

Commentaire de la décision n° 2005-515 DC du 19 mai 2005

Résolution modifiant le Règlement du Sénat
pour la mise en oeuvre de la loi organique n°2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de
finances

Le 11 mai 2005, le Conseil constitutionnel a été saisi par le Président du Sénat d'une résolution modifiant le règlement de cette assemblée, conformément à l'article 61 de la Constitution et à l'article 17 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958.

Adoptée la veille, cette résolution entend se limiter à " mettre en oeuvre la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances " (LOLF). De ce point de vue, elle prolonge les mesures déjà mises en oeuvre par une résolution du 11 mai 2004 pour les articles de celle-ci entrés en vigueur avant le 1er janvier 2005.

Pour la commodité de l'exposé, on répartira la résolution en quatre séries de dispositions.

1. Des modifications de coordination

Adoptés sans contestation, les articles 1er, 2, 4 et 6 de la résolution ont une portée formelle :

- L'article 1er de la résolution remplace, au cinquième alinéa de l'article 18 du règlement du Sénat, les mots : " *au budget particulier* " par les mots : " *aux crédits* ". Ce changement reflète, s'agissant des prérogatives des rapporteurs spéciaux de la commission des Finances, la disparition de la notion de budget ministériel. Les rapporteurs spéciaux de la commission des Finances n'en continuent pas moins de prendre part, de plein droit et avec voix consultative, aux travaux des commissions permanentes dont la compétence correspond aux " crédits " (et non plus au " budget ") dont ils ont la charge.
- Les articles 2 et 6 de la résolution remplacent, dans les articles 45 et 47 *quater* du règlement du Sénat, les mots : " *l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique* " par les mots : " *la loi organique* ". Cette formule brève ne peut prêter à confusion, dès lors que l'article 34 de la Constitution ne prévoit qu'une loi organique relative aux lois de finances (ce texte étant par ailleurs susceptible de faire l'objet de modifications).
- L'article 4 de la résolution remplace, au premier alinéa de l'article 47 *bis* du règlement, la référence à " *l'article 40 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique* " par un renvoi à " *l'article 42 de la loi organique* ".

L'objectif demeure inchangé : tant l'article 42 de la LOLF que l'article 40 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 précisent que la seconde partie du projet de loi de finances de l'année et, s'il y a lieu, des projets de loi de finances rectificative, ne peut être mise en discussion devant une assemblée avant l'adoption de la première partie. Au demeurant, les dispositions (sur ce point inchangées) du premier alinéa de l'article 47 *bis* du règlement du Sénat prévoient qu' " *il est procédé à un vote sur l'ensemble de la première partie de la loi de*

finances de l'année dans les mêmes conditions que sur l'ensemble d'un projet de loi ". Conformément à la jurisprudence dégagée par le Conseil constitutionnel dans sa décision sur la loi de finances pour 1980 [1], le deuxième alinéa de l'article 47 bis (également inchangé) ajoute que : *" Lorsque le Sénat n'adopte pas la première partie du projet de loi de finances, l'ensemble du projet de loi est considéré comme rejeté "*.

2. Une modification de fond à l'article 46 du règlement

L'article 3 de la résolution touche en revanche au fond du règlement.

Rappelons la distinction introduite par la LOLF entre :

- Les " missions ", définies par son article 7 comme *" un ensemble de programmes concourant à une politique définie "*. Ministérielles ou interministérielles, elles sont créées par le Gouvernement et constituent les nouvelles unités de vote du Parlement.
- Les " programmes ", regroupant les *" crédits destinés à mettre en oeuvre une action ou un ensemble d'actions relevant d'un même ministère et auxquels sont associés des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation "*. Ils constituent la nouvelle unité de spécialité des crédits et pourront être créés par amendement parlementaire sous réserve de ne pas aggraver la charge afférente à la mission à laquelle ils se rattachent.

L'appréciation de la recevabilité financière des amendements est profondément modifiée par la LOLF dans la mesure où son article 47 dispose que, désormais :

" Au sens des articles 34 et 40 de la Constitution, la charge s'entend, s'agissant des amendements s'appliquant aux crédits, de la mission ".

Cette innovation doit permettre à un parlementaire d'augmenter les crédits d'un programme en compensant ce mouvement par une diminution corrélative des crédits d'un autre programme au sein de la même mission.

L'article 3 de la résolution tire les conséquences de l'article 47 de la LOLF.

a) Son paragraphe I modifie le premier alinéa de l'article 46 du règlement, qui prévoit que les amendements parlementaires ne peuvent porter que sur les crédits faisant l'objet d'un vote. Il substitue aux mots : *" l'article 41 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique "*, les mots : *" l'article 43 de la loi organique "*. L'article 41 de l'ordonnance de 1959 prévoyait, outre un vote unique pour les services votés, un vote des crédits par titre et par ministère ; l'article 43 de la loi organique prévoit un vote par mission. La substitution est donc logique.

b) Le paragraphe II de l'article 3 de la résolution modifie le deuxième alinéa de l'article 46 du règlement qui prévoit, dans sa rédaction actuelle, que : *" Les amendements tendant à porter un crédit budgétaire au-delà d'un montant dont l'initiative a été prise par le Gouvernement sont irrecevables et ne peuvent être mis aux voix par le Président "*.

Les mots : *" les crédits d'une mission "* sont substitués aux mots : *" un crédit budgétaire "*.

Conformément à la LOLF, ce changement ne porte que sur les amendements s'appliquant aux crédits.

M. Patrice Gélard a pris soin de lever toute équivoque à ce sujet dans son rapport :

" Les règles relatives à la recevabilité financière des amendements ne portant pas sur le montant des crédits budgétaires (...) resteront inchangées : les amendements sont distribués ; ils sont mis en discussion sauf si la commission des Finances constate leur irrecevabilité, de

sa propre initiative ou à la demande du Gouvernement, de la commission saisie au fond ou de tout sénateur ".

c) Le paragraphe III de l'article 3 de la résolution abroge le dernier alinéa de l'article 46, qui prévoit que, en dehors de la discussion des amendements, les crédits budgétaires ne peuvent faire l'objet que d'un débat sommaire, et précise les modalités de celui-ci.

Le Sénat a souhaité supprimer cette disposition qui, jusqu'à présent, donnait aux sénateurs la possibilité de s'exprimer sur un titre avant l'adoption des crédits d'un fascicule budgétaire. Cette faculté était cohérente avec la distinction opérée entre les unités de vote (le titre et le ministère) et de discussion (le fascicule ministériel).

Ces deux unités étant désormais réunies au niveau de la mission, la résolution prend le parti de laisser à la Conférence des présidents le soin d'organiser les modalités de la discussion et du vote des différentes missions.

C'est " *dans le respect de l'équilibre entre les groupes de la majorité et de l'opposition "*, indique l'exposé des motifs de la résolution, que cette discussion devra être organisée.

Cette mesure, qui peut se recommander à la fois des pratiques suivies à l'Assemblée nationale, de l'esprit de la LOLF (décider dans un cadre plus global, prenant en compte les interactions entre programmes et embrassant les politiques de l'Etat au-delà des frontières entre départements ministériels) et de la recherche de modes opératoires plus souples, compatibles avec les délais d'examen des lois de finances et mieux adaptés à la variété de l'action dépensière de l'Etat, n'a ni pour objet, ni pour effet d'amoindrir les droits de l'opposition dans le débat budgétaire.

Il va de soi que l'abrogation du troisième alinéa de l'article 46 du règlement n'interdit :

- ni la présentation d'amendements ayant une incidence sur un ou plusieurs programmes, dans le respect des nouvelles conditions de recevabilité des amendements (lesquelles ont été jugées conformes à la Constitution [2]) ;
- ni l'évocation des programmes lors du débat relatif à l'unité de vote nouvelle que constitue la mission.

3. L'organisation de la discussion budgétaire par la Conférence des présidents

L'article 5 de la résolution insère dans le règlement du Sénat un article 47 bis-1 nouveau aux termes duquel :

" Pour l'application des dispositions de la loi organique relative aux lois de finances, la Conférence des présidents fixe, sur la proposition de la commission des Finances, les modalités particulières d'organisation de la discussion de la loi de finances de l'année ".

Cette règle ne déroge pas à la pratique actuelle du Sénat. Il a cependant été jugé souhaitable de lui donner une base légale et de consacrer un élargissement des compétences de sa Conférence des présidents. Celle-ci n'est expressément habilitée à ce jour qu'à organiser la discussion générale, un vote sans débat ou un vote après débat restreint (articles 29 et 29 bis du règlement).

L'innovation ainsi introduite dans le règlement du Sénat s'inspire de l'article 120 du règlement de l'Assemblée nationale, aux termes duquel :

" *La discussion des crédits inscrits dans la deuxième partie de la loi de finances est organisée, outre les dispositions prévues par l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 précitée, par décisions de la Conférence des Présidents, qui fixe, à cet effet, les temps de parole attribués aux groupes et aux commissions et les modalités de leur répartition entre les discussions des différents fascicules ministériels* ".

Encore la résolution examinée, à la différence de l'article précité du règlement de l'Assemblée nationale, réserve-t-elle des prérogatives spécifiques à la commission compétente, puisque c'est " *sur la proposition de la commission des Finances* ", que " *les modalités particulières d'organisation de la discussion de la loi de finances de l'année* " seront fixées par la Conférence des présidents .

La mission ainsi explicitement confiée à la Conférence des présidents ne concerne que les modalités particulières de déroulement de la discussion. Elle ne remet en cause ni les pouvoirs du Gouvernement, ni ceux des membres du Sénat, et répondait à de simples préoccupations de bonne organisation des débats.

La disposition proposée par l'article 5 de la résolution semble d'autant plus nécessaire que la présentation et les conditions d'examen du projet de loi de finances pour 2006 ne sont pas encore parfaitement connues. Il importe donc de laisser à la Conférence des présidents toute latitude pour adapter les modalités de la discussion budgétaire à la nouvelle structure des projets de loi de finances.

On ajoutera que ces dispositions ne s'appliquent ni à la discussion des articles de la première partie, ni à celle des articles non rattachés de la deuxième partie.

4. Dispositions transitoires

L'article 7 de la résolution, qui n'est pas inséré dans le règlement du Sénat, prévoit des dispositions transitoires.

La LOLF a en effet prévu que son entrée en vigueur se ferait par étapes :

- plusieurs de ses dispositions sont entrées en application entre le 1er janvier 2002 et le 31 décembre 2004, ce qui a déjà conduit le Conseil constitutionnel à faire évoluer certains aspects de sa jurisprudence budgétaire [3] ;
- son article 67 prévoit une abrogation complète de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 à compter du 1er janvier 2005 : la LOLF sera donc entièrement applicable, dès l'automne prochain, à l'examen du projet de loi de finances pour 2006 ;
- toutefois, l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 restera applicable à l'examen du ou des projets de loi de finances rectificative pour 2005, ainsi qu'à l'examen des lois de règlement des budgets 2004 et 2005.

L'article 7 de la résolution dispose, en conséquence, que : " *Les modifications apportées au règlement du Sénat par la présente résolution ne s'appliquent pas à l'examen des lois de finances afférentes aux années 2004 et 2005* ".

*

**

En conclusion, comme l'avait fait un an plus tôt la décision n° 2004-495 DC du 18 mai 2004 (cons. 5) à propos de la précédente modification du règlement du Sénat, la décision n° 2005-515 DC du 19 mai 2005 juge que la résolution adoptée par la Haute assemblée le 10 mai 2005, qui se borne à tirer les conséquences de la loi organique du 1er août 2001, n'est pas contraire à la Constitution.

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

2 Décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001, cons. 95 à 99.

3 Voir, par exemple, le considérant traditionnel sur les " cavaliers budgétaires " qui, depuis la décision n° 2004-511 DC du 29 décembre 2004 sur la loi de finances pour 2005 (cons. 45), mentionne les dispositions ayant trait à des opérations de trésorerie parmi celles qui peuvent figurer dans les lois de finances. Ce complément prend en compte les dispositions entrées en vigueur de la LOLF, notamment son article 26.