

## Proposition de Corrigé TD Séance N°4

LF : Lois de finances, AN : Assemblée nationale, LOLF : Loi organique relative aux lois de finances, PLF : projet de loi de finances, PLFR : projet de loi de finances rectificative

Thématique(s) : **Les exigences de clarté du débat parlementaire dans la phase d'adoption de la LF / Le droit à l'information du parlement au cours de la procédure d'adoption de la LF**

**Accroche** Georges BERGOUIGNOUS : « *La qualité de la législation est une garantie de sécurité juridique. Le "bon déroulement du débat démocratique" doit l'assurer, en respectant les droits des représentants de la Nation et en favorisant l'expression de l'intention du législateur.* » (« La prise en compte de l'exigence de sécurité juridique par le Parlement au service de la qualité de la loi », Titre VII, vol. 5, no. 2, 2020, pp. 61-69.).

### **Définition des termes :**

Exigences de clarté du débat parlementaire => droit à l'information des parlementaires se traduisant par une mise à leur disposition de textes clairs (intelligibles), concourant à la compréhension de la politique générale de l'Etat.

Droit à l'information => un droit reconnu aux parlementaires à qui l'Exécutif doit distribuer les documents nécessaires à leur compréhension de la loi/projet à discuter de manière à éclairer leur vote.

Débat parlementaire => discussion au Parlement en séance publique des projets/lois de finances

Pouvoir/droit d'amendement => pouvoir/droit partagé entre l'Exécutif et le Parlement (article 44 Constitution) qui permet aux deux organes de modifier des dispositions en introduisant de nouvelles dispositions.

**Contexte** L'Exécutif dans sa volonté de garder la mainmise sur les LF et le budget, peut user de stratégie afin de déséquilibrer le débat parlementaire. En effet, il peut présenter un texte/projet de loi très peu intelligible, manquant alors de clarté. L'Exécutif peut par ailleurs, faire connaître, tardivement les documents budgétaires dont l'analyse et la compréhension sont nécessaires au débat, des parlementaires afin d'éviter qu'il y ait un débat éclairé. Ces manœuvres cependant ne portent pas atteinte aux exigences de clarté du débat parlementaire et ne biaisent pas l'information due aux parlementaires.

La Vè République comme on peut le voir a consacré le parlementarisme rationalisé grâce à une multitude de mécanismes, dérogations et exceptions qui limitent les pouvoirs et les droits du Parlement tels qu'indiqués par les textes fondamentaux (LOLF, Constitution) en matière budgétaire.

**Intérêt** Le débat parlementaire conduisant à l'adoption de la LOLF est en réalité un moment d'échange entre l'Exécutif dont les grandes lignes de sa politique sont débattues, et ce à l'appui de documents fournis au préalable. S'il est nécessaire que les parlementaires prennent connaissance des documents budgétaires au moins cinq jours francs avant l'ouverture de l'examen, en première lecture le loi/du projet, le retard dans la distribution desdits ne porte pas atteinte selon le C.Const pour qui « *la conformité de la loi de finances à la Constitution doit alors être appréciée au regard tant des exigences de continuité de la vie nationale que de l'impératif de sincérité qui s'attache à l'examen des lois de finances pendant toute la durée de celui-ci.* ».

**Problématique** La LOLF de 2001 a -t-elle renforcé l'information budgétaire due au Parlement ?

La non-information à temps des parlementaires peut-elle faire obstacle à la discussion en séance publique d'un (e) projet/loi ?

Le retard dans distribution des documents budgétaires au Parlement porte-t-elle atteinte aux exigences de clarté (et de sincérité) du débat parlementaire ?

**Plan** Le droit à l'information des parlementaires, droit conforme avec la Constitution et la LOLF, répond à des exigences, de clarté des textes à débattre, contribuant à la sincérité du débat qui est alors qualifié d'éclairé (I). Le débat parlementaire est aussi le lieu d'exercice du droit d'amendement reconnu au parlement. Répondant à des exigences constitutionnelles et d'autres nées de la pratique budgétaire, ce droit est atténué dans son exercice par les mécanismes du parlementarisme rationalisé (II)

## **I – Les exigences du débat parlementaire éclairé**

### **A – les raisons/motivations (de la nécessité) d'un débat parlementaire éclairé**

-Le manque de clarté des textes, un avantage au bénéfice de l'Exécutif : la procédure d'adoption de la LF est encadrée par des exigences ou principes ; par ailleurs, les dispositions de la LF doivent être claires et compréhensibles, raison pour laquelle les députés en contestent « l'intelligibilité ». Avec la LOLF, les dispositions ont été prises par les pères de la LOLF afin que les LF et les documents les accompagnant éventuellement soient d'une compréhension aisée même pour les non spécialistes. En dehors du caractère flou contesté par les députés en l'occurrence de l'article 77 de la LF pour 2019, les dispositions de plusieurs articles de la LF sont jugées inconstitutionnels : « articles 40, 81, 112, 201, 210 ». La rédaction en outre de ladite LF pose problème : non seulement les « lacunes, insuffisances et omissions » qui y soulignées rendent difficile la compréhension de la

LF par les députés, mais aussi elles contreviennent à la Constitution en ce sens que les incomplétudes leur donnent un tout autre sens que celui voulu par la Constitution.

La permanente volonté de l'Exécutif à garder la main sur les FiP : On peut y voir ainsi une volonté délibérée de l'Exécutif d'entretenir le flou sur certaines dispositions de la LF et de faire passer certaines de ses volontés qui si elles avaient été traduites en termes clairs n'auraient pas rencontré l'assentiment/accord des députés.

-Il est reproché à la procédure d'adoption de la LF 2019, son manque de clarté qui entraîne ainsi une insincérité du débat parlementaire. L'« atteinte à l'exigence de clarté » s'illustre à travers l'inintelligibilité de certaines dispositions, et des différents manquements à savoir les « lacunes, insuffisances et omissions » que les députés ont pu relever. Quant à l'atteinte portée à l'exigence de sincérité, il faut dire que la « distribution tardive » des documents servant au débat (en ce sens que leur compréhension par les députés permet de saisir le sens et les enjeux de la gestion antérieurs, et de la LF et du budget à venir) n'a pas permis une analyse profonde et donc une compréhension desdits documents avant débat → c'est à l'avantage de l'Exécutif dont certaines décisions/politiques ne trouveront pas de critiques car le parlement n'a pas pu étudier à temps leur opportunité/bien-fondé afin de pouvoir les accepter ou les amender au besoin au cours d'un « débat » qui ne serait donc pas « éclairé ».

-la clarté des textes permet au parlement d'analyser les textes et de décider promptement dans les délais impartis par la loi : la concomitance des examens documentaires n'est pas anodine, en ce sens qu'elle participe à l'incompréhension des textes par les députés du fait ainsi de l'abondance des documents à étudier → les députés n'auront donc pas le temps nécessaire pour analyser les documents un à un avant le débat parlementaire sur les FiP.

Ici on peut relever que l'abondance des informations ou des documents fait obstacle à une lecture complète et intelligente des documents budgétaires, en outre dans le temps imparti, qui semble bien court, s'écoulant entre la réception des documents et les débats. Toutefois, pour le C.Const cela ne porte pas atteinte aux exigences de clarté et sincérité du débat parlementaire.

## **B – L'étendue de l'exigence de clarté des textes contenus dans les projets de loi (PLF)**

-La clarté des textes passent par l'appropriation par le Parlement des documents budgétaires : les documents principaux ont été distribués dans les délais légaux, à l'exception des annexes générales, ce qui d'après le C.Const ne porte pas atteinte au droit à l'information du Parlement. Cependant aux termes du 7° de l'article 51 LOLF, ces annexes générales sont « prévues par les lois de finances, destinées à l'information et au contrôle du Parlement » ; il est évident que les informations contenues dans ces documents participent à la compréhension et à la décision du Parlement quant à la LF à adopter → leur absence ou leur transmission tardive doit être considérée au regard de cette importance comme une atteinte à l'article 51 LOLF, créant ainsi un débat déséquilibré et non éclairé.

-Le droit à l'information des parlementaires est d'origine constitutionnelle : inspiré de l'article 6 DDHC puis transcrit dans la Constitution de 1958 en son article 3. Cependant la pratique budgétaire française revêt une tout autre réalité, en ce sens que l'exigence de clarté du débat parlementaire (qui devraient se traduire par une présentation lisible, intelligible des documents budgétaires et leur soumission/distribution au parlement dans les délais requis dans l'optique d'un débat budgétaire éclairé) n'est pas respectée. Le parlement est tributaire en théorie de bien de pouvoirs en matière budgétaire/financière comme nous pouvons le lire (articles 34, 44 Constitution) sauf que ses manœuvres sont limitées (articles 40, 44 al.2 Constitution).

-S'il est vrai que la possession dans les délais des documents budgétaires permet au parlement de s'approprier leur contenu afin de pouvoir se prononcer sur les dispositions contenues dans le PLF, le retard dans la « distribution de tout ou partie des documents exigés ne saurait faire obstacle à l'examen du projet concerné » → le C.Const admet ainsi que le non-respect des délais en pratique quant à la distribution des documents budgétaires n'est pas un obstacle au débat, puisque selon lui *la conformité de la loi de finances à la Constitution s'apprécie tant au regard des exigences de la continuité de la vie de la nation, que de l'impératif de sincérité des débats exigé par la LOLF* : cette solution/affirmation a été reprise par le C.Const dans décision n°2021-831 DC du 23 décembre 2021 où il déclare la conformité de l'article 39 LOLF dans sa nouvelle rédaction résultant de l'article 17 Loi organique n°2021-1836 du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des FiP. Il est donc possible de mettre de côté les exigences de la LOLF dès lors que la continuité de la vie de la nation l'exige → une affirmation encore de la prépondérance de l'Exécutif (chargé de déterminer et de conduire les politiques de la nation) en matière budgétaire.

Par ailleurs le retard ou la non-distribution des documents à temps, ne fait non plus obstacle à la discussion parlementaire dans l'hypothèse où « les circonstances » n'en « permettraient pas le dépôt de tout ou partie » → ce cas est admissible, en prenant en considération l'exception des circonstances qui peuvent par exemple être un cas de force majeure, i.e être exceptionnelles, imprévisibles, et irrésistibles.

Devant cette considérable diminution des pouvoirs du parlement, l'un des objectifs que s'est fixé la Loi organique n°2021-1836 du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des FiP, a consisté en la revalorisation du droit à l'information des parlementaires qui se trouve atténué par divers mécanismes et pratiques aux mains de l'Exécutif.

**Transition** : *Nous constatons que le parlementarisme rationalisé se manifeste non seulement quant à l'information à fournir au Parlement pour un débat éclairé et équilibré, mais aussi à travers les modifications que les parlementaires apportent à des dispositions par le biais de leurs amendements.*

## **II – Le droit/pouvoir d'amendement et de sous-amendement à l'épreuve du débat parlementaire**

### **A – Un droit partagé : champ d'application et exercice**

-Le pouvoir/droit d'amendement, droit partagé entre l'Exécutif et le Parlement, s'exerce librement par l'un ou l'autre organe librement : « les dispositions nouvelles introduites à l'Assemblée nationale par voie d'amendement du Gouvernement, en première lecture » ne portent pas atteinte selon le C.Const aux exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire → le droit d'amendement s'exerce librement en première lecture, sa contestation n'est en réalité que possible dans l'hypothèse d'une soumission en lecture nouvelle.

-Le droit/pouvoir d'amendement (droit de soumettre au vote des assemblées des modifications aux textes dont le parlement est saisi) « s'exerce en séance ou en commission » (article 44 al.1 Constitution) de manière illimitée lors de l'examen en première lecture des projets de loi (exemple du PLF) : en témoigne l'article 45 al.1 Constitution, « *tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis* » .

-L'article relatif à la prévision des déficits a été adoptée en première lecture, mais l'Exécutif a déposé un nouvel amendement devant l'AN pour le modifier → cet amendement concernait donc un projet/loi en discussion, il remplissait donc les conditions légales conformément à l'article 45 Constitution à savoir qu'il est soumis en première lecture.

-Le C.Const. s'oppose, au rejet d'un sous-amendement par le parlement à l'amendement de l'Exécutif (sur les déficits) au motif de l' art.98 al.4 Règlement de l'AN ( article 98 al.4 Règlement de l'AN : « *Les amendements doivent être sommairement motivés ; ils sont communiqués par la Présidence à la commission saisie au fond, imprimés et distribués ; toutefois, le défaut d'impression et de distribution d'un amendement ne peut faire obstacle à sa discussion en séance publique.* »), car l'argument tiré des dispositions de l'al.4 de l'article 98 Règlement de l'AN n'est pas une cause de rejet d'un sous-amendement, la méconnaissance de ces dispositions ne porte « pas atteinte au droit d'amendement ». Dans le cas d'espèce la viabilité du rejet du sous-amendement par le Parlement aurait été actée si ce dernier estimait que le sous-amendement contredit le sens de l'amendement du Gouvernement ou qu'il en excède le champ, puisque le sous-amendement querellé « modifiait non certaines mais la quasi-totalité des prévisions de déficit retenues par l'amendement du Gouvernement ».

### **B – les limites à l'exercice du pouvoir d'amendement**

-Les amendements sont limités quant à leur nature en ce sens, que ne sont donc recevables en première lecture (quand bien même l'article 44 indique que leur soumission est libre) que les amendements relatifs à des sujets en cours de débat au Parlement. L'exception cependant à cette règle => admission des autres

amendements qui, ont pour finalité d'assurer le respect de la Constitution ou la réparation d'une erreur matérielle du texte de loi.

-la recevabilité des amendements et sous-amendements : en principe, elle est possible en première lecture qu'ils aient un lien direct ou indirect avec le texte au cœur des débats (Voir article 45 Constitution) ; Cependant ce pouvoir parlementaire est limité en nouvelle lecture (i.e après la 1<sup>ère</sup> lecture) ils ne doivent pas modifier les dispositions déjà prises, de sorte à créer des dispositions nouvelles. L'opposition de l'Exécutif au sous-amendement du parlement est fondée selon le C.Const (voir décision dans le consid.12), d'autant plus que le sous-amendement est présenté alors en nouvelle lecture : l'Exécutif peut ainsi s'opposer à de tels amendements conformément à l'al.2 de l'article 44 Constitution « *Après l'ouverture du débat, le Gouvernement peut s'opposer à l'examen de tout amendement qui n'a pas été antérieurement soumis à la commission.* ». Une fois encore se manifeste le primat de l'Exécutif en matière de discussion budgétaire : la V<sup>e</sup> République tout en offrant des garanties de démocratie financière, offre dans le même temps des mécanismes à l'Exécutif lui permettant de garder le "contrôle" quant à la détermination des politiques générales, et la gestion publique → une preuve irréfutable de l'expression du parlementarisme rationalisé de la V<sup>e</sup> République.

- Les sous-amendements ne sont pas recevables lorsqu'ils contredisent le sens de l'amendement ou excèdent son champ. En revanche, les délais de dépôt ne leur sont pas opposables, i.e qu'ils ne sont pas encadrés/régis par les règles relatives aux délais tenant aux amendements.