettes au budget. Un crédit supplémentaire de même montant est ouvert par arrêté du ministre des finances au ministre intéressé. L'emploi des fonds doit être conforme à l'intention de la partie versante ou du donateur. Des décrets pris sur le rapport du Ministre des Finances peuvent assimiler le produit de certaines recettes de caractère non fiscal à des fonds de concours pour dépenses d'intérêt public.

Peuvent donner lieu à rétablissement de crédits dans des conditions fixées par arrêté du ministre des finances :

- a) Les recettes provenant de la restitution au Trésor de sommes payées indûment ou à titre provisoire sur crédits budgétaires ;
- b) Les recettes provenant de cessions ayant donné lieu à paiement sur crédits budgétaires.

Le décret visé au deuxième alinéa du présent article pourra étendre la procédure des fonds de concours aux cas de rétablissement de crédits non prévus sous les lettres a et b ci-dessus et autorisés par la législation en vigueur.

Art. 20. — Les opérations financières des services de l'Etat, que la loi n'a pas dotés de la personnalité morale et dont l'activité tend essentiellement à produire des biens ou à rendre des services donnant lieu au paiement de prix, peuvent faire l'objet de budgets annexes. Les créations ou suppressions de budgets annexes sont décidées par les lois de finances.

Art. 21. — Les budgets annexes comprennent, d'une part, les recettes et les dépenses d'exploitation, d'autre part, les dépenses d'investissements et les ressources spéciales affectées à ces dépenses.

Les opérations des budgets annexes s'exécutent comme les opérations du budget général. Les dépenses d'exploitation suivent les mêmes règles que les dépenses ordinaires ; les dépenses d'investissements suivent les mêmes règles que les dépenses en capital.

Toutefois, les crédits limitatifs se rapportant aux dépenses d'exploitation et les crédits se rapportant aux investissements peuvent être majorés, non seulement dans les conditions prévues aux articles 14 et 17 ci-dessus, mais également par arrêtés du ministre des finances, s'il est établi que l'équilibre financier du budget annexe tel qu'il est prévu par la dernière loi budgétaire n'est pas modifié et qu'il n'en résulte aucune charge supplémentaire pour les années suivantes.

Art. 22. — Les services dotés d'un budget annexe peuvent gérer des fonds d'approvisionnement, d'amortissement, de réserve et de provision. Les fonds d'approvisionnement sont initialement dotés sur les crédits d'investissement du budget général.

Art. 23. — Les comptes spéciaux du Trésor ne peuvent être ouverts que par la loi de finances. Ils ne comprennent que les catégories suivantes :

- 1° Comptes d'affectation spéciale ;
- 2° Comptes de commerce ;
- 3° Comptes de règlement avec les gouvernements étrangers ;
- 4° Comptes d'opérations monétaires ;
- 5° Comptes de prêts ;
- 6° Comptes d'avances.

Art. 24. — Sous réserve des règles particulières énoncées aux articles 25 à 29, les opérations des comptes spéciaux du Trésor sont prévues, autorisées et exécutées dans les mêmes conditions que les opérations du budget général.

Sauf dispositions contraires prévues par une loi de finances, le solde de chaque compte spécial est reporté d'année en année. Toutefois, les profits et les pertes constatées sur toutes les catégories de comptes, à l'exception des comptes d'affectation spéciale, sont imputés aux résultats de l'année dans les conditions prévues par l'article 35.

Sauf dérogations prévues par une loi de finances, il est interdit d'imputer directement à un compte spécial du Trésor les dépenses résultant du paiement des traitements ou indemnités à des agents de l'Etat ou à des agents des collectivités, établissements publics ou entreprises publiques.

Art. 25. — Les comptes d'affectation spéciale retracent des opérations qui, par suite d'une disposition de loi de finances prise sur l'initiative du Gouvernement, sont financées au moyen de ressources particulières. Une subvention inscrite au budget général de l'Etat ne peut compléter les ressources d'un compte spécial que si elle est au plus égale à 20 % du total des prévisions de dépenses.

Le total des dépenses engagées ou ordonnancées au titre d'un compte d'affectation spéciale ne peut excéder le total des recettes du même compte, sauf pendant les trois mois de la création de celui-ci. Dans ce dernier cas, le découvert ne peut être supérieur au quart des dépenses autorisées pour l'année. Si, en cours d'année, les recettes d'un compte d'affectation spéciale apparaissent supérieures aux évaluations, les crédits peuvent être majorés par arrêté du Ministre des Finances dans la limite de cet excédent de recettes.

Art. 26. — Les comptes de commerce retracent des opérations de caractère industriel ou commercial effectuées à titre accessoire par des services publics de l'Etat. Les prévisions de dépenses concernant ces comptes ont un caractère évaluatif ; seul

le découvert fixé annuellement pour chacun d'eux a un caractère limitatif. Sauf dérogations expresses prévues par une loi de finances, il est interdit d'exécuter, au titre de comptes de commerce, des opérations d'investissement financier, de prêts ou d'avances ainsi que des opérations d'emprunts.

Les résultats annuels sont établis pour chaque compte selon les règles du plan comptable général.

Art. 27. — Les comptes de règlement avec les Gouvernements étrangers retracent des opérations faites en application d'accords internationaux approuvés par la loi. Les comptes d'opérations monétaires enregistrent des recettes et des dépenses de caractère monétaire.

Pour ces deux catégories de comptes la présentation des prévisions de recettes et de dépenses est facultative, le découvert fixé annuellement pour chacun d'entre eux a un caractère limitatif.

Art. 28. — Les comptes d'avances décrivent les avances que le ministre des finances est autorisé à consentir dans la limite des crédits ouverts à cet effet. Un compte d'avance distinct doit être ouvert pour chaque débiteur ou catégorie de débiteurs.

Les avances du Trésor sont productives d'intérêts. Sauf dispositions spéciales contenues dans une loi de finances, leur durée ne peut excéder deux ans ou quatre ans en cas de renouvellement dûment autorisé à l'expiration de la deuxième année. Toute avance non remboursée à l'expiration d'un délai de deux ans, ou de quatre ans en cas de renouvellement, doit faire l'objet, selon les possibilités du débiteur :

Soit d'une décision de recouvrement immédiat, ou à défaut de recouvrement, de poursuites effectives engagées dans un délai de trois mois ;

Soit d'une autorisation de consolidation sous forme de prêts du Trésor assortis d'un transfert à un compte de prêts ;

Soit de la constatation d'une perte probable imputée aux résultats de l'année dans les conditions prévues à l'article 35 ; les remboursements qui sont ultérieurement constatés sont portés en recettes au budget général.

Art. 29. — Les comptes de prêts retracent les prêts d'une durée supérieure à quatre ans consentis par l'Etat dans la limite des crédits ouverts à cet effet, soit à titre d'opérations nouvelles, soit à titre de consolidation. Lorsqu'une avance doit être consolidée, le taux d'intérêt dont est assorti le prêt de consolidation ne peut être inférieur à celui pratiqué à l'époque de l'opération par la caisse des dépôts et consignations pour ses prêts aux collectivités locales. Il ne peut être dérogé à cette disposition que par décret en Conseil d'Etat.

Le montant de l'amortissement en capital des prêts de l'Etat est pris en recettes au compte de prêts intéressés.

Art. 30. — Les opérations de trésorerie de l'Etat sont affectées à des comptes de trésorerie distincts, conformément aux usages du commerce.

TITRE III

De la présentation et du vote des projets de lois de finances.

CHAPITRE I^{er}

De la nature des documents présentés au Parlement.

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.

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

Art. 32. — Le projet de loi de finances de l'année est accompagné :

D'un rapport définissant l'équilibre économique et financier, les résultats connus et les perspectives d'avenir ;

D'annexes explicatives faisant connaître notamment :

1^{er} Par chapitre, le coût des services votés tels qu'ils sont définis à l'article 33 ci-après et les mesures nouvelles qui justifient les modifications proposées au montant antérieur des services votés, et notamment les crédits afférents aux créations, suppression et transformations d'emplois ;

2^o L'échelonnement sur les années futures des paiements résultant des autorisations de programme ;

3^o La liste des comptes spéciaux du Trésor faisant apparaître le montant des recettes, des dépenses ou des découverts prévus pour ces comptes ;

4^o La liste complète des taxes parafiscales ;

D'annexes générales destinées à l'information et au contrôle du Parlement.

Art. 33. — Les services votés représentent le minimum de 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 crédits applicables aux services votés sont au plus égaux :

Pour les dépenses ordinaires, aux crédits de la précédente année diminués des inscriptions non renouvelables et modifiés pour tenir compte de l'incidence en année pleine de mesures approuvées par le Parlement ou décidées par le Gouvernement dans la limite des pouvoirs qui lui sont propres ainsi que de l'évolution effective des charges couvertes par les crédits provisionnels ou évaluatifs ;

Pour les opérations en capital, aux autorisations de programme prévues par une loi de programme, aux prévisions inscrites dans le plus récent échéancier ou, à défaut d'échéancier, aux autorisations de l'année précédente éventuellement modifiées dans les conditions prévues au précédent alinéa.

Art. 34. — 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.

Art. 35. — Le projet annuel de la loi de règlement constate le montant définitif des encaissements de recettes et des ordonnancements de dépenses se rapportant à une même année ; le cas échéant, il ratifie les ouvertures de crédits par décrets d'avances et approuve les dépassements de crédits résultant de circonstances de force majeure.

Il établit le compte de résultat de l'année, qui comprend :

a) Le déficit ou l'excédent résultant de la différence nette entre les recettes et les dépenses du budget général ;

b) Les profits et les pertes constatés dans l'exécution des comptes spéciaux par application des articles 24 et 28 ;

c) Les profits ou les pertes résultant éventuellement de la gestion des opérations de trésorerie dans des conditions prévues par un règlement de comptabilité publique.

Le projet de loi de règlement autorise enfin le transfert du résultat de l'année au compte permanent des découverts du Trésor.

Art. 36. — Le projet de loi de règlement est accompagné :

1° D'annexes explicatives faisant connaître notamment l'origine des dépassements de crédit et la nature des pertes et des profits ;

2° D'un rapport de la Cour des Comptes et de la déclaration générale de conformité entre les comptes individuels des comptables et la comptabilité des ministres.

CHAPITRE II

De la procédure d'élaboration des lois de finances.

Art. 37. — Sous l'autorité du Premier Ministre, le Ministre des Finances prépare les projets de loi de finances qui sont arrêtés en conseil des ministres.

Art. 38. — Le projet de loi de finances de l'année, y compris le rapport et les annexes explicatives prévus à l'article 32, est déposé et distribué au plus tard le premier mardi d'octobre de l'année qui précède l'année d'exécution du budget. Il est immédiatement renvoyé à l'examen d'une commission parlementaire.

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

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

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

Le Sénat doit se prononcer en première lecture dans un délai de vingt jours après avoir été saisi (1).

Si l'Assemblée Nationale n'a pas émis un vote en première lecture sur l'ensemble du projet dans le délai prévu au premier alinéa, le Gouvernement saisit le Sénat du texte qu'il a initialement présenté, modifié le cas échéant par les amendements votés par l'Assemblée Nationale et acceptés par lui. Le Sénat doit alors se prononcer dans un délai de quinze jours après avoir été saisi (1).

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

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

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

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.

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

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

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

Art. 42. — Aucun article additionnel, aucun amendement à un projet de loi de finances ne peut être présenté, sauf s'il tend à supprimer ou à réduire effectivement une dépense, à créer ou à accroître une recette ou à assurer le contrôle des dépenses publiques.

Tout article additionnel et tout amendement doit être motivé et accompagné des développements des moyens qui le justifient.

La disjonction des articles additionnels ou amendements qui contreviennent aux dispositions du présent article est de droit.

(1) La rédaction de cet alinéa résulte de la loi organique n° 71-474 du 22 juin 1971.

Art. 43. — Dès la promulgation de la loi de finances de l'année ou la publication de l'ordonnance prévue à l'article 47 de la Constitution, le Gouvernement prend des décrets portant, d'une part, répartition par chapitre pour chaque ministère des crédits ouverts et, d'autre part, répartition par compte particulier des opérations des comptes spéciaux du Trésor.

Ces décrets ne peuvent apporter aux chapitres ou comptes, par rapport aux dotations correspondantes de l'année précédente, que les modifications proposées par le Gouvernement dans les annexes explicatives, compte tenu des votes du Parlement.

Les dotations fixées par les décrets de répartition ne peuvent être modifiées que dans les conditions prévues à la présente ordonnance.

Les créations, suppressions et transformations d'emplois résultent des modifications de crédits correspondantes dûment explicitées par les annexes.

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

1° Il peut demander à l'Assemblée Nationale, dix jours au moins avant la date de la clôture de la première session, d'émettre un vote séparé sur l'ensemble de la première partie de la loi de finances de l'année. Ce projet de loi partiel est soumis au Sénat selon la procédure d'urgence ;

2° Si la procédure prévue par le précédent alinéa n'a pas été suivie ou n'a pas abouti, le Gouvernement, quarante-huit heures avant la clôture de la première session, dépose devant l'Assemblée Nationale un projet de loi spécial l'autorisant à continuer à percevoir les impôts existants jusqu'au vote de la loi de finances de l'année. Ce projet est discuté selon la procédure d'urgence.

Après avoir reçu l'autorisation de continuer à percevoir les impôts soit par la promulgation de la première partie de la loi de finances de l'année, soit par la promulgation d'une loi spéciale, le Gouvernement prend des décrets portant répartition par chapitre ou par compte spécial du Trésor des crédits ou des autorisations applicables aux seuls services votés, tels qu'ils sont définis par la présente ordonnance, par le projet de loi de finances de l'année et par ses annexes explicatives.

La publication des décrets portant répartition des crédits de services votés n'interrompt pas la procédure de discussion de la loi de finances de l'année qui se poursuit dans les conditions prévues par les articles 45 et 47 de la Constitution et par les articles 39, 41 et 42 de la présente ordonnance.

Art. 45. — Des décrets en Conseil d'Etat pris sur le rapport du Ministre des Finances pourvoient en tant que de besoin à l'exécution de la présente ordonnance.

Ils contiendront notamment toutes dispositions de nature à assurer la bonne gestion des finances publiques et relatives à la comptabilité publique.

Ils régleront la présentation comptable du budget général, des budgets annexes et des comptes spéciaux, et notamment la nomenclature des dépenses ordinaires et en capital, des investissements et des prêts, et le plan comptable de l'Etat.