

Pour une appréciation concrète des pouvoirs du parlement sénégalais en matière budgétaire

Par

Ibrahima Diallo, Chargé d'Enseignement, Droit public, UGB/Saint Louis

Membre du CERCCLÉ (Université de Bordeaux 4)

RESUME

Au Sénégal, il existe des pouvoirs réels du parlement en matière budgétaire qui constituent des armes certaines pour imposer à l'exécutif une discipline financière et budgétaire. Mais ces pouvoirs qui ont constitué pendant longtemps la clé de voûte du droit financier, se sont considérablement transformés. Ainsi, il convient de préciser que le modèle classique sous lequel on se représente les actes budgétaires n'est pas concevable. En réalité, En effet, la pratique budgétaire montre dans le cadre de l'exécution de loi de finances, le gouvernement utilise le pouvoir réglementaire au-delà des limites légales qui lui sont assignées. Ce qui dénie aux pouvoirs budgétaires du parlement sénégalais une portée juridique précise car la loi de finances n'est plus qu'un état de prévisions globales qui peut être sans cesse remanié selon les besoins de l'exécutif. Même si l'intervention du parlement conserve encore une utilité indéniable qui résulte d'une tradition politique vivace à la laquelle sont attachés les parlementaires et l'opinion publique, il convient de noter que ces pouvoirs budgétaires du parlement sont pratiquement limités.

ABSTRACT

In Senegal, there are real powers of parliament in budgetary matters that are certain weapons to impose an executive financial and budgetary discipline. But these powers have long been the cornerstone of financial law, have greatly transformed. Thus, it should be noted that the traditional model in which there is budgetary acts are inconceivable. In fact, because the practice shown in the budget execution budget law, the government is using the regulatory power beyond the legal limits assigned to it. Which denies the Senegalese Parliament's budgetary powers a precise legal significance because the Finance Bill is just a state of global forecasts that can be continually revised as needed by the executive. Although the intervention of parliament still has undeniable utility resulting from a perennial political tradition which are attached to the parliamentarians and the public, it should be noted that the budgetary powers of parliament are virtually limited.

INTRODUCTION

Si le Doyen Hauriou faisait de finances publiques l'élément le plus important de la chose publique¹, le professeur Paul Amselek estime qu'on ne peut pas concevoir un Etat sans finances². Dans le processus d'élaboration de la loi de finances, la prise de décision définitive relève traditionnellement de la compétence du parlement³. Elle porte le nom d'autorisation et comporte plusieurs facettes : elle est d'abord une décision des assemblées portant sur les dépenses et recettes ; elle est ensuite un pouvoir donné au gouvernement d'exécuter les dispositions votées et enfin, elle est un pouvoir de contrôle⁴. Cette autorisation parlementaire qui porte sur les dépenses et les recettes de l'Etat est en principe un préalable nécessaire à l'exécution de la loi des finances⁵.

Toutefois, il convient de préciser que les régimes politiques au sein desquels sont apparus et se sont développées les principales règles financières étaient simples⁶. Maurice Duverger expliquait cette simplicité par la logique qui sous-tendait la conception classique des finances publiques se limitant à fixer le cadre général à l'intérieur duquel l'activité privée était maître⁷. Il s'agissait comme le précisait Gaston Jèze d'assurer la couverture de dépenses destinées à financer une activité réduite par principe au minimum et d'en répartir équitablement la charge sur l'ensemble des citoyens⁸. Dans ce contexte, les pouvoirs financiers du gouvernement étaient non seulement limités mais également contrôlés⁹.

¹M. Hauriou, Précis de droit administratif et de droit public général : à l'usage des étudiants en licence et en doctorat ès-sciences politiques, Paris, 1901

²P. Amselek, *Le budget de l'Etat sous la Vème République*, Paris, LGDJ, 4ème édition, 1998.

³J. Molinier, *La procédure budgétaire en Grande Bretagne*, Thèse de droit, Paris, 1969. Voir Molinier, J., *L'apport de Gaston JEZE à la théorie des finances publiques*, Revue d'histoire des facultés de droit et de la science politique, n°12, 1991, p.55.

⁴P. Amselek, *Le budget de l'Etat sous la Vème République*, Paris, LGDJ, 4ème édition, 1998.

⁵G. Ardant, 'Les fondements économiques et sociaux des principes budgétaires', Revue de science et de législation financière, 1949.

⁶H. Isaia et J. Spindler, *L'histoire du droit des finances publiques*, Economica, 1986.

⁷Le Professeur Maurice DUVERGER décrivait ce cadre classique comme suit : « Comme il était agréable de s'occuper de finances publiques au temps du baron Louis ou de l'austère Léon Say ! Quelques principes simples, déduits du sens commun, joints à une connaissance élémentaire de la comptabilité, permettaient de gérer avec art et sagesse les deniers de la nation », Que sais-je ?, n°415, 1967, p.6. Voir aussi L. Say, *Dictionnaire de finances publiques*, Berger-Levrault, 1894.

⁸G. Jeze, *Cours élémentaires de science des finances et législations financières*, 5^{ème} édition, 1919. Voir aussi M. Boucaud, et G. Jeze, *Eléments de la science des finances et de la législation financière française*, 1919 ou J. Laffériere et M. Waline, *Traité élémentaire de science et de législation financière*, Paris, LGDJ, 1952.

⁹H. Laufenburger, *Cours de science financière*, Cours de doctorat, Paris, 1945-1946. Voir aussi L. Trotabas, *Précis de science et de législation financière*, Dalloz, 1944.

Aujourd'hui, les pouvoirs financiers du parlement ont été considérablement restreints et le contrôle qu'il exerce sur les finances publiques tend à devenir de plus en plus théorique¹⁰. Ainsi l'autorisation parlementaire, qui a pendant longtemps constitué la pierre angulaire du droit financier, s'est considérablement transformée, complexifiée voire dénaturée¹¹. D'où l'intérêt d'aborder ces questions en vue de revisiter les outils et techniques budgétaires au regard du système juridico-politique sénégalais.

Cette réflexion porte sur les pouvoirs du parlement sénégalais en matière budgétaire et l'analyse a pour vocation de contribuer à l'étude des finances publiques sénégalaises qui occupe encore une place un peu marginale dans la doctrine¹². Pourtant la connaissance des institutions financières et fiscales revêt en elle-même une importance incontestable car elle projette un éclairage irremplaçable sur l'ensemble des appareils publics, tout autant sur le pouvoir politique que sur l'administration¹³.

Aujourd'hui, les finances publiques africaines ne manquent pas de susciter des questions et il y a de la place pour la recherche¹⁴.

¹⁰ Cette limitation du domaine parlementaire n'est qu'une manifestation du déclin du parlementarisme à travers la réduction du domaine de la loi et l'extension du pouvoir réglementaire.

¹¹ Philip, L., *Les décisions relatives au vote de la loi de finances pour 1980*, RDP, 1980, p.1373.

¹² Cette marginalisation s'explique par le nombre réduit de spécialistes et une faible publication des chercheurs dans le domaine financier. Ainsi, les études sur les finances publiques restent limitées à quelques thèses : A.S. Akue, *Finances publiques et politiques de protection de l'environnement dans les pays d'Afrique de l'Ouest*, Poitiers, 2003 ; A. Balde, *Le contrôle des finances publiques au Sénégal*, Perpignan, 1996 ; O. Bassou, *Le contrôle des finances publiques au Maroc*, Aix en Provence, 1990 ; E. Diarra, *Les aspects financiers de la communauté économiques de l'Afrique de l'Ouest*, Université de Paris, 1982 ; M. Dieye, *La fiscalité des revenus des valeurs mobilières dans les pays de l'union monétaire et économique de l'Afrique de l'Ouest : impact sur le fonctionnement du marché financier régional*, Université Jean Moulin Lyon 3, 2002 ; M. EL Kacem, *La loi de finances au Maroc*, Université de Paris 2, 1997 ; M.H. Fall, *Contribution à une réflexion sur la fiscalité de développement au Sénégal*, Université de Sciences sociales de Toulouse, 2001 ; J. B. Fotsinf, *Le pouvoir fiscal en Afrique, essai sur la légitimité fiscale dans les états d'Afrique francophone*, Université de Paris 1, 1994, LGDJ, 1995 ; K. Gbaka, *Le rôle de la fiscalité dans les pays du tiers monde : le cas de la côte d'Ivoire*, Université de Clermont Ferrand, 1978 ; A. Kouevi, *les comptes spéciaux du trésor*, Paris, LGDJ, 2000 ; O. Makalou, *Analyse de l'impact du budget sur le développement économique : l'exemple des pays d'Afrique noire*, Université de Jean Moulin de Lyon, 2003 ; C. Monteiro, *Impact des programmes d'ajustement structurel sur le droit financier béninois*, Université Montesquieu de Bordeaux 4, 2001 ; M. Zaki, *Le contrôle des finances publiques e Afrique, exemples du Sénégal, de la côte d'Ivoire et du Niger*, Université de sciences sociales de Toulouse 1, 1999.

Les ouvrages consacrés aux finances publiques sénégalaises existent mais leur nombre est également limité. On pourra en citer M. Diop, *Finances publiques Sénégalaises*, Dakar, 1977. C. T. Nguyen, *Finances Publiques Sénégalaises*, Paris, l'HARMATTAN, 1990. M.C. Bouat et J.L Fouilland, *Les finances publiques des communes et communautés rurales au Sénégal*, Dakar, Ed. Clairearfique, 1983, R. Celimène, *Droit budgétaire et Comptabilité publique au Sénégal*, Nouvelles éditions africaines, 1985. L. Donfack, *Finances publiques camerounaises*, Berger-Levrault, 1987. C. Fourier, *Finances publiques du Sénégal*, Pedone, 1975.

¹³ F. Luchaire, "Le contrôle du Conseil constitutionnel sur les lois financières", R.D.P., 1997-2, p.

¹⁴ E. Diarra, "L'actualité du thème des finances publiques africaines", Afrilex, n°4, 2006.

Les liens entre le pouvoir financier et le pouvoir politique ne sont plus à démontrer car les phénomènes financiers publics sont avant tout des phénomènes politiques, les premiers étant étroitement imbriqués dans les seconds¹⁵. Les finances publiques fondent la substance des pouvoirs politiques et elles constituent en cela un instrument privilégié d'analyse et de création des institutions. Les rapports entre les pouvoirs, traditionnellement présentés à travers l'exécutif et le législatif s'analysent de manière satisfaisante dans les mécanismes des finances publiques, et principalement la procédure budgétaire¹⁶.

Lorsqu'en 1960 le Sénégal acquit son indépendance, le régime financier antérieur fut tout d'abord maintenu. Puis fut promulguée une loi du 15 mai 1962 relative à la loi de finances, s'inspirant de l'ordonnance française organique du 2 janvier 1959, non sans que les parlementaires sénégalais ne restreignent considérablement les pouvoirs que le texte français accorde assez généreusement au gouvernement en matière financière. Il en résulte, après intervention de la Cour suprême, un texte hybride et difficilement compréhensible dans certaines de ses dispositions. Une réforme était manifestement nécessaire et c'est ce qu'accomplit l'ordonnance précitée n° 63-01 du 15 mai 1963, restée inchangée jusqu'à sa récente abrogation. Le texte de 1963, plus encore que celui de 1962, s'inspira étroitement de l'ordonnance française de 1959, sans toutefois accorder à l'Exécutif sénégalais tous les pouvoirs dont bénéficie son homologue français. Si, le Président de la République voyait ses prérogatives financières fortement augmentées, il n'en était pas de même du Gouvernement et notamment des Ministres dépensiers. Le Ministre des Finances était l'ordonnateur unique des dépenses publiques et de la presque totalité des recettes de l'Etat. Tous les crédits accordés par le Parlement dans les lois de finances étaient en principe des crédits limitatifs et les crédits évaluatifs étaient délibérément ignorés au Sénégal. Les virements, transferts et reports de crédits étaient soumis à des règles très restrictives. Si bien qu'en fait ces règles impératives ne pouvaient souvent pas être strictement respectées et qu'un hiatus s'instaura entre les faits et le droit en vigueur. Il apparut clairement qu'une adaptation de ce texte était devenue indispensable, afin de tenir compte de l'expérience acquise depuis l'indépendance. Un groupe

¹⁵ K. Blairon, *Pouvoirs et Contre-pouvoirs en matière budgétaire et financière*, Congrès des Constitutionnalistes, Paris II, 2008.

¹⁶ Plus particulièrement, le principe du consentement à l'impôt traduit les tentatives du Parlement de s'affirmer face à l'exécutif. Il trouva sa consécration à l'article 14 de la Déclaration des Droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 en tant que droit naturel, inaliénable et sacré. Clef de voûte de la démocratie représentative, il est l'affirmation de la liberté politique dont la mise en œuvre est assurée aujourd'hui par l'examen des lois de finances. La loi de finances initiale en particulier constitue « l'expression synthétique et opérationnelle » de l'ordre financier pour une année.

de travail fut constitué à cette fin et celui-ci se réunit pour la première fois le 20 juillet 1972, au Ministère des finances et des Affaires économiques. C'est des travaux de ce groupe, qui a suscité un grand nombre d'avis de personnalités compétentes et dont le projet initial a plusieurs fois été modifié, qu'est née la loi n° 75-64 du 28 juin 1975 en même temps que l'arrêt de la cour suprême n° 1 c-75 du 26 juin 1975 déclarant ce texte conforme à la constitution. Il ne s'agit pas d'une loi modifiant et complétant l'ordonnance n° 63-01 mais d'un texte formant un tout cohérent et abrogeant expressément, dans son dernier article notamment l'article 48, cette ordonnance. La loi organique 75-64 se substitue donc désormais à l'ordonnance 63-01. Les services du Ministère des Finances et des Affaires Economiques firent alors valoir, non sans raison, qu'il s'agissait d'un instrument de travail quotidien pour de nombreux agents financiers disséminés sur l'ensemble du territoire et que la simple modification du texte ancien risquait en fait de provoquer pendant longtemps des confusions et des omissions regrettables. Il fut donc décidé de présenter un texte unique.

Aussi, le Conseil des Ministres de l'Union économique et monétaire ouest africaine (UEMOA) a adopté, en sa séance du 16 décembre 1997, la Directive n° 05/97/CM/UEMOA relative aux lois de finances, modifiée par la Directive n° 2 /99/ CM/UEMOA du 21 décembre 1999. Cette Directive s'inscrit dans la réalisation des objectifs du Traité de l'UEMOA d'harmoniser les législations et les procédures nécessaires à l'exercice de la surveillance multilatérale de l'Union. Chaque Etat membre est invité, au plus tard le 31 décembre 2001, à prendre les mesures nécessaires à l'application effective des dispositions de la Directive précitée qui feront l'objet d'un Règlement et deviendront, par ce biais, obligatoires et directement applicables dans les Etats de l'Union. C'est pourquoi, il est proposé la transposition des dispositions du texte communautaire dans les conditions de notre droit interne par l'élaboration de la loi organique 2001-09 relative aux lois de finances du 15 octobre 2001 qui abroge et remplace la loi 75-64 du 28 juin 1975 relatives aux lois de finances, modifiée par les lois organiques n° 91-24 du 30 mars 1991 et n° 98-45 du 10 octobre 1998. En dehors de certains aspects généraux touchant le domaine réglementaire de la comptabilité publique, la loi 2001-09 reprend l'essentiel des dispositions prévues par la législation financière communautaire. Par rapport à la loi organique de 1975, celle de 2001 apporte des innovations importantes devant permettre d'assurer une gestion plus rigoureuse et transparente des finances publiques.

Les principaux changements apportés par le législateur de 2001 replacent l'Assemblée nationale dans son véritable rôle de contrôle de l'action gouvernementale. Ainsi, il faut noter que le contenu du budget prône un renforcement du pouvoir de contrôle des députés avec l'intégration de la dette publique dans les dépenses ordinaires, la budgétisation des emprunts à moyen et long terme et conséquemment la suppression des comptes annexes au budget qui enregistraient les fonds d'investissement financés sur aide étrangère et dont le Trésor public n'est pas comptable assignataire. Parallèlement, il est proposé une limitation de la durée de l'autorisation de percevoir les impôts ainsi que celle des autorisations et programmes. L'autorisation de percevoir les impôts qui résulte de la loi fiscale n'a plus un caractère permanent : elle doit être renouvelée par la loi de finances de chaque année. Quant aux autorisations de programmes jusqu'ici données sans limitation de durée et qui restaient valables jusqu'à leur annulation, elles sont dorénavant limitées à six ans au maximum.

Le droit positif sénégalais dispose que « la loi de finances prévoit et autorise, pour chaque année civile, l'ensemble des dépenses et des ressources de l'Etat »¹⁷. Il convient de noter que les notions de prévision et d'autorisation sont centrales dans la définition des lois de finances. Le premier est l'élément financier et comptable de la définition et le second est la facette juridique. De ce qui précède, l'on pourrait penser que tout ce qui ne relève pas d'actes de prévisions dans la loi des finances correspond à des autorisations budgétaires.

La loi de finances est un acte juridique contenant des mesures d'orientations nécessaires du plan financier de l'Etat. Mais l'autorisation budgétaire constitue en principe la spécificité des actes budgétaires publics¹⁸. Sans minimiser l'aspect prévisionnel des lois de finances, l'orientation va accorder une place plus importante aux pouvoirs budgétaires du parlement. Le régime juridique des finances publiques se caractérise par l'importance qu'occupent les pouvoirs du parlement¹⁹.

L'objet de cette étude est d'apprécier de manière concrète les pouvoirs budgétaires du parlement au Sénégal²⁰ en privilégiant une approche juridique du fait de l'insuffisance de la

¹⁷ Voir l'article 4 de la loi organique n°2001-09 relative aux lois de finances.

¹⁸ C'est dans cette logique que le Conseil d'Etat français considère qu'il n'existe pas de pratique budgétaire lorsqu'un organisme fonctionne sur un seul acte prévisionnel : CE 9 juillet 1980, Charbonnage de France, Rec. 899

¹⁹ L. Philip, *Finances Publiques*, Paris, Cujas, 1995, p. 190.

²⁰ L'aspect d'autorisation découle, pour le budget de l'Etat, du régime démocratique et du principe selon lequel le parlement, en tant que représentant de la nation, donne au gouvernement l'autorisation d'effectuer les dépenses et de percevoir les recettes. Cette procédure résulte du principe du consentement à l'impôt, principe qui a été élargi puisqu'il s'applique non seulement à l'impôt, mais à toutes les ressources et dépenses de l'Etat.

théorie du droit budgétaire peu développée face à la nouvelle tendance qui accorde une primauté aux aspects économiques ou politiques.

Comment peut-on apprécier les pouvoirs budgétaires du parlement au Sénégal ? Cette problématique va amener à remettre radicalement en question la manière de se représenter les institutions budgétaires compte tenu de la complexité des pouvoirs financiers du parlement.

Parmi les pouvoirs détenus par le parlement en matière budgétaire, les autorisations et le contrôle budgétaires occupent une place centrale car toute autre action est plus ou moins orientée en fonction de ces pouvoirs²¹.

Il convient de préciser, toutefois, qu'il est périlleux d'isoler les autorisations budgétaires dans la loi de finances à cause de sa coexistence avec une pluralité de dispositions budgétaires qui ne sont pas des autorisations²².

En outre, le contrôle budgétaire constitue à côté de l'autorisation budgétaire un pouvoir fondamental non détachable du régime parlementaire²³. En réalité, le contrôle budgétaire constitue même une compétence normale dans une démocratie parlementaire²⁴.

²¹ P. Amserek, *Le budget de l'Etat sous la Vème République*, Paris, LGDJ, 4ème édition, 1998.

²² P. Avril et J. Gicquel, *Droit parlementaire*, Montchrestien, 1996. Voir aussi J.P. Camby, 'L'alignement de la procédure de vote de la loi de finances rectificative sur celle de la loi de finances initiale', RFFP, 1992, p.193. Voir également L. Saidj, 'Recherche sur la notion de finances publiques en droit constitutionnel et financier positif', RDP, 1982, p.1297.

²³ En effet, les hommes ont estimé longtemps capital de savoir comment les gouvernements fixaient leurs impôts. Il est peut-être aujourd'hui plus important pour eux de connaître les processus qui commandent leurs revenus, déterminent les prix qu'ils doivent payer et façonnent leurs habitudes d'achat. A cet égard, une participation des citoyens, ou de leurs représentants, à l'élaboration ou au contrôle du plan qui déterminera leur condition de vie pendant plusieurs années, apparaît essentielle.

²⁴ "Le pays, cependant attentif aux débats parlementaires, inquiet de la situation financière, réclame une autorité énergique pour mettre fin à des gaspillages générateurs d'aggravations fiscales. Si le régime parlementaire ne parvient pas à faire prévaloir la sévérité nécessaire dans la répression des abus ministériels en matière de finances publiques, c'est lui-même qui un jour se trouvera atteint dans son crédit. [...] On ne saurait tolérer que se perpétuent plus longtemps les abus scandaleux et pernicieux, contre lesquels le Sénat, ainsi que la Chambre, n'ont cessé de protester, abus par lesquels, de leur propre autorité, certains ministres – et, le plus souvent, il faut bien le reconnaître, certains bureaux à l'insu de ministres insuffisamment vigilants – ont osé prendre des mesures qui ont eu pour objet d'engager des dépenses énormes sans autorisation législative préalable et de passer outre aux prescriptions formelles des lois de finances, avec l'assurance invétérée d'être couverts par impunité une traditionnelle. Le péril financier est aujourd'hui aussi terrible pour notre nation que le fut, de 1914 à 1918, le péril militaire. De même que pour vaincre il a fallu l'application de lois fortes, de même pour rétablir nos finances il faudra l'impitoyable répression du gaspillage des deniers publics à tous les degrés et devant toutes les juridictions » :Extraits du rapport fait au nom de la commission des finances du Sénat, chargée d'examiner la proposition de loi adoptée par la Chambre des députés, relative à l'organisation du contrôle des dépenses engagées, séance du 9 juin 1922.

En effet, le contrôle du pouvoir est un des principes fondamentaux de fonctionnement des systèmes politiques contemporains²⁵. Le contrôle du pouvoir devient inhérent au système démocratique parce qu'il permet de modérer le pouvoir en vue d'éviter l'arbitraire et d'assurer la garantie des droits et libertés fondamentaux²⁶. Progressivement, la préoccupation d'aménager des modalités de l'exercice du contrôle se retrouve dans tous les domaines de la vie institutionnelle des Etats modernes et demeure encadrée et régie par le droit²⁷.

Que reste-t-il comme pouvoirs au Parlement en matière budgétaire? D'après les textes qui définissent leur compétence, il joue encore un rôle important. Si l'on examine les dispositions de la Constitution relatives à l'exercice du pouvoir financier, on s'aperçoit que la compétence des parlementaires demeure encore assez étendue. En effet, la distinction entre le domaine législatif réservé au Parlement et le domaine réglementaire réservé au gouvernement introduite par la Constitution sénégalaise, n'a guère limité la compétence financière du Parlement. En effet, toutes les matières relatives aux finances publiques demeurent de la compétence du législateur, c'est-à-dire relèvent du domaine de la loi²⁸.

Toutefois, en dépit de ces dispositions constitutionnelles, il ne faut pas se dissimuler que les possibilités d'action du Parlement en matière financière demeurent très limitées. En fait, dans le domaine des finances publiques, c'est le gouvernement qui joue un rôle prépondérant. D'ailleurs, l'article 20 de la Constitution prévoit que le Président de la République détermine

²⁵ L'exigence de l'exercice d'un contrôle a été considérée comme fondamentale au point que les auteurs de la *Déclaration universelle des droits de l'Homme et du Citoyen* du 26 août 1789 ont proclamé à l'article 14 de ladite Déclaration : « *les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée* ». Par cette affirmation de la nécessité de vérification de la mobilisation et de l'emploi des ressources publiques, est né un des principes fondateurs des finances publiques modernes, celui de l'autorisation budgétaire aménagé en plusieurs principes budgétaires que sont l'annualité, l'unité, l'universalité et la spécialité auquel certains auteurs ajoutent, au surplus, l'équilibre budgétaire. Ces principes qui constituent des techniques de gestion saine des finances publiques mais aussi des moyens de contrôle du gouvernement par le Parlement ont contribué à la naissance du régime parlementaire moderne.

²⁶ J-M. Nzouankeu, *« Les rapports entre le juge administratif et le juge des comptes »*, Revue des sciences financières, 1977, p. 461. Voir aussi L. Philip, *L'exercice du pouvoir financier du Parlement*, Paris, Economica, 1986.

²⁷ I. M. Fall, *« La loi de règlement dans le droit des finances publiques des Etats membres de l'UEMOA : l'exemple du Sénégal »* in *Droit Sénégalais*, Université de Sciences sociales de Toulouse 1, 2005.

²⁸ Ainsi aux termes de la Constitution notamment à ses articles 67 et 68, c'est le parlement qui « :

- *Attribue à la loi la détermination des ressources et des charges de l'Etat ;*
- *Réserve à celle-ci la fixation des règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures, perçues pour le compte de l'Etat ;*
- *Confie au législateur la fixation du régime d'émission de la monnaie ;*
- *Déclare que le Parlement vote les lois de programme déterminant les objectifs de l'action de l'Etat en matière économique, sociale et d'infrastructure ;*
- *Précise qu'il fixe les conditions des emprunts.. ».*

la conduite de la politique de la Nation. Cette disposition signifie que « *ce n'est pas le Parlement qui détermine la politique nationale, mais l'exécutif politiquement responsable devant lui* »²⁹. Dans le domaine budgétaire, plusieurs raisons sont avancées pour justifier la position privilégiée du gouvernement. La première est d'ordre technique et pratique. Le Gouvernement dispose de l'administration et d'organes spécialisés dans la préparation du budget et l'analyse des données économiques, entre autres³⁰. C'est le caractère technique des Finances publiques qui vient justifier cette compétence³¹. L'exécutif est assisté d'une multitude d'experts, tandis que le législatif en est quasiment dépourvu³².

Si le Gouvernement dispose d'une suprématie incontestable en matière budgétaire sur le Parlement pour plusieurs raisons, ce dernier, bien que parfois « concurrencé », n'est pas pour autant exclu du processus budgétaire. Au contraire, le constituant a tenté d'élaborer un compromis entre la nécessaire efficacité de l'action politique, qui tend à maximiser les pouvoirs et les compétences du gouvernement, et l'indispensable légitimité qui doit porter cette action : le Gouvernement détermine, mais avec l'accord du Parlement représentant de la Nation⁹².

Le rôle du Parlement demeure essentiel car représentant la Nation et les contribuables, il consent toujours à l'impôt, mais dans le cadre particulier fixé par la Constitution.

De ce qui précède, il convient d'affirmer que les pouvoirs financiers du parlement sont ainsi complexes. Cette complexité apparaît à travers un double constat: tout d'abord, il est noté des pouvoirs financiers importants juridiquement reconnus par le droit positif (I), mais, dans la pratique, ces pouvoirs sont limités (II).

²⁹ K. Blairon, *Pouvoirs et Contre-pouvoirs en matière budgétaire et financière*, Congrès des Constitutionnalistes, Paris II, 2008.

³⁰ Les principales directions concernées sont les directions du Budget, du Trésor et de la politique économique, des impôts etc.

³¹ Cette disposition porte en germe toutes les difficultés du Parlement sous la V^e République, car tous les instruments du « parlementarisme rationalisé » n'en sont que la conséquence directe. Si l'on s'émeut des restrictions apportées, par exemple, aux pouvoirs des commissions parlementaires, à l'exercice du droit d'amendement ou à la capacité de proposition législative, on oublie trop souvent que ces mécanismes ne sont que la conséquence de cette capacité confiée au gouvernement responsable de concevoir la politique nationale. Techniquement, cette mission s'exprime, pour l'essentiel, par l'élaboration des projets de loi dont il est alors parfaitement logique d'exiger qu'ils puissent être inscrits prioritairement à l'ordre du jour, et surtout discutés et adoptés sans être fondamentalement modifiés, au risque de mettre en péril la politique voulue par le gouvernement avec l'accord de sa majorité. .

³² H. Message, « *Peut-on mesurer le pouvoir budgétaire du Parlement ?* », *RDP*, 1/2002, p. 14-29.

I : DES POUVOIRS DE DECISION JURIDIQUEMENT RECONNUS

Les lois de finances sont des lois de nature particulière en ce qui concerne leur contenu. La loi organique n°2001-09 du 15 octobre 2001 relative aux lois de finances définit limitativement les dispositions qui peuvent figurer dans une loi de finances. Elle précise les dispositions qui doivent obligatoirement y figurer.

Toutes autres dispositions que celles énumérées par cette loi organique constituent des «cavaliers budgétaires»³³ dont l'objet est étranger aux lois des finances et qui n'y ont pas leur place³⁴.

Mais toutes les dispositions contenues dans la loi de finances ne sont pas des autorisations budgétaires³⁵ et ne concernent, forcément, pas le contrôle parlementaire. D'où l'intérêt de cerner les pouvoirs réels de décision du parlement. En effet, le parlement dispose de pouvoirs notoires d'autorisation et de contrôle reconnus par le droit positif. Ainsi, nous allons aborder l'étendue des pouvoirs d'autorisation du parlement (A) avant d'aborder l'importance des pouvoirs de contrôle (B).

A/ L'étendue des pouvoirs d'autorisation du parlement

Le pouvoir d'autorisation du parlement en matière budgétaire est réel mais l'examen attentif de la loi organique portant loi de finances n°2001-09 du 15 octobre 2001, nous pouvons observer que les lois de finances ne se présentent pas comme un ensemble d'autorisations financières. Il faut, si l'on veut conserver les autorisations budgétaires seules, exclure deux séries de dispositions : les dispositions extra-budgétaires et les dispositions budgétaires autres que des autorisations. Certaines dispositions extra-budgétaires peuvent figurer dans les lois de finances. Il y en a deux catégories. Certaines ne constituent pas des dispositions spécifiques aux lois de finances contrairement aux autres.

Par rapport aux dispositions non spécifiques aux lois des finances, deux sortes sont prévues par les articles 2 et 3 de la loi organique du 15 octobre 2001.

³³ M-C. Bergeres, '*Les cavaliers budgétaires*', RDP, 1978, p.1373.

³⁴ La jurisprudence constitutionnelle relative aux « cavaliers budgétaires » est d'autant plus abondante que si les requérants invoquent souvent cette irrégularité devant le conseil constitutionnel, ce dernier soulève aussi souvent d'office l'inconstitutionnalité de dispositions qui n'ont pas leur place dans une loi des finances : CC, 29 décembre 1989, Rec., 129, RCJ.

³⁵ Alors si l'on veut isoler les autorisations budgétaires, il faut les dissocier des notions voisines.

Tout d'abord l'article 2 prévoit des dispositions en matière fiscale en énonçant que *«les lois de finances peuvent également contenir toutes les dispositions relatives à l'assiette, aux taux et aux modalités de recouvrement des impositions de toutes natures»*. Il s'ensuit que toute disposition fiscale peut être insérée soit dans une loi fiscale ordinaire soit dans une loi de finances. Ces dispositions fiscales, même insérées dans une loi de finances, ne sont pas des dispositions budgétaires².

Ensuite, l'article 3 introduit des dispositions en matière de fonction publique en stipulant que *«les créations et transformations d'emplois ne peuvent résulter que des dispositions prévues par une loi de finances. Toutefois, des transformations d'emplois peuvent être opérées par décret pris en Conseil des ministres après avis du Conseil d'Etat. Ces transformations d'emplois ainsi que les recrutements, les avancements et les modifications de rémunérations ne peuvent être décidés s'ils sont de nature à provoquer un dépassement des crédits annuels préalablement ouverts»*. De ce qui précède, l'on pourrait dire que des transformations d'emplois peuvent résulter aussi bien des dispositions de lois de finances que des décrets. Simplement, lorsqu'une transformation provoque un dépassement de crédits, elle ne peut résulter que d'une disposition de loi de finances. Les transformations d'emplois n'entraînant pas de dépassement de crédits sont des dispositions non spécifiques des lois de finances.

Seules des lois de finances dites «rectificatives» peuvent, en cours d'année, modifier les dispositions de la loi de finances de l'année. Cela signifie-t-il que dès lors qu'une disposition extrabudgétaire, même non spécifique, est insérée dans une loi de finances de l'année, elle ne peut plus être modifiée par une loi ordinaire mais seulement par une loi de finances rectificative ? Le Conseil constitutionnel français a rejeté cette manière de voir en précisant que cette règle n'est obligatoire qu'au regard des matières relevant de la compétence exclusive des lois de finances³⁶. Ces dispositions non spécifiques aux lois de finances peuvent être modifiées par une simple loi ordinaire. Réserver aux seules lois de finances la

² Cette faculté d'insérer des dispositions fiscales dans les lois de finances n'existe pas dans tous les pays. L'article 81 de la Constitution italienne du 27 décembre 1997 énonce que par la loi d'approbation du budget il ne peut être décidé de nouveaux impôts. Aux termes de cet article « Les Chambres adoptent chaque année les budgets et les comptes présentés par le Gouvernement. L'exercice provisoire du budget ne peut être autorisé que par une loi et pour des périodes ne dépassant pas, globalement, quatre mois. La loi d'adoption du budget ne peut prévoir de nouveaux impôts et de nouvelles dépenses. Toute autre loi portant création ou aggravation d'une charge publique doit indiquer les moyens d'y pourvoir.

Il en est de même en Espagne car la Constitution du 27 décembre 1978 dispose à son article 134 al.7 que « La loi des finances ne peut créer d'impôts ».

³⁶ CC, 29 décembre 1983, RJC, 166

modification d'une ressource fiscale en cours d'année limiterait l'initiative des membres du parlement à un droit d'amendement, contrairement aux articles 39 et 40 de la Constitution³⁷. La nécessité de recourir à une autre loi de finances ne s'impose que pour les dispositions spécifiques aux lois de finances.

Cette solution est logique, sans quoi les parlementaires perdraient leur pouvoir d'initiative en matière fiscale. Aussi, concernant les transformations d'emplois n'entraînant pas dépassement de crédits, le pouvoir réglementaire peut intervenir par décret. S'il fallait l'intervention d'une autre loi de finances, cette compétence du pouvoir réglementaire risquerait d'être court-circuiter.

En réalité, il existe des dispositions extra-budgétaires³⁸ qui occupent une place importante dans les lois de finances. Ces dispositions qui ne constituent pas des autorisations budgétaires concernent :

- Les créations, suppressions et transformations d'emplois³⁹ ;
- L'autorisation de percevoir les impôts des collectivités publiques autre que l'Etat⁴⁰ ;
- Les autorisations en matière d'emprunts⁴¹ ;
- L'autorisation de percevoir des taxes parafiscales⁴².

Mais en dehors de celles-ci interviennent aussi d'autres dispositions spécifiques qui ne sont pas toutes des autorisations notamment les évaluations de recettes, les affectations de recettes, la définition d'un équilibre économique et financier.

³⁷ CC, 4 juin 1984, RCJ, 170

³⁸ Il ne s'agit pas d'autorisations budgétaires mais des dispositions entrant exclusivement dans le domaine des lois de finances.

³⁹ « Les créations et transformations d'emplois ne peuvent résulter que des dispositions prévues par une loi de finances ».

⁴⁰ Voir l'article 32 de la loi organique portant loi de finances de 2001.

⁴¹ Les emprunts émis par l'Etat ne constituent pas des recettes budgétaires. L'article 16 de la loi organique du 15 octobre 2001 énonce que « *les émissions d'emprunts sont faites conformément aux autorisations générales données chaque année par les lois de finances* ». Ces autorisations générales ne sont pas des autorisations budgétaires ;

⁴² Selon l'article 6 de la nouvelle loi organique, « *les taxes parafiscales sont perçues dans un intérêt économique ou social au profit d'une personne morale de droit public ou privé autre que l'Etat, les collectivités territoriales et leurs établissements publics administratifs* ». Ces taxes sont établies par décret pris sur le rapport du ministre des Finances et du ministère intéressé. Bien que non considérées comme des impositions par la Constitution, elles restent soumises en partie au même régime que les impôts en ce sens que leur perception « *au-delà du 31 décembre de l'année de leur établissement doit être autorisée chaque année par une loi de finances* »

On trouve des évaluations dans la loi des finances⁴³. En effet, les évaluations font l'objet d'un vote du Parlement. Il est prévu un vote d'ensemble pour le budget général et d'un vote par budget annexe au compte spécial du Trésor.

Il faut bien distinguer l'aspect politique et l'aspect juridique du vote (le fait qu'il y ait vote et l'objet du vote). Le parlement donne son accord pour le vote mais il ne vote pas pour autant une autorisation juridique. Le Parlement approuve de simples estimations. Les recettes ne sont pas donc autorisées. L'évaluation permet au Parlement de mieux apprécier les dépenses à autoriser. Cependant, il faut pour cela que l'évaluation soit sincère⁴⁴.

En outre, les affectations de recettes sont des dispositions budgétaires qui méritent une attention particulière dans le cadre de cette étude⁴⁵. S'agit-il d'autorisations budgétaires ? Avant de répondre à ces questions, il faut faire une mise au point.

Les dispositions relatives aux affectations de recettes de l'Etat relèvent de la compétence législative ou de la compétence réglementaire. Toutes les affectations de recettes de l'Etat ne font pas l'objet de dispositions expresses dans les lois de finances. Toute une catégorie d'affectation de recettes échappe aux lois de finances⁴⁶.

⁴³ L'article 6 de la loi organique dispose en effet que : « le rendement des impôts dont le produit est affecté à l'Etat est évalué par les lois de finances ». L'article 7 énonce quant à lui que «le produit des amendes, des rémunérations pour services rendus, les revenus du domaine et des participations financières, les bénéfices des entreprises nationales, les remboursements des prêts ou avances et le montant des produits divers sont prévus et évalués par la loi de finances de l'année ».

⁴⁴Voir l'article 3 de la loi organique n°99-70 du 17 février 1999 sur la Cour des comptes du Sénégal qui dispose que « la Cour des comptes contribue, par son action permanente de vérification, d'information et de conseil, à la réalisation des missions suivantes : la sauvegarde du patrimoine public et le contrôle de la sincérité des finances publiques, l'amélioration des méthodes et techniques de gestion, et la rationalisation de l'action administrative. Elle s'assure de la régularité des opérations de recettes et de dépenses des organismes contrôlés et, le cas échéant, réprime les manquements aux règles qui régissent lesdites opérations. Elle vérifie et apprécie le bon emploi des crédits et la gestion de l'ensemble des organismes soumis à son contrôle. La Cour établit un rapport général public annuel reprenant les principales observations qu'elle a faites dans l'année et les mesures préconisées pour y remédier ». Voir aussi Conseil constitutionnel français sur la sincérité des évaluations : 21 juin 1993, RJC 526, 29 décembre 1994, RJC 606.

⁴⁵ A titre de rappel, il faut signaler que le principe de non-affectation des recettes publiques est un principe traditionnel qui a longtemps prévalu : l'ensemble des recettes sert à couvrir l'ensemble des dépenses. Le principe d'universalité budgétaire se décompose en deux principes : la règle de non-affectation et la règle de non-contraction (Il est impossible de faire figurer uniquement le solde des opérations de recettes et de dépenses). La règle de non-affectation se rattacherait à l'orthodoxie financière classique et à un état libéral. L'affectation était considérée comme une arme dangereuse permettant à l'Exécutif de faire pression sur les assemblées pour arracher des impôts nouveaux pour financer des dépenses. Il y avait également la crainte que le service bénéficiaire d'une affectation considère que cette recette lui appartient et ne fasse des dépenses inutiles afin que les crédits ne lui soient pas ultérieurement retirés. Mais il y a eu une remise en question avec l'apparition de l'Etat-Providence dans la mesure où le droit budgétaire sénégalais aménage un certain nombre de dérogations importantes.

⁴⁶ Il s'agit des affectations par procédure comptable particulière (Fonds de concours et rétablissement de crédits). Ces affectations sont décidées en dehors des lois de finances. Qu'elles relèvent de la compétence législative ou

Ces dispositions ne sont ni des prévisions ni des autorisations budgétaires mais des décisions budgétaires impératives.

L'article 1^{er} de la loi organique précise que les lois de finances « *déterminent la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'Etat, compte tenu d'un équilibre économique et financier qu'elles définissent* ». Quelle est la nature de ces dispositions budgétaires ? Elles ont un caractère ambivalent. Il s'agit de dispositions à caractère essentiellement prévisionnel, aussi bien pour les ressources que pour les plafonds des charges. En votant le tableau d'équilibre, le Parlement ne vote aucune autorisation juridique. L'objet de ce vote est en principe d'obliger le Parlement à prendre partie sur une certaine politique budgétaire avant de passer dans la deuxième partie de la loi de finances au vote des crédits.

Ce tableau général d'équilibre à caractère prévisionnel a en effet une portée juridique dans le déroulement même de la procédure législative. Si les parlementaires émettent un vote négatif, la procédure budgétaire s'arrête là. La loi de finances est rejetée. Le gouvernement doit alors préparer un nouveau projet. Si le vote est positif, dans l'examen de la seconde partie, les parlementaires ne peuvent, par leurs votes sur les crédits, apporter des modifications substantielles à l'équilibre général qu'ils ont fixé dans la première partie.

La disposition qui contient le tableau d'équilibre a ainsi le caractère d'une disposition impérative et contraignante et non pas seulement prévisionnelle.

On trouve encore dans les lois de finances des actes budgétaires n'ayant pas la nature juridique d'autorisation. Il s'agit de dispositions ayant la nature juridique de décisions même si par leur objet, elles concernent des crédits c'est-à-dire des autorisations budgétaires de dépenses. En matière de dépenses, les seules dispositions qui s'analysent comme des autorisations accordées aux autorités budgétaires d'exécution sont celles ouvrant des crédits. Seules les ouvertures de crédits accordent des autorisations juridiques de dépense. Il y a par contre, toute une série de dispositions relatives aux crédits mais qui ne sont pas des autorisations juridiques. Tel est le cas des annulations de crédits : soient des annulations de crédits pures et simples ou des annulations de crédits dans le cadre d'opérations plus

réglementaire, les dispositions relatives aux affectations de recettes n'ont pas la nature juridique d'autorisation. Elles ont un contenu impératif (et non pas permissif).

complexes (opérations d'intervention ou de report de crédits)⁴⁷. Dans les deux cas, il y a une double disposition : annulation-ouverture. Toutes ces dispositions d'annulation de crédits ne constituent pas des autorisations budgétaires.

Sont aussi des décisions budgétaires les dispositions des lois de finances qui fixent la liste des chapitres dont la dotation est réputée avoir un caractère évaluatif ou provisionnel ou encore les dispositions fixant la liste des chapitres de dépenses ordinaires pouvant faire l'objet de reports par simple arrêté du ministre des finances. Sont également des décisions budgétaires les dispositions des lois de finances qui ratifient les décrets d'avance par lesquels le gouvernement a ouvert, en cours d'exercice, des crédits supplémentaires. Ces dispositions n'accordent pas elles-mêmes des crédits, elles valident des actes réglementaires ayant ouvert des autorisations de dépenses supplémentaires.

De ce qui précède, il ne reste plus, que deux catégories d'autorisations budgétaires : les autorisations budgétaires de dépense et les autorisations de perception des impôts.

Mais une précision importante reste à faire car l'autorisation de percevoir les impôts n'est pas une autorisation de recettes et l'autorisation de recette est même inconcevable. Dès lors une question s'impose : En quoi consiste cette autorisation ?

Seule l'autorisation de percevoir les impôts est considérée comme une autorisation budgétaire. Initialement, les impôts étaient conçus comme devant être annuels. Ils n'étaient établis que pour un an (authentique principe d'annualité de l'impôt). La législation fiscale devenait d'elle-même caduque au bout d'un an à moins d'être reconduite par de nouvelles dispositions fiscales⁴⁸.

⁴⁷ Une intervention de crédits (transfert ou virement de crédit) consiste à annuler un montant de dépenses sur un poste pour en ouvrir sur un autre (de même montant). Un report de crédits consiste à annuler tel montant de crédits non utilisés sur tel poste du budget et à ouvrir le même montant de crédits sur le même poste l'année suivante

⁴⁸ La charte de 1814 a rompu partiellement avec ce principe de l'annualité de l'impôt : le principe est gardé pour les impôts directs mais des impôts indirects pouvaient être pluriannuels. C'est à partir de cette époque que s'est forgée une distinction entre d'une part, les dispositions proprement fiscales qui établissent et réglementent ces impôts et d'autre part la disposition annuelle de droit budgétaire contenue dans les lois de finances et confirmant que les impôts établis par la législation fiscale antérieure continueront d'être perçus au cours de l'année budgétaire.

Le juge administratif français a qualifié l'autorisation de perception comme une autorisation de recouvrement⁴⁹. En réalité, elle est bien plus que cela. Le législateur n'autorise pas simplement les actes de recouvrement de l'impôt, il permet à l'ensemble de la législation fiscale antérieure de produire plein effet au cours de l'année budgétaire concernée. Il confirme que les impôts antérieurement établis continueront d'être prélevés. Sans cette autorisation, l'ensemble de la législation fiscale devient inapplicable⁵⁰. L'autorisation de perception ne concerne que les impôts et, plus précisément, en tant qu'autorisation budgétaire, que les impôts de l'Etat et des collectivités publiques⁵¹. Cette autorisation budgétaire de perception ne concerne que les impôts au sens strict c'est-à-dire les impositions ayant la nature juridique d'impositions fiscales⁵².

Le droit positif distingue trois catégories d'impositions : les impositions proprement fiscales soumises à autorisation annuelle de perception et d'autre part les impositions parafiscales⁵³ et quasi fiscales.

Si la perception des taxes parafiscales fait l'objet d'une autorisation annuelle donnée par une loi de finances, cette autorisation, distincte de celle donnée pour les impôts, n'est certainement pas une autorisation budgétaire⁵⁴.

Pour les impositions quasi-fiscales, n'ayant pas une nature fiscale, elles ne sont pas soumises à l'autorisation annuelle de perception même lorsqu'elles sont perçues par l'Etat. En principe,

⁴⁹ C.E. 26 février 1958, Denis, rec, 135

⁵⁰ La législation fiscale peut établir des impôts pour plusieurs années. Mais, s'agissant des dispositions fiscales établissant des impôts pour plus d'un an, elles ne produiront leur plein effet que si le législateur, chaque année, lors du vote du budget, autorise formellement la continuation de la perception des impôts en question au cours de l'exercice budgétaire. Sans quoi, ces impôts cesseront d'être en vigueur au cours de l'exercice. Les lois fiscales, même à caractère permanent, présentent cette particularité de ne pouvoir être applicables que d'année en année. Elles ont besoin chaque année d'une autorisation pour être réactivées. Ce système n'a de sens que pour renforcer le contrôle du Parlement efficacement.

⁵¹ Voir l'article 6 de la loi organique n°2001-09 du 15 octobre 2001

⁵² Ce dispositif ne concerne pas l'article 7 de la nouvelle loi organique qui régit les recettes non fiscales et qui énonce seulement que leurs produits sont prévus et évalués par la loi de finances de l'année. Les recettes non fiscales n'ont pas besoin de recevoir une autorisation annuelle pour être perçues.

⁵³ Les taxes parafiscales sont instituées par le pouvoir réglementaire (art. 6 de la nouvelle loi organique) mais on a maintenu la même exigence d'une autorisation législative annuelle de perception que pour les impôts car le même article 6 dispose que « la perception des taxes parafiscales au delà du 31 décembre de l'année de leur établissement doit être autorisée chaque année par une loi de finances ».

⁵⁴ Le maintien de cette exigence d'une autorisation annuelle de perception alors que ces taxes sont aménagées par le pouvoir réglementaire n'est pas très cohérent. Le pouvoir donné au parlement est purement formel. Le parlement autorise la perception au delà du 31 décembre de l'année de taxes établies en dehors de son pouvoir d'autorisation au profit du pouvoir réglementaire. Au lendemain de l'autorisation donnée, le pouvoir réglementaire peut modifier complètement le régime des taxes parafiscales.

ces prélèvements obligatoires ne peuvent être institués que par le législateur. Cette situation est aussi valable en France⁵⁵.

L'autorisation de perception, en tant qu'autorisation budgétaire, ne concerne que les impôts de l'Etat y compris les impôts locaux. L'ensemble des impôts est soumis à l'autorisation annuelle de perception. Dans les lois de finances, on trouve l'autorisation de perception qui concerne tous les impôts et par ailleurs l'évaluation du produit des autres ressources de l'Etat. Seule la première autorisation peut être considérée comme une autorisation budgétaire.

Finalement, une autorisation budgétaire de recette proprement dite est donc inconcevable. L'autorisation budgétaire retrouve tout son sens en matière de dépenses publiques et celle-ci est donnée, en principe, par le Parlement.

En définitive, assurer le respect de ces autorisations, prévenir les dépassements avant qu'il soit trop tard, vérifier les différentes opérations budgétaires constituent les préoccupations clés du contrôle budgétaire.

B/ L'importance du pouvoir de contrôle du parlement

Ce contrôle financier repose, d'abord, sur l'exercice du pouvoir de contrôle budgétaire et, ensuite l'exploitation des données relatives à l'exécution du budget.

Le contrôle budgétaire offre au parlement la possibilité d'anéantir l'action gouvernementale. En effet, il existe la possibilité de mettre en jeu la responsabilité du Gouvernement et son existence devant l'Assemblée nationale qui marque nettement le caractère parlementaire des institutions républicaines sénégalaises.

En réalité, le Gouvernement est responsable devant l'Assemblée nationale et ne peut rester en fonction contre la volonté de celle-ci⁵⁶. Les conditions de mise en jeu de la responsabilité du

⁵⁵ Par exemple les prélèvements de l'Etat ou des communes sur le produit des jeux dans les casinos ou le prélèvement de l'Etat sur le PMU, le juge administratif français refuse de leur reconnaître un caractère fiscal : CE 24 juin 1960 Dubonnet D 1960 p. 631

⁵⁶ La faculté donnée à une assemblée parlementaire de mettre en cause par un vote l'existence même du Gouvernement constitue la caractéristique fondatrice des régimes parlementaires, par opposition aux régimes dits présidentiels dont les institutions des Etats-Unis fournissent le meilleur exemple. En dépit de l'étendue des

Gouvernement marquent le souci des rédacteurs de la Constitution d'assurer une stabilité gouvernementale⁵⁷. Ainsi, le Premier ministre peut décider de poser la question de confiance sur un programme ou déclaration de politique⁵⁸. Le vote sur la question de confiance ne peut intervenir que deux jours francs après qu'elle a été déposée. Le vote par scrutin public est de droit lorsque la responsabilité du Gouvernement est engagée. Ce vote a lieu à la tribune. Il est émis à la majorité absolue des suffrages exprimés⁵⁹.

Aussi, la motion de censure constitue un autre moyen de contrôle du Parlement en matière budgétaire. En premier lieu, le dépôt, l'examen et le vote d'une motion de censure ne sont possibles qu'à l'Assemblée nationale. En second lieu, pour être examinée, la motion de censure doit être signée par au moins un dixième des membres de l'Assemblée nationale. Toutefois, le vote d'une motion de censure, même si elle n'est pas adoptée, est l'occasion d'un affrontement politique entre la majorité et l'opposition, fortement relayé par les médias. Elle contraint le Gouvernement à s'expliquer sur tel ou tel aspect de sa politique⁶⁰. Mais elle ne contribue guère à un contrôle approfondi du Gouvernement et de son action. Si la motion de censure est adoptée, elle entraîne la démission du Gouvernement, mettant ainsi un terme au conflit opposant le Gouvernement et l'Assemblée nationale⁶¹.

Il convient, également, de préciser qu'il existe d'autres procédures, écrites ou orales, permettent aux députés d'interroger le Gouvernement et de le conduire à s'expliquer sur certains aspects de sa politique⁶². En effet, le Parlement veille, au cours de la gestion annuelle, à la bonne exécution de la loi de finances. Les informations qu'il pourrait demander, ou les investigations sur place qu'il entendrait conduire, ne sauraient lui être refusées. Il peut

prérogatives qu'elle accorde au Président de la République, la Constitution sénégalaise organise incontestablement un régime parlementaire.

⁵⁷ Afin d'éviter tout risque de détournement, les procédures sont définies de manière détaillée par la Constitution elle-même.

⁵⁸ Article 98 de loi 2002-20 portant règlement intérieur de l'Assemblée nationale.

⁵⁹ La référence à la notion de " programme " du Gouvernement n'implique nullement que le Premier ministre doive obtenir une investiture de l'Assemblée nationale et donc engager sa responsabilité lors de son entrée en fonction : l'investiture présidentielle est à elle seule suffisante, dès lors que le Président de la République est élu au suffrage universel. Il s'agit d'une marque de considération à l'égard des députés, notamment ceux de la majorité, l'engagement de responsabilité est aussi le moyen de démontrer l'unité de la majorité parlementaire autour du Gouvernement et de son chef ou du Chef de l'Etat.

⁶⁰ Arme ultime à la disposition de l'Assemblée nationale, la motion de censure participe de l'équilibre général des pouvoirs exécutif et législatif.

⁶¹ Instrument de contrôle et de sanction politiques, la motion de censure se prête peu à l'évaluation et au contrôle des politiques publiques. La Constitution organise non seulement la mise en jeu de la responsabilité politique du Gouvernement mais également celle de la responsabilité pénale des membres du pouvoir exécutif.

⁶² *Les questions écrites* (procédure d'usage très fréquent, la possibilité d'adresser des questions écrites aux ministres constitue un moyen de contrôle et d'information très utile), les *questions orales* (les députés peuvent interroger le Gouvernement sur un thème de leur choix, y compris sur des sujets d'intérêt local) et les enquêtes parlementaires.

procéder à l'audition des ministres⁶³. De ce point de vue, la multiplicité des documents comptables transmis à la commission des Finances du parlement autorise un suivi budgétaire détaillé⁶⁴. Ces données sont complétées par les informations que les rapporteurs de la commission des Finances sont en droit d'obtenir dans le cadre des pouvoirs d'investigation et de contrôle qui leur sont accordés, en vue de suivre et de contrôler, de façon permanente, l'emploi des crédits inscrits au budget du département qu'ils sont chargés de rapporter lors de l'examen du projet de loi de finances de l'année. Ils disposent, notamment, à ce titre, des réponses aux questionnaires budgétaires adressés chaque année aux ministères concernés⁶⁵.

Le contrôle budgétaire s'exerce également en recourant aux multiples moyens d'information dont dispose, de façon plus générale, le Parlement. Ainsi, au fil des années, la liste des rapports, bilans, ou autres documents que le législateur a fait obligation au Gouvernement de joindre, selon une périodicité variable à ses projets de loi de finances, s'est considérablement allongée. Parallèlement, les commissions permanentes, et particulièrement la commission des Finances, ont développé la pratique des rapports d'information, prévue par le règlement intérieur de l'Assemblée Nationale, qui, au-delà des auditions, publiques ou non, auxquelles elles peuvent être amenées à procéder, a permis de passer progressivement de la notion de contrôle à celle, plus large, d'évaluation.

Aussi, l'examen des lois de finances rectificatives déposées en cours d'année par le Gouvernement, fournit l'occasion d'exercer un contrôle sur l'exécution du budget de l'État⁶⁶. Cet examen constitue à cet égard un moment privilégié car les interventions relatives aux annulations de crédits décidées au titre de la « régulation budgétaire » ou celles portant sur les sous-évaluations de dotations ne sont pas rares. Il convient cependant se pencher sur certaines

⁶³ Voir l'Article 73 de la Directive n°05/97/CM/UEMOA relative aux lois de finances.

⁶⁴ Il s'agit de la situation mensuelle des crédits et dépenses du budget général, situation comparative mensuelle des dépenses et des crédits de chaque ministère, situation trimestrielle des dépenses engagées, situation mensuelle du recouvrement des recettes de l'État, situation résumée des opérations du Trésor, etc.

⁶⁵ L'information renouvelée dont dispose les parlementaires est le gage d'une autorisation éclairée, au regard des nouveaux moyens d'action dont ils sont investis. Au vu du rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques présenté par le gouvernement, les commissions des finances suivent et contrôlent l'exécution des lois de finances et procèdent à l'évaluation de toute question relative aux finances publiques. Leur rapporteur général et leurs rapporteurs spéciaux procèdent à toutes investigations sur pièces et sur place, et à toutes auditions qu'ils jugent utiles.

⁶⁶ Les lois de finances rectificatives sont aussi prises en cas de bouleversements importants de la situation d'équilibre non pas seulement du budget général mais de chaque ligne budgétaire du fait de la création de nouveaux postes budgétaires, de la modification ou de la suppression des structures et emplois prévus dans la loi de finances initiale. Elles permettent à l'Assemblée nationale en place ou renouvelée de donner une nouvelle autorisation et, au ministre qui bénéficie d'un département nouvellement créé ou aménagé de défendre la politique qu'il entend mener et demander les crédits nécessaires.

imperfections textuelles relatives aux lois de finances rectificatives. En effet, les pouvoirs des parlementaires sur cet instrument financier sont rigoureusement limités : pas de propositions, pas d'amendements augmentant les charges publiques ou diminuant les recettes publiques, à moins qu'ils ne soient accompagnés de propositions de recettes compensatrices, que le Conseil constitutionnel sénégalais assimile à des recettes nouvelles⁶⁷.

Pour que le Parlement puisse participer véritablement à l'exercice du pouvoir financier, il faudrait qu'il ait, non seulement la faculté d'approuver ou de rejeter le projet du gouvernement, mais encore qu'il puisse y apporter adopter des amendements, sinon son pouvoir se réduit à un simple droit d'enregistrement. Certes, il n'a jamais été question de reconnaître aux Assemblées un véritable droit d'initiative comme pour les lois ordinaires. Les députés ne peuvent déposer une « proposition » de budget, ils en seraient d'ailleurs incapables, ne disposant pas des éléments nécessaires. Il s'agit simplement de savoir dans quelle mesure et dans quelles limites ils peuvent modifier le texte élaboré par le gouvernement⁶⁸. En effet, « les propositions et les amendements formulés par les membres des assemblées ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence, soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique »⁶⁹. Toutefois, « aucun article additionnel ni amendement à un projet de lois de finances ne peuvent être proposés par le Parlement, sauf s'ils tendent à supprimer ou à réduire effectivement une dépense, à créer ou à accroître une recette »⁷⁰.

Deux cas bien différents sont à distinguer selon que l'amendement concerné a une incidence en termes de ressources publiques ou une incidence en termes de charge publique. S'agissant des recettes, une diminution d'une ressource publique est recevable dès lors qu'elle est gagée par l'augmentation d'une autre recette. Tout amendement portant diminution d'une recette «

⁶⁷ Conseil constitutionnel sénégalais, Décision 3/98.

⁶⁸ E. Oliva, Normes de constitutionnalité ou normes constitutionnelles : ambiguïté des lois organiques financières, Mélanges en l'honneur de Louis FAVOREU, Dalloz, 2007, p. 1360. Voir aussi S. De Casqueray et G. Nicolas, Le parlement et l'adoption des normes sanitaires, Mélanges en l'honneur de Louis FAVOREU, Dalloz, 2007, p.596. D. Migaud, "Mise en œuvre de la LOLF : les évolutions dans les relations entre l'exécutif et le législatif", RFFP, n°82, juin 2003, p. 28. Y. Cannac, "Loi organique relative aux lois de finances : une chance et un défi", RFFP, n°82, juin 2003, p. 10.

⁶⁹ Aux termes de l'article 82 de la Constitution sénégalaise « les propositions et amendements formulés par les parlementaires ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence, soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique, à moins que ces propositions et amendements ne soient assortis de propositions de recettes compensatrices... ». Voir 42 de la loi organique 2001-09 relative aux lois de finances.

⁷⁰ Voir l'article 82 al 2.

non gagée⁷¹ » est irrecevable au sens de l'article 82 de la Constitution⁷². Bien entendu, un amendement parlementaire peut toujours diminuer la dépense. C'est l'augmentation d'une charge publique qui est en cause.

Il ressort de ce qui précède qu'une compensation entre une charge et une ressource est interdite parce que les parlementaires ont interdiction d'agir sur les charges et toute compensation entre plusieurs charges entraîne également l'irrecevabilité⁷³. La compensation entre plusieurs ressources est le cas autorisé par le conseil constitutionnel⁷⁴ et cette compensation doit être réelle et immédiate⁷⁵.

On ne peut passer sous silence, enfin, la loi de règlement qui, en principe, déposée au plus tard à la fin de l'année qui suit celle d'exécution du budget, a pour objet de constater les résultats financiers de chaque année civile et d'approuver les différences entre ceux-ci et les prévisions de la loi de finances initiale, éventuellement modifiée par les lois de finances rectificatives⁷⁶. Le contrôle parlementaire a posteriori de l'exécution du budget s'exerce lors de l'examen et du vote du projet de loi de règlement. Le Parlement est en droit à cette occasion de demander à la juridiction des comptes la réalisation de toutes enquêtes nécessaires à son information⁷⁷. Dans ce cadre, il est attendu du Parlement qu'il « se livre à un véritable contrôle de la légalité budgétaire en examinant la régularité des dépenses. En d'autres termes, il envisage dans quelle mesure le budget a été correctement exécuté compte tenu de la conjoncture politique, économique et sociale »⁷⁸.

Ces pouvoirs de décision, certes importants au regard du droit positif sont contrariés dans la pratique budgétaire.

⁷¹ La réalité du gage est ainsi appréciée de deux façons :

- d'une part, l'augmentation de recettes doit compenser exactement la perte de recettes suscitée par la disposition concernée,
- d'autre part, l'augmentation de recettes déterminée par le gage doit bénéficier à la collectivité qui subit la perte de recettes.

⁷² Décision du conseil constitutionnel sénégalais n° 1 du 24 janvier 1998. Voir également la décision du Conseil constitutionnel français n° 76-64 DC du 2 juin 1976, il faut que « la ressource destinée à compenser la diminution d'une ressource publique soit réelle, qu'elle bénéficie aux mêmes collectivités ou organismes que ceux au profit desquels est perçue la ressource qui fait l'objet d'une diminution et que la compensation soit immédiate ».

⁷³ E. Douat, *Finances publiques, Finances communautaires, nationales, sociales et locales*, PUF, 1999.

⁷⁴ Voir la décision n° 1-C -98 DU 24 janvier 1998 du conseil constitutionnel sénégalais.

⁷⁵ J.-P. Taugourdeau, « Réformer le droit de l'initiative en matière de lois de finances », *Revue du Trésor*, 1982, p.89. Voir également J.-P. Lebreton, « Conseil constitutionnel et irrecevabilités financières dans le cadre de la procédure législative », *Revue administrative*, 1978, p.274.

⁷⁶ Nous aborderons la loi de règlement au regard de la pratique dans la deuxième partie.

⁷⁷ Voir l'Article 74 de la Directive 05/97/CM/UEMOA relative aux lois de finances.

⁷⁸ R. Muzzelec, « Un exemple de contrôle parlementaire a posteriori : la loi de règlement », in *Revue de science financière*, 1973, p. 28.

II : DES POUVOIRS DE DECISION PRATIQUEMENT LIMITES

En dépit du caractère législatif du budget, le rôle des Assemblées s'est modifié : elles ne participent plus dorénavant à l'élaboration de la politique financière, elles se bornent à accorder ou à refuser leur confiance au gouvernement à l'occasion de la politique qui leur est présentée⁷⁹.

La discussion et le vote du budget ne sont pas, pour le Parlement, l'occasion de participer à la prise de décision financière, mais elle permet de le tenir informé des problèmes généraux concernant les finances publiques et d'engager une discussion sur la gestion des différents services de l'Administration et sur l'orientation de la politique financière⁸⁰. Mais la pratique budgétaire a révélé des paradoxes qui illustrent que les pouvoirs de décision du parlement en matière budgétaire sont non seulement concurrencés (A) mais aussi contournés (B).

A. Un pouvoir concurrencé

Le gouvernement dispose des pouvoirs de modifications qui peuvent être apportées aux autorisations budgétaires accordées au moment de l'adoption du budget : les modifications du montant des crédits, les modifications de l'affectation des crédits et les modifications de la période d'utilisation des crédits.

Le Gouvernement et plus particulièrement le Ministre des Finances peuvent modifier le montant des crédits, soit d'une façon expresse par des mesures réglementaires, soit d'une façon tacite en dépassant les crédits figurant dans la loi de finances. La première hypothèse correspond aux modifications qui résultent, soit de décrets d'avance⁸¹, soit de procédures comptables particulières d'affectation de recettes qui sont au nombre de deux : les fonds de

⁷⁹ Cette notion de confiance est aujourd'hui au centre même des institutions budgétaires et plus généralement du système parlementaire : le Parlement est amené de plus en plus souvent à voter des actes législatifs qui ont la signification politique d'actes de confiance ; qu'il s'agisse des lois-cadres, consacrées par la Constitution sous la forme de lois déterminant les « principes fondamentaux » ; qu'il s'agisse des lois-programmes ou de l'approbation du plan. La loi de finances s'inscrit dans cette nouvelle forme de participation parlementaire : elle constitue la forme de confiance la plus importante que, d'années en année, le Parlement témoigne au gouvernement.

⁸⁰ P. Amsselek, *Op. Cit.*, p. 570.

⁸¹ Les décrets d'avances permettent d'ouvrir des crédits additionnels au profit de chapitres dotés de crédits provisionnels ou de crédits limitatifs. Ces décrets autorisent le paiement de dépenses de l'Etat en dépensant des crédits ouverts par la loi des finances sous réserve de ratification par la suite par ou les lois de finances rectificatives.

concours⁸² et les rétablissements de crédits⁸³, soit enfin de majoration liée à des surplus de recettes⁸⁴.

Les procédures prévues par la loi organique, qui permettent de modifier par voie réglementaire l'affectation des crédits en cours de gestion sont des arrêtés de virements et de transferts⁸⁵.

Le dernier rapport public de 2006 publié en 2009 de la Cour des comptes du Sénégal relève des dysfonctionnements qui rendent compte des majorations, des crédits non justifiés⁸⁶, des dépassements des crédits⁸⁷ ou de ce que l'on a qualifié récemment de dépassements budgétaires⁸⁸.

A titre de rappel, le Parlement s'est efforcé tout au long du XIX^e siècle d'obtenir le droit de voter les crédits d'une façon de plus en plus détaillée, et corrélativement d'obliger le Gouvernement à respecter l'affectation et le montant de chaque unité de crédit. Proclamé par la loi du 29 janvier 1831, remis en cause sous le second Empire, le principe de la spécialité est

⁸² A titre de rappel, les fonds de concours sont des sommes apportées par des personnes physiques ou morales, à titre personnel, en vue de participer à côté d'une collectivité publique territoriale ou d'un service public doté de budget annexe ou de compte spécial de trésor, à la réalisation d'un projet d'intérêt public ou d'intérêt commun.

⁸³ Il s'agit des sommes qu'un service public géré en régie ou doté d'un budget annexe ou d'un compte spécial du trésor parvient à récupérer à la suite de reversement au trésor public des fonds dont le paiement avait été effectué sur les crédits imputés à ce service public, à ce budget annexe ou à ce compte spécial du trésor. Cette procédure consiste à annuler des dépenses effectuées sur crédits budgétaires et à rétablir ainsi la dotation initiale du chapitre sur lequel les paiements avaient été effectués.

⁸⁴ Une augmentation des crédits résulte également des reports de crédits de l'année précédente. Inversement, une diminution des crédits de l'année en cours est réalisée par des reports de crédits à l'année suivante.

⁸⁵ Les virements consistent à faire passer d'un chapitre sur un autre des crédits inutilisés. Etant donné que les chapitres sont spécialisés, le virement aboutit donc à changer la nature du crédit. Par suite, ces virements ne peuvent être autorisés que dans des conditions très strictes, sous peine de réduire à néant la règle de la spécialité budgétaire. C'est pourquoi les virements n'ont été admis que très tardivement et dans des limites très précises.

⁸⁶ En 1999, une loi de finances rectificative a procédé, en cours de gestion, à la modification du montant des crédits initialement ouverts. Ainsi, les crédits ouverts pour les services votés réévalués sont passés de 261,2 milliards à 295,6 milliards pendant que les crédits ouverts pour les mesures nouvelles passaient de 34,4 milliards à 20,0 milliards.

L'exécutif a également procédé à des modifications sur la répartition des crédits en application des dispositions de la loi organique n° 75-64 du 28 juin 1975 relative aux lois de finances (articles 40 et suivants). Ces modifications réglementaires ne devant pas donner lieu à la création de charges nouvelles.

⁸⁷ La Cour a relevé des dépassements de crédits à certains chapitres. Ces dépassements se chiffrent au montant global de 6.0 milliards sur les crédits de fonctionnement. Les dépassements constatés sur les « dépenses de personnel » pour 5.8 milliards et sur les dépenses d'entretien du Ministère des Affaires Etrangères pour 0.2 milliard ne sont pas irrégulier puisque les crédits concernés sont évaluatifs. En revanche, le dépassement de 0.05 milliard constaté dans les dépenses de matériel du Ministère de l'Intérieur est irrégulier puisque ce chapitre est doté de crédits limitatifs. Cette augmentation non ratifiée par le Parlement, à la connaissance de la cour, est contraire à la réglementation. Pour le Ministre de l'Economie et des Finances « la vocation du projet de loi de règlement est de régulariser ces cas de dépassement exceptionnel des crédits limitatifs. Les crédits de dépenses ordinaires disponibles sont largement au dessus de ce dépassement de 52.999.304.francs ».

⁸⁸ Il s'agit de dépenses effectuées par les démembrements ou des agents de l'Etat qui n'ont pas respecté les principes budgétaires et les lois et règlements en la matière.

réaffirmé très clairement à l'article 30 de la loi du 16 septembre 1871 : « *Le budget est voté par chapitre, aucun virement ne peut avoir lieu d'un chapitre à un autre* »⁸⁹. Jusqu'en 1950, la règle sera respectée, les modifications des dotations ne seront réalisées que par voie législative. A partir de 1950, des virements par décret seront autorisés à l'intérieur du budget de la Défense nationale. Puis en 1955, une faculté d'ajustement des crédits par voie d'arrêté interministériel fut reconnue au Gouvernement pour les dépenses ordinaires civiles. Cette faculté qui était étroitement limitée, fut étendue par le décret du 19 juin 1956 à l'ensemble des chapitres budgétaires (dépenses ordinaires et en capital, civiles et militaires).

Pour l'essentiel, l'ordonnance de 1959 reprendra les dispositions antérieures et précisera dans son article 14 le régime actuel des virements⁹⁰.

Le droit financier sénégalais ne connaît les virements de crédits qu'à partir de 1975. Avec l'ordonnance 63.01 du 15 mai 1963 portant loi organique relative aux lois de finances, le problème était celui de l'affectation des ressources de l'Etat à certaines dépenses. L'article 1^{er} de l'ordonnance 63.01 ainsi que l'article 1^{er} de la loi organique 75.64, disposent que cette affectation prévue et autorisée, est conférée au pouvoir réglementaire par la loi organique. Celle-ci prévoit dans son article 39 que des décrets interviendront afin de répartir par articles et paragraphes, pour chaque chapitre, les crédits ouverts au budget général ainsi que par comptes particuliers les opérations des comptes spéciaux du Trésor. Le législateur se réserve donc l'affectation par chapitre pour le budget général et par catégories pour les comptes spéciaux. Il appartient au pouvoir réglementaire de répartir les crédits ainsi affectés par la loi de finances (en articles, paragraphes et comptes particuliers) mais non de modifier la répartition entre ministère et chapitre voulue par le législateur.

Mais si en cours d'année un ministre se trouve devant des crédits excédentaires ou insuffisants, des virements de crédits seront-ils possibles en cours d'année ? La solution donnée à ce problème au Sénégal peut être résumée comme suit : les virements sont autorisés par décret, pris sur le rapport du Ministre des Finances, sous réserve qu'ils interviennent à

⁸⁹ P. André, *Finances Publiques*, Paris, Armand Colin, 1999.

⁹⁰

- les virements sont autorisés par décret pris sur le rapport du ministre des Finances ;
- ils ne peuvent intervenir qu'à l'intérieur du même titre du budget du même ministère ;
- ils ne peuvent dépasser le dixième de la dotation de chacun des chapitres intéressés ;
- ils ne peuvent être opérés d'une dotation évaluative ou provisionnelle au profit d'une dotation limitative.

l'intérieur d'un même ministère et qu'ils ne dépassent pas 1/10 de la dotation des chapitres concernés. Sous ces réserves, les virements de chapitres à chapitres sont permis⁹¹. Toutefois, aucun virement ne peut intervenir d'une dotation évaluative au profit d'un ministère à l'autre sauf si la nature de la dépense n'est pas modifiée mais seulement la détermination du service responsable de l'exécution de la dépense. Dans ce cas d'ailleurs, il ne s'agit pas d'un virement mais d'un transfert, lequel est autorisé non par décret, mais par simple arrêté du Ministre des Finances⁹².

A titre exceptionnel et en cas de nécessité absolue, peuvent être autorisés, par décret pris sur le rapport du Ministre chargé des Finances, des virements de chapitre à chapitre à l'intérieur d'un même ministère ou d'un chapitre de dépenses communes au chapitre d'un ministère et réciproquement, pour ce qui concerne le budget de fonctionnement, et de chapitre à chapitre à l'intérieur d'un ministère ou d'un ministère à un autre, pour ce qui concerne le budget d'équipement. En aucun cas, des virements de crédits ne peuvent être effectués d'un chapitre de crédits évaluatifs à un autre chapitre.

Certes, la loi organique 2001-09 du 15 octobre 2001 restreint la possibilité de prendre les décrets de virement aux cas exceptionnels et de nécessité absolue, mais on peut craindre que cette restriction ne soit pas très opérante car il est bien rare que les nécessités financières ne paraissent pas «absolues » et «exceptionnelles »⁹³.

En outre, les transferts permettent de modifier la détermination du service de la dépense sans changer la nature de celle-ci. Ils sont autorisés, sans limitations d'aucune sorte, par simple arrêté du Ministre de l'économie et des Finances.

⁹¹ Article 15 de loi organique 2001-09 du 15 octobre 2001, op. cit

⁹² L'ordonnance 63.01 du 15 mai 1963 avait été restrictive sur ce point. Non seulement les virements n'étaient pas possibles d'un ministère à l'autre mais même, à l'intérieur d'un même ministère, d'un chapitre à l'autre. Les virements n'étaient autorisés – et seulement par décret – que d'un article à l'autre. Ce n'est qu'à l'intérieur d'un même article que les virements étaient possibles (d'un paragraphe à l'autre), par simple arrêté du Ministre des Finances. Les transferts de crédits d'un service et éventuellement d'un ministère à l'autre, sans modification de la nature de la dépense, étaient en revanche autorisés comme dans la législation française. L'ordonnance 63.01 ne reprenait pas la législation française interdisant les virements d'un chapitre évaluatif à un chapitre limitatif, pour la simple raison que les crédits évaluatifs étaient alors inconnus dans la législation financière sénégalaise. Cette législation se caractérisait par l'interdiction des virements d'un chapitre à l'autre, même à l'intérieur d'un ministère. Sur ce point, elle se révèle d'ailleurs inapplicable et inappliquée. Une pratique constante de virements de crédits par simple «certificats administratifs » s'instaure. Il était préférable et plus réaliste d'adapter la législation aux faits.

⁹³ M. Diop, *Finances publiques Sénégalaises*, Dakar, NEA, 1977.

Par ailleurs, le cadre annuel⁹⁴ étant parfois étroit pour les contraintes de la gestion budgétaire, pour la perception des recettes et l'utilisation des dépenses, interviennent ainsi plusieurs modifications importantes dont les reports de crédits et les autorisations de programmes⁹⁵.

Il apparaît ainsi que les pouvoirs de décision du parlement sont concurrencés effectivement par les pouvoirs de gouvernement. Mais ces pouvoirs du parlement sont aussi contournés.

B : Un pouvoir contourné

Aujourd'hui, la vie du parlement, même dans l'exercice de ses compétences en matière budgétaire, est marquée par l'importance prise par le jeu des partis, qui transforme la signification du régime parlementaire et elle se manifeste par le recul des procédures traditionnelles. En effet, le régime parlementaire a été élaboré en un temps où chaque député était censé se déterminer selon son intime conviction et il visait à instituer un équilibre entre l'exécutif et le législatif, considérés comme potentiellement antagonistes. Or sur ces deux plans, les changements sont considérables. Les députés appartiennent à des partis, sans lesquels ils ne pourraient se faire élire et dont, une fois élus, ils doivent suivre avec discipline les consignes. Le régime parlementaire est devenu un régime des partis. Il s'ensuit que lorsqu'il fonctionne correctement, on ne peut plus considérer le gouvernement et l'Assemblée comme des organes antagonistes puisque c'est le même parti ou la même coalition qui dispose du premier et de la majorité au sein de la seconde. C'est pourquoi le régime parlementaire est désormais, au moins au cours d'une législature, un régime de concentration des pouvoirs au profit d'un parti ou d'une coalition bien davantage qu'un régime d'équilibre⁹⁶.

Ce recul affecte tout particulièrement la responsabilité politique du gouvernement devant l'Assemblée élue au suffrage universel direct (la seule devant laquelle il soit désormais responsable). La responsabilité gouvernementale est, en effet, l'objet d'un phénomène singulier. Elle n'est presque plus jamais mise en cause par les voies parlementaires traditionnelles (refus de confiance, motion de censure) mais l'instabilité gouvernementale n'a

⁹⁴ Le respect de la règle de l'annualité implique que l'autorisation de recettes ou de dépenses soit valable pour une année déterminée.

⁹⁵ La limite supérieure des dépenses que les ministres sont autorisés à engager pour l'exécution des investissements prévus par la loi.

⁹⁶ Cette nouvelle signification du régime parlementaire s'applique à la plupart des pays qui le pratiquent, mais avec quelques notables exceptions visant notamment l'Italie (jusqu'en 1994) et les Troisième et Quatrième Républiques (ce qui fausse les perspectives françaises sur la réalité actuelle du régime parlementaire).

pas diminué pour autant⁹⁷. En d'autres termes, au Sénégal où une majorité solide peut être dégagée, il n'y a pas de crises, dans les autres systèmes, les crises subsistent mais l'essentiel en ce qui les concerne se situe en dehors de l'enceinte parlementaire⁹⁸.

Déclin⁹⁹, décadence¹⁰⁰, affaiblissement¹⁰¹, abaissement, humiliation, les qualificatifs ne manquent pas pour stigmatiser la position qui serait celle du Parlement devenu vassal obéissant d'un exécutif dominant et surpuissant¹⁰². En réalité, l'autorisation parlementaire en matière budgétaire a perdu de son intérêt en raison de son phénomène majoritaire¹⁰³. A quoi bon de faire de la figuration passive lorsque les résultats sont connus d'avance et qu'il suffit d'organiser la présence des parlementaires pour que l'opposition reste minoritaire¹⁰⁴. En effet, les séances publiques parlementaires ne sont que la partie visible de l'iceberg et n'occupe au parlement qu'un temps limité parlementaire qui doit se répartir son bureau, sa commission, ses délégations, ses auditions, ses groupes d'amitié, etc.¹⁰⁵.

Il en résulte que le temps étant limité, le contrôle de l'activité gouvernementale demeure malheureusement trop restreint. Concrètement, les textes ôtent au Parlement toute maîtrise du processus budgétaire qui revient principalement au Gouvernement, dont l'ensemble de la préparation du budget. De manière plus spécifique, la Constitution limite le pouvoir du Parlement en imposant des contraintes de délais très strictes. Cette contrainte temporelle va se traduire sous plusieurs formes. Le Parlement doit d'abord attendre le dépôt du projet de loi de finances, qui ne peut être une proposition : seul le Gouvernement en a l'initiative au Sénégal et la Constitution sénégalaise et la loi organique de 2001 relative aux lois de finances ne font référence qu'aux « projets de lois de finances ». Il ne s'y ajoute que l'inscription de l'examen

⁹⁷ Simplement, les crises surviennent sans que l'Assemblée ait eu à se prononcer, pour des motifs qui tiennent essentiellement aux décisions prises de l'extérieur par les partis politiques.

⁹⁸ P. Pactet, « *L'évolution contemporaine de la responsabilité gouvernementale dans les démocraties pluralistes* », in Mélanges BURDEAU, L.G.D.J., 1977, p. 191.

⁹⁹ P. Dabiez, *Le déclin du Parlement, Projet*, n° 56, juin 1971, p. 671 sq. ; P. Lalumière, « *Le déclin du rôle financier des parlements en Europe occidentale* », Mélanges Jean Brethe DE LA GRESSAYE, Bordeaux, Brière, 1967, p. 405 sq. ; P. Avril, *Les Français et leur Parlement*, Paris, Casterman, coll. « P.H. », 1972.

¹⁰⁰ P. Durand, « *La décadence de la loi dans la Constitution de la V^e République* », *JCP*, 1959, n° 1470.

¹⁰¹ J-C. Masclet, *Le Rôle du député et ses attaches institutionnelles sous la V^e République*, LGDJ, coll. « Bibliothèque constitutionnelle et de science politique », 1979, p. 1.

¹⁰² A. Hauriou, *Droit constitutionnel et Institutions politiques*, Montchrestien, 5^e éd., 1972, p. 863 ; J. Gicquel, *Droit constitutionnel et Institutions politiques*, Montchrestien, coll. « Domat Droit public », 15^e éd., 1997, p. 640 ; G. Carcassonne, « *La résistance de l'Assemblée nationale à l'abaissement de son rôle* », in O. Duhamel, et J-L Parodi (dir.), *La Constitution de la V^e République*, Presses de Sciences Po, coll. « Références », 2^e éd., 1988, p. 330 sq.

¹⁰³ M. Bouvier, « *Mutations des finances publiques et crise du pouvoir politique ?* », *RFFP*, n° 79, 2002, p. 241.

¹⁰⁴ P. Gélard, *Remarques pertinentes sur la séance publique au Sénat*, in Mélanges de Jean GICQUEL, Montchrestien, 2008, p.187

¹⁰⁵ P. Gélard, *Remarques pertinentes sur la séance publique au Sénat*, Op.Cit.

du projet de loi de finances à l'ordre du jour des Assemblées ne peut se faire à n'importe quel moment puisqu'aux termes de 68 de Constitution sénégalaise de du 22 janvier 2001, le projet de loi de finances de l'année y compris le rapport et les annexes explicatives est déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale au plus tard le jour de l'ouverture de la session fixée. Cela s'explique par le nécessaire respect du principe d'annualité et, partant, des délais constitutionnels. Ces derniers sont en particulier prévus à l'article 68 précité de la Constitution sénégalaise, s'élevant globalement à soixante jours. S'il n'est pas respecté, « les dispositions du projet peuvent être mises en vigueur par ordonnance »¹⁰⁶, ce qui représente une forte sanction du Parlement, bien qu'elle ne soit qu'une simple faculté laissée au gouvernement.

Il s'y ajoute que les questions orales n'intéressent que ceux qui la posent. En effet, les questions d'actualité ont perdu toute pertinence et permettent seulement aux parlementaires de se faire voir à la télévision et les questions orales avec débats sont rares et dénuées souvent de toute pertinence.

Le phénomène majoritaire est pour une large part responsable de cet affaiblissement de la fonction parlementaire en général et de sa fonction financière en particulier¹⁰⁷.

À cela il faut ajouter que l'opposition ne dispose pas des moyens d'exercer un contrôle efficace, puisque sa représentation, au sein de la Commission des finances, pour ce qui nous occupe, n'est pas prééminente. Force est de constater que le Parlement sous-utilise ses pouvoirs : les enquêtes sur pièce et sur place sont très rares et de nombreux travaux restent sans lendemain, déposé tardivement, les projets de lois de finances rectificatives font l'objet d'une ratification sans débat. Lorsque le Gouvernement veut recourir à des lois de finances rectificatives, il ne peut agir à sa guise. La loi organique relative aux lois de finances impose un cheminement¹⁰⁸. En réalité, les projets de lois de finances rectificatives¹⁰⁹ sont soumis aux mêmes obligations procédurales que les projets de loi de finances initiale¹¹⁰.

¹⁰⁶ Voir l'article 68 de la Constitution sénégalaise du 22 janvier 2001

¹⁰⁷R. Hertzog, '*L'avenir du pouvoir financier du Parlement : miroir des ombres ou garant de l'équilibre du gouvernement général*', in L. Philip. (dir.), *L'exercice du pouvoir financier du Parlement. Théorie, pratique et évolution*, Paris, Aix-en-Provence, Economica, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 1996, p. 136.

¹⁰⁸C'est ainsi que les législations nationales et communautaires imposent des règles de la présentation des collectifs budgétaires. La loi organique n° 75-64 du 28 juin 1975 dispose que les lois de finances rectificatives sont présentées pour la partie qu'elles modifient dans les mêmes formes que les lois de finances de l'année. Elles sont divisées en deux parties. La première partie comporte un article d'équilibre définissant les nouvelles composantes de la situation d'équilibre budgétaire et modificatif de l'Etat des voies et moyens.

Le vote de la loi de règlement ayant la finalité comptable de délivrer un quitus à la gestion des opérations budgétaires et de régulariser des opérations budgétaires qui n'ont pas été respectueuses de la légalité budgétaire en couvrant leurs responsables, son examen dans la pratique budgétaire sénégalaise, montre que le contrôle de régularité budgétaire effectué par les lois de règlement ne révèle pas, pour l'essentiel, des irrégularités et infractions significatives à la réglementation budgétaire.

Dans la pratique sénégalaise, le vote de la loi de règlement a toujours été une formalité aussi bien dans le système du parti unifié avec un Parlement monocolore que dans le cadre du système pluraliste avec un Parlement pluraliste. Cependant, il faut noter que les parlementaires voient dans le vote de la loi de règlement une occasion de s'informer sur les données financières de l'Etat et de formuler des doléances politiques ayant des incidences financières¹¹¹.

La pratique budgétaire montre que désarmés face à l'arsenal d'explications comptables et financières contenues dans le projet de loi de règlement et systématiquement confortées par le juge des comptes, les parlementaires ne peuvent que se fier à la Cour mais aussi à la présentation censée plus simplifiée que dresse à leur intention le rapport fait au nom de la Commission des finances, de l'Economie générale et du plan. Ce rapport fait par un député pour les députés est en théorie un examen critique du projet de loi de règlement pouvant constituer un instrument du renforcement des capacités des parlementaires à apprécier le contenu de la loi de règlement et à exercer en connaissance de cause un vrai contrôle de l'exécution du budget¹¹².

Dans la réalité, les rapports élaborés par la Commission des Finances de l'Assemblée nationale du Sénégal sont rarement critiques et se bornent plutôt à reprendre de façon furtive

¹⁰⁹ Article 35 de la Directive n° 5/97/CM/UEMOA

¹¹⁰ Il faut une préparation du texte par le ministère des finances et par les autres ministères concernés, consultation de la Cour suprême et délibération en Conseil des ministres. En France, devant le Parlement, il faudra passer par les commissions des finances et la deuxième partie ne pourra être mise en discussion avant le vote de la première partie. Au Sénégal, la Commission des Finances de l'Assemblée Nationale devra adopter le projet avant la discussion en séance plénière. En matière de procédure de vote, ces projets ont aussi soumis aux conditions de vote du projet de loi de finances initiale. Néanmoins, ils ne sont pas soumis aux conditions de délai et de mise en vigueur de la loi de finances initiale parce qu'au moment où la loi de finances rectificative est en discussion, la loi de finances de l'année continue d'assurer la continuité de la vie nationale.

¹¹¹ C. T. Nguyen, *Finances publiques sénégalaises*, op.cit., p.347.

¹¹² V. à cet égard, R. Chiroux, "Un élément actif du contrôle parlementaire en matière budgétaire sous la V^e République : le rapport général de la Commission des finances du Sénat", in *Etudes de finances publiques, Mélanges en l'honneur de Paul Marie GAUDEMET*, op.cit., p.223.

dans leurs grandes lignes l'économie générale des projets de loi de règlement tels qu'ils arrivent du Ministère de l'économie et des finances¹¹³.

Au Sénégal, l'historique de l'intervention des lois de règlement de 1967 (année d'intervention de la première loi de règlement) à l'année 2007¹¹⁴ (année d'intervention de l'adoption des dernières lois de règlement) montre une régularité qui se détériore au fil des années pour devenir une irrégularité dramatique¹¹⁵. La période qui va de la « loi n°67-22 du 23 mai 1967 portant règlement définitif du budget »¹¹⁶ jusqu'à la « loi n°76-04 du 25 mars 1976 portant règlement du compte définitif du budget général de l'Etat, gestion 1972-1973¹¹⁷ » montre dans un premier temps une situation normale et par la suite un retard dans le dépôt et l'examen du projet de loi de règlement variable entre deux (2) et trois (3) ans. Cet écart temporel entre l'exécution d'un budget et son règlement va devenir plus important à partir du budget de la gestion 1973-1974 réglé en 1978. On peut constater à partir de là un retard de cinq (5) ans qui va se creuser pour atteindre les huit (8) à dix (10) ans avec la loi 84-60 du 19 juin 1984 portant règlement du compte définitif du budget général gestion 1974-1975¹¹⁸, puis 13 ans avec le règlement du budget de la gestion 1986-1987 en 2000¹¹⁹. Cet accentuation du retard exprime à partir d'un certain moment le déclin voire l'oubli de la loi de règlement¹²⁰.

¹¹³ La technicité de la loi de règlement serait donc la première cause de son délaissement par les parlementaires dépourvus de l'assistance d'experts pouvant leur expliquer les questions de finances publiques. Abdoulaye BALDE relève à ce propos : « à la décharge des députés sénégalais, il faut souligner que l'aspect trop technique des questions examinées lors du vote de la loi de règlement milite en faveur du désintérêt que beaucoup de parlementaires manifestent à cet égard ». Nguyen CHAN TAM ne partage pas ce point de vue et considère que l'argument de la technicité de la loi de règlement « n'est pas entièrement fondé dans la mesure où les députés sénégalais bénéficient de l'éclairage très appréciable du juge des comptes qui effectue auparavant toutes les vérifications nécessaires destinées à rendre plus compréhensible la loi de règlement ». Cette explication de Nguyen CHAN TAM est contestable pour Ismaëla Madior FALL (*La loi de règlement dans le droit des finances publiques des Etats membres de l'UEMOA : l'exemple du Sénégal* in Droit Sénégalais, Université de Sciences sociales de Toulouse 1, 2005) pour au moins deux raisons : d'abord, la lecture comparée du contenu des lois de règlement et du contenu des documents y afférents élaborés par la Cour des comptes montre qu'ils sont pareillement empreints de technicité, celle-ci étant même plus marquée du côté des documents provenant de la juridiction des comptes ; ensuite, le contrôle effectué par le juge des comptes étant essentiellement un contrôle de stricte régularité budgétaire avec une argumentation purement comptable n'est pas susceptible d'éclairer les délibérations et décisions des parlementaires préoccupés aussi par l'exercice d'un contrôle de nature politique qui transcende des éléments d'ordre comptable pour embrasser des aspects d'efficacité et d'équité. Il est certain qu'à travers le rapport sur l'exécution de la loi de finances et la déclaration de conformité, la juridiction des comptes joue son rôle d' « informateur du Parlement ».

¹¹⁴ Voir le rapport de la Cour des comptes du Sénégal de 2007.

¹¹⁵ I. M. FALL, *La loi de règlement dans le droit des finances publiques des Etats membres de l'UEMOA : l'exemple du Sénégal* in Droit Sénégalais, Université de Sciences sociales de Toulouse 1, 2005.

¹¹⁶ JORS du 3 juin 1967, p. 391.

¹¹⁷ JORS du 10 avril 1976, p. 535.

¹¹⁸ JORS du 3 février 1985, p.115. V. dans le même sens, loi 86-01 du 24 janvier 1986 portant règlement définitif du budget de l'Etat, gestion 1978-1979, in JORS du 27 décembre 1986, p. 430.

¹¹⁹ I. M. Fall, Op.cit.

¹²⁰ I. M. Fall., Op.cit.

Intervenant à des années d'intervalle du budget dont il est chargé d'apurer les comptes, la loi de règlement perd son actualité et de sa portée car les données financières dont il est question ont perdu leur fraîcheur et leur pertinence¹²¹.

En tout cas, cette renonciation des parlementaires à leur pouvoir de contrôle disqualifie la portée de l'autorisation budgétaire et montre que le Parlement n'est plus le titulaire du pouvoir financier échu dans la pratique budgétaire contemporaine à l'Exécutif¹²². Il s'y ajoute, dans le même esprit, l'absence de débats relatifs aux déficiences relevées par la Cour des comptes¹²³, ce qui pousse la doctrine à se poser un certain nombre d'interrogations quant au rapport entre le parlement et la Cour des comptes¹²⁴.

Conclusion

En définitive, si le régime parlementaire ne parvient pas à faire prévaloir la sévérité nécessaire dans la répression des abus ministériels en matière de finances publiques, c'est lui-même qui un jour se trouvera atteint dans son crédit¹²⁵.

« On ne saurait tolérer que se perpétuent plus longtemps les abus scandaleux et pernicieux, contre lesquels le Sénat, ainsi que la Chambre, n'ont cessé de protester, abus par lesquels, de leur propre autorité, certains ministres et, le plus souvent, il faut bien le reconnaître, certains bureaux à l'insu de ministres insuffisamment vigilants – ont osé prendre des mesures qui ont eu pour objet d'engager des dépenses énormes sans autorisation législative préalable et de passer outre aux prescriptions formelles des lois de finances, avec l'assurance invétérée d'être couverts par une impunité traditionnelle. Le péril financier est aujourd'hui aussi terrible pour notre nation que le fut, de 1914 à 1918, le péril militaire. De même que pour

¹²¹ I. M. Fall., Op.cit.

¹²² A cette translation de fait du pouvoir financier du Législatif à l'Exécutif, s'ajoute la crise du contrôle démocratique des finances publiques qui est pourtant dans la tradition démocratique et dans l'ordonnement constitutionnel du ressort du Parlement.

¹²³ En Allemagne ou en Angleterre, les Parlements organisent des réunions hebdomadaires avec des représentants de l'organe financier de contrôle...

¹²⁴ Voir sur ce point Ismaëla Madior FALL dans son article précité qui s'est posé un certain nombre de question : *« La juridiction des comptes informe-t-elle vraiment bien le Parlement pour l'aider à exercer sa mission de contrôle ou cherche-t-il à influencer ce contrôle dans le sens souhaité par elle. Il se pose exactement, en l'occurrence, le problème des rapports entre le contrôle exercé par le juge financier et le contrôle exercé par les représentants du peuple pour savoir s'il y est question d'une complémentarité ou d'une concurrence ».*

¹²⁵ Rapport fait au nom de la commission des finances du Sénat, chargée d'examiner la proposition de loi adoptée par la Chambre des députés, relative à l'organisation du contrôle des dépenses engagées, séance du 9 juin 1922.

vaincre il a fallu l'application de lois fortes, de même pour rétablir nos finances il faudra l'impitoyable répression du gaspillage des deniers publics à tous les degrés et devant toutes les juridictions¹²⁶ ».

Ces extraits de la présentation faite par le rapporteur général du texte devant le Sénat montre toute l'importance du Parlement qui ne doit plus être mis, exécution après exécution de chaque loi de finances, devant le fait accompli de dépassements colossaux de l'autorisation de dépenses accordée au moment du vote.

Au Sénégal, il existe des pouvoirs réels du parlement en matière budgétaire qui constituent des armes certaines pour imposer à l'exécutif une discipline financière et budgétaire. Mais ces pouvoirs qui ont constitué pendant longtemps la clé de voûte du droit financier, se sont considérablement transformés.

Ainsi, il convient de préciser que le modèle classique sous lequel on se représente les actes budgétaires n'est pas concevable. En réalité, En effet, la pratique budgétaire montre dans le cadre de l'exécution de loi de finances, le gouvernement utilise le pouvoir réglementaire au-delà des limites légales qui lui sont assignées. Ce qui dénie aux pouvoirs budgétaires du parlement sénégalais une portée juridique précise car la loi de finances n'est plus qu'un état de prévisions globales qui peut être sans cesse remanié selon les besoins de l'exécutif.

Même si l'intervention du parlement conserve encore une utilité indéniable qui résulte d'une tradition politique vivace à la laquelle sont attachés les parlementaires et l'opinion publique, il convient de noter que ces pouvoirs budgétaires du parlement sont pratiquement limités.

¹²⁶Eod. loc.