

2021-21
22 novembre 2021

**PROJET DE LOI, N° 1052,
MODIFIANT LA LOI N° 841 DU 1^{ER} MARS 1968
RELATIVE AUX LOIS DE BUDGET**

EXPOSE DES MOTIFS

La loi n° 841 du 1^{er} mars 1968 relative aux lois de budget est intervenue afin de mettre en application et de développer les principes énoncés par les articles 37 à 41 et 70 à 73 de la Constitution ; elle a depuis lors été modifiée à trois reprises, tout d'abord par la loi n° 1.324 du 22 décembre 2006, ensuite par la loi n° 1.455 du 30 octobre 2017 et, en dernier lieu, par la loi n° 1.480 du 11 décembre 2019.

Lors de sa séance du 16 juin 2020, le Conseil National a adopté la proposition de loi n° 251 sur l'instauration d'une loi de résultat budgétaire final, dont l'objectif est *« d'introduire une étape nouvelle dans le processus d'examen et de vote des lois de budget par le Conseil National, étape consistant à établir un bilan des actions publiques et de constater les éventuels décalages entre les engagements pris par le Gouvernement lors du Budget Primitif et du Budget Rectificatif, et les actions réellement menées sur une année »* (cf. Rapport de Monsieur Jean-Louis GRINDA du 10 juin 2020 sur ladite proposition de loi, p. 7), proposition de loi que le Gouvernement Princier a décidé de transformer en projet de loi, conformément à l'article 67 de la Constitution.

Il doit néanmoins être rappelé que le règlement des comptes budgétaires ainsi que le règlement des comptes du Fonds de réserve constitutionnel constituent des prérogatives dévolues à S.A.S. Le Prince Souverain, après accomplissement des formalités prévues par l'Ordonnance Souveraine n° 1.707 du 2 juillet 2008 sur la Commission Supérieure des Comptes, à savoir la remise du rapport de ladite commission à S.A.S. Le Prince (cf. article 17 de la loi n° 841 du 1^{er} mars 1968, modifiée, susvisée), prérogatives auxquelles il n'est pas opportun de porter atteinte.

S'inscrivant dans le cadre d'une vaste réflexion menée par le Gouvernement Princier en vue d'une modernisation du droit budgétaire monégasque, avec notamment la réforme budgétaire et comptable en cours, l'orientation retenue dans le cadre du présent projet de loi consiste, d'une part, à répondre aux attentes du Conseil National relativement à la présentation du résultat de l'exécution budgétaire de l'exercice écoulé avec l'établissement, joint en annexe du projet de loi de budget rectificatif final, de l'arrêté des comptes à date (fin janvier), et, d'autre part, à prévoir de soumettre au Conseil National en vue de leur vote d'ultimes inscriptions budgétaires au regard d'éléments nouveaux ayant permis d'en prévoir la réalisation avant la clôture des comptes.

Il est précisé que ces inscriptions budgétaires finales auront donné lieu, en amont et avant la fin de l'année civile, à une procédure d'ouverture de crédits que le projet de loi de budget rectificatif final viendra définitivement finaliser en soumettant au vote du Conseil National les inscriptions correspondantes.

Ces inscriptions seraient majoritairement des opérations « pour ordre » venant soit intégrer au budget des opérations déjà « réalisées » (imputation sur le budget général d'acquisitions faites temporairement via le Fonds de réserve constitutionnel par des inscriptions de rachats audit fonds, ultimes « régularisations » de dépassements de crédits récemment anticipés) ou des opérations envisagées sur la fin de l'exercice (approvisionnement du compte de dépôt du nouveau Centre hospitalier Princesse Grace, etc) au regard de l'exécution budgétaire qui les rendraient envisageables (constat de recettes supplémentaires imprévues ou écart important au niveau de certains postes de dépenses qui permettent, tout en intégrant ces ultimes inscriptions, d'améliorer ou d'égaliser le niveau du résultat budgétaire précédemment voté) et que le projet de budget rectificatif final viendrait régulariser.

La loi n° 841 du 1^{er} mars 1968 relative aux lois de budget serait ainsi modifiée en ce sens, sans remettre en cause les dispositions constitutionnelles, législatives et réglementaires existantes concernant la clôture des comptes.

Aussi, si le dispositif retenu par le Gouvernement Princier diffère quelque peu de celui envisagé dans la proposition de loi initiale, et que le projet de loi ne ressemble pas, de prime abord, aux termes de ladite proposition de loi, dans son esprit il répond en fait entièrement aux attentes exprimées par le Conseil National et va même au-delà.

En effet, bien que n'instaurant pas véritablement un vote de la clôture budgétaire, il répond cependant non seulement à cette attente d'un examen « critique » de la clôture des comptes en fournissant, en annexe du projet de loi du budget rectificatif final, l'arrêté des comptes avant les ultimes opérations soumises au vote dans le cadre de ce budget rectificatif final ainsi qu'un rapport synthétique de présentation des comptes arrêtés à cette date, mais répond également à une autre attente forte du Conseil National, à savoir le droit de regard sur ces ultimes opérations budgétaires réalisées en fin d'exercice. Aussi le dispositif envisagé permet-il, par là-même, de donner communication et de fournir toute explication sur les éléments de l'arrêté des comptes à venir (le résultat définitif étant alors une donnée connue du Conseil National bien que non formellement voté), mais donne également l'occasion au Conseil National de poser toutes les questions sur l'atterrissage budgétaire et l'utilisation des crédits votés ainsi que de soumettre à son vote les ultimes opérations de fin d'exercice.

En outre, ce projet de loi permet une information anticipée du Conseil National sur l'exécution budgétaire et sur les opérations envisagées en fin d'exercice dans la mesure où celles-ci feront l'objet en amont, courant décembre, d'une ouverture de crédits permettant de communiquer au Conseil National les articles concernés (inscriptions modificatives, à la hausse et/ou à la baisse, sur les articles de dépenses et inscriptions modificatives sur les articles de recettes venant, le cas échéant, compenser ces ultimes inscriptions ; ces opérations envisagées en fin d'exercice permettraient également de prévoir, outre les inscriptions précédemment évoquées, de régulariser les éventuels dépassements de crédits connus à cette date et d'engager, dès parution de l'ordonnance souveraine correspondante d'ouverture des crédits, les crédits des articles concernés.

Ainsi, en l'absence d'un vote positif du budget rectificatif final par le Conseil National, ces ultimes inscriptions ne seraient donc ni régularisées, ni exécutées.

Enfin, ce projet de loi viendrait revoir le déroulement de la période dite « période complémentaire » dans la mesure où, à l'exception des opérations réalisées dans le cadre du budget rectificatif final, la période de mandatement serait raccourcie ; en outre, les opérations de fin d'exercice concernant les subventions d'équilibre (subvention spéciale Commune et subventions d'équilibre des établissements publics) devront également avoir été clôturées à la même date.

Le projet de loi de budget rectificatif final serait déposé le plus tôt possible, dans le courant du mois de février, le vote devant intervenir avant le 15 mars pour laisser le temps de publier la loi de budget rectificatif final et d'exécuter les dernières opérations concernées avant le terme de la période d'ordonnancement et de paiement, soit avant le 31 mars.

Dès lors, le dispositif ainsi envisagé permettrait de ne pas remettre en cause les prérogatives dévolues à S.A S. Le Prince et à la Commission Supérieure des Comptes, tout en s'efforçant de répondre au mieux aux attentes du Conseil National.

Sous le bénéfice de ces considérations d'ordre général, le présent projet de loi appelle en outre les commentaires particuliers ci-après.

Les articles 2 à 4 du projet de loi modifient l'article 8 de la loi n° 841 du 1^{er} mars 1968 relative aux lois de budget, modifiée, à l'effet de permettre :

- d'une part, le vote d'un budget rectificatif au-delà du 31 décembre et donc au-delà de la fin de l'année civile à laquelle le budget se rapporte, tout en restant dans la période complémentaire d'ordonnancement et de paiement de l'exercice (article 2) ;
- d'autre part, dans le cadre du budget rectificatif final, l'inscription de dépenses non prévues précédemment, celles-ci n'étant pas formellement imprévisibles au sens des alinéas actuels de l'article correspondant (article 3) ;
- enfin, d'indiquer également, que pour ces opérations réalisées en fin d'exercice, il est prévu au préalable une procédure d'ouverture de crédits, qui permet d'en autoriser l'engagement dans la mesure où celles-ci n'affectent pas ou viennent améliorer l'équilibre budgétaire prévu par la loi de budget précédente (article 4).

Par ailleurs, l'article premier vient ajouter des dispositions à l'article 3 de la loi n° 841 du 1^{er} mars 1968 pour permettre le rattachement à l'exercice budgétaire considéré des dépenses relatives à ces opérations réalisées en fin d'exercice et engagées avant le 31 décembre, sous réserve que leur réalisation intervienne avant le terme de la période complémentaire d'ordonnancement et de paiement.

L'article 5 constitue le cœur du dispositif en prévoyant l'instauration, d'une part, d'un projet de loi de budget rectificatif final, et, d'autre part, d'un compte de résultat budgétaire de l'exercice.

Cet article procède ainsi à l'adjonction à la loi n° 841 du 1^{er} mars 1968 de trois nouveaux articles, numérotés 10-1 à 10-3.

Le nouvel article 10-1 prévoit que le projet de loi de budget rectificatif final doit être déposé au cours de la période complémentaire d'ordonnancement et de paiement, et au plus tard le 28 février.

Cet article prévoit parallèlement, à l'appui de ce budget rectificatif final, la fourniture de l'arrêté des comptes à date (fin janvier) accompagné d'un rapport synthétique de présentation qui établit le montant des recettes et des dépenses du budget à fin janvier avant opérations rectificatives finales, ce qui permet d'identifier les principaux soldes aussi bien pour le budget général que pour les comptes spéciaux du trésor et le compte de trésorerie des charges sociales, et donc le résultat budgétaire à date. Cet état présenté en annexe permet subséquemment d'avoir des échanges sur l'exécution budgétaire à date et d'explicitier les principaux écarts significatifs sur le résultat ainsi arrêté à fin janvier, répondant de ce fait aux attentes précédemment exprimées par le Conseil National.

Conjointement, il permet de soumettre à la discussion et au vote du Conseil National les opérations envisagées en fin d'exercice ; celles-ci auront fait l'objet d'une ouverture de crédits préalable arrêtée par ordonnance souveraine mais dont la concrétisation, et donc l'exécution finale, sera sanctionnée par le vote de la loi de budget rectificatif final.

L'article 10-2 précise quant à lui que l'examen du budget rectificatif final doit intervenir au cours de la période complémentaire d'ordonnancement et de paiement, et au plus tard le 15 mars, de manière à permettre, comme indiqué précédemment, une fois la loi de budget rectificatif final votée, de procéder à l'exécution des dernières opérations ainsi prévues. Il convient de noter que cet examen devra tenir compte du calendrier des sessions, prévu par la Constitution et par la loi n° 771 du 25 juillet 1964 sur l'organisation et le fonctionnement du Conseil National, modifiée, et donc intervenir dans le cadre d'une ou plusieurs sessions extraordinaires.

Enfin, l'article 10-3 vient préciser que le compte de résultat budgétaire à fin janvier met en évidence les différences entre l'exécution budgétaire et les inscriptions primitives et rectificatives (y compris donc celles du budget rectificatif final) afin de donner une vision globale des différentes évolutions du budget en cours d'exercice et de les comparer à leur exécution, aussi bien article par article qu'au plan global au niveau du résultat.

Tel est l'objet du présent projet de loi.

PROJET DE LOI

Article premier

Le deuxième alinéa de l'article 3 de la loi n° 841 du 1^{er} mars 1968 relative aux lois de budget, modifiée, est modifié ainsi qu'il suit :

« Les recettes sont prises en compte au titre du budget de l'année au cours de laquelle elles sont encaissées par un comptable public. Les dépenses sont prises en compte au titre du budget de l'exercice au cours duquel elles ont été engagées et réalisées ; cependant, s'agissant des opérations prévues en fin d'exercice, les dépenses sont prises en compte au titre du budget de l'exercice au cours duquel elles ont été engagées sous réserve que leur réalisation intervienne pendant la période complémentaire d'ordonnancement et de paiement fixée au troisième alinéa du présent article. »

Article 2

Le premier alinéa de l'article 8 de la loi n° 841 du 1^{er} mars 1968, modifiée, susvisée, est modifié ainsi qu'il suit :

« Seules des lois dites lois de budget rectificatif peuvent modifier, au cours de l'exécution budgétaire et avant le terme de la période complémentaire d'ordonnancement et de paiement fixée au troisième alinéa de l'article 3, la loi de budget. »

Article 3

Le deuxième alinéa de l'article 8 de la loi n° 841 du 1^{er} mars 1968, modifiée, susvisée, est modifié ainsi qu'il suit :

« Elles ont pour but soit d'adapter les inscriptions de crédits primitives aux nécessités impérieuses de dépenses auxquelles il doit être fait face avant la fin de l'exercice, soit d'ouvrir des crédits nouveaux pour la couverture de besoins ordinairement imprévisibles à satisfaire dans le même délai ou, s'agissant du budget rectificatif final, pour la couverture de besoins non prévus précédemment. »

Article 4

Il est inséré, à l'article 8 de la loi n° 841 du 1^{er} mars 1968, modifiée, susvisée, un cinquième alinéa rédigé ainsi qu'il suit :

« Des ouvertures de crédits peuvent être opérées avant la fin de l'année par le Gouvernement pour des opérations prévues en fin d'exercice qui n'affectent pas ou qui viennent améliorer l'équilibre financier prévu par la loi de budget ; elles sont soumises au vote du Conseil National dans le cadre de la loi de budget rectificatif final. »

Article 5

Sont insérés trois articles numérotés 10-1, 10-2 et 10-3 à la loi n° 841 du 1^{er} mars 1968, modifiée, susvisée, rédigés ainsi qu'il suit :

« Article 10-1 : Chaque année, préalablement à l'arrivée au terme de la période complémentaire d'ordonnancement et de paiement fixée au troisième alinéa de l'article 3, le Gouvernement présente un projet de loi de budget rectificatif final de l'exercice en cours, avant le 28 février. Au projet de budget rectificatif final est annexé le compte de résultat budgétaire de l'exercice correspondant à fin janvier qui établit, à cette date, le montant des recettes et des dépenses du budget auquel il se rapporte, le résultat budgétaire correspondant ainsi que ceux des comptes de trésorerie et des comptes spéciaux du trésor, à leur date de clôture. Il est accompagné d'un rapport synthétique de présentation du compte de résultat budgétaire à fin janvier explicitant les principaux soldes des dépenses et des recettes par chapitres et articles budgétaires, des comptes de trésorerie et des comptes spéciaux du trésor à cette date.

Article 10-2: Le vote de la loi de budget rectificatif final intervient au cours de la période complémentaire d'ordonnancement et de paiement fixée au troisième alinéa de l'article 3 et au plus tard le 15 mars.

Article 10-3 : Le compte de résultat budgétaire à fin janvier met en évidence les différences entre les prévisions et autorisations contenues dans les lois de budget primitif et rectificatif, et les résultats de l'exercice à cette date. »