



**Merci de consulter notre site
www.rp 221.com**

Le projet de loi de finances de l'année 2025 et l'article 68 de la Constitution Par Mamadou Abdoulaye SOW, Inspecteur principal du Trésor à la retraite

L'article 68 alinéa 2 de l'actuelle Constitution fixe le délai de dépôt du projet de loi de finances de l'année sur le bureau de l'Assemblée nationale : « *Le projet de loi de finances de l'année qui comprend notamment le budget, est déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale, au plus tard le jour de l'ouverture de la session ordinaire unique* ». Selon l'article 63 du texte constitutionnel, la session ordinaire commence dans la première quinzaine du mois d'octobre et prend fin dans la seconde quinzaine du mois de juin de l'année suivante ¹.

Les documents soumis au délai de dépôt.

L'article 68 de la Constitution utilise l'expression « projet de loi de finances de l'année, *qui comprend notamment le budget* » alors que l'article 57 alinéa 1 de la LOLF renvoie à la notion de « projet de loi de finances de l'année, *y compris le rapport et les annexes explicatives (...)*² ». Le législateur organique donne une portée plus large aux documents à déposer sur le bureau de l'Assemblée nationale. Conformément à l'article 57 de la LOLF, le rapport définissant l'équilibre économique et financier et les annexes explicatives de l'année sont également soumis à la même date limite de dépôt du projet de loi de finances initiale.

Le délai de vote.

En conformité avec le principe de l'annualité, l'article 68 alinéa 3 de la Constitution impose à l'Assemblée nationale un délai de soixante jours au maximum pour voter le projet de loi de finances de l'année.

Le point de départ du délai de 60 jours. Le dépôt de l'ensemble des documents mentionnés ci-dessus fait courir le délai constitutionnel d'examen du projet de loi de finances de l'année. La question est posée de savoir si le délai de 60 jours est un délai franc ou pas et s'il est appliqué « la règle rigoureuse du *die a quo* (le jour à partir duquel)

¹ L'alinéa premier de l'article 2 du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale en vigueur dispose : « L'Assemblée nationale se réunit de plein droit en une session ordinaire unique. Celle-ci commence dans la première quinzaine du mois d'octobre et prend fin dans la seconde quinzaine du mois de juin de l'année suivante ».

² La liste des annexes explicatives est donnée à l'article 45 de la LOLF.

et du *dies ad quem* (le jour vers lequel) selon laquelle le premier et le dernier jour sont pris en considération »³.

La suspension du délai. Que se passerait-il pour la computation du délai constitutionnel s'il est fait application de l'article 86 de la Constitution (dépôt d'une motion de censure) ou de l'article 87 (dissolution de l'Assemblée nationale) ? S'il y a dépôt d'une motion de censure, le délai est normalement suspendu. En cas de mise en place d'une nouvelle législature par suite d'une dissolution de l'Assemblée nationale, le projet de loi de finances devrait être retransmis à la nouvelle Assemblée nationale, après son installation, ce qui a pour conséquence d'ouvrir un nouveau délai de 60 jours.

Les procédures exceptionnelles de l'article 68 de la Constitution en cas de retard dans le dépôt ou d'absence de mise en vigueur du projet de loi de finances avant le 1^{er} janvier.

Si le dépôt est fait en temps utile, le délai de soixante jours au plus dont dispose l'Assemblée nationale permet une adoption du budget au plus tard le 15 décembre. Toutefois, ce délai peut ne pas être respecté s'il y a retard du Gouvernement dans la préparation de la loi de finances, en cas de carence de l'Assemblée nationale ou de crise affectant le fonctionnement des pouvoirs publics. Il peut également arriver que la loi de finances votée ne puisse être promulguée avant le 1^{er} janvier parce que déclarée non conforme à la Constitution.

Que le retard soit imputable au Gouvernement ou à l'Assemblée nationale, des procédures spéciales ont été prévues par le droit constitutionnel financier (art 68 Constitution et art 57 LOLF) afin d'éviter un vide budgétaire préjudiciable à la continuité des services publics. La question principale qui est traitée dans la présente étude est la suivante : que se passerait-il en cas de dépôt très tardif du projet de loi de finances initiale c'est-à-dire bien au-delà de la première quinzaine du mois d'octobre comme c'est le cas avec le budget 2025 ? Ni la Constitution ni la LOLF ne répondent à cette interrogation. Autrement dit, « *ni la Constitution ni la LOLF n'offrent de solutions immédiates. Il faudrait alors imaginer une solution ou un subterfuge, par une interprétation (constructive) de ces textes* »⁴.

Nous rappellerons dans une première partie les procédures spéciales prévues par le droit constitutionnel financier en vigueur. Dans une seconde partie, nous exposerons quelques procédures particulières pouvant s'appliquer au cas de figure du projet de loi de finances de 2025 déposé bien au-delà du délai légal.

I. Les procédures d'urgence applicables au cas où la loi de finances de l'année n'est pas votée dans le délai prescrit

Elles sont régies par l'article 68 de la Constitution et l'article 57 de la LOLF. A côté de ces procédures, il en existe d'autres qui ne seront pas étudiées ici : la procédure du vote

³ Michel Paul, « Les finances de l'Etat », *Economica*, 1981, p.257.

⁴ Propos de Alexandre Guigue, « La perspective d'un blocage budgétaire en France », JP blog, le blog de *Jus Politicum*, revue internationale de droit constitutionnel. <https://blog.juspoliticum.com/2024/07/08/la-perspective-dun-blocage-budgetaire-en-france-par-alexandre-guigue/>

bloqué (article 82 de la Constitution), la mise en jeu de la responsabilité du Premier ministre sur le projet de loi de finances (article 86 alinéa 6 de la Constitution), la mise en vigueur de la loi de finances par ordonnance de l'article 77 de la Constitution ou par simple décision du Président de la République en cas d'application de l'article 52 de la Constitution.

La Constitution fait la distinction entre l'hypothèse d'un retard dans le dépôt par suite d'un cas de force majeure (carence « involontaire » du pouvoir exécutif) et celle d'un retard imputable à la carence du pouvoir législatif

Carence du pouvoir exécutif:l'hypothèse de la force majeure de l'article 68 alinéa 4 de la Constitution

En des termes laconiques, le quatrième alinéa de l'article 68 de la Constitution stipule :
« *Si, par suite d'un cas de force majeure, le Président de la République n'a pu déposer le projet de loi de finances de l'année en temps utile pour que l'Assemblée dispose, avant la fin de la session fixée, du délai prévu à l'alinéa précédent, la session est immédiatement et de plein droit prolongée jusqu'à l'adoption de la loi de finances* ».

Selon la procédure prévue par la disposition constitutionnelle précitée, un délai supplémentaire est accordé aux députés pour compléter le délai légal de 60 jours. L'hypothèse pour laquelle cet alinéa de l'article 68 est prévu n'existe plus depuis l'instauration de la session ordinaire unique qui ne peut faire l'objet d'une prolongation en vue de poursuivre la discussion budgétaire. C'est ce qui explique la non prise en considération de cette hypothèse par le législateur organique au niveau de l'article 57 de la LOLF de 2020. En réalité, cette hypothèse, qui ne prévoit aucune sanction, renvoie à l'hypothèse où le projet de budget serait voté dans le délai garanti par la Constitution mais seulement après le 1^{er} janvier.

Carence du pouvoir législatif:les hypothèses des alinéas 5 et 6 de l'article 68 de la Constitution

Le retard est imputable à l'Assemblée nationale si le vote du budget n'est pas intervenu à l'expiration du délai de 60 jours alors que le Gouvernement l'a déposé en temps utile c'est à dire au plus tard le jour de l'ouverture de la session ordinaire unique.

Si l'Assemblée nationale n'a pas émis un vote jusqu'à l'expiration du délai légal, le Président de la République est habilité à mettre en vigueur par décret le projet de loi de finances de l'année (Art. 68 alinéa 5 de la Constitution et Art. 57 alinéa 3 de la LOLF)

Comme l'a précisé J.L. Guièze, « (le Président de la République) ne peut notamment, prendre sous forme (de décret) 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 (l'Assemblée) », modifié, le cas échéant, par des amendements adoptés

par (l'Assemblée nationale), modifié, le cas échéant, par des amendements adoptés par elle) »⁵ et acceptés par le Président de la République. En un mot, le projet de budget mis en vigueur par décret est soit le projet initialement présenté par le Président de la République, soit ce même projet avec des amendements acceptés par le Président de la République.

En résumé, si le Président de la République prend la décision de mettre en vigueur le projet de budget par décret cela ne signifie pas que la discussion budgétaire est obligatoirement arrêtée. Bien au contraire, elle se poursuit jusqu'au vote définitif dans le délai de 60 jours garanti par la Constitution. Ainsi, l'Assemblée nationale n'est pas complètement dessaisie.

Si la loi de finances n'a pu être mise en vigueur avant le début de l'année compte tenu de la procédure prévue à l'alinéa 5 de l'article 68 de la Constitution, la disposition de l'alinéa 6 du même article entre en application

Cet alinéa énonce : « *Si compte-tenu de la procédure prévue ci-dessus, la loi de finances de l'année n'a pu être **mise en vigueur** avant le début de l'année financière, **le Président de la République est autorisé à reconduire, par décret, les services votés** ».*

La Constitution habilite le Président de la République à **reconduire, par décret, les services votés** mais ne l'habilite pas à continuer de percevoir les impôts existants.

Comme dans l'hypothèse de l'alinéa 5, l'autorisation du Président de la République se substitue à l'autorisation parlementaire. On est donc en face d'un décret mettant en vigueur les dispositions du projet de loi de finances sans avoir besoin d'une habilitation législative ; décret qu'on pourrait qualifier de *décret « substitution »*.

La disposition de l'alinéa 6 de l'article 68 de la Constitution est reprise en ces termes par l'article 57 alinéa 4 de la LOLF : « *Si la loi de finances de l'année n'a pu être **promulguée** avant le début de l'année financière, le Président de la République est autorisé, conformément aux dispositions de l'article 68 de la Constitution, à **continuer de percevoir les impôts existants et à reconduire par décret les autorisations budgétaires** ».*

Dans cette hypothèse, le législateur organique habilite le Président de la République :

- à continuer de percevoir les impôts existants conformément aux dispositions de l'article 68 de la Constitution (alors que ledit article est muet sur l'autorisation de continuer à percevoir les impôts existants) ;
- à reconduire, par décret, les autorisations budgétaires.

⁵ J.L. Guièze, « Le partage des compétences entre la loi et le règlement en matière financière », LGDJ, 1974, p. 233.

L'article 57 de la LOLF ne précise pas la forme suivant laquelle est donnée l'autorisation de percevoir les impôts existants. S'il s'agit d'une loi spéciale, on peut se demander quelle est la valeur de cette loi et si elle constitue une autorisation provisoire qui devrait être ratifiée ultérieurement par le vote définitif de la loi de finances. Étant donné que les dispositions qu'elle contient sont celles qui peuvent être dans une loi de finances, cette loi spéciale provisoirement adoptée devrait avoir, en partie, le caractère de loi de finances, à l'instar des lois visées à l'article 5 de la LOLF ⁶.

On a pu noter au passage **un langage différent entre le pouvoir constituant et le législateur organique.**

Tout d'abord, l'on remarque que la Constitution utilise les termes « *mise en vigueur* avant le début de l'année financière » tandis que la LOLF emploie les mots « *promulguée* avant le début de l'année ». Nous croyons savoir que la mise en vigueur de la loi de finances par décret est différente de la promulgation de la loi de finances qui n'est pas présentée sous la forme d'un « décret de promulgation ».

Ensuite, la Constitution maintient **la notion de services votés** ⁷ alors que la LOLF de 2020 renvoie à **la notion d'autorisations budgétaires** comme technique à appliquer pour la préparation de la loi de finances de l'année. L'autorisation budgétaire, au sens du dernier alinéa de l'actuelle LOLF, représente « *le volume de crédits nécessaires pour reconduire, à périmètre constant, les actions publiques dont les crédits ont fait l'objet de vote l'année précédente* » ⁸. L'expression « **reconduction des autorisations budgétaires** » employée par le législateur organique a-t-elle la même signification que celle « **reconduction des services votés** » utilisée par le Constituant ?

En troisième lieu, le législateur organique habilite le Président de la République à continuer de percevoir les impôts existants ce qui n'est pas prévu à l'article 68 de la Constitution. Une harmonisation des dispositions de l'article 68 de la Constitution avec celles de l'article 57 de la LOLF s'impose.

II. Quelles procédures spéciales pour le cas de figure du projet de loi de finances de 2025 déposé bien au-delà du délai légal ?

L'application de l'article 68 de la Constitution et de l'article 57 de la LOLF est subordonnée à une condition objective : l'absence de vote sur le projet de budget à l'expiration du délai

⁶ En droit français, selon la décision n° 79-111 du 30 décembre 1979 du Conseil constitutionnel français, la loi en question est un « élément détachable, préalable et temporaire de la loi de finances ».

⁷ Au sens du dernier alinéa de l'article 57 de de la loi n° 2011-15 du 8 juillet 2011 portant loi organique relative aux lois de finances., on entendait par services votés « *le volume de crédits nécessaires pour reconduire, à périmètre constant, les actions publiques qui ont fait l'objet d'une autorisation budgétaire l'année précédente* ».

⁸ Le législateur organique sénégalais a repris ici la définition donnée dans le glossaire du Guide didactique de la Directive n°06/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant lois de finances au sein de l'UEMOA (page 94). On s'étonne de retrouver une définition de la notion de services votés dans le Guide précité alors qu'à la page 53 du même Guide, il est précisé : « Concernant spécifiquement la partie dépense de la loi de finances, **l'article 45 (de la Directive) procède : (...) à la suppression des notions de services votés et mesures / autorisations nouvelles** en cohérence avec les nouveaux impératifs de budgétisation en base zéro (article 61 (de la Directive) ».

de 60 jours. L'article 68 de la Constitution et l'article 57 de la LOLF sont donc inapplicables au budget de 2025.

Se référant à la jurisprudence française, on peut retenir qu'« *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 (la loi organique relative aux lois de finances), en ce qui concerne tant les ressources que la répartition des crédits et des autorisations relatifs aux services votés* ⁹».

Dans l'attente de la promulgation de la loi de finances de 2025, deux procédures d'urgence pouvaient être envisagées :

1. Première procédure

- ***Demander l'adoption uniquement de la première partie de la loi de finances***

Le Gouvernement pouvait demander à l'Assemblée nationale d'adopter uniquement, en procédure d'urgence, bien avant le 31 décembre, l'ensemble de la première partie de la loi de finances.

Rappelons qu'en application de l'article 44 de la LOLF, la première partie prévoit et autorise les recettes budgétaires et les ressources de trésorerie de l'Etat, arrête les données générales de l'équilibre budgétaire et financier, approuve le tableau de financement. et arrête les données générales de l'équilibre économique et financier. En votant la première partie de la loi de finances, l'Assemblée nationale habilite le Gouvernement à percevoir les impôts en 2025 conformément à l'article 9 de la LOLF qui précise que « **l'autorisation de percevoir les impôts est annuelle** ». En effet, depuis la LOLF de 2001, l'autorisation de percevoir les impôts ne résulte plus de plein droit du vote de la loi qui en a fixé l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement¹⁰.

Il est étonnant de constater que dans la première partie du projet de loi de finances de 2025, comme dans celle des lois de finances de 2020 à 2023, l'autorisation annuelle de percevoir les impôts de l'Etat ne ressort pas de manière explicite. L'article 3 du projet de loi de finances de 2025 avec l'intitulé « Autorisation de perception des impôts et taxes affectés aux collectivités territoriales et aux organismes publics » est ainsi libellé : « *La perception des impôts et taxes affectés aux Collectivités territoriales et aux organismes publics continue d'être effectuée pendant l'année 2025, conformément aux lois et règlements en vigueur.* ».

Alors que sous l'empire de la LOLF de 2011, l'article 2 de la loi de finances de 2019 intitulé « Autorisation de perception et évaluation des ressources » était ainsi rédigé : « I – *L'Etat,*

⁹ Considérant 2 de la Décision n° 79-111 DC du 30 décembre 1979 du Conseil constitutionnel français.

¹⁰ Voir art. 5 de la loi n° 75-64 du 28 juin 1975.

les collectivités territoriales et les divers organismes sont habilités, pendant l'année 2019, à percevoir les impôts, produits et revenus qui leur sont affectés, conformément aux lois et règlements en vigueur et aux dispositions de la présente loi de finances. (...)».

- **Ensuite, prendre les décrets portant répartition des crédits applicables aux seuls services votés**

Après avoir obtenu le vote de la première partie du projet de loi de finances de l'année, le Président de la République est habilité à prendre les décrets portant répartition des crédits correspondant aux services votés ¹¹. « La publication de ces décrets, qui sont immédiatement exécutoires, n'interrompt pas la procédure de discussion de la loi de finances »¹².

2. **Seconde procédure**

La perception des impôts d'Etat en 2025 a besoin d'une autorisation de l'Assemblée nationale conformément à l'article 9 de la LOLF. Il s'agit ici de :

- **Faire voter, avant le 31 décembre, une loi spéciale autorisant simplement le Gouvernement à continuer à percevoir les impôts existants jusqu'à la promulgation de la loi de finances de de 2025**

Dans le cas où le vote de la première partie de la loi de finances ne peut intervenir avant le début de l'année, l'autorisation de continuer à percevoir les impôts existants pouvait être donnée au Président de la République en vertu d'une loi spéciale (à examiner en procédure d'urgence) jusqu' à la promulgation de la loi de finances initiale de 2025.

Rappelons, à ce titre, que l'obligation d'avoir cette autorisation législative trouve sa source dans « la règle de l'annalité des rôles ¹³».

Le projet de loi spéciale en question comporterait un seul article ainsi rédigé : *“Jusqu'à la promulgation de la loi de finances de l'année 2025, la perception des impôts et taxes affectés à l'Etat, aux collectivités territoriales et aux autres organismes publics continue d'être effectuée pendant l'année 2025, conformément aux lois et règlements en vigueur.”*

¹¹ Rien ne s'oppose à ce que la procédure de l'article 61 de la LOLF s'applique au cas non explicitement prévu par le Constituant et le législateur organique.

¹² P. Amselek, « Le budget de l'Etat sous la V République », LGDJ, 1966. p.519.

¹³ Comme l'a écrit M. Laferrière, « Puisque l'autorisation donnée à l'administration d'exercer sa compétence en vue du recouvrement de l'impôt ne lui est accordée que pour un an, cette compétence doit s'exercer dans la période pendant laquelle cette autorisation existe.

L'impôt est autorisé pour une année seulement. Les opérations de mise en recouvrement de l'impôt doivent intervenir au cours de l'année pour laquelle seulement cette autorisation est valable. La mise en recouvrement devant s'entendre des opérations qui ont pour effet de créer à la charge du contribuable l'obligation de payer l'impôt, de rendre celui-ci exigible à son encontre, mais non des opérations ultérieures destinées à en opérer la perception.

Ce qui fait naître l'impôt à la charge du contribuable, c'est le rôle nominatif. Donc, comme l'impôt lui-même, le rôle est soumis à la règle de l'annalité.

Les rôles sont annuels. Ils s'appliquent à une Année déterminée et ne valent que pour elle. »

M. Laferrière, « Cours de législation financière », rédigé d'après les notes et avec l'autorisation de M. Laferrière, Licence 3ème année 1945-1946, Les Cours de Droit, p. 243.

- ***Ensuite, de signer les décrets portant répartition des crédits applicables aux seuls services votés***

Selon nous, pour le législateur organique, les autorisations budgétaires réparties dans les décrets visés au dernier alinéa de l'article 57 de la LOLF peuvent être considérés comme des dotations ouvertes par la loi de finances c'est-à-dire la répartition, à titre provisoire, des dotations budgétaires correspondant aux autorisations budgétaires, tout en poursuivant normalement au-delà du 31 décembre 2024 la procédure de vote du budget de 2025.

Pour conclure, ni la Constitution, ni la LOLF ne contiennent des dispositions juridiques directement applicables au projet de loi de finances déposé deux mois après la première quinzaine du mois d'octobre. Les procédures spéciales proposées ci-dessus, qui ne contournent pas l'autorisation parlementaire, s'inspirent des procédures d'urgence de l'article 68 de la Constitution et de l'article 57 de la LOLF. La mise en œuvre de ces procédures spéciales ne fait pas obstacle à l'ouverture des débats et à la poursuite de l'examen du projet de loi de finances de 2025 au-delà du 31 décembre 2024. Il n'y a donc aucune obligation légale de voter impérativement l'ensemble du projet de loi de finances de 2025 avant le 31 décembre 2024. Autrement dit, les députés de la nouvelle Assemblée ne devraient pas être pressés par le butoir du 31 décembre pour se donner le temps de discuter et de voter en toute connaissance de cause le projet de loi de finances de 2025 qui, faut-il le rappeler, est le premier budget de la nouvelle législature. Dakar, le 27 décembre 2024