

I. Le nécessaire examen préalable du projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année (PLRG) et du projet de loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale (PLACSS)

1. Des textes qui ont le caractère de loi de finances ou de loi de financement de la sécurité sociale

La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) prévoit, dans son article 1<sup>er</sup>, que la loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année (LRG) a le caractère de loi de finances. L'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale prévoit pour sa part que la loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale (LACSS) a le caractère de loi de financement de la sécurité sociale (LFSS).

Concrètement, cela signifie que ces projets de loi sont discutés selon des modalités particulières, prévues à l'article 42 de la Constitution : ce sont les projets déposés par le Gouvernement qui sont discutés en séance et non les textes adoptés en commission ; et les délais prévus au 3<sup>e</sup> alinéa<sup>1</sup> de l'article 42 ne s'appliquent pas, à l'instar des projets de loi pour lesquels le Gouvernement décide de la procédure accélérée. Cela signifie également qu'ils sont inscrits à l'ordre du jour par priorité à la demande du Gouvernement, en vertu de l'article 48 de la Constitution, y compris lors des semaines d'initiative parlementaire ou de contrôle.

Néanmoins, le Conseil constitutionnel est venu préciser que les délais prévus à l'article 47 de la Constitution<sup>2</sup> ne s'appliquaient pas aux lois de règlement, compte tenu de leur caractère rétrospectif et du fait que leur adoption apparaît de toute évidence moins urgente. Il a ainsi jugé que « *la nécessité à laquelle ces règles [en matière de délais] répondent ne saurait être invoquée quand il s'agit de lois de règlement* »<sup>3</sup>. Suivant le même raisonnement, il a considéré que le Premier ministre ne pouvait régulièrement demander la réunion d'une commission mixte paritaire sur un projet de loi de règlement si la procédure accélérée n'avait pas été préalablement engagée<sup>4</sup>. Il est fort probable que, si le Conseil constitutionnel avait à se prononcer sur le sujet, il jugerait également non applicables aux PLRG et PLACSS les délais prévus aux articles 47 et 47-1 de la Constitution.

Les lois organiques précisent les dispositions obligatoires que doivent contenir ces projets de loi (articles 37 de la LOLF pour le PLRG et L.O. 111-3-13 pour le PLACSS).

2. Des textes sur lesquels les assemblées doivent avoir délibéré avant que puissent être mis en discussion les projets de loi de finances et de loi de financement de la sécurité sociale initiaux de l'année

<sup>1</sup> La discussion en séance, en première lecture, d'un projet ou d'une proposition de loi ne peut intervenir, devant la première assemblée saisie, qu'à l'expiration d'un délai de six semaines après son dépôt. Elle ne peut intervenir, devant la seconde assemblée saisie, qu'à l'expiration d'un délai de quatre semaines à compter de sa transmission.

<sup>2</sup> Si l'Assemblée nationale ne s'est pas prononcée en première lecture dans le délai de vingt 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 (la procédure accélérée, qui permet de convoquer une commission mixte paritaire après une seule lecture dans chaque assemblée).

<sup>3</sup> 83-161 DC, 19 juillet 1983, cons. 3.

<sup>4</sup> 85-190 DC du 24 juillet 1985.

L'article 41 de la LOLF prévoit que le projet de loi de finances de l'année ne peut être mis en discussion devant une assemblée avant le vote par celle-ci, en première lecture, sur le projet de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année afférent à l'année qui précède celle de la discussion dudit projet de loi de finances.

L'article L.O. 111-7-1 du code de la sécurité sociale prévoit que le projet de loi de financement de l'année (PLFSS) ne peut être mis en discussion devant une assemblée avant l'adoption de la loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale (LACSS) afférente à l'année qui précède celle de la discussion dudit projet de loi de financement. Le Conseil Constitutionnel<sup>5</sup> a précisé le 10 mars 2022 qu'il suffit que le PLACSS ait été examiné pour que soit mis en discussion le PLFSS. Ainsi, le PLACSS de l'année 2022, qui avait été rejeté par les deux assemblées avant que le PLFSS pour 2023 soit mis en discussion, répondait bien à la condition posée par l'article L.O. 111-7-1.

Il demeure une interrogation quant à l'interprétation de la notion de mise en discussion du PLF ou du PLFSS dans une assemblée. S'agit-il du début de l'examen en commission ou en séance publique ? La mise en discussion semble devoir être interprétée comme le fait qu'un texte soit appelé en séance publique, indépendamment de son examen préalable en commission. Cette lecture est confortée par le fait que tant pour le PLF que pour le PLFSS, c'est le texte déposé par le Gouvernement qui est examiné en séance publique et non le texte adopté par la commission. La discussion en commission est importante – ne serait-ce que parce que des amendements qui y sont adoptés sont déposés ensuite en séance au nom de la commission – mais n'a aucune conséquence sur le contenu du texte discuté en séance publique. Cette lecture semble également confortée par le fait que les délais prévus par la Constitution concernant la mise en discussion des textes ne concernent que la séance publique<sup>6</sup>. C'est aussi la lecture des services de l'Assemblée nationale comme du Sénat.

Cette année, le PLRG et le PLACSS pourraient donc être examinés, soit lors d'une session extraordinaire fin septembre, soit au début de la session ordinaire en octobre, avant la mise en discussion du PLF et du PLFSS. Dans la mesure où il s'agit d'une simple approbation des comptes, leur examen en période de gestion des affaires courantes nous semble possible.

A noter néanmoins une différence importante entre le PLRG et le PLACSS : si le PLF peut être discuté à l'Assemblée avant que le Sénat n'ait commencé à examiner la loi de règlement<sup>7</sup>, ce n'est pas le cas du PLACSS qui doit avoir été examiné par les deux assemblées – et non pas uniquement par l'Assemblée nationale – avant que le PLFSS puisse être mis en discussion à l'Assemblée nationale<sup>8</sup>.

Pour le PLRG, l'article 46 de la LOLF prévoit un dépôt au plus tard avant le 1<sup>er</sup> mai de l'année suivant celle de l'exécution du budget auquel il se rapporte. Cette année, le PLRG avait été déposé à l'Assemblée le 17 avril 2024 et avait été rejeté en commission le 29 mai. L'article LO111-6 prévoit pour sa part que le PLACSS, y compris les annexes, soit déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale avant le 1<sup>er</sup> juin de l'année suivant celle de l'exercice auquel il se rapporte. Cette année, le PLACSS avait été déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale le 31 mai 2024.

<sup>5</sup> Décision n° 2022-836 DC du 10 mars 2022.

<sup>6</sup> Article 42 : « La discussion en séance, en première lecture, d'un projet ou d'une proposition de loi ne peut intervenir, devant la première assemblée saisie, qu'à l'expiration d'un délai de six semaines après son dépôt. »

<sup>7</sup> Article 41 de la LOLF.

<sup>8</sup> Il est probable que cet écart de rédaction ne soit pas délibéré et pas évident que le CC censurerait le PLFSS si le PLACSS avait seulement été voté à l'AN préalablement. Mais par sécurité il vaut mieux évidemment s'en tenir à la lettre du texte.



Les textes n'ayant pu être examinés en séance à l'Assemblée avant la dissolution, ils ont dû de nouveau faire l'objet d'un examen en Conseil des ministres, le 16 juillet dernier, et ont été déposés le 18 juillet sur le bureau de l'Assemblée nationale avec engagement de la procédure accélérée. Dans la mesure où les textes ont été redéposés à l'identique, ils n'ont pas été soumis à un nouvel avis du Conseil d'Etat, du Haut Conseil des finances publiques (HCFP) ni d'une nouvelle saisine des caisses<sup>9</sup>.

### **3. Un examen à l'automne qui nécessitera le dépôt d'amendements du Gouvernement pour actualiser les articles liminaires**

Il sera sans doute nécessaire d'amender, à l'automne en séance publique, les articles liminaires du PLRG et du PLACSS. En effet, les dispositions figurant dans les textes examinés en Conseil des ministres pour l'année 2023 reposent sur les chiffres Insee de mars dernier. Or de nouvelles prévisions ont été publiées en mai et le seront à nouveau en août, ce qui nécessitera une actualisation des données figurant dans les articles liminaires (si ce n'est celles concernant le solde dans les deux textes, au moins de la part des recettes et des dépenses en pourcentage du PIB).

Si une telle actualisation n'était pas faite, l'opposition pourrait remettre en cause la sincérité du débat parlementaire devant le Conseil constitutionnel, qui examinerait alors si la non-actualisation des données caractérise une intention de fausser l'exigence d'« *exactitude des comptes* »<sup>10</sup>.

Encore faudrait-il pour cela que les textes ne soient pas purement et simplement rejetés.

### **4. La saisine du Haut Conseil des finances publiques (HCFP) à l'automne : une question d'opportunité politique et non de nécessité juridique**

L'article 62 de la LOLF prévoit qu'en vue du dépôt du PLRG, le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) rend un avis identifiant, le cas échéant, les écarts importants que fait apparaître la comparaison des résultats de l'exécution de l'année écoulée avec les prévisions et les orientations pluriannuelles de solde structurel définies dans la loi de programmation des finances publiques.

Devenu caduc après la dissolution de l'Assemblée nationale, le PLRG a été présenté à nouveau lors Conseil des ministres du 16 juillet dans des termes strictement identiques, ce qui rendait sans objet une nouvelle saisine du Conseil d'Etat ou du HCFP. Les termes de l'article 62 de la LOLF ne visant que le dépôt du texte, le Gouvernement ne sera donc pas tenu de saisir à nouveau le HCFP lorsqu'il déposera un amendement modifiant les chiffres. Dans l'hypothèse où un écart substantiel sur le solde apparaîtrait, ce qui ne semble pas devoir être le cas d'après les informations recueillies auprès de la direction du Budget (a priori, comme indiqué ci-avant, la part des recettes et des dépenses de l'Etat en pourcentage du PIB serait amenée à changer mais le solde ne serait pas modifié, même après prise en compte des nouveaux chiffres de l'Insee), le fait de ne pas avoir saisi à nouveau le HCFP pourrait toutefois être critiqué par l'opposition.

La LOLFSS ne prévoit pas de saisine du HCFP sur le PLACSS.

<sup>9</sup> La direction de la sécurité sociale (DSS) a reçu jusqu'à présent les avis expresses (sur la saisine de juin) des caisses suivantes : CATMP, CNAM, CNAV, CPSTI, UNOCAM. La DSS ne sait pas à l'heure actuelle quand le texte sera examiné par la CNAF, l'UNCAM et la CCMSSA. L'ACOSS l'examinera ce vendredi ou fin août ; la CNSA fin août. L'absence d'avis remis avant l'examen du texte n'a aucune conséquence sur le plan juridique.

<sup>10</sup> « Le principe de sincérité n'a pas la même portée s'agissant des lois de règlement et des autres lois de finances ; dans le cas de la loi de finances de l'année, des lois de finances rectificatives et des lois particulières prises selon les procédures d'urgence prévues à l'article 45 de la loi organique, la sincérité se caractérise par l'absence d'intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre déterminé par la loi de finances ; la sincérité de la loi de règlement s'entend en outre de l'exactitude des comptes » Décision n° 2009-585 DC du 6 août 2009



## II. Quelle est la nécessité juridique d'adopter un PLF ou un PLFSS avant le 31 décembre 2024 ?

La nécessité d'adopter un PLF est claire puisqu'elle est la traduction du principe constitutionnel de consentement à l'impôt consacré par les articles 13 et 14 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen. Ce principe renvoie à des actes, « *qui mêlent les autorisations (de prélever impôts et taxes, d'engager les dépenses, de recourir à l'emprunt, etc.) et les normes (en particulier fiscales, de prélèvements ou d'affectation de recettes de l'Etat)* »<sup>11</sup>, indispensables au fonctionnement de l'Etat et au financement des services publics.

La question de la nécessité d'adopter un PLFSS, qui se pose avec acuité cette année, est plus complexe. Le Conseil constitutionnel a jugé que l'adoption du PLFSS était nécessaire à la continuité de la vie de la Nation (CC, 29 juil. 2005, n° n° 2005-519 DC, §18). Le texte comprend donc des dispositions dont l'adoption est nécessaire même si leur identification est plus difficile qu'avec le PLF. Le Constituant s'était d'ailleurs posé cette question en 1996, lors de la révision constitutionnelle qui a introduit les lois de financement de la sécurité sociale dans la Constitution.

Dans leurs travaux préparatoires, les parlementaires indiquent que « *le risque de vide juridique ou financier au premier janvier ne se pose pas car même si la loi de financement n'était pas promulguée à cette date, les cotisations continueraient d'être prélevées et les prestations d'être servies aux assurés sociaux* »<sup>12</sup>. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle les parlementaires n'ont pas souhaité introduire, à l'article 47-1 de la Constitution, la disposition qui existe pour les lois de finances et qui permet, en cas de carence du Gouvernement, de demander d'urgence au Parlement l'autorisation de percevoir les impôts et d'ouvrir par décret les crédits se rapportant aux services votés.

A l'époque, les parlementaires ne semblent pas avoir identifié la nécessité d'adopter avant le 31 décembre la disposition autorisant l'Urssaf Caisse nationale (ex. ACOSS) à emprunter sur les marchés. La problématique de l'emprunt se posait en effet avec beaucoup moins d'acuité en 1996 qu'aujourd'hui.

L'Urssaf Caisse nationale est un établissement public à caractère administratif (EPA) créé en 1967. Afin de financer les écarts temporaires de trésorerie et garantir la continuité de notre système de protection sociale, l'Urssaf fait appel au marché monétaire. La LFSS définit le besoin en financement annuel, c'est-à-dire le montant maximum des emprunts sur l'année civile que peut effectuer l'Urssaf Caisse nationale. En 2024, pour répondre à ses besoins de financement, le plafond d'emprunt autorisé a été fixé à 45 milliards d'euros. Il s'agit d'une disposition obligatoire des lois de financement de la sécurité sociale, comme le prévoit l'article LO111-3-4<sup>13</sup> du CSS.

C'est la seule disposition des lois de financement de la sécurité sociale indispensable à la continuité de la vie de la Nation, bien qu'un grand nombre d'autres dispositions soient importantes et gagneraient également à être adoptées. On peut citer, à titre d'exemple, la fixation du montant de la clause de sauvegarde (montants M et Z, définis annuellement et qui pourraient représenter plus d'un milliard

<sup>11</sup> La Constitution commentée, article 47, p237.

<sup>12</sup> Rapport n° 188 (1995-1996) de M. Patrice GÉLARD, fait au nom de la commission des lois, déposé le 31 janvier 1996

<sup>13</sup> Dans sa partie comprenant les dispositions relatives aux recettes et à l'équilibre général pour l'année à venir, la loi de financement de l'année [...] arrête la liste des régimes obligatoires de base et des organismes concourant à leur financement habilités à recourir à des ressources non permanentes, ainsi que les limites dans lesquelles leurs besoins de trésorerie peuvent être couverts par de telles ressources.



### III. Les procédures spécifiques d'adoption des PLF et PLFSS

1. Si le Parlement ne se prononce pas dans les temps sur le texte que le Gouvernement a déposé dans les délais prévus par la Constitution, alors le Gouvernement peut mettre en œuvre son projet par ordonnance

Les articles 47 et 47-1 de la Constitution prévoient que si l'Assemblée nationale ne s'est pas prononcée en première lecture dans le délai de quarante jours (vingt jours pour les PLFSS) après le dépôt d'un projet, le Gouvernement saisit le Sénat qui doit statuer dans un délai de quinze jours. Si le Parlement ne s'est pas prononcé dans un délai de soixante-dix jours (cinquante jours pour les PLFSS), les dispositions du projet peuvent être mises en œuvre par ordonnance.

Le Gouvernement n'a pas l'obligation de recourir à une ordonnance si les délais globaux sont dépassés. Le Conseil constitutionnel a très tôt indiqué que cette mise en vigueur par ordonnance n'était qu'une « possibilité » (décision n° 71-43 DC, 17 juin 1971). Aussi, dans sa décision n° 86-209 DC, le Conseil Constitutionnel a jugé que le délai intermédiaire laissé à l'Assemblée n'avait pas obligatoirement à être sanctionné par le Gouvernement, à condition que cela n'empêche pas le Sénat de disposer du temps prévu pour délibérer (décision n° 86-209 DC du 3 juillet 1986). De même, il a admis que le Sénat puisse bénéficier d'un temps supplémentaire dès lors que cette prolongation n'affecte pas la poursuite de la navette du texte qui doit normalement intervenir avant l'expiration du délai de 50 ou 70 jours (décision n° 99-422 DC).

La possibilité pour le Gouvernement de prendre une telle ordonnance n'a jamais été mise en œuvre, ni pour les lois de finances, ni pour les lois de financement de la sécurité sociale. Aussi, la forme de ces ordonnances et leur régime contentieux est incertain.

S'agissant d'abord de la forme et de la procédure, il résulte du premier alinéa de l'article 13 que « *le Président de la République signe les ordonnances et les décrets délibérés en Conseil des ministres* », ce dont on peut déduire qu'une telle ordonnance serait prise par le Président de la République, sans doute sur le rapport du Premier ministre et du ministre chargé du budget. Il convient de relever que, contrairement aux articles 38, 74-1 et 92, il n'est pas précisé expressément à l'article 47 que l'ordonnance budgétaire doit être prise en Conseil des ministres et après avis du Conseil d'Etat, ce qui laisse entendre que l'on peut se dispenser à tout le moins de la seconde contrainte procédurale<sup>14</sup> dès lors qu'*a fortiori* le Conseil d'Etat se sera nécessairement déjà prononcé sur le contenu de ces ordonnances au moment de l'examen du texte initial.

C'est directement de la Constitution que le Gouvernement tire une habilitation à adopter le budget par ordonnance, de sorte qu'aucune loi d'habilitation n'a à être votée avant son adoption et qu'aucune ratification parlementaire n'est exigée ensuite.

S'agissant du contenu de l'ordonnance, les termes des articles 47 et 47-1 (« *les dispositions du projet peuvent être mis en œuvre par ordonnance* ») indiquent qu'il doit impérativement s'agir du même texte que celui qui avait été soumis au Parlement. La question se pose de savoir si les amendements qui auraient été adoptés à la fois par l'Assemblée nationale et par le Sénat pourraient être intégrés au

<sup>14</sup> P. Amselek, *Le budget de l'Etat sous la Ve République*, page 515.



projet adopté par ordonnance<sup>15</sup>. La lecture la plus sécurisante, sur le plan juridique, de la Constitution conduit cependant fermement<sup>16</sup> à penser que c'est bien le projet initial du Gouvernement et lui seul qui peut être mis en œuvre par la voie d'une ordonnance, donc sans amendement mais comprenant les dispositions qui se rattachent non seulement au domaine obligatoire ou réservé mais également au domaine facultatif des lois de finances et de financement de la sécurité sociale<sup>17</sup>.

Tout laisse à penser que ces ordonnances relèveraient, comme celles de l'article 38 (CE, ass., 16 déc. 2020, Féd. CFDT Finances, n° 44258, A), d'un recours pour excès de pouvoir devant le Conseil d'Etat, et pourraient faire l'objet, dans le cadre de ce recours, d'une question prioritaire de constitutionnalité devant le Conseil constitutionnel. Il est très probable que le Conseil d'Etat n'y voit pas un acte de Gouvernement<sup>18</sup>.

Si ne figurent dans l'ordonnance que des dispositions relevant des domaines obligatoire et exclusif des lois de finances et de financement de la sécurité sociale, alors l'intérêt à agir permettant la saisine du Conseil d'Etat sera difficile à démontrer, même si le Conseil d'Etat pourrait vouloir – à rebours de son approche traditionnelle – reconnaître une place particulière aux parlementaires en la matière, eu égard à l'objet très particulier de l'ordonnance. Il semble également difficile d'imaginer quels droits ou libertés que la Constitution garantit pourraient être mis en cause, donnant ainsi matière à une QPC. En revanche, si sont intégrées les dispositions relevant du domaine facultatif dans l'ordonnance, ce qui permettrait plus facilement à un justiciable de justifier d'un intérêt à agir à son encontre, le Conseil d'Etat se reconnaîtrait vraisemblablement compétent de manière plus large pour transmettre une QPC au Conseil constitutionnel, contrôler le surplus de la constitutionnalité de l'ordonnance et sa conventionnalité mais aussi, du fait de sa nature réglementaire, sa conformité aux principes généraux du droit. Au titre de son contrôle de la constitutionnalité de l'ordonnance hors droits et libertés que la Constitution garantit, le Conseil d'Etat examinerait assurément si les conditions de mise en œuvre de l'article 47 sont remplies, c'est-à-dire si le délai de 70 jours a bien expiré et si l'ordonnance reprend la teneur du PLF initial. Il contrôlerait sans doute aussi, comme le fait le Conseil constitutionnel pour les lois financières, la conformité de l'ordonnance aux principes d'annualité, d'unité, d'universalité de spécialité et de sincérité budgétaire. Il ferait enfin la chasse aux cavaliers budgétaires, quoique sans doute sans le relever d'office comme le Conseil constitutionnel.

En tout état de cause, toute loi de finances ou de financement rectificative ou d'approbation des comptes pourrait sans doute être considérée comme donnant rétroactivement pleine valeur législative

<sup>15</sup> P. Amselek indique ainsi qu'en cas d'absence d'adoption du PLF dans les délais impartis, le Gouvernement est seulement « *habilité à donner d'office force exécutoire à ce projet* », ce qui a pour conséquence qu'« *il ne peut notamment prendre sous forme d'ordonnance n'importe quelle décision budgétaire aux lieu et place du Parlement mais seulement faire entrer en vigueur le projet même qui a été déposé, qui était examiné par les Assemblées, modifié, le cas échéant, par les amendements adoptés par elles* » (Le budget de l'Etat sous la Ve République, p. 509).

<sup>16</sup> Outre la lettre des textes (article 41 LOLF et L0 111-7 CSS), on relèvera que quand il est prévu de tenir compte des amendements déjà adoptés lors de la mise en œuvre de certaines procédures, c'est toujours sur mention expresse de la Constitution ou de la loi organique. (ex : couperets, alinéa précédent de l'article 41 LOLF ou article 49-3)

<sup>17</sup> Même si certains juristes considèrent qu'il serait moins risqué, eu égard à l'incertitude sur les modalités de contestation contentieuse de ce type d'acte, de ne se limiter qu'aux dispositions se rapportant au domaine obligatoire des lois de finances et de financement, au sens de la LOLF et de la LOLFSS, et, éventuellement, à leur domaine exclusif.

<sup>18</sup> Le CE se reconnaît déjà compétent pour connaître des décrets de répartition des crédits (par ex. CE, 28 mai 1948, Sieur Flé, p. 236) ou des décrets d'avance (CE, 11 déc. 2016, Courson, n° 400910, B).



à l'ordonnance budgétaire, conduisant ainsi le Conseil d'Etat à rejeter le recours contre lequel il pourrait être saisi.

**2. Si le Gouvernement n'est pas en mesure de déposer dans les temps un projet de loi de finances et un projet de loi de financement de la sécurité sociale alors le scénario à privilégier serait l'adoption d'une première partie de PLF avant la mise en place des services votés**

a) Dans le cas où le Gouvernement a déposé le PLF trop tard sur le bureau de l'AN, à tel point que le délai de 70 jours est voué à expirer après le 31 décembre (ou juste avant si l'on tient compte de la possibilité de saisir le CC), il dispose d'une double corde de rappel :

- Il peut d'abord – et même doit probablement commencer, sauf impossibilité majeure, par - demander avant le 11 décembre à l'AN un vote séparé sur l'ensemble de la première partie et la transmission du « PJL partiel » (sans sa seconde partie) au Sénat selon la procédure d'urgence (1° de l'art. 45 LOLF). C'est ce qui a été fait une fois en 1962, année où la censure du gouvernement Pompidou I suivie de la dissolution de l'AN le 5 octobre n'avait pas permis le dépôt du PLF en temps utile.
- S'il ne l'a pas fait ou s'il l'a fait mais n'a pas obtenu l'accord de l'AN, il peut déposer avant le 19 décembre un « PJL spécial » l'autorisant seulement à percevoir les recettes jusqu'au vote de la LFI (2° de l'art. 45 LOLF). Cela n'a encore jamais été mis en œuvre.

Le Gouvernement ouvre ensuite par décret les « crédits se rapportant aux services votés » (art. 47, 4ème al. Constitution) soit après la promulgation du PJL partiel réduit à la première partie de la LF, soit après la promulgation de la loi spéciale (art. 45, 5ème al. LOLF). Ces crédits représentent le minimum « 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 » et ne peuvent excéder le montant de ceux votés dans la précédente LF (7ème al.).

La discussion parlementaire soit sur la seconde partie subsistante soit sur le PLF dans son ensemble se poursuit en parallèle dans les conditions de droit commun (6ème al.). Ces procédures d'urgence n'ont donc qu'un caractère provisoire, le temps que se poursuive l'examen – selon la procédure ayant abouti – de la 2° partie du PLF ou de l'ensemble du PLF.

b) Qu'est-ce qui est considéré comme étant un dépôt tardif par le Gouvernement ?

L'article 39 de la LOLF et l'article LO111-6 du CSS prévoient que le projet de loi de finances et le projet de loi de financement de l'année, y compris les annexes, doivent être déposés sur le bureau de l'Assemblée nationale au plus tard le premier mardi d'octobre (soit, cette année, le 1<sup>er</sup> octobre).

La LOLF prévoit en effet à ses articles 50, 51 et 52 une liste d'annexes « générales » qui doivent être déposées, aux termes du second alinéa de l'article 39 LOLF, « avant le début de l'examen du projet de loi de finances de l'année en séance publique à l'Assemblée nationale »<sup>19</sup>. L'article L.O. 111-4-1 du code de la sécurité sociale prévoit 10 annexes qui doivent être déposées conjointement au PLFSS.

<sup>19</sup> Le projet de loi de finances pour 2024 s'est traduit par le dépôt à l'Assemblée nationale de 94 documents représentant 15 242 pages ! Parmi les annexes au PLF les plus emblématiques, on peut citer le rapport sur la situation et les perspectives économiques, sociales et financières de la nation (« RESF ») prévu à l'article 50, qui permet notamment de vérifier le respect des engagements européens de la France, donne une perspective consolidée de la trajectoire des finances publiques pour au moins les quatre années suivant celle du dépôt du PLF et auquel sont annexés les rapports sur les comptes de la Nation. L'article 51 LOLF dresse une liste très fournie d'annexes sur les impositions, la maquette budgétaire, les programmes annuels de performance (PAP) de chaque programme et comptes spéciaux ou les rapports sur les « voies et moyens ». Enfin, l'article 52 prévoit



A ces annexes déposées de façon contemporaine au PLF, s'ajoute le rapport prévu à l'article 48 LOLF, aux termes duquel le Gouvernement présente, avant le 15 juillet, les plafonds de crédits envisagés pour l'année à venir pour chaque mission du budget général (le fameux « tiré-à-part ») ainsi que la liste des missions, programmes et des indicateurs de performance envisagés pour l'année suivante.

Dans les faits, et selon une pratique constante, les délais prévus aux articles 47 et 47-1 de la Constitution courent à partir du lendemain de l'envoi de la lettre du secrétariat général du Gouvernement récapitulant les annexes au projet de loi de finances ou de financement à examiner. Cette méthode a été initiée il y a trente ans afin de permettre à la fois un dépôt du PLF et du PLFSS le plus tôt possible à l'automne et l'enchâssement dans les délais prévus de l'examen de ces deux textes par le Parlement, en donnant quelques jours de plus d'examen au Parlement que ceux prévus par la Constitution. Il s'agit d'une pratique à laquelle les assemblées sont attachées<sup>20</sup>.

Le Conseil constitutionnel n'a pas explicitement jugé la validité de ce mode de computation des délais mais a en revanche jugé de façon constante depuis 2001 qu'un « éventuel retard dans le dépôt de tout ou partie de ces annexes ne saurait faire obstacle à l'examen du projet de loi de finances de l'année. La conformité de la loi de finances à la Constitution serait alors appréciée au regard tant des exigences de continuité de la vie nationale que de l'impératif de sincérité qui s'attache à l'examen des lois de finances pendant toute la durée de celui-ci »<sup>21</sup>.

Il est donc probable que le Conseil constitutionnel considère qu'à partir du moment où l'Assemblée nationale et le Sénat ont eu suffisamment de temps pour examiner le texte (au moins les délais prévus par les articles 47 et 47-1 de la Constitution), alors le texte n'a pas été déposé tardivement.

En résumé, il semble :

- que le PLF et PLFSS pourraient être déposés après le 1<sup>er</sup> octobre 2024, à condition que leur dépôt soit fait à une date permettant encore le respect des délais constitutionnels sans léser une assemblée par rapport à une autre, soit avant le 15 octobre pour le PLF et avant le 3 novembre pour le PLFSS (en gardant une semaine d'examen pour le Conseil constitutionnel<sup>22</sup>) ;
- que ces délais (15 octobre et 3 novembre) valent également pour le dépôt des annexes, du moins les plus importantes, c'est-à-dire celles mentionnées dans la lettre du secrétariat général du Gouvernement, mentionnée ci-avant, faisant courir les délais constitutionnels. Pour le PLFSS, il s'agit de l'ensemble des annexes prévues par la LOLFSS mais pour le PLF, il s'agit d'une liste restreinte d'annexes (excluant les jaunes et les oranges)<sup>23</sup>. Il faudrait néanmoins idéalement que l'ensemble des annexes, ou leur très grande majorité, soient déposées avant le début de l'examen du texte en séance, ce qui ne semble pas poser de difficulté aux administrations. Ainsi, la direction du Budget considère que la préparation d'un texte même dans l'urgence n'empêcherait pas les

depuis la réforme organique de 2021 un rapport sur la situation des finances publiques locales et les transferts entre l'Etat et les collectivités.

<sup>20</sup> Le rapport de la commission des Finances de l'Assemblée nationale relève ainsi que « depuis le milieu des années 1990, le point de départ du délai d'examen repose sur l'envoi par le Gouvernement d'une lettre du secrétaire général du Gouvernement au président de l'Assemblée nationale qui, « en complément de dépôt », dresse la liste de toutes les annexes ayant un caractère obligatoire. Les délais constitutionnels commencent à courir le lendemain de la date de cette récapitulation ».

<sup>21</sup> Décision 2021-831 DC, 23 décembre 2021

<sup>22</sup> La publication début janvier de la loi de finances de l'année poserait des difficultés sur le terrain de la rétroactivité des recettes fiscales

<sup>23</sup> Cette pratique fait l'objet de discussions chaque année avec la direction du budget qui considère que l'ensemble des annexes, jaunes et oranges compris, devraient figurer dans la lettre du secrétaire général du Gouvernement adressée au président de l'Assemblée.



administrations de produire en parallèle la très grande majorité des annexes demandées (RESF, « voies et moyens », PAP pour chaque mission qui informe sur la justification au premier euro de l'utilisation des crédits dans chaque programme...). Et en tout état de cause, dans l'hypothèse où une annexe venait à manquer, le Conseil constitutionnel a déjà jugé que la loi n'était pas entachée d'inconstitutionnalité<sup>24</sup> pour autant ;

- même dans l'hypothèse où, pour le PLF, la date du 15 octobre serait dépassée, la lecture combinée de l'article 47 al. 4 et de l'article 45 LOLF (voir *infra*) laisse penser qu'un dépôt du PLF jusqu'au 11 décembre serait possible de façon à ce que la procédure prévue au 1° de l'article, à savoir le vote sur la première partie du PLF, puisse être mise en œuvre.

Néanmoins, afin d'éviter tout risque juridique en la matière, il faudrait, dans la mesure du possible, déposer le PLF et le PLFSS avant le 1<sup>er</sup> octobre 2024, ce qui suppose un passage en Conseil d'Etat le 19 septembre (assemblée générale déjà programmée) et un passage en Conseil des ministres le 25 septembre. Il est préférable de déposer le PLF et le PLFSS tôt sur le bureau de l'Assemblée nationale, quitte à amender le texte par la suite, à condition néanmoins que les amendements les plus significatifs soient déposés à l'Assemblée nationale (selon une jurisprudence ancienne (décision n° 76-73), leur dépôt au Sénat pourrait être considéré comme contraire à la priorité donnée à l'Assemblée nationale dans l'examen des textes financiers [article 39 de la Constitution]).

S'agissant plus spécifiquement des lettres plafonds, que le Premier ministre adresse à l'ensemble des membres du Gouvernement pour fixer les plafonds de crédits et de plafonds d'emploi qui seront ouverts dans le cadre du PLF ainsi qu'un certain nombre d'orientations, il convient de noter qu'elles ne sont pas prévues par la LOLF et relèvent de la pratique administrative. Elles sont évoquées dans le cadre des circulaires de la direction du Budget qui organisent pour l'année les différentes étapes de la procédure budgétaires. Si elles sont un moment clé de cette dernière, lorsqu'elle se déroule de façon habituelle, puisqu'elles viennent conclure la phase d'arbitrage interministérielle et sont supposées arrêter la répartition des crédits par ministères, elles ne sont toutefois pas une obligation et ne sont, en tout état de cause, pas rendues publiques. Il n'y a par ailleurs aucun délai particulier et la pratique usuelle d'une signature par le Premier ministre des lettres plafonds autour du 14 juillet n'a pas toujours été suivie (signature le 8 août en 2022, le 3 août en 2023).

### 3. Si le Parlement rejette le PLF, aucune procédure n'est prévue par la Constitution

#### a) Le cas d'un vote négatif sur l'ensemble ou l'une des parties du PLF

Cette hypothèse n'a pas été explicitement traitée par le Constituant et le législateur organique. Le rejet par les deux assemblées d'un PJJ met en effet définitivement un terme à la navette parlementaire.

Il serait inenvisageable que malgré un vote défavorable des deux chambres sur le texte dont les a saisies le Gouvernement ce dernier puisse l'adopter directement. Les travaux préparatoires de la Constitution l'ont d'ailleurs explicitement exclu<sup>25</sup>. Dans le silence de la Constitution, il faudrait alors s'inspirer, comme cela avait été fait à l'hiver 1979, des autres procédures exceptionnelles prévues par

<sup>24</sup> Décision 90-285 DC, 28 décembre 1990

<sup>25</sup> L'article 47 permet l'adoption du budget par ordonnance lorsque le Parlement ne s'est pas « prononcé » sur le PLF dans le délai de 70 jours ; or, indiquait M. Janot, un des commissaires du gouvernement devant le comité consultatif constitutionnel, « le mot « prononcé » n'a pas le sens d'une acceptation. Si le Parlement a rejeté le projet de budget, il s'est bel et bien prononcé et il n'est pas possible de procéder par voie d'ordonnance » (Travaux préparatoires de la Constitution, Doc. française, 1960, II, p. 56).



la LOLF. Il apparaît difficile, au regard de la nécessité de recommencer le PLF et le PLFSS depuis le début, y compris en recueillant l'avis du HCFP et du CE et en le faisant délibérer en CM, d'escompter une adoption de la première partie du nouveau PLF avant le 11 décembre, comme dans la première hypothèse de dépôt tardif du PLF par le Gouvernement. La solution la plus adaptée serait donc de saisir le Parlement, dans le délai restant avant le 31 décembre, d'un projet de loi spéciale destiné uniquement à autoriser les recettes et d'un projet de loi spéciale autorisant l'Urssaf Caisse nationale à emprunter.

b) Le cas d'un rejet suivant une motion de censure engagée sur le fondement de l'article 49 al. 3 de la Constitution

Ce cas ne s'est jamais produit sous la cinquième République, car une seule motion de censure a été adoptée, en 1962, et elle l'a été au titre du deuxième alinéa de l'article 49 de la Constitution (aussi appelée « motion de censure spontanée ») et non pas au titre de son troisième alinéa (lorsque le Gouvernement décide d'engager sa responsabilité sur un texte).

Si une motion de censure était adoptée au titre de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution, alors le PLF ou le PLFSS serait considéré comme rejeté par l'Assemblée nationale<sup>26</sup> et transmis au Sénat pour examen.

A la suite de la motion de censure, il faudrait suspendre l'examen de l'ensemble du texte au Sénat. D'une part, parce que juridiquement, la poursuite de la présentation de projets de loi devant le Parlement entre difficilement dans le cadre des missions d'un gouvernement démissionnaire (mais n'est pas impossible, même pour les textes financiers, cf. *infra*). Mais surtout parce que sur le plan politique, il est difficile d'imaginer qu'un Gouvernement qui serait tombé sur un texte continue à le défendre au banc dans l'autre assemblée. On imagine mal que le Sénat le souhaite alors que le texte serait voué à faire l'objet d'un nouveau rejet à l'Assemblée nationale.

Une fois le nouveau Gouvernement formé, le Gouvernement aurait plusieurs possibilités. Il pourrait décider de retirer le texte, et ce d'autant plus que le Gouvernement précédent aurait été contraint à démissionner sur ce texte.

Si le Gouvernement ne souhaite pas retirer le texte, il peut toujours demander la poursuite de l'examen du texte<sup>27</sup> au Sénat, et chercher le cas échéant à l'amender.

Le précédent qui se rapproche le plus, dans ses conséquences, du cas où une motion de censure était adoptée à l'Assemblée nationale sur un texte financier est la démission du gouvernement Fillon en 2010. Le samedi 13 novembre 2010 au soir, le Premier ministre François Fillon a remis au Président de la République la démission de son gouvernement. Alors que l'Assemblée nationale ne siégeait pas ce jour-là, le Sénat poursuivait quant à lui l'examen du PLFSS pour 2011. Cette démission a conduit à l'interruption des débats du Sénat. Une fois le nouveau Gouvernement nommé, le courrier du Premier ministre, lu à l'ouverture de la séance du Sénat le lundi 15 novembre, invoquait la « super-priorité » du PLFSS, au titre du troisième alinéa de l'article 48, pour inscrire son examen lundi 15 et mardi 16 novembre, en lieu et place de l'ordre du jour prévu par le Sénat, en particulier l'ordre du jour réservé à un groupe d'opposition. L'examen du texte au Sénat a donc repris avant même la déclaration de

<sup>26</sup> Cela ne résulte pas directement du texte de l'article 49 mais c'est la logique, explicitée par exemple dans la Constitution commentée de G. Carcassonne et Marc Guillaume

<sup>27</sup> A noter qu'il n'est pas possible pour le nouveau Gouvernement de modifier le texte, déjà sur le bureau du Sénat, en envoyant une lettre rectificative. Les lettres rectificatives permettent au Gouvernement de modifier ou de compléter un projet de loi déjà déposé devant le Parlement, mais uniquement avant son examen par la première assemblée saisie.



politique générale du Premier ministre, et avant même que ne se réunisse la Conférence des Présidents (laquelle s'est réunie le lundi 15 au soir). À l'issue de la Conférence des présidents, la séance de questions orales du mardi matin fut maintenue et l'ordre du jour réservé de l'après-midi fut retiré sur la proposition du groupe socialiste qui en était le bénéficiaire, pour être reporté à une date ultérieure. Ainsi, le Sénat admit l'impératif de continuité qui s'exprimait dans le recours à la « super-priorité » tout en préservant ses prérogatives et sa conception de l'ordre du jour partagé<sup>28</sup>.

De ce précédent, on peut conclure qu'il est toujours possible, pour le Gouvernement nouvellement formé, de demander très rapidement la reprise de l'examen prioritaire du texte au Sénat, afin de respecter les délais prévus par la Constitution.

Dans l'hypothèse où la constitution du nouveau Gouvernement prenait du temps et ne permettait plus de respecter les délais constitutionnels, il faudrait appliquer les procédures d'urgence prévues par la Constitution et la LOLF (vote P1 ou à défaut vote loi spéciale et ouverture des crédits par décrets). Il ne serait en effet pas possible, dans un tel cas de figure, de considérer que l'absence de vote d'un PLF dans les délais serait imputable au Parlement et justifierait la prise d'une ordonnance.

**4. Si le Conseil constitutionnel censure la loi de finances ou de financement, la jurisprudence a établi de la nécessité d'en passer par le mécanisme de la loi spéciale et des décrets « services votés »**

Si la LFI a été adoptée par le Parlement dans les délais mais déclarée contraire à la Constitution par le CC, le Gouvernement peut déposer là encore un PJJ spécial l'autorisant à percevoir les impôts jusqu'au vote de la LFI (cette fois y compris après le 19 décembre). Le Gouvernement l'a fait en 1979 après la censure de la LFI (CC, 24 déc. 1979, n° 79-110 DC, §9), en s'inspirant de ce qui était prévu dans le cas d'un dépôt tardif du PLF car l'hypothèse d'une censure constitutionnelle n'avait pas été anticipée dans l'ordonnance organique de 1959.

Le CC a confirmé la conformité à la Constitution de ce parti pris (CC, 30 déc. 1979, n° 79-111 DC, §2). C'est ce précédent que codifie désormais le 4<sup>ème</sup> alinéa de l'article 45 de la LOLF.

Comme dans le cas précédent, les crédits nécessaires sont ouverts par décrets dans les limites de l'exercice précédent et dans l'attente de la promulgation, en début d'exercice, de la LFI.

Si rien n'est actuellement prévu par les textes pour les LFSS, il est probable que l'on puisse s'inspirer de ce qui existe pour les lois de finances et que le Gouvernement puisse déposer un projet de loi spéciale autorisant l'Urssaf Caisse nationale à emprunter.

**5. Les nombreuses contraintes et incertitudes pesant sur la procédure de la loi spéciale**

En application de l'article 47, al. 4, l'article 45 LOLF prévoit donc la possibilité pour le Gouvernement de déposer, avant le 19 décembre, devant l'Assemblée nationale, un projet de loi spéciale l'autorisant à continuer à percevoir les impôts existants jusqu'au vote de la loi de finances de l'année.

La procédure de la loi spéciale a été mise en œuvre à une seule reprise à la suite de la censure par le Conseil constitutionnel du projet de loi de finances pour 1980. Le Gouvernement a dans l'urgence déposé un projet de loi à article unique : « *Jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi de finances pour 1980, la perception des impôts, produits et revenus affectés à l'Etat, aux collectivités territoriales, aux établissements publics et organismes divers habilités à les percevoir, continue d'être effectuée pendant*

<sup>28</sup> Novembre 2010 : changement de gouvernement et ordre du jour parlementaire – Philippe Bachschmidt – Hélène Wulfman – Constitutions 2011. 39.



*l'année 1980, conformément aux lois et règlements Est de même autorisée la perception des taxes parafiscales existantes ».*

L'article 47 de la Constitution dispose que « le Gouvernement demande d'urgence au Parlement l'autorisation de percevoir les impôts et ouvre par décret les crédits se rapportant aux services votés ». L'article 45 de la LOLF précise qu'une loi spéciale autorise le Gouvernement « à continuer à percevoir les impôts existants jusqu'au vote de la loi de finances de l'année » et à prendre des « décrets ouvrant les crédits applicables aux seuls services votés ».

La loi spéciale n'exonère pas le Gouvernement de faire examiner un budget par le Parlement. Dès lors, on peut supposer que le périmètre de la loi spéciale doit être interprété strictement c'est-à-dire comme se bornant à la seule autorisation de lever l'impôt<sup>29</sup>.

Dès lors, certaines dispositions essentielles de la première partie de la loi de finances pourraient ne pas trouver leur place dans une loi spéciale alors même qu'elles sont indispensables pour le fonctionnement minimal de l'Etat et des services publics. Il s'agit en particulier :

- des prélèvements sur les recettes (PSR) de l'Etat au profit des collectivités territoriales<sup>30</sup> et de l'Union européenne (27 Md€) : les PSR ne relèvent pas des crédits mais consistent en une minoration des recettes de l'Etat d'où leur place en première partie des lois de finances ;
- des autorisations d'emprunt de l'Etat qui relèvent du domaine obligatoire et exclusif des lois de finances<sup>31</sup>. Bien que l'autorisation de l'emprunt soit indépendante de l'équilibre du Budget, elle est placée dans la pratique dans le même article<sup>32</sup> mais pourrait relever d'un article distinct.

<sup>29</sup> Dans la loi de finances pour 2024, l'article 1<sup>er</sup> est ainsi rédigé : I. - La perception des ressources de l'Etat et des impositions de toutes natures affectées à des personnes morales autres que l'Etat est autorisée pendant l'année 2024 conformément aux lois et règlements et aux dispositions de la présente loi. II. - Sous réserve de dispositions contraires, la présente loi s'applique :

1° A l'impôt sur le revenu dû au titre de l'année 2023 et des années suivantes ;  
2° A l'impôt sur les sociétés dû au titre des exercices clos à compter du 31 décembre 2023 ;  
3° A compter du 1<sup>er</sup> janvier 2024 pour les autres dispositions fiscales.

<sup>30</sup> Les PSR-CT constituent aujourd'hui l'une des sources majeures de financement des collectivités territoriales : dans la LFI pour 2024, les transferts financiers de l'Etat aux collectivités territoriales s'élevaient à 104,5 Md€, dont 45 Md€ au titre des PSR-CT

<sup>31</sup> Article 34, I-8 de la LOLF

<sup>32</sup> Par exemple, l'article 166 de la loi de finances pour 2024 : « Le ministre chargé des finances est autorisé à procéder, en 2024, dans des conditions fixées par décret :

a) A des emprunts à long, moyen et court termes libellés en euros ou en autres devises pour couvrir l'ensemble des charges de trésorerie ou pour renforcer les réserves de change ;  
b) A l'attribution directe de titres de dette publique négociable à la Caisse de la dette publique ;  
c) A des conversions facultatives et à des opérations de pension sur titres d'Etat ;  
d) A des opérations de dépôts de liquidités auprès de la Caisse de la dette publique, auprès de la Société de prise de participations de l'Etat, auprès du Fonds européen de stabilité financière, auprès du Mécanisme européen de stabilité, auprès des institutions et agences financières de l'Union européenne, sur le marché interbancaire de la zone euro et auprès des Etats de la même zone ; e) A des souscriptions de titres de créances négociables émis par des établissements publics administratifs, à des rachats et à des échanges d'emprunts, à des échanges de devises ou de taux d'intérêt et à l'achat ou à la vente d'options, de contrats à terme sur titres d'Etat ou d'autres instruments financiers à terme ;

3° Le plafond de la variation nette, appréciée en fin d'année et en valeur nominale, de la dette négociable de l'Etat d'une durée supérieure à un an est fixé à 133,9 milliards d'euros ;

4° Le plafond de l'encours total de dette autorisé pour le budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » pour 2024 est fixé à 2,35 milliards d'euros.



La question qui se pose est celle de l'appréciation par le juge constitutionnel d'un éventuel élargissement du périmètre de la loi spéciale à ces dispositions au motif de la continuité de la vie nationale. Pour mémoire, le Conseil constitutionnel évoque de façon constante ce motif soit pour justifier le recours à une procédure non prévue par la Constitution permettant la promulgation d'une loi spéciale en 1979<sup>33</sup>, soit pour se montrer tolérant face au délai de dépôt voire au dépôt tout court de certaines annexes<sup>34</sup>.

Le risque juridique nous paraît pouvoir être pris. D'une part, le recours par le Gouvernement à la procédure de la loi spéciale interviendrait par construction dans une situation d'urgence après qu'il aura tenté de mettre en œuvre la procédure prévue au 1° de l'article 45 C à savoir l'adoption d'une première partie de loi de finances. Dès lors, en adoptant la loi spéciale après avoir rejeté tout autre texte financier précédent, le Parlement manifesterait sa volonté de prendre les mesures d'ordre financier nécessaires pour éviter le blocage du fonctionnement de l'Etat et des services publics. Il serait très difficile pour le Conseil constitutionnel, au regard de l'urgence et d'une collaboration des pouvoirs, de censurer l'intégralité du texte au motif que certaines dispositions ne relèveraient pas d'un périmètre strict. De plus, quand bien même son interprétation du périmètre de la loi spéciale serait restrictive, il aurait toujours la possibilité de ne censurer que les dispositions lui semblant ne pas relever de ce périmètre. A cet égard, il pourrait même distinguer entre certaines dispositions qui entraîneraient un blocage si elles ne devaient pas être prises avant le 1<sup>er</sup> janvier. Ainsi, la disposition sur l'autorisation d'emprunt, compte tenu du caractère indispensable de ce dernier pour le financement des politiques publiques, pourrait-elle trouver auprès du juge une oreille plus attentive que la fixation des PSR au profit des collectivités et de l'UE dont il pourrait être considéré que ces ressources ne soient pas versées tant que le Parlement ne les aura pas adoptées.

**Quid si le projet de loi spéciale est rejeté par le Parlement ou ne peut pas être adopté avant fin 2024 ?**

Dans le cas où le projet de loi spéciale peut être adopté, mais pas avant le 31 décembre, alors il semble envisageable de l'adopter tout début janvier. Comme l'indique une note du SGG, une petite rétroactivité est envisageable mais elle ne peut s'étendre aux mesures répressives.

Dans le cas d'un rejet du projet de loi spéciale par le Parlement, qui n'est prévu par aucun texte, et où il s'agit d'éviter le « shutdown », il faudrait prendre les dispositions nécessaires à la continuité de la vie de la Nation figurant dans le projet de loi spéciale – a priori l'ensemble des dispositions du projet de loi donc – par la voie réglementaire.

---

*Le plafond de l'encours total de dette autorisé pour le budget annexe « Publications officielles et information administrative » pour 2024 est fixé à 0,0 milliard d'euros.*

<sup>33</sup> La rédaction de la décision du 30 décembre 1979 est clairement guidée par la nécessité d'assurer, « de toute évidence » la « continuité de la vie nationale » (alors que la continuité des services publics eût suffi). Le Conseil le fait en ces termes : « 2. Considérant que, dans cette situation et en l'absence de dispositions constitutionnelles ou organiques directement applicables, il appartient, de toute évidence, au Parlement et au Gouvernement, dans la sphère de leurs compétences respectives, de prendre toutes les mesures d'ordre financier nécessaires pour assurer la continuité de la vie nationale ; qu'ils doivent, pour ce faire, s'inspirer des règles prévues, en cas de dépôt tardif du projet de loi de finances, par la Constitution et par l'ordonnance portant loi organique, en ce qui concerne tant les ressources que la répartition des crédits et des autorisations relatifs aux services votés »

<sup>34</sup> Pour mémoire, « la conformité de la loi de finances à la Constitution serait alors appréciée au regard tant des exigences de continuité de la vie nationale que de l'impératif de sincérité qui s'attache à l'examen des lois de finances pendant toute la durée de celui-ci » (2021-831 DC, 23 décembre 2021)



La question pourrait se poser de recourir à une ordonnance ou à un décret. Il semble compliqué de recourir à un décret lorsque le Parlement examine mais rejette le texte, alors même qu'en cas de « carence » du Parlement (délais non respectés), la Constitution prévoit une ordonnance.

#### 6. Les contraintes et incertitudes liées à la notion de services votés en font une solution de très court terme

La mise en œuvre de la procédure des « services votés » nécessite au préalable l'autorisation par un vote (soit de la première partie de la loi, soit de la loi spéciale) mais également le vote d'un budget de l'année dans les meilleurs délais. La procédure n'exonère donc pas le Gouvernement de faire examiner par le Parlement un projet de loi de finances.

Les services votés « *représentent le minimum de crédits 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* » ; « *[i]ls ne peuvent excéder le montant des crédits ouverts par la dernière loi de finances de l'année* »<sup>35</sup>.

L'article 7 de la LOLF définit les crédits à la source des services votés : « *Les crédits ouverts par les lois de finances pour couvrir chacune des charges budgétaires de l'État sont regroupés par mission relevant d'un ou plusieurs services d'un ou plusieurs ministères. [...] Les crédits sont spécialisés par programme ou par dotation* ». La notion de crédit renvoie donc strictement aux crédits budgétaires fixés en seconde partie des lois de finances.

Il existe aujourd'hui une incertitude sur le périmètre des « *crédits se rapportant aux services votés* » pouvant être prévus par décret.

#### L'analyse juridique du conseiller juridique de la direction du Budget

Pour mémoire, antérieurement à la Ve République, les services votés étaient prévus par le décret organique n° 56-901 du 19 juin 1956 déterminant le mode de présentation du budget de l'État. Son article 53 distinguait « les services votés et les autorisations nouvelles ». Il ajoutait : « *les services votés ont fait l'objet d'une approbation antérieure du Parlement et comprennent : a) les charges de la dette publique et les dépenses en atténuation de recette ; b) les dépenses des pouvoirs publics ; c) les frais de fonctionnement des services publics existants ; d) les prestations et contributions des lois ou conventions (...); e) les dépenses résultant de la poursuite des investissements déjà autorisés f) les dépenses sur ressources affectés.* ». A cette définition en forme d'inventaire l'article 33 de l'ordonnance de 59 a substitué une définition générique : « *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.* ».

La jurisprudence du Conseil constitutionnel a paru privilégier un temps une lecture assez stricte de l'article 33 de l'ordonnance de 59 dont il a fait application à deux reprises :

**Dans sa décision n° 74-53 DC du 30 décembre 1974** Loi de finances pour 1975 le Conseil déclare non conformes des dispositions faisant figurer dans les services votés des crédits relatifs à la délégation générale à l'information<sup>36</sup>. Le Conseil a estimé que cette délégation était un organisme nouveau par

<sup>35</sup> Dernier alinéa du 2° de l'article 45 de la LOLF.

<sup>36</sup> L'article 41 de l'ordonnance de 1959 prévoyait que « les dépenses du budget général font l'objet d'un vote unique en ce qui concerne les services votés »



rapport au comité interministériel existant antérieurement et auquel il se substituait. Il n'était donc pas possible d'en assurer le financement au titre de la procédure des services votés qui ne peut s'appliquer qu'en cas de poursuite de l'exécution des services publics dans les conditions qui ont été approuvées l'année précédente par le Parlement.

***Dans sa décision n° 82-154 DC du 29 décembre 1982*** Loi de finances pour 1983, le Conseil a tenu le même raisonnement, tiré des notions de continuité et de reconduction mais cette fois pour valider des dispositions faisant figurer au titre des services votés des crédits pour le Service national d'examen du permis de conduire, ; dont la suspension était projetée mais qui à la date de l'entrée en vigueur de la loi de finances pour 1983 « (...) continuera à fonctionner selon les règles antérieures, c'est-à-dire dans les conditions approuvées pour l'année précédente par le Parlement ».

La portée de ces décisions antérieures à la LOLF est bien sûr indicative <sup>37</sup>. ***Sans s'éloigner de ce socle, l'article 45 comporte une définition spécifique des services votés « au sens du quatrième alinéa de l'article 47 de la Constitution », c'est à dire pour l'application de celui-ci.***

Dans la deuxième partie consacrée aux dépenses, la LOLF a remplacé le vote des services votés puis des mesures nouvelles par un vote "au premier euro", soit un vote de l'ensemble des crédits de chaque mission. Toutefois la rédaction de l'article 45 de la LOLF est restée très proche de celle de l'ancien article 33 de l'ordonnance de 1959, modulo la substitution de la notion de « crédit » à celle de « dotation », dont la portée ne doit pas être exagérée : cette substitution a, vraisemblablement, été inspirée par le souci de ne pas créer de confusion avec la notion de « dotation » qui renvoie, désormais, aux « crédits » des pouvoirs publics et des dotations provisionnelles (dépenses accidentelles et provision pour hausse des rémunérations). Cette disposition n'a pas été modifiée sauf par la loi n° 2021-1836 du 28 décembre 2021 qui a seulement substitué (au 1° et 2°) la notion de procédure « accélérée » à celle de procédure « d'urgence ». La rédaction actuelle est donc la suivante : « *Les services votés, au sens du quatrième alinéa de l'article 47 de la Constitution, représentent le minimum de crédits 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. Ils ne peuvent excéder le montant des crédits ouverts par la dernière loi de finances de l'année* ».

C'est une définition à la fois étroite et large. Elle est large car elle s'en remet à ce que « le Gouvernement juge indispensable pour poursuivre l'exécution des services publics » ce qui lui confère des marges de manœuvre importantes en opportunité, conformément à ce qu'indique la décision du 30 décembre 1979.

Au fond la notion de services votés repose sur l'idée de continuité et de reconduction, dans le cadre général de l'état de nécessité financière et dans l'attente du prompt rétablissement du droit commun. Pour que des crédits puissent être ouverts au titre des services votés au sens de l'article 45 il faut que les crédits existent et figurent déjà dans la loi de finances de l'année précédente, qu'il y ait continuité

<sup>37</sup> Il faut rappeler que sous l'empire de l'ordonnance organique, les services votés apparaissaient au sein des projets de loi de finances initiale et faisaient l'objet d'un vote unique. En substance, pour chaque budget, on formulait une équation : services votés = budget voté de N-1 + mesures acquises. Le Conseil constitutionnel était par suite fondé à contrôler la répartition entre services votés et mesures nouvelles, qui conditionnait la substance de ce qui était voté par titre et par ministère, et de ce qui faisait l'objet d'un vote unique. A l'époque de l'ordonnance, le rejet emportait seulement celui des mesures nouvelles du titre et du ministère concerné, pour autant, naturellement, que l'article récapitulatif des crédits des services votés ait bien été adopté. Sous l'empire de la LOLF, tout ceci est désormais caduc : chaque mission fait l'objet d'un vote unique, et si la mission est rejetée, il n'y a aucun crédit qui soit voté pour les différents programmes qu'elle comporte.



du service ou de l'action publique et identité des conditions. Cette dernière exigence ne saurait être interprétée trop strictement. Au regard des décisions du 30 décembre 1974 et du 9 décembre 1982 précitées l'identité de « conditions » (« poursuivre l'exécution des services publics dans les conditions qui ont été approuvées l'année précédente par le Parlement ») paraît renvoyer à une identité du périmètre des services publics approuvé l'année précédente (on ne pourrait ouvrir par décrets des crédits pour financer des activités de service public nouvelle, qui ne l'étaient donc pas dans la loi de l'année précédente) et non à une stricte identité de formalisme de technique juridique. Il s'agit donc de maintenir, dans les limites de montant résultant de la dernière phrase l'article 45, la continuité des services publics et de l'action publique telles qu'elles avaient été antérieurement « périmétrées » et approuvées, par le Parlement, l'année précédente.

Sous l'empire de la LOLF, la question du périmètre des services votés et du plafond des crédits s'y appliquant peut être sujette à discussion. L'article 45 de la LOLF donne un plafond de services votés établi au « *montant des crédits ouverts par la dernière loi de finances de l'année* ». Ces crédits ouverts concernent tant les crédits du budget général que ceux des budgets annexes, des comptes d'affectation spéciale et des comptes de commerce.

S'agit-il des crédits à l'échelle du budget général, d'une mission du budget (unité de vote) ou d'un programme (unité de l'autorisation parlementaire puisque des amendements parlementaires peuvent modifier la répartition des crédits entre programmes d'une même mission) ?

La direction du Budget estime que seule la lecture d'un plafond s'appliquant pour chaque programme peut être retenue afin de respecter la portée de l'autorisation parlementaire. Elle est également cohérente avec le calcul du minimum de crédits indispensable pour poursuivre l'exécution des services publics « *dans les conditions qui ont été approuvées l'année précédente par le Parlement* » : ce minimum de crédits ne pourrait répondre à cette exigence si une modification de la répartition des plafonds était effectuée, contrairement à une analyse du plafond fixée au programme. De plus, une autre répartition créerait des difficultés de mise en œuvre opérationnelle nécessitant des discussions interministérielles incompatibles avec l'urgence d'un tel décret, tant entre les programmes d'une mission relevant d'un seul ministère, et a fortiori pour les missions interministérielles.

Cette lecture nous paraît en effet difficilement contestable ce qui démontre le peu de marges de manœuvre laissées par cette procédure des services votés. Une hausse spontanée de la dépense pour certaines dépenses de guichet serait ainsi rapidement insoutenable dans la durée. De plus, cela interdit d'envisager de pouvoir créer de nouveaux programmes.

La question du financement de l'audiovisuel public, dont l'affectation d'une fraction de TVA via un compte de concours financier n'était prévue que jusqu'en 2024, se trouverait alors difficilement soluble sans compter sur le motif de continuité de la vie de la Nation, allié à la liberté de communication, pour justifier la prise d'une mesure d'ouverture de crédits budgétaires qui dépasse le strict cadre des services votés.

**7. Dans le silence des textes, le rejet ou le dépôt tardif d'un PLFSS conduirait à s'inspirer de ce qui existe pour les lois de finances avec des contraintes toutefois moins fortes du fait de la portée juridique plus limitée des lois de financement**

**a) Une solution de court terme : rehausser le plafond d'emprunt d'Urssaf Caisse nationale au titre de 2024 par décret en Conseil d'Etat**

**L'article LO111-9-2 du CSS prévoit qu'en cas d'urgence, des décrets pris en Conseil d'Etat, après avis des commissions parlementaires, peuvent relever les plafonds d'emprunts. En cas d'urgence et de**



nécessité impérieuse d'intérêt national, alors seule une information des commissions parlementaires est nécessaire pour prendre ces décrets.

Cette solution est juridiquement possible mais elle ne permet de régler la difficulté qu'à très court terme puisqu'il est certain que l'Urssaf Caisse nationale ne pourra pas emprunter suffisamment sur les marchés fin 2024 pour couvrir l'ensemble de ses besoins de trésorerie en 2025. Un relèvement des plafonds d'emprunt au titre de 2024 par décret permettrait simplement à l'Urssaf Caisse nationale de disposer de suffisamment de trésorerie pour les premiers mois de l'année 2025, avant l'adoption d'un PLFSS.

Il n'est pas possible de recourir à un décret pour autoriser l'Urssaf Caisse nationale à emprunter au titre de 2025, car il s'agit d'une disposition qui relève du domaine de la loi, qui plus est du domaine obligatoire des LFSS.

b) Une solution de plus long terme : faire adopter un projet de loi spéciale autorisant l'Urssaf Caisse nationale à emprunter en 2025

Dans l'ensemble des cas autres que celui d'une carence du Parlement, il semble possible de s'inspirer de ce qui est prévu pour les lois de finances.

C'est d'ailleurs ce que suggèrent les travaux parlementaires<sup>38</sup> préparatoires à la révision constitutionnelle de 1996. A l'époque, le rapporteur au Sénat, après avoir listé les différentes hypothèses dans lesquelles le problème se poserait (dépôt tardif du PLFSS par le Gouvernement, dissolution de l'AN, rejet de l'article fixant l'ONDAM par les deux chambres, censure constitutionnelle), indiquait que faute de procédure prévue, il faudrait improviser, sans doute en s'inspirant de ce qui avait été fait en 1979<sup>39</sup> lorsque le PLF avait été déclaré intégralement contraire à la Constitution alors que la LOLF ne prévoyait pas (à l'époque) de marche à suivre. Le Conseil Constitutionnel avait indiqué qu'il appartenait « au Parlement et au Gouvernement, dans la sphère de leurs compétences respectives, de prendre toutes les mesures d'ordre financier nécessaires pour assurer la continuité de la vie nationale ; qu'ils doivent, pour ce faire, s'inspirer des règles prévues, en cas de dépôt tardif du projet de loi de finances, par la Constitution et par l'ordonnance portant loi organique, en ce qui concerne tant les ressources que la répartition des crédits et des autorisations relatifs aux services votés. »

Il pourrait donc être envisagé, après avoir tout fait pour que le texte soit examiné à temps par les deux assemblées, de recourir à un projet de loi spéciale réduit à un seul article autorisant l'Urssaf Caisse nationale à emprunter.

Cette solution semble juridiquement plus sécurisante que celle qui consisterait à intégrer cette disposition dans le projet de loi spéciale demandant l'autorisation de percevoir les impôts, lequel a le caractère de loi de finances<sup>40</sup>. Certes, il paraît juridiquement possible de demander au Parlement, dans ce projet de loi spéciale, l'autorisation d'emprunter, qui se justifie par la combinaison de l'autorisation de percevoir les impôts (à législation fiscale constante) et de l'autorisation d'ouvrir des crédits (jusqu'au niveau de la LFI selon la LOLF). Néanmoins, l'autorisation d'emprunter semble devoir se

<sup>38</sup> Rapport n° 188 (1995-1996) de M. Patrice GÉLARD, fait au nom de la commission des lois, déposé le 31 janvier 1996.

<sup>39</sup> Décision n° 79-111 DC du 30 décembre 1979. Loi autorisant le Gouvernement à continuer à percevoir en 1980 les impôts et taxes existants.

<sup>40</sup> Décision n° 79-111 DC du 30 décembre 1979. Loi autorisant le Gouvernement à continuer à percevoir en 1980 les impôts et taxes existants.



limiter aux emprunts de l'Etat et non à ceux de ses établissements publics comme l'Urssaf Caisse nationale, qui ne relèvent pas du domaine facultatif des lois de finances<sup>41</sup>.

Se posera la question de savoir si le projet de loi spéciale réduit à un seul article autorisant l'Urssaf Caisse nationale à emprunter sera considéré, par le Conseil Constitutionnel, comme un texte ayant le caractère de loi de financement de la sécurité sociale ou non. Pour la direction de la sécurité sociale, ce projet de loi spéciale aurait le caractère de loi de financement dans la mesure où l'autorisation d'emprunt serait une disposition du domaine réservé des LFSS. La direction de la sécurité sociale estime en effet que l'ensemble des dispositions obligatoires mentionnées au paragraphe 1 de la sous-section 1 du chapitre 1 bis du code de la sécurité sociale constituent également des dispositions entrant dans le domaine réservé des LFSS, au regard :

- d'une part du fait que la loi organique ayant prévu que ces dispositions étaient obligatoires en LFSS, elles seraient par conséquent interdites aux autres lois, dont il serait baroque qu'elles puissent déterminer le montant de l'ONDAM ou les tableaux d'équilibre ;
- d'autre part, de la lecture des dispositions de l'article L.O. 111-3-9 du CSS, qui prévoit que ces dispositions obligatoires ne peuvent être modifiées en cours d'année que par une LFSS ou une LFRSS.

Cette interprétation n'est pas une évidence. Il serait effectivement en apparence baroque qu'une loi ordinaire autre qu'une LFSS fixe des dispositions obligatoires, mais rien ne l'interdit compte tenu du fait que la loi organique distingue clairement une sous-section consacrée aux dispositions réservées (sous-section 2) et une sous-section consacrée aux dispositions obligatoires. De plus, l'article L.O. 111-3-9 du CSS s'applique uniquement aux modifications « en cours d'année » des dispositions obligatoires prévues par la loi de financement de l'année. Autrement dit, il semble que l'interdiction faite au législateur ordinaire ne porte que sur la modification des dispositions de la LFSS adoptées et non sur l'adoption de dispositions qui ne seraient pas modificatives et ne porteraient que sur l'avenir.

Si le projet de loi spéciale était considéré comme un projet de loi de financement, alors se poserait une difficulté majeure puisqu'il devrait nécessairement contenir l'ensemble des dispositions obligatoires que doit contenir un tel projet de loi, ce qui serait extrêmement complexe au regard de la situation politique qui aurait conduit au dépôt d'un projet de loi spéciale.

La question de la nature – ordinaire ou de financement – d'un tel projet de loi spéciale n'est donc pas anodine et mériterait d'être discutée avec les assemblées en amont, notamment pour savoir :

- quel texte sera examiné en séance (celui de la commission ou, comme pour les lois de financement, celui déposé par le Gouvernement) ;
- si le Gouvernement peut inscrire, comme pour les lois de financement, le projet de loi spéciale à l'ordre du jour des assemblées par priorité (en vertu de l'alinéa 3 de l'article 48 de la Constitution).  
A noter : il semble assez clair que le projet de loi spéciale ne puisse pas être considéré comme un projet relatif aux états de crise<sup>42</sup>, ce qui lui aurait permis de pouvoir être automatiquement inscrit par priorité à l'ordre du jour ;

<sup>41</sup> A noter, l'article de la loi spéciale de 1979 prévoyait l'autorisation de perception des impôts pour les établissements publics (taxes affectées) ; mais, d'une part, elle ne prévoyait pas l'autorisation d'emprunt pour ces établissements, et, d'autre part, selon la direction du budget, une telle autorisation pour percevoir des taxes affectées ne serait plus nécessaire aujourd'hui.

<sup>42</sup> Lors de l'examen en commission sur le projet de révision constitutionnelle de 2008, le rapporteur à l'Assemblée nationale a précisé que la rédaction visant les « projets relatifs aux états de crises » concerne à la fois les demandes d'autorisation relatives à l'état de siège et les projets de loi relatifs à l'état d'urgence.



- si les délais couperets prévus par l'article 47-1 de la Constitution s'appliquent. Cette question paraît néanmoins secondaire dans la mesure où, si le projet de loi spéciale contient un article unique autorisant l'Urssaf Caisse nationale à emprunter, alors le délai d'examen du texte devrait être très largement inférieur aux délais (cinquante jours au total) prévus par l'article 47-1 ;
- si la procédure du temps législatif programmé peut s'appliquer. Cette procédure permet à la Conférence des présidents de l'Assemblée nationale de fixer à l'avance une durée maximale pour l'examen d'un texte mais elle ne peut pas être mise en œuvre pour l'examen des lois de financement. Cette question paraît également secondaire car une telle procédure n'est pas mise en œuvre pour les textes très courts.

En tout état de cause, par sécurité, il serait judicieux de prévoir explicitement l'examen du projet de loi spéciale en procédure accélérée, pour pouvoir le mettre en discussion rapidement et pouvoir convoquer une commission mixte paritaire au bout de la première lecture.

A noter également : l'adoption de la seule LFSS, sans adoption parallèle d'une loi de finances initiale pour 2025, ne garantirait pas le financement sans difficulté de la sécurité sociale dès lors qu'une part importante de ses ressources repose sur de la fiscalité affectée (TVA, diverses taxes), l'ouverture de crédits budgétaires aux fins de remboursement des prestations versées par la sécurité sociale pour le compte de l'Etat (Aides au logement, Aide médicale de l'Etat) ou aux fins de compensation par l'Etat des pertes de recettes résultant des exonérations ciblées de sécurité sociale (principalement les missions « Travail et emploi » et « Outre-Mer »).

#### **IV. Qu'est-ce qu'un Gouvernement peut déposer, en matière de textes financiers, en période de gestion des affaires courantes ?**

Une chose est sûre : il faut faire preuve d'une extrême prudence dans la sollicitation du Parlement en période d'affaires courantes. L'objectif doit en effet être le retour au fonctionnement normal des institutions qui exige que l'Assemblée nationale puisse mettre en cause la responsabilité du Gouvernement, ce qui implique que ce dernier ne soit pas démissionnaire.

Néanmoins, tant la doctrine que les précédents, sous les Troisième et Quatrième Républiques, laissent penser qu'en cas d'urgence financière, un Gouvernement démissionnaire peut déposer des projets de loi, pour permettre la continuité de la vie de la Nation<sup>43</sup>. Un Gouvernement démissionnaire pourra donc sans risque juridique ni politique déposer un projet de loi spéciale demandant l'autorisation de prélever l'impôt ou autorisant l'Urssaf Caisse nationale à emprunter sur les marchés (voir *supra*).

Bien plus délicate, et sans précédent topique sous les Républiques antérieures<sup>44</sup>, est la question de savoir si un Gouvernement démissionnaire pourrait déposer un PLF et un PLFSS dans les mêmes conditions que le ferait un Gouvernement de plein exercice. Dans la mesure où la Constitution prévoit expressément, pour le PLF, la possibilité de recourir à un projet de loi spéciale en cas d'urgence pour permettre la continuité de la vie de la Nation, il semble, à première vue, difficile de plaider la possibilité, pour un Gouvernement démissionnaire, de déposer un PLF et a fortiori un PLFSS, qui relève moins de

<sup>43</sup> Sur quatorze lois votées en affaires courantes sous la Quatrième République, neuf visent à éviter la cessation des paiements ; sous la Troisième, on peut citer l'exemple en 1911 du Gouvernement démissionnaire Monis qui saisit les Chambres d'un projet portant ouverture d'un « douzième provisoire » ou du Gouvernement démissionnaire Herriot qui demande (sans succès) le vote d'un texte destiné à assainir la situation financière.

<sup>44</sup> la législation financière en affaires courantes sous les Républiques précédentes consiste essentiellement en des ouvertures provisoires de crédits, donc précisément ce que la Constitution de la Vème permet désormais de faire par décret.



l'urgence compte tenu de sa moindre portée juridique. A tout le moins, il est clair qu'aucun reproche juridique ne pourrait être fait à un Gouvernement expédiant les affaires courantes qui se contenterait de ne déposer que des lois spéciales strictement destinées à assurer la continuité de la vie de la Nation.

Néanmoins, plusieurs arguments pourraient plaider pour ne pas écarter la piste d'un dépôt des PLF et PLFSS en affaires courantes.

Le premier est tiré du caractère très limité du risque juridique encouru, pour plusieurs raisons :

- d'une part, parce que le Parlement ne peut pas s'opposer à l'examen d'un PLF ou d'un PLFSS au motif qu'il aurait été déposé par un Gouvernement démissionnaire. L'article 39 de la Constitution, depuis la révision constitutionnelle de 2008, aménage un pouvoir confié à la Conférence des Présidents pour s'opposer à l'inscription à l'ordre du jour d'un texte uniquement dans l'hypothèse où celui-ci ne serait pas présenté dans les conditions prévues par la loi organique de 2009. Néanmoins, cette procédure ne s'applique pas aux textes financiers dont la procédure d'examen est régie par les articles 47 et 47-1 de la Constitution<sup>45</sup> ;
- d'autre part parce que si le Parlement adopte le texte financier, c'est qu'il reconnaît implicitement que le Gouvernement démissionnaire était compétent pour le déposer et qu'il serait alors très peu probable que le Conseil constitutionnel en censure les dispositions au motif que le texte aurait été déposé par un Gouvernement démissionnaire.
- et dans l'hypothèse où le Parlement rejetterait le texte, alors le Gouvernement devrait de toute façon déposer un projet de loi spéciale, texte pour lequel sa compétence, en tant que Gouvernement démissionnaire, ne fait aucun doute sur le plan juridique.

Le deuxième argument tient au fait que la présentation devant le Parlement d'un PLF et d'un PLFSS, tout en servant les intérêts d'un Gouvernement démissionnaire en lui donnant bien davantage de marges de manœuvre que les procédures d'urgence, ménage aussi les droits du Parlement qui peut choisir soit de rejeter d'emblée le texte, soit de l'amender et d'en faire, au moins en partie (avec des prérogatives contraintes par l'article 40 de la Constitution), son texte à défaut d'avoir pu l'initier.

Le troisième argument tient à la soutenabilité de nos finances publiques et au respect de nos engagements internationaux. Si le plafond de crédits de la loi de finances pour 2024 sur le périmètre des dépenses de l'Etat correspond peu ou prou à l'engagement pris par la France dans le programme de stabilité pour 2025 (490 Md€), le dépôt d'un PLF pour 2025 permettrait de documenter la façon de respecter ce plafond de crédits en le ventilant entre les missions. Il contribuerait donc à la crédibilité de nos engagements européens.

Ces arguments méritent évidemment d'être mis en regard des arguments juridiques et politiques forts qui seraient invoqués à l'encontre de cette initiative au nom du retour le plus rapide possible au fonctionnement normal de nos institutions.

---

<sup>45</sup> DC 2009-579, 9 avril 2009 par laquelle le Conseil constitutionnel a jugé que l'article 12 qui modifiait la LOLF et la LOLFSS pour préciser la liste des annexes à ces deux textes n'était pas pris sur le fondement de l'article 39 C mais des articles 47 et 47-1 C. « Cela signifie comme le souligne le rapport de M. Hiest au Sénat, que « cette évaluation préalable échappera par conséquent au régime défini par le présent projet de loi organique en application de l'article 39 de la Constitution. La Conférence des présidents de la première assemblée saisie ne pourra pas, ce qui aurait été contraire aux articles 47 et 47-1 de la Constitution, refuser l'inscription de la loi de finances ou de la loi de financement de la sécurité sociale si elle estimait que le projet ne répondait pas aux exigences ici posées pour l'évaluation préalable » (commentaire de la décision, Conseil constitutionnel).



Pour chercher à les surmonter les critiques, il conviendrait :

- de réfléchir à adapter l'usage des outils du parlementarisme rationalisé : il va de soi que le troisième alinéa de l'article 49 ne pourrait pas être utilisé (il est la contrepartie de la prérogative de l'AN de mise en cause de la responsabilité du Gouvernement) mais il paraîtrait également baroque que le Gouvernement trie dans les amendements adoptés en cas d'usage du premier couperet, sauf à raison de leur éventuelle irrecevabilité financière (et exclu qu'on puisse en arriver au point où le Gouvernement démissionnaire pourrait faire jouer le couperet des 70 ou 50 jours pour agir ensuite par ordonnance). Et la question se poserait pour le vote bloqué, les appels en priorité, etc. En clair, tout ce qui permettrait de consolider l'argument tiré de ce que le texte est *in fine* celui du Parlement et de neutraliser les conditions du dépôt serait bon à prendre ;
- de ne pas faire siéger les ministres élus députés, au risque sinon que le Conseil constitutionnel se saisisse de cette circonstance sur le terrain de la clarté et de la sincérité des débats parlementaires ;
- d'avoir en amont de l'initiative un échange avec les présidents des assemblées, les présidents des commissions des finances et les rapporteurs généraux.

La question de savoir si le contexte d'expédition des affaires courantes devrait rétroagir également sur le contenu du texte n'a rien d'évident. Si l'on suit complètement la logique consistant à voir dans le texte, malgré son initiative gouvernementale, un texte devenu celui du Parlement, on est tenté de répondre que le Gouvernement démissionnaire n'a pas de raison de s'autocensurer, d'autant qu'il serait compliqué de trouver le bon critère de tri entre les dispositions d'un texte financières acceptables ou pas en affaires courantes. Il est cependant certain que le Conseil d'Etat se posera la question.

Enfin, il va de soi qu'il faudrait pour le Gouvernement mesurer le risque que le texte sorte du Parlement dans un état moins maîtrisé que ce que permettraient la loi spéciale et les décrets services votés.

En résumé, il est conseillé de se donner un maximum de chances de revenir au fonctionnement normal des institutions et de disposer d'un Gouvernement de plein exercice avant le dépôt des textes budgétaires, quitte à attendre le 15 octobre pour déposer le PLF et le 3 novembre pour déposer le PLFSS.

Dans le cas où le Gouvernement n'aurait pu être formé d'ici fin septembre ou aurait été formé mais censuré avant d'avoir pu déposer les textes financiers, alors il serait possible, sans prendre un trop grand risque juridique, de procéder à leur dépôt. Le Gouvernement ne disposerait cependant pas de tous les outils habituellement à sa disposition pour faire adopter ses textes.