

N° 150 (rectifié)

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1979-1980

Annexe au procès-verbal de la séance du 15 janvier 1980.

PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE

*tendant à modifier certaines dispositions de l'ordonnance n° 59-2 du
2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances.*

PRÉSENTÉE

Par M. Étienne DAILLY,

Sénateur.

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

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Le 24 décembre dernier, considérant qu'elle n'avait pas été adoptée dans les conditions prévues par l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, le Conseil constitutionnel a déclaré non conforme à la Constitution la loi de finances pour 1980.

Cette décision sans précédent a mis en évidence certaines difficultés d'application ou d'interprétation de la loi organique relative aux lois de finances. C'est ainsi que, le 30 décembre, le Conseil constitutionnel a été amené à considérer, d'une part que la procédure à suivre en pareil cas n'était prévue par aucun texte constitutionnel ou organique, d'autre part que la loi autorisant le Gouvernement à percevoir en 1980 les impôts et taxes existants *devait être considérée* comme une loi de finances.

Même si cette seconde décision contribue à clarifier la situation, il n'en demeure pas moins que l'actuelle rédaction des dispositions applicables présente des lacunes, des ambiguïtés ou des insuffisances.

Elles ne peuvent que porter atteinte au bon fonctionnement de nos institutions. Il importe donc d'y mettre un terme et les modifications proposées, inspirées par les dernières décisions du Conseil constitutionnel, auront en outre l'avantage d'en terminer avec les controverses qui se sont fait jour et celles qui pourraient survenir dans le futur.

Il convient d'abord dans l'article premier de préciser que les lois partielles ou spéciales autorisant le Gouvernement à percevoir les impôts et taxes existants ont le caractère de lois de finances.

L'article 2 prévoit expressément que la perception des taxes parafiscales au-delà du 31 décembre est normalement autorisée par la loi de finances de l'année et, à défaut, par l'une des lois de finances partielles ou spéciales prévues à l'article 44 de la loi organique relative aux lois de finances.

Les deux autres modifications proposées, plus fondamentales, tendent à mettre fin au silence des textes.

En application de la décision du Conseil constitutionnel en date du 24 décembre, la première partie de la loi de finances doit avoir été adoptée avant que ne soit mise en discussion la seconde partie. Pour éviter une situation qui aurait pu ou pourrait devenir totalement inextricable, il importe donc que le Gouvernement puisse engager sa responsabilité sur cette première partie ; mais, si telle est bien la conséquence logique qu'il convient de tirer de la décision du Conseil constitutionnel, il est loin d'être évident que la rédaction de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution couvre bien cette hypothèse. C'est pourquoi il est nécessaire de compléter l'article 40 de la loi organique en y prévoyant expressément la faculté donnée au Gouvernement d'engager sa responsabilité sur le vote de la première partie de la loi de finances.

Par ailleurs il convient de préciser la procédure à suivre lors de l'examen de cette première partie en distinguant entre le vote sur les articles et l'adoption des données générales de l'équilibre financier. C'était aussi l'objet de la proposition de loi organique n° 1443 de M. Gilbert Gantier, député, dont le texte très clair et très explicite est ici repris dans son intégralité.

Telles sont les raisons pour lesquelles il est, à l'article 3, proposé de modifier dans sa totalité l'article 40 de la loi organique.

Enfin, l'hypothèse d'une censure de la loi de finances par le Conseil constitutionnel n'étant prévue nulle part, cette lacune doit être comblée en modifiant la première partie de l'article 44 de la loi organique. En pareil cas, comme il a été fait à la fin de l'année 1979, le Gouvernement déposerait dans les quarante-huit heures de la publication de la décision du Conseil un projet de loi de finances spéciale l'autorisant à percevoir les impôts et taxes existants. Ceci entraîne une nouvelle rédaction du début de l'article 44 de la loi organique, mais sans que le fond des dispositions actuellement en vigueur soit en rien modifié.

Il convient aussi de reprendre la rédaction du dernier alinéa de cet article 44 pour l'adapter à toutes les éventualités que ce dernier prévoit. En particulier, il est singulier de constater que l'actuelle rédaction de cet alinéa, en ne visant pas l'article 40 de la loi organique, supprime, lorsque l'on délibère de la loi de finances de l'année après la promulgation d'une loi de finances spéciale, l'obligation de faire adopter la première partie de la loi de finances avant d'aborder la seconde. Ceci est une preuve supplémentaire de la rédaction très imparfaite de la loi organique et un motif de plus d'y mettre de l'ordre.

Telles sont les raisons pour lesquelles il vous est proposé, Mesdames, Messieurs, de vouloir bien adopter la proposition de loi organique suivante :

PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE

Article premier.

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

« Ont le caractère de lois de finances :

- la loi de finances de l'année, les lois de finances rectificatives et les lois de finances partielles ou spéciales prévues à l'article 44 ;
- la loi de règlement. »

Art. 2.

La dernière phrase du dernier alinéa de l'article 4 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances est rédigée comme suit :

« La perception de ces taxes au-delà du 31 décembre de l'année de leur établissement doit être autorisée chaque année par la loi de finances de l'année ou, le cas échéant, par une loi de finances partielle ou spéciale. »

Art. 3.

L'article 40 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. 40. — La seconde partie de la loi de finances de l'année ne peut être mise en discussion devant une Assemblée avant le vote sur chacun des articles de la première partie et l'adoption des données générales de l'équilibre financier. En vue de cette adoption, il peut être fait application de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution. »

Art. 4.

I. — Les trois premiers alinéas de l'article 44 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances sont remplacés par les dispositions suivantes :

« Dans le cas prévu à l'alinéa 4 de l'article 47 de la Constitution, le Gouvernement 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 ainsi que sur les dispositions autorisant la poursuite de la perception des taxes parafiscales existantes. Ce projet de loi de finances partielle est soumis au Sénat selon la procédure d'urgence.

« Si la procédure prévue par le précédent alinéa n'a pas été suivie ou n'a pas abouti, ou si la loi de finances de l'année a été déclarée non conforme à la Constitution, le Gouvernement dépose devant l'Assemblée nationale un projet de loi de finances spéciale l'autorisant à continuer à percevoir les impôts et taxes parafiscales existants jusqu'au vote de ladite loi de finances. Dans le premier cas, ce projet est déposé quarante-huit heures avant la clôture de la première session ; dans le second, quarante-huit heures au plus après la publication de la décision du Conseil constitutionnel. »

II. — Le début du quatrième alinéa du même article est rédigé comme suit :

« Après avoir reçu, par la promulgation d'une loi de finances partielle ou d'une loi de finances spéciale, l'autorisation de continuer à percevoir les impôts et taxes parafiscales existants, le Gouvernement... » (*le reste sans changement.*)

III. — Le cinquième alinéa du même article est rédigé comme suit :

« La procédure de discussion de la loi de finances de l'année se poursuit ou reprend dans les conditions prévues par les articles 45 et 47 de la Constitution et par les articles 39, 40 s'il est fait application du deuxième alinéa ci-dessus, 41 et 42 de la présente ordonnance. »