

## DROIT DES FINANCES PUBLIQUES

### Séance 4 - L'adoption de la loi de finances

<b>I. L'encadrement des délais</b>	<b>3</b>
<b>A) Le dépôt du projet de loi de finances</b>	<b>3</b>
1) <i>Le régime ordinaire</i>	3
2) <i>Le régime d'urgence</i>	3
a) <i>Les projets de loi partiels</i>	4
b) <i>Les projets de loi spéciale</i>	4
<b>B) L'adoption du projet de loi de finances</b>	<b>4</b>
1) <i>Un délai global</i>	4
2) <i>Des délais particuliers</i>	4
a) <i>En cas d'accord entre les chambres</i>	5
(i) <i>Le délai accordé à l'Assemblée nationale</i>	5
(ii) <i>Le délai accordé au Sénat</i>	5
b) <i>En cas de désaccord entre les chambres</i>	5
(i) <i>Établissement par la CMP d'un texte de compromis</i>	6
(ii) <i>Non-établissement par la CMP d'un texte de compromis</i>	6
<b>II. L'encadrement des discussions</b>	<b>6</b>
<b>A) Un cadre imposé</b>	<b>7</b>
1) <i>La commission des finances</i>	7
2) <i>Les débats en séance publique</i>	7
a) <i>La discussion générale</i>	8
b) <i>Vote sur l'article liminaire</i>	8
c) <i>Discussion sur les autres articles de la première partie</i>	8
d) <i>Vote de la première partie</i>	8

e)	Discussion sur la seconde partie	8
f)	Vote sur l'ensemble du PLF	9
<b>B)</b>	<b>Un pouvoir limité</b>	<b>9</b>
1)	<i>La limitation du pouvoir d'amendement</i>	9
a)	L'interdiction de la diminution « des ressources publiques »	9
b)	L'interdiction de créer ou d'aggraver « une charge publique »	10
2)	<i>La limitation du pouvoir de vote</i>	11
a)	Le vote bloqué	11
b)	Le « 49.3 »	11

L'adoption de la loi de finances (LF) suit un calendrier précis (I) ; les débats sont par ailleurs très encadrés (II).



**Attention :** Indépendamment des règles ci-dessous, le Parlement ne peut en toute hypothèse se prononcer à propos de la LF qu'après que chacune des Assemblées ait émis un vote sur le projet de loi de règlement (à propos de cette catégorie de lois cf. Séance 1).

## I. L'encadrement des délais

Le dépôt (A) et l'adoption du projet par les assemblées (B) doivent tous les deux intervenir dans un délai précis.

### A) Le dépôt du projet de loi de finances

Le dépôt fait l'objet d'un régime normal (1) et d'un régime d'urgence (2).

#### 1) Le régime ordinaire

Le PLF, ensemble le rapport économique, social et financier et les bleus budgétaires, doivent être déposés au Parlement le 1er mardi d'octobre au plus tard.

Toutefois, les retards en cette matière ne sont pas nécessairement de nature à justifier la censure de la loi de finances (**Cons. const., 30 déc. 1997, n° 97-395 DC** s'agissant d'un retard de 4 jours dans le dépôt des bleus).

#### 2) Le régime d'urgence

En cas de retard conséquent, deux procédures sont envisageables.

#### a) Les projets de loi partiels

Il s'agit pour le gouvernement de demander, avant le 11 décembre, l'adoption de la première partie de la LF.

La seconde partie est dans ce cas adoptée après le 1er janvier de l'exercice régit par la LF en question.

#### b) Les projets de loi spéciale

Il s'agit cette fois pour le gouvernement de demander, avant le 19 décembre, un projet de loi spéciale autorisant la seule perception des impôts existants jusqu'au vote de la LF.

### **B) L'adoption du projet de loi de finances**

En la matière, on doit distinguer le délai global dont dispose le Parlement pour voter définitivement la LF **(1)** et les délais qui sont impartis à chacune des chambres **(2)**.

#### *1) Un délai global*

Le Parlement dispose d'un délai global de 70 jours pour voter définitivement la LF. Lorsqu'il apparaît que ce délai ne pourra pas être respecté, les régimes d'urgence exposés précédemment peuvent être mis en œuvre.

En revanche, lorsque le délai de 70 jours a définitivement été méconnu, le gouvernement a la possibilité de mettre en œuvre les dispositions du PLF par voie d'ordonnance.

#### *2) Des délais particuliers*

Les délais impartis aux parlementaires pour la discussion du PLF varient selon que les chambres sont en accord **(a)** ou en désaccord **(b)** quant au contenu du projet.

## a) En cas d'accord entre les chambres

### *(i) Le délai accordé à l'Assemblée nationale*

Un délai de 40 jours est accordé à l'Assemblée nationale pour se prononcer « en première lecture ».

Le délai court à compter du jour où le PLF, accompagné de l'ensemble des annexes obligatoires, ont été déposés au Parlement.

### *(ii) Le délai accordé au Sénat*

Pour se prononcer en « première lecture », le Sénat dispose quant à lui d'un délai :

- Soit de 15 jours, lorsque le texte n'a pas été adopté par l'Assemblée nationale ;
- Soit de 20 jours, lorsque l'Assemblée nationale s'est prononcée sur le projet.

Ce délai court à compter de l'expiration du délai imparti à l'Assemblée nationale.

Dans l'hypothèse où le Sénat ne se prononcerait pas non plus, le gouvernement doit saisir à nouveau l'Assemblée nationale et les délais initiaux courent à nouveau.

Lorsque le texte est adopté par le Sénat dans les mêmes termes que l'Assemblée nationale, le texte est définitivement adopté.

Toutefois, en pratique, les chambres sont systématiquement en désaccord sur les projets de loi de finances.

## b) En cas de désaccord entre les chambres

En vertu des **articles 45 et 47 de la Constitution**, la « procédure accélérée » est applicable de plein droit en cas de désaccord entre les deux chambres.

Conformément à cette procédure, une commission mixte paritaire (CMP) doit donc être saisie en cas de désaccord à l'issue de la première lecture.

La CMP est composée de 14 députés et sénateurs en nombre égal.

Celle-ci est chargée de l'établissement d'un texte de compromis. Deux situations peuvent alors se présenter.

*(i) Établissement par la CMP d'un texte de compromis*

Dans ce cas de figure :

- Soit le texte de compromis est adopté par les deux chambres, auquel cas la loi de finances est votée (hypothèse rare en pratique) ;
- Soit le texte de compromis est rejeté par au moins l'une des chambres, et alors le gouvernement peut demander à l'Assemblée nationale de voter la loi de finances « en nouvelle lecture ». Dans ce cas, le contenu de la LF correspond :
  - Soit au texte de la CMP ;
  - Soit au dernier texte voté par l'AN ;
  - Soit au dernier texte voté par l'AN, tel que modifié par les amendements du Sénat

*(ii) Non-établissement par la CMP d'un texte de compromis*

Dans ce cas, les deux chambres sont saisies « en nouvelle lecture ».

À l'issue de ces nouvelles lectures, le gouvernement demande à l'AN de statuer définitivement sur le dernier texte adopté par elle, éventuellement modifié par les amendements sénatoriaux.



**À retenir :** Le processus d'adoption de la LF s'étend normalement du mois d'octobre au mois de décembre. Les parlementaires disposent d'un délai global de 70 jours, au cours desquels ils doivent s'entendre sur la rédaction de la LF qu'il s'agit d'adopter. Pour assurer le respect de ce délai, l'adoption suit de plein droit la « procédure accélérée », ce qui permet l'intervention rapide de la CMP, en vue de trouver un accord.

## II. L'encadrement des discussions

La discussion du PLF se tient dans un cadre imposé (A), au sein duquel le droit d'amendement des parlementaires est par ailleurs limité (B).

## A) Un cadre imposé

Chronologiquement, le PLF doit être étudié en commission des finances (1), avant de faire l'objet de débats en séance publique (2).

### 1) La commission des finances

Lorsque le PLF est transmis à l'une des chambres en première lecture, le projet est d'abord étudié par la commission des finances qui est constituée auprès de chaque chambre.

Composée selon les cas de députés (au nombre de 72) ou de sénateurs (au nombre de 49), la Commission dispose d'importants moyens pour instruire le projet : questions au gouvernement ; investigations sur pièces et sur place ; auditions qu'elle juge nécessaires ; droit de communication sur tout renseignement et document d'ordre financier ou administratif, à l'exception de ceux qui sont couverts par le secret (professionnel, médical, défense...).

Un rapporteur général désigné par la commission est par ailleurs chargé d'élaborer sur cette base un « rapport général ».



**À retenir :** À côté du rapport général, des rapports spéciaux portant sur les différentes missions sont également publiés.

Le rapport général expose, pour chaque mesure, l'état du droit antérieur, les dispositions proposées par le PLF, et l'avis de la Commission sur ces dispositions.

Celle-ci propose généralement divers amendements, qui n'intègrent pas de plein droit le texte du projet ; beaucoup de ces propositions sont cependant reprises par les parlementaires à l'occasion de la « discussion en séance publique ».

### 2) Les débats en séance publique

Six étapes peuvent être distinguées dans les débats en séance publique.

a) La discussion générale

Les discussions sont ouvertes par le gouvernement, qui expose les orientations générales du projet. Le rapporteur général et le président de la commission des finances prennent ensuite la parole. Les parlementaires peuvent ensuite prendre la parole.



**Attention :** Avant, après ou au cours de cette phase, des motions de procédure peuvent être adoptées par les Assemblées, en vue de suspendre les débats ou de rejeter le texte.

b) Vote sur l'article liminaire

Si la parole est demandée à cette occasion, les débats portent alors sur l'article lui-même.

c) Discussion sur les autres articles de la première partie

Pour les autres articles, les débats ne portent en revanche que sur les amendements proposés par les membres de l'Assemblée concernée.

Ceux-ci ont pour objet : soit de modifier les articles présents dans le projet initial, y compris dans le sens d'une suppression ; soit de créer de nouveaux articles.

À l'issue des débats l'amendement est adopté ou rejeté.

d) Vote de la première partie

Lorsque l'ensemble des articles a été examiné, la première partie du PLF fait l'objet d'un vote d'ensemble.

e) Discussion sur la seconde partie

Les modifications ne peuvent alors porter que sur les dispositions de la seconde partie du PLF, sous réserve des modifications de la première partie qui sont rendues nécessaires par les modifications de la seconde.



**Attention :** Pour rappel, la seconde partie du PFL ne peut pas être discutée avant que la première partie n'ait été adoptée.

f) Vote sur l'ensemble du PLF

Enfin, le PLF fait l'objet d'un vote d'ensemble.

## B) Un pouvoir limité

Tant le pouvoir d'amendement (1) que le pouvoir de vote du Parlement (2) sont limités par la Constitution.

### 1) La limitation du pouvoir d'amendement

L'**article 40 de la Constitution** prévoit deux limites au pouvoir d'amendement du Parlement.

a) L'interdiction de la diminution « des ressources publiques »

Tout amendement qui réduirait les ressources publiques, considérées dans leur ensemble, est irrecevable.



**Attention :** Cette modalité d'appréciation a des répercussions importantes. Ainsi, il en résulte en particulier que les parlementaires peuvent proposer une diminution ou une perte de ressources en contrepartie de l'augmentation d'une autre ressource : on parle de compensation entre ressources, ou encore de « gage ». Ce procédé est cependant subordonné à 3 conditions (**Cons. const., 2 juin 1976, n° 76-64**

**DC) :**

- Le gage doit être précisément chiffré ;
- Il doit bénéficier aux personnes dont la ressource a été diminuée ;
- La compensation doit être immédiate, c'est-à-dire, qu'elle s'opère sans que le bénéficiaire soit contraint d'avoir recours à des ressources de trésorerie.

La diminution est appréciée par rapport au seuil le plus favorable qui résulte soit du droit en vigueur, soit du projet de loi.



**Exemple :** Si le PLF prévoit de rehausser le taux effectif d'une imposition afin de porter les recettes correspondantes de 500 millions à 600 millions, les parlementaires peuvent proposer une baisse de recettes globales de 100 millions au plus. La baisse des recettes, en effet, doit ici être appréciée au regard du droit existant, qui est plus favorable que le projet de loi.

Les diminutions dont l'adoption est prohibée prennent par ailleurs des formes variées : il peut s'agir d'allègements d'impôts, de nouvelles exonérations ou encore d'abattements d'assiette.

#### b) L'interdiction de créer ou d'aggraver « une charge publique »

Cette fois-ci, la création ou l'aggravation ne peut pas être appréciée à l'échelle des charges considérées dans leur ensemble : la création ou l'aggravation s'apprécie charge par charge.

Il en résulte qu'une charge ne peut être aggravée, même si cette diminution est compensée par la diminution d'une autre charge ou par l'augmentation des ressources publiques (**Cons. const., 28 déc. 1985, n° 85-203 DC**).

Pour le reste, la création ou l'aggravation doit être appréciée au seuil le plus favorable qui résulte soit du droit existant, soit du projet de loi de finances.

qui soit augmentent les ressources, soit en préservent le niveau global, en procédant par compensation.

## 2) La limitation du pouvoir de vote

### a) Le vote bloqué

Aussi bien devant l'AN que devant le Sénat, le gouvernement peut demander à ce que tout ou partie du PLF fasse l'objet d'un seul et unique vote d'ensemble, en ne retenant que les amendements proposés ou acceptés par le gouvernement (**Constitution, art. 44**).

Le gouvernement ne met pas en jeu sa responsabilité à cette occasion.

### b) Le « 49.3 »

Devant l'Assemblée nationale, le gouvernement peut également mettre en œuvre la procédure prévue au **3e alinéa de l'article 49 de la Constitution**.

Après en avoir informé l'Assemblée, les députés disposent d'un délai de 24 heures pour déposer une motion de censure qui doit être votée dans les 48 heures suivant le dépôt.

Si cette motion est adoptée, le gouvernement est renversé et le texte est réputé avoir été rejeté.

Dans le cas inverse, le texte, même s'il n'a jamais été débattu, est réputé adopté par l'AN ; les débats se poursuivent alors au Sénat.

En pratique, les parlementaires, qui appartiennent pour la plupart au même camp politique que le gouvernement, sont réticents à renverser le gouvernement ; cette procédure est donc particulièrement efficace.



**À retenir :** Le gouvernement a le pouvoir de balayer les éventuelles objections des parlementaires, soit en les forçant à procéder à un vote global (vote bloqué), soit en les poussant à renoncer à leur droit de vote (**article 49.3**).