

Quel renouveau de la fonction de contrôle du Parlement sur l'action du gouvernement ?

Premier bilan après la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008.

Rapport de synthèse

Journée d'études du 13 décembre 2010

Centre d'études et de recherches sur les transformations de l'action publique (CERTAP)

Université de Perpignan *Via Domitia*

Xavier Magnon

Institut Maurice Hauriou

Université de Toulouse 1 Capitole

Le contrôle parlementaire est-il introuvable¹ ? Il est des latitudes où il a été jugé pertinent de se (re)poser la question, au centre du monde en l'occurrence, c'est-à-dire à Perpignan². Le thème de la journée d'études qui s'y est tenue portait en effet sur la question suivante : *Quel renouveau de la fonction de contrôle du Parlement sur l'action du gouvernement ? Premier bilan après la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008.*

Le renforcement des pouvoirs du Parlement en général et de l'efficacité du contrôle parlementaire en particulier constituait l'un des axes principaux des travaux du *Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions*, conformément à la volonté du Chef de l'Etat de « rééquilibrer les pouvoirs du Parlement par rapport à ceux de l'exécutif »³. Dans le prolongement, l'exposé des motifs du projet de loi de révision constitutionnelle entendait confier « des prérogatives renforcées » aux assemblées, afin de permettre l'exercice des missions qui leur sont confiées et qui sont nouvellement explicitées dans le texte constitutionnel.

Depuis la révision de 2008, le contrôle de l'action du gouvernement constitue de manière explicite désormais l'une des trois missions confiée au Parlement par l'article 24 alinéa 1 de la Constitution selon lequel « *Le Parlement vote la loi. Il contrôle l'action du Gouvernement. Il évalue les politiques publiques* ». Cette mission générale est encore mentionnée dans trois autres dispositions constitutionnelles : l'article 47-2⁴, l'article 48 alinéa 4⁵ et l'article 51-2⁶.

¹ P. Avril, « L'introuvable contrôle parlementaire », *LPA*, n° 140, 15 juillet 2009, p. 7.

² Le centre du monde se situant plus précisément, selon les calculs surréalistes de Salvator Dalí, sur le parvis de la gare de Perpignan.

³ Lettre annexée au décret n° 2007-1108 du 18 juillet 2007 portant création d'un comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^{ème} République.

⁴ « La Cour des comptes assiste le Parlement dans le contrôle de l'action du gouvernement ».

⁵ « Une semaine de séance sur quatre est réservée par priorité et dans l'ordre fixé par chaque assemblée au contrôle de l'action du gouvernement et à l'évaluation des politiques publiques ».

⁶ « Pour l'exercice des missions de contrôle et d'évaluation définies au premier alinéa de l'article 24, des commissions d'enquête peuvent être créées au sein de chaque assemblée pour recueillir, dans les conditions prévues par la loi, des éléments d'information ».

Pour apprécier le renouveau de la fonction de contrôle du Parlement sur l'action du gouvernement, il a été choisi d'orienter la réflexion sur l'efficacité de la réforme du 23 juillet 2008, au regard de la mise en œuvre pratique des moyens de contrôle dont disposent les assemblées. Il convenait de mesurer, à partir de données objectives, l'utilisation effective de ces moyens et donc de vérifier si le scepticisme dominant de la doctrine face à la réforme sur cette question devait ou ne devait pas se confirmer, ou encore s'il convenait de le nuancer.

L'appréciation de *l'efficacité de la réforme*, qui a constitué la seconde partie de la journée d'études, a été menée par des doctorants du Centre d'études et de recherches sur les transformations de l'action publique (CERTAP) de l'Université de Perpignan *Via Domitia*. Elle a d'abord porté sur les *moyens nouveaux* confiés au Parlement. Ils ont été distingués en fonction de la place accordée à l'initiative parlementaire dans l'exercice des compétences nouvellement reconnues. Trois types de contrôle ont été en conséquence différenciés :

- un *contrôle imposé*, étudié par Marie Galland, celui de l'article 48 al. 4 de la Constitution qui réserve une semaine de séance sur quatre au contrôle de l'action du gouvernement et à l'évaluation des politiques publiques ;
- un *contrôle défensif*, les parlementaires ne faisant que répondre à une initiative de l'exécutif, traité par Charlotte Arnaud et Denis Nortier, qui comprend les déclarations du gouvernement aux assemblées (art. 50-1 de la Constitution), le contrôle des nominations du Chef de l'Etat (art. 13 al. 5) et l'information sur l'intervention des forces armées (art. 35) ;
- un *contrôle offensif* enfin, exercé de la propre initiative des parlementaires, sur lequel sont intervenus Emeric Lozdowski et Thomas M'Saïdie, qui regroupe l'assistance technique du Conseil d'Etat et de la Cour des comptes prévue par les articles 39 alinéa 5 et 47-2 alinéa 1 de la Constitution, les droits nouveaux accordés aux groupes d'opposition et aux groupes minoritaires prévus par l'article 51-1 de la Constitution et les résolutions comme moyen de contrôle de l'action du gouvernement couvertes par l'article 34-1 de la Constitution.

L'efficacité du contrôle a ensuite été appréciée au regard des *moyens classiques* de contrôle, c'est-à-dire ceux qui existaient avant la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008. L'existence de nouveaux moyens pouvait en effet contribuer à un renouveau de l'utilisation des moyens classiques de contrôle. Ont été ainsi distingués, en fonction de leur *objet* :

- les moyens de *contrôle politique*, c'est-à-dire les moyens qui visent à contrôler sous l'angle politique l'exercice du pouvoir par l'exécutif, qui recouvrent les questions au gouvernement (art. 48 al. 6 de la Constitution), les commissions d'enquête (art. 51-2) et la motion de censure (art. 49 et 50) et qui ont été envisagés par Eloïse MBoga ;
- les moyens d'un *contrôle juridique*, on pense ici à la saisine *a priori* du Conseil constitutionnel comme moyen de soumettre l'exécutif au respect du droit, on sait que la plupart des lois adoptées sont d'origine gouvernementale, examinés par Farid Belacel.

Le travail des doctorants sur cette question est en partie original dans la mesure où ils se sont notamment appuyés sur des questionnaires anonymes transmis à l'ensemble des parlementaires à

partir de leur adresse courriel et à remplir en ligne⁷. Les résultats sont éclairants. Ainsi, à la question « Pensez vous que la réforme des institutions opérée avec la révision constitutionnelles de 2008 a permis une revalorisation suffisante du Parlement ? », 43 % d'entre eux ont répondu « non », 14 % « oui », 29 % probablement et 14 % « probablement pas ». Si on recoupe ces réponses avec les tendances politiques⁸, 100 % des groupes situés à gauche ont répondu négativement, parmi ceux situés à droite, 33 % ont répondu « oui », 33 % « probablement » et 33 % « probablement pas ». Le centre regroupe 100 % de réponses « probablement ». A la question envisagez-vous d'utiliser les nouveaux moyens de contrôle qui vous sont accordés, 57 % se sont prononcés favorablement, 43 % ont répondu « probablement ». Ces résultats sont toutefois totalement inutilisables dans la mesure où seuls 7 parlementaires sur les 920 qui étaient sollicités ont répondu aux questionnaires, c'est-à-dire 0,8 % d'entre eux ; l'échantillon est anecdotique...

La mesure de l'efficacité de la réforme a été précédée, afin de la contextualiser, d'une *appréciation générale* de celle-ci. Les différents acteurs de la réforme ont ainsi été passés en revue et l'étendue de la notion de contrôle a été explicitée.

Concernant les acteurs, le *Chef de l'Etat*, le principal instigateur de la réforme, a ainsi été appréhendé sous l'angle de ses rapports avec le parlement par François Féral. Ce dernier a montré dans quelle mesure le renforcement des pouvoirs du Parlement s'inscrivait dans une logique de présidentialisation du régime, contrebalançant un exercice exclusif de la fonction d'impulsion politique au sein de l'Élysée, selon une tendance inédite dans son ampleur et dans sa forme sous la V^{ème} République.

Les *assemblées parlementaires* ensuite, déjà rédactrices de la révision constitutionnelle, ont été envisagées par Sophie De Cacqueray dans leur rôle de concrétisation de la réforme à partir de leurs règlements.

Le *Conseil constitutionnel*, enfin, dans l'exercice de son contrôle de constitutionnalité des différents textes de concrétisation de la réforme (loi organique, loi ordinaire et règlements des assemblées) a précisé les contours des exigences constitutionnelles pesant sur le contrôle par le Parlement du gouvernement, lesquels ont été mis en lumière par Anne Levade.

Concernant l'*étendue de la notion de contrôle*, Jean-François Calmette s'est interrogé sur la question de savoir si l'évaluation s'inscrivait dans une logique de contrôle du gouvernement. Philippe Ségur a explicité les effets de la réforme sur la responsabilité du gouvernement et, plus largement, sur la conception étendue de la notion de responsabilité du gouvernement retenue par la révision constitutionnelle ; les auteurs de la réforme ayant eu la volonté de déconnecter le *contrôle* du gouvernement de sa *responsabilité*.

⁷ Questionnaire à remplir en ligne, comportant 23 questions pour lesquelles il convenait de répondre par « oui », « probablement », « probablement pas », « non », « ne se prononce pas ». Voir le lien : <https://spreadsheets.google.com/viewform?formkey=dHRuMmszdZNoT2RkbkwxHdnSzZIM2c6MQ>

⁸ La tendance politique faisait l'objet d'une entrée dans le questionnaire.

La structure de la journée d'études ainsi exposée, il est pour le moins difficile de maintenir un quelconque suspense sur les résultats obtenus par les différents intervenants. Certains d'entre eux ont même parfois suggéré, poliment, que le thème de réflexion était sans objet, à défaut de contrôle effectif par le Parlement du gouvernement. Sans objet, le thème a donc imposé aux participants de rechercher là où il n'y avait rien, ou pas grand chose, et c'est sans doute dans ces conditions extrêmes, mais intellectuellement stimulantes, que les résultats sont le plus souvent les meilleurs.

Sur la notion même de *responsabilité politique*, éclairée par Philippe Ségur, il est apparu que deux tendances contradictoires s'opposent, et même, s'affrontent : d'un côté, la limitation de la responsabilité du gouvernement aux seuls cas où elle est sanctionnée par la démission du gouvernement, *liability*, selon la terminologie anglo-saxonne, c'est-à-dire le fait de devoir assumer les conséquences de la charge que l'on occupe en terme de sanction (conception retenue par le Conseil constitutionnel⁹) ; de l'autre, une approche plus large de la responsabilité, *accountability*, c'est-à-dire le fait de devoir rendre des comptes, d'être sommé de s'expliquer (conception retenue dans la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008), le contrôle du Parlement se concrétisant alors par l'obtention d'informations provenant, notamment, du gouvernement. La conception large de la responsabilité retenue par le pouvoir de révision constitutionnelle l'est d'autant plus qu'il est possible d'appréhender l'évaluation, « quatrième pouvoir » selon certains, comme une forme de contrôle administratif sur le gouvernement¹⁰. Le texte constitutionnel tend d'ailleurs lui-même à lier le contrôle et l'évaluation dans ses articles 48 al. 4, sur la semaine de séance réservée au contrôle et à l'évaluation, et 51-2, sur les commissions d'enquête.

Ces deux conceptions s'affrontent dans la mesure où, alors que la création de nouveaux moyens de contrôle avec la révision s'inscrit dans une appréciation large de la responsabilité, *accountability*, l'utilisation de ces moyens, ou plutôt leur non-utilisation, semble justifier par une appréhension de leur exercice en termes de *liability*. L'usage de n'importe quel moyen de contrôle, y compris ceux qui relèvent de l'*accountability*, de la « simple » information, est perçu aussi bien par les parlementaires de la majorité que par le gouvernement, comme visant à sanctionner ce dernier dans le sens de la *liability*, c'est-à-dire comme mettant en cause sa responsabilité, d'où la prudence dans leur utilisation¹¹. Ce schéma tend à expliquer que l'exercice du contrôle est culturellement réservé à l'opposition parlementaire.

Concernant l'efficacité proprement dite ainsi que la mise en œuvre par les assemblées et l'encadrement constitutionnel de la réforme par le Conseil, le bilan apparaît globalement plutôt

⁹ Voir notamment en ce sens : P. Avril, « L'introuvable contrôle parlementaire », *précit.*

¹⁰ M. Lombard, G. Dumont, *Droit administratif*, Dalloz, coll. Hypercours, 2009, pp. 363-365.

¹¹ Voir en ce sens M. Troper, F. Hamon, *Droit constitutionnel*, LGDJ, 26^{ème} édition, 1999, p. 613 : la fonction de contrôle du gouvernement par le Parlement « a été compromise par la confusion trop fréquente entre le pouvoir de surveiller le gouvernement et la faculté de le renverser ».

négalif dans la mesure où il est (encore) difficile aujourd'hui de constater un renouveau de la fonction de contrôle. Face à ce constat, conforme à l'appréhension doctrinale majoritaire portée sur la mise en œuvre et à la pratique parlementaire plombée par le phénomène majoritaire, un certain scepticisme scientifique naturel, combiné à la correction dont on ne peut s'empêcher de faire preuve à l'égard de ceux qui nous reçoivent¹², peu scientifique il est vrai, incite à contrebalancer ce constat sévère.

S'il est incontestable que le Parlement n'use pas ou ne peut pas user ou ne peut pas user efficacement de certains des nouveaux pouvoirs qui lui sont attribués, il n'en est pas moins vrai que tout espoir n'est pas éteint quant aux potentialités offertes par la révision du 23 juillet 2008 en matière de contrôle. En d'autres termes, le roi n'étant jamais très loin derrière son parlement, « le roi est mort », il s'agira ainsi d'identifier ce dont il faut faire le deuil dans le contrôle parlementaire (§ I) ; « vive le roi », nous mettrons en avant, avec autant de conviction que possible, les quelques raisons d'espérer en un contrôle parlementaire efficace (§ II).

§ I - « Le roi est mort », ou ce dont il faut faire le deuil dans le contrôle parlementaire

Certains des nouveaux moyens de contrôle offerts aux parlementaires sont demeurés lettre morte. Les raisons qui expliquent leur manque d'efficacité sont doubles. Certains de ces mécanismes ont été neutralisés dans leur concrétisation normative (A), d'autres demeurent inusités ou purement confirmatifs (B).

A – Des mécanismes de contrôle neutralisés

La neutralisation de certains mécanismes résulte de l'intervention de différents organes. Le pouvoir de révision constitutionnelle a ainsi réduit à néant, sauf cas exceptionnel, la possibilité pour les parlementaires de bloquer les nominations du Chef de l'Etat (article 19 alinéa 5 de la Constitution), en raison de la majorité renforcée de blocage (3/5^{ème}), qui implique une participation large de la majorité présidentielle au vote négatif. Les assemblées ont également agi dans le même sens lors de la concrétisation de la révision constitutionnelle dans leurs règlements. Le Sénat en particulier, comme l'a noté S. De Cacqueray, a parfois préféré rester silencieux dans la mise en œuvre de la réforme constitutionnelle afin de préserver une certaine souplesse ainsi qu'une liberté d'action. Le Conseil constitutionnel a quant à lui strictement encadré la mise en œuvre de la réforme, comme l'a rappelé A. Levade. Il a par exemple neutralisé le rôle du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques, dont les missions ne sauraient consister qu'« en un simple rôle d'information contribuant à permettre à l'Assemblée nationale d'exercer son contrôle sur la politique du Gouvernement et d'évaluer les politiques publiques »¹³.

¹² Le compte rendu de la journée d'études a lieu dans les locaux de l'Assemblée nationale.

¹³ C.C., n° 2009-581 DC, 25 juin 2009, *Résolution tendant à modifier le règlement de l'Assemblée nationale*, JORF, 28 juin 2009, p. 10867, cons. 58.

Parmi ces différents exemples, le cas des résolutions de l'article 34-1 de la Constitution sera examiné en détail. Il apparaît d'autant plus significatif que les chambres et le Conseil constitutionnel ont eux-mêmes contribué à neutraliser ce mécanisme de contrôle. Il est toutefois nécessaire de préciser que l'adoption de résolutions est potentiellement un moyen de contrôler l'action du gouvernement. Les résolutions peuvent être en effet être utilisées pour attirer l'attention de celui-ci sur certaines questions ou lui suggérer une certaine attitude face à un problème donné. Tel est le cas, par exemple, de la résolution visant à souligner l'urgence d'adopter une loi organique pour permettre l'application de l'« initiative populaire » de l'article 11 de la Constitution et sur laquelle nous reviendrons. Les résolutions apparaissent d'ailleurs sur le site internet de l'Assemblée nationale sous l'onglet « contrôle, évaluation, information », même si ce n'est pas le cas sur le site du Sénat sous l'onglet « contrôle ».

Prévues dans le projet de loi de révision, supprimées par l'Assemblée nationale en première lecture, les résolutions seront réintroduites par le Sénat afin de développer la fonction tribunicienne du Parlement. Le pouvoir d'adopter des résolutions apparaît également comme un moyen de contrebalancer la censure par le Conseil constitutionnel des dispositions législatives dépourvues de portée normative¹⁴. Qualifiées de « droit mou » par J.-L. Warsmann, elles permettent au Parlement de retrouver sa capacité de bavardage qui peut, par ailleurs, apparaître comme nuisible à sa crédibilité. C'est le Sénat, pour se conformer à la jurisprudence constitutionnelle sur cette question¹⁵, qui a ajouté que les résolutions ne sauraient avoir pour objet, directement ou indirectement, la mise en cause de la responsabilité du gouvernement. L'Assemblée nationale confèrera un « veto sans appel, unique en son genre et sans doute excessif »¹⁶ au gouvernement dans une telle situation : il prononce seul l'irrecevabilité. La chambre basse ajoute encore un autre motif que ne peuvent avoir les résolutions : des injonctions à son égard. Les résolutions sont ainsi neutralisées dans toute utilisation qui aurait pu apparaître comme traduisant un contrôle du gouvernement, ce dernier étant le seul maître de la recevabilité de celles-ci.

La loi organique de mise en œuvre de cette disposition¹⁷ a par ailleurs été censurée sur deux points par le Conseil constitutionnel, ce qui renforce le caractère étroit de la voie empruntable avec les résolutions et tend à verrouiller leur utilisation. Ainsi, le juge censure les dispositions de la loi organique qui prévoyaient que les propositions de résolution passaient par les commissions parlementaires, en raison de l'incompétence du législateur organique pour déléguer une telle

¹⁴ C.C., n° 2004-500 DC, 29 juillet 2004, *Loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales*, J.O.R.F., 30 juillet 2004, p. 13562, cons. 12.

¹⁵ Le Conseil constitutionnel juge en effet de manière constante que la responsabilité du gouvernement ne peut être mise en cause « *que dans les conditions et suivant les procédures fixées par [les] articles 49 et 50* » de la Constitution (C.C., n° 59-2 DC, 24 juin 1959 *Règlement de l'Assemblée nationale*, Rec., p. 58).

¹⁶ G. Carcassonne, *La Constitution*, 9^{ème} édition, 2009, Points, p. 184.

¹⁷ Loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution.

compétence aux assemblées. Il censure également celles qui permettraient de modifier le contenu d'une résolution une fois qu'elle était inscrite à l'ordre du jour, refusant ainsi toute possibilité de contournement de l'irrecevabilité prononcée par le gouvernement¹⁸.

La pratique parlementaire des résolutions confirme l'intérêt tout relatif qu'elles ont suscité. En résumé, elles sont peu utilisées en général, peu utilisées pour contrôler le gouvernement et peu d'entre elles ont été adoptées. En 2009, deux résolutions auront été déposées devant l'Assemblée nationale, une devant le Sénat ; en 2010, 15 l'auront été devant la Chambre basse, 10 devant la Chambre haute et 2 en 2011 devant cette dernière. Seules 11,7 % d'entre elles ont été adoptées par l'Assemblée nationale, 7,7 % devant le Sénat¹⁹. Devant l'Assemblée nationale, une seule d'entre elles a été jugée irrecevable par le gouvernement. Elle fût rectifiée pour finalement être rejetée par la chambre. La résolution en question avait pour objet l'urgence de la mise en œuvre de l'article 11 de la Constitution sur l'extension du référendum. Dans sa première version, elle était formulée sous forme d'injonction au gouvernement, l'Assemblée demandant « au Gouvernement de présenter dans les meilleurs délais le projet de loi organique mettant en œuvre la réforme de l'article 11 de la Constitution et étendant le référendum à l'initiative parlementaire et populaire ». Rectifiée, elle devient plus neutre, il ne s'agit plus pour l'assemblée que d'estimer « urgente la mise en œuvre de la réforme de l'article 11 de la Constitution par l'adoption des dispositions organiques sans lesquelles cette réforme resterait sans objet ». Cette résolution met en lumière une certaine carence du gouvernement et participe, en conséquence, du contrôle de son activité. En tout état de cause, dans cette seconde rédaction, elle échappera à l'irrecevabilité mais ne sera pas adoptée.

Certains objets des résolutions expliquent que le gouvernement n'ait pas eu à intervenir. Ainsi, devant l'Assemblée nationale, tel est le cas des propositions de résolutions ayant eu pour objet le transfert solennel au Panthéon du crâne de René Descartes, la sensibilisation de l'opinion à la lutte contre la drépanocytose, l'urgence d'un traité de paix en Corée, un débat public sur l'instauration d'un tribunal d'assises départemental ou le renforcement de la lutte contre les paradis fiscaux et l'attribution en ce domaine au Parlement de véritables moyens d'information et de contrôle. Devant le Sénat, il en est de même de celles portant sur les enfants franco-japonais privés de liens avec leur parent français en cas de divorce ou de séparation, sur la possibilité de permettre au parent français d'enfants franco japonais de maintenir le lien familial en cas de séparation ou de divorce, sur les initiatives internationales pour la prévention des violences faites aux femmes de Colombie, sur le développement du fret ferroviaire, sur la dignité de la fonction de membre d'une équipe sportive nationale ou sur l'accession à la propriété. Le mécanisme des résolutions est donc utilisé de manière marginale pour exercer un contrôle sur le gouvernement. Difficile d'avancer avec certitude les raisons de l'échec des résolutions, est-ce le fait même que la

¹⁸ C.C., n° 2009-579 DC, 9 avril 2009, *Loi organique relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution*, JORF, 6 avril 2009, p. 6530, cons. 4 à 6.

¹⁹ Depuis l'origine, sur les 17 résolutions déposées devant l'Assemblée nationale deux auront été adoptées, trois rejetées et une retirée ; devant le Sénat, sur les treize déposées, une aura été rejetée et une adoptée.

procédure ait été neutralisée ? Sont-ce les parlementaires qui ne se sont pas emparés de ce moyen de contrôle ? Cette dernière situation constitue le second motif expliquant la non utilisation des mécanismes de contrôle

B – Des mécanismes de contrôle inusités ou purement confirmatifs

L'échec des nouveaux moyens de contrôle provient également de *l'absence de leur utilisation* par les parlementaires ou par une *intervention* de ces derniers *purement confirmative* des choix de l'exécutif.

Plusieurs illustrations de la première situation peuvent être évoquées. La semaine réservée par priorité au contrôle et à l'évaluation s'est concrétisée, devant l'Assemblée nationale en 2009 par six semaines effectivement mises en place, sur 36 semaines de session, les discussions ayant lieu généralement le mardi soir et le mercredi soir. Le Conseil d'Etat, qui apparaît au regard du dispositif posé par l'article 39 alinéa 5 de la Constitution comme un conseiller des présidents des assemblées et non des parlementaires, n'a été saisi qu'à trois reprises. Une inefficacité plus subtile d'un mécanisme du contrôle, mise en évidence par Denis Nortier, peut être constatée à propos des nominations du Chef de l'Etat de l'article 13 alinéa 5 de la Constitution. Si le contrôle parlementaire sur ces nominations est effectivement exercé, il n'en reste pas moins que l'absentéisme au sein des commissions au moment du vote est significatif. Lors du scrutin portant sur la nomination de P. Viné à la présidence de l'Office national des forêts, seuls 36 des membres de la Commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale ont pris part au vote (21 votes favorables, 15 abstentions) alors que cette commission compte 73 membres. Il en est de même pour la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire du Sénat au sein de laquelle seuls 8 votants se sont exprimés sur les 78 membres qui la composent. Un même constat s'impose pour les auditions des futurs présidents de Radio-France et de France-Télévision. Dans la première situation, l'ancienne commission des affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée nationale n'avait réuni que 33 votants alors que 144 membres la composaient et la commission de la culture, de l'éducation et de la communication du Sénat qui compte 56 membres n'a compté que 39 participants au vote. Dans la seconde situation, la commission des affaires culturelles et de l'éducation de l'Assemblée nationale n'a mobilisé que 21 participants au vote pour 70 membres, et la commission de la culture, de l'éducation et de la communication du Sénat que 24 votants sur ses 56 membres, les groupes socialiste et communiste, républicain, citoyen et des sénateurs du parti de gauche (CRC-SPG) n'ayant pas pris part au vote. L'absentéisme peut être interprété aussi bien comme un désintérêt pour la mission de contrôle que comme une volonté de marquer un désaccord face à un mécanisme purement formel.

D'autres mécanismes traduisent une intervention du Parlement purement confirmative, selon une lecture proposée par Charlotte Arnaud. C'est le cas pour les nominations du Chef de l'Etat, à une exception près, lors d'une « audition à blanc », que nous envisagerons plus tard, mais également pour le contrôle sur les interventions armées à l'étranger (art. 35 al. 2 et 3 de la Constitution). Le

Parlement n'a été consulté que sur la prolongation d'interventions militaires (al. 3). Dans les six situations concernées, il a systématiquement accordé son aval. On peut toutefois nuancer cette intervention confirmative en analysant le nouveau dispositif constitutionnel, compte tenu de la place de l'exécutif dans le domaine en question, comme n'ayant qu'un objet informatif pour le Parlement.

II – « Vive le roi », ou les quelques raisons d'espérer dans la fonction de contrôle du Parlement

On ne saurait se contenter de l'existence de moyens de contrôle potentiellement utilisables et attendre qu'ils soient un jour utilisés pour fonder quelques espoirs. La culture majoritaire de soumission des parlementaires à l'exécutif ne se brisera pas, seulement, par les textes. Il existe toutefois un certain nombre de portes étroites, gardons nous de tout optimisme déplacé, empruntées ou empruntables par les parlementaires (A). De manière plus originale, face à la multiplication des moyens nouveaux de contrôle, un certain renouveau des moyens classiques de contrôle peut être constaté (B).

A – Les portes étroites empruntées par les parlementaires

La volonté des parlementaires de permettre l'exercice d'un contrôle du gouvernement s'est manifestée d'abord, comme l'a souligné Sophie De Cacqueray, lorsque les parlementaires sont allés, au moment de la modification de leur règlement, au-delà de la révision constitutionnelle ou lorsqu'ils ont accordé des droits à l'opposition.

Au titre de la première situation, on remarquera que le Sénat a formalisé dans l'article 22 de son règlement de nouvelles missions aux commissions permanentes, confiées par la Constitution aux seules assemblées : « les commissions permanentes assurent l'information du Sénat et mettent en œuvre, dans leur domaine de compétence, le contrôle de l'action du gouvernement, l'évaluation des politiques publiques et le suivi de l'application des lois ». Le Sénat a également créé des procédures de contrôle originales. Tel est le cas des *débats d'initiative sénatoriale*, prévus par l'article 73 octies, utilisés en pratique dans le cadre de la semaine réservée au contrôle du gouvernement et à l'évaluation des politiques publiques et de la journée réservée à l'opposition et des *questions cribles thématiques* qui ont lieu deux fois par mois selon l'art. 75 ter du règlement.

La possibilité offerte par la révision d'accorder des droits à l'opposition s'inscrit dans une logique d'accroissement de son pouvoir de contrôle. L'opposition apparaît en effet comme la seule catégorie de parlementaires fondée, dans sa culture politique, à contrôler le gouvernement. De ce point de vue, le renforcement du Parlement ne sert pas seulement à renforcer la majorité parlementaire²⁰, atone dans son pouvoir de contrôle, mais également l'opposition. Les droits

²⁰ Voir en ce sens D. Rousseau, cité par P. Avril, « Un nouveau droit parlementaire ? », *RDP*, 2010, n° 1, p. 5.

accordés par les règlements des assemblées, au-delà des exigences constitutionnelles, sont peut-être moins visibles ou moins spectaculaires, mais leur portée peut être significative. Tel est le cas de la consultation des présidents de groupes avant la désignation des membres de la commission mixte paritaire (Sénat), du renforcement de la présence de l'opposition dans les instances intérieures (au Sénat par représentation proportionnelle au plus fort reste et à l'Assemblée nationale par la reproduction des équilibres politiques de l'assemblée), de la présidence de la commission des finances de l'Assemblée nationale accordée à l'opposition, de l'obligation que la moitié des questions orales posées au gouvernement proviennent de l'opposition pour Assemblée nationale (art. 133 du règlement de l'Assemblée nationale) et de l'obligation pour chaque groupe de disposer au minimum d'une question dans le cadre des questions cibles thématiques (Sénat).

En outre, et il convient d'insister sur cette illustration, un droit de tirage a été institué dans les deux assemblées. Il permet l'inscription à l'ordre du jour d'un débat sur une proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête²¹. Devant l'Assemblée nationale et le Sénat, la composition des commissions d'enquête implique un partage de la présidence et du rapporteur entre la majorité et l'opposition. Ce droit de tirage a produit un effet significatif constaté par Eloïse Mboga. Devant l'Assemblée nationale, pour la session 2008-2009, et donc avant l'adoption de son nouveau règlement, sur 25 propositions de résolutions, aucune création n'est intervenue. Sur la période 2009-2010, sur 31 propositions, 3 créations ont vu le jour en application du droit de tirage²². Devant le Sénat, une seule commission d'enquête a été créée depuis la révision du 23 juillet 2008 sur le rôle des firmes pharmaceutiques dans la gestion par le Gouvernement de la grippe A (H1N1), mais sur utilisation du droit de tirage²³. Autrement dit, depuis la révision, lorsqu'il y a création d'une commission d'enquête, c'est en application du droit de tirage.

Il est enfin possible d'évoquer un exemple d'opposition des parlementaires à une nomination du Chef de l'Etat, au moment des « auditions à blanc », c'est-à-dire intervenues avant la révision constitutionnelle, à l'occasion de la nomination du président du Haut conseil des biotechnologies (art. L 531-4 du Code de l'environnement). Un avis défavorable a été rendu par la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire et la Commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, suite à l'audition de J.-L. Darlix.

²¹ Art. 6 bis Sénat : « 1. - Chaque groupe a droit à la création d'une commission d'enquête ou d'une mission d'information par année parlementaire »).

Art . 141-2 AN : « Chaque président de groupe d'opposition ou de groupe minoritaire peut demander, une fois par session ordinaire, à l'exception de celle précédant le renouvellement de l'Assemblée, en Conférence des présidents, qu'un débat sur une proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête et satisfaisant aux conditions fixées par les articles 137 à 139 soit inscrit d'office à l'ordre du jour d'une séance de la première semaine tenue en application de l'article 48, alinéa 4, de la Constitution ». Le rejet ne peut intervenir qu'à une majorité de 3/5^{ème}.

²² Une sur la situation de l'industrie ferroviaire française : production de matériels roulants "voyageurs" et fret ; une par le nouveau centre sur la manière dont a été programmée, expliquée et gérée la campagne de vaccination contre la grippe A(H1N1) et une sur les mécanismes de spéculation affectant le fonctionnement des économies par le groupe gauche-démocrate et une par le groupe Socialiste, radical, citoyen et divers gauche.

²³ A l'initiative du groupe Communiste, Républicain, Citoyen et des Sénateurs du Parti de Gauche.

L'addition des votes négatifs au sein des deux commissions a été au moins égal à 3/5^{ème}. Les motifs qui sont apparus décisifs dans ce vote se rapportaient au manque de connaissance du poste par le candidat et aux risques de conflit d'intérêt compte tenu de fonctions qu'il avait antérieurement exercées. Il s'est agi en quelque sorte de sanctionner l'erreur manifeste d'appréciation dans le choix du candidat.

B – Le renouveau des moyens anciens de contrôle

Deux mécanismes semblent avoir acquis un certain renouveau depuis la révision constitutionnelle de 2008 : les questions écrites, du moins devant l'Assemblée nationale, et le contrôle juridique, c'est-à-dire la saisine *a priori* du Conseil constitutionnel par les parlementaires.

Devant l'Assemblée nationale en effet il est possible de constater avec Eloïse Mboga une augmentation considérable du nombre de questions écrites, alors que les chiffres demeurent constants devant le Sénat : devant l'AN près de 30 000 questions écrites ont été posées (29854) pour la session 2009-2010 ; soit une augmentation de 71 % par rapport à la session 2006-2007, l'augmentation étant constante depuis cette dernière date, de 9 % chaque année depuis 2007-2008²⁴. Il est difficile d'expliquer avec certitude l'origine de l'augmentation considérable de ces questions, d'autant qu'elle commence avant la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008. Elle marque en tout état de cause l'utilisation d'un mécanisme efficace permettant d'obtenir une information de la part du gouvernement, qui doit répondre en principe dans un délai d'un mois après la publication, et qui fait l'objet d'une publicité par une publication au JORF. Le mécanisme est peut-être d'autant plus efficace qu'il n'apparaît pas comme une défiance faite au gouvernement et n'emporte aucune conséquence politique. La souplesse de la procédure plaide également en faveur de son utilisation.

Par contrôle juridique, il faut entendre un renouveau de l'argument du respect de la Constitution au cours des débats parlementaires mis en évidence par Farid Belacel. Ce renouveau n'a cependant rien à voir avec la révision de 2008 dans son volet renforcement des pouvoirs du Parlement. Il est lié à la mise en place de la question prioritaire de constitutionnalité. En effet, la crainte des parlementaires, y compris de la majorité, de voir le justiciable contester *a posteriori* la loi, les incite à porter une plus grande attention à la conformité du texte à la Constitution et même, dans des situations il est vrai exceptionnelles, à provoquer la saisine du Conseil constitutionnel pour garantir une validation du texte au regard de la Constitution. Tel a été le cas de la loi interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public. Le président groupe UMP, J.-F. Coppé, a en effet soutenu le principe d'une saisine du Conseil constitutionnel par la majorité parlementaire afin de légitimer le texte sous l'angle de sa conformité à la Constitution. Le Conseil constitutionnel sera finalement saisi, de manière inédite, conjointement par les présidents des

²⁴ Le nombre de questions écrites devant l'Assemblée nationale était de 29854 en 2009-2010 ; 27990 en 2008-2009 ; 26164 en 2007-2008 ; 17975 en 2006-2007 ; 21171 en 2004-2005 et 17225 en 2003-2004.

deux assemblées. Par ailleurs, pour éviter une question prioritaire de constitutionnalité, le risque de la saisine parlementaire est évoqué lors des débats parlementaires à l'occasion de la discussion sur la déchéance de nationalité pour certains crimes et délits ou sur la loi portant réforme des retraites, R. Badinter l'ayant d'ailleurs évoqué dans cette dernière situation.

D'un point de vue statistique, il est d'ailleurs possible de constater que la QPC n'a pas réduit le nombre de saisines parlementaires. Depuis 1974, le Conseil constitutionnel rend 14 décisions DC en moyenne par an, dont 12 saisines parlementaires en moyenne, en 2010, il aura rendu 24 décisions dont 13 saisines parlementaires. Le respect du droit sort renforcé par la QPC, y compris dans le réflexe constitutionnel des assemblées et la saisine *a priori* du Conseil constitutionnel.

Pour conclure, deux interrogations semblent pouvoir être soulevées. Le renforcement du pouvoir du Parlement par le Chef de l'Etat apparaît cohérent avec la logique présidentielle que ce dernier défend et, plus exactement, avec la pratique présidentielle qui tend à concentrer à l'Elysée la détermination, voire la conduite, de la politique de la Nation. Or, la réalisation du premier objectif, en termes d'équilibre des pouvoirs, conditionne la légitimité du second. Aussi, à défaut d'un Parlement renforcé, que reste-t-il de la légitimité d'un exécutif concentré entre les mains du Chef de l'Etat ? Dans le prolongement, et pour affiner la réflexion, on peut encore s'interroger sur la pertinence d'un contrôle politique sur un organe, le gouvernement, qui n'est plus le centre d'impulsion politique. Le contrôle ne porte plus en effet que sur un exécutant et s'apparente, par voie de conséquence, plus à un contrôle administratif de bonne gestion. Dans un tel contexte, le seul contrôle politique possible consisterait en une remise en cause du Chef de l'Etat par l'intermédiaire de son gouvernement, ce qui demeure dans l'histoire de la V^{ème} République, faut-il le rappeler, la seule situation dans laquelle un gouvernement a été renversé.