

## LE CONTRÔLE ORDINAIRE

Il aura fallu attendre la révision constitutionnelle de 2008 pour que la Constitution précise que le parlement « contrôle l'action du gouvernement » et « évalue les politiques publiques » (art. 24). Jusqu'alors seule la fonction législative était mentionnée. Même si cette dernière occupait la majeure partie de l'activité parlementaire, des procédures de contrôle et d'évaluation existaient timidement. En réalité le fait majoritaire dominait tellement les esprits et le fonctionnement de l'Assemblée que la fonction de contrôle était laissée à l'opposition. Pour avoir siégé dix ans dans la majorité puis huit ans dans l'opposition, je peux en témoigner : les rapporteurs des textes de lois, dont le rôle est central dans le processus législatif, sont toujours choisis parmi la majorité et les amendements retenus sont, en quasi-totalité, issus de la majorité. Il reste donc à l'opposition l'exercice d'une fonction tribunicienne, et le recours à diverses dispositions procédurières pour retarder le vote des textes.

37

Les nouvelles dispositions concernant le contrôle vont-elles modifier ce rapport majorité/opposition ? Pour tenter de répondre à cette interrogation, je m'arrêterai sur trois formes de contrôle : les questions, les commissions permanentes, le comité d'évaluation et de contrôle.

## LES QUESTIONS AU GOUVERNEMENT

*Questions orales*

La procédure élémentaire – et spontanée – de contrôle consiste à interroger le gouvernement. C'est à la Grande-Bretagne, pays qui a toujours joué un rôle précurseur dans l'histoire parlementaire, que l'on doit l'apparition des questions, et cela dès le début du XVIII<sup>e</sup> siècle. En France, il faudra attendre la III<sup>e</sup> République. Si les formes et les procédures ont évolué, y compris au cours de la V<sup>e</sup> République, il existe aujourd'hui deux types

de questions : écrites et orales, dont les questions au gouvernement télévisées en direct.

Ces dernières – instituées en 1974 – ont désormais une reconnaissance constitutionnelle (art. 48, al. 6) et réglementaire (art. 133 du règlement de l'AN).

Dans le message qu'il adressa au parlement, le 30 mai 1974, Valéry Giscard d'Estaing déclarait : « Si l'Assemblée nationale en décidait ainsi, elle pourrait aménager son Règlement de manière à réserver chaque mercredi, en début d'après-midi, une heure pour des questions d'actualité, qui seraient posées à égalité de temps, et suivant une procédure à définir, par la majorité et par l'opposition. Je demanderai alors au Premier ministre et à l'ensemble des ministres d'être présents à cette séance du mercredi, afin de répondre personnellement et directement aux questions. »

38

Deux des clés du succès de la procédure étaient inscrites dans cette proposition : le choix du mercredi après-midi, à la suite du Conseil des ministres, et le principe de la présence de l'ensemble des ministres, en particulier du premier d'entre eux, pour répondre directement aux questions. Mais le succès médiatique et populaire procède de la retransmission télévisée, devenue systématique depuis octobre 1981, et qui a fortement contribué à faire connaître cette procédure tout en suscitant la présence de nombreux députés (300 à 350 par séance).

À l'origine limitée à une heure le mercredi après-midi, le rythme actuel de deux séances d'une heure, le mardi et le mercredi après-midi de 15 à 16 heures, a été fixé en 1995 lors du passage à la session unique.

L'organisation de ces séances a été modifiée par une décision prise en Conférence des présidents le 17 février 2009 (avec une première application le 3 mars 2009) : depuis cette date, chaque question et chaque réponse ministérielle (à l'exception du Premier ministre) sont limitées strictement à deux minutes, des chronomètres installés dans l'hémicycle permettant à chacun de vérifier le respect de cette règle. De ce fait, 15 questions (au lieu de 12) peuvent désormais être posées, la parité entre majorité et opposition se réalisant sur les deux séances. Si la première question revient de droit à un groupe d'opposition ou minoritaire, les questions suivantes sont appelées selon un ordre qui fait alterner majorité et opposition.

Ces deux séances font systématiquement l'objet d'une retransmission télévisée en direct sur la chaîne nationale France 3, ainsi que sur la chaîne parlementaire, ce qui leur assure une large audience (environ 3 millions de téléspectateurs) et modifie leur finalité d'origine. Il s'agit, en réalité, d'un exercice de communication politique auprès de l'opinion publique

beaucoup plus qu'une séance de contrôle de la politique gouvernementale. Les députés de la majorité soucieux d'intervenir dans une séance retransmise à la télévision fournissent au gouvernement l'occasion de justifier sa politique. Il n'est d'ailleurs pas rare qu'un ministre sollicite lui-même un parlementaire ami pour suggérer une question – quand il ne la rédige pas lui-même – lui permettant de valoriser son département ministériel.

L'opposition est bien sûr d'autant plus critique que ses questions ne sont pas – en principe – connues à l'avance. Mais, sur tous les bancs, le souci de paraître à la télévision l'emporte souvent sur l'intérêt et le contenu des questions. Dans tous les cas, le gouvernement dispose de la parole en dernier, ce qui constitue un avantage considérable lui permettant d'avoir le dernier bon mot et de susciter les encouragements de sa majorité.

De fait, les signes bruyants d'approbation et de désapprobation, les manifestations de colère plus ou moins feinte, les cris et les applaudissements transforment ces séances en spectacle qui amuse et/ou afflige le téléspectateur. Quoi qu'il en soit, on est bien éloigné du contrôle parlementaire!

39

Il pourrait en être autrement, comme on le constate au Canada et au Québec (et d'une manière générale dans les démocraties parlementaires anglo-saxonnes).

Ainsi, au Québec, chaque séance parlementaire débute par cinquante minutes à une heure de questions; celles-ci sont formulées de manière très brève, mais, surtout, un droit de réplique et un droit de suite existent et il n'est pas rare de voir l'opposition répéter certaines questions en poussant le gouvernement dans ses retranchements, d'autant plus que 90 % des questions sont posées par l'opposition. Il arrive même que cette dernière utilise toutes les séances d'une ou deux semaines pour multiplier les questions sur un même thème. En outre, l'opposition a la possibilité, à l'occasion du débat de fin de séance, de revenir par trois questions sur des réponses jugées insatisfaisantes ou incomplètes.

Bref, l'organisation et le fonctionnement de ces séances sont conçus pour permettre à l'opposition d'exercer efficacement son droit de contrôle de l'action gouvernementale, et non pour valoriser le travail majoritaire qui passe par d'autres procédures. Le rapprochement fait apparaître le gouffre qui existe entre les deux approches des questions au gouvernement et, par-delà, de la place accordée à l'opposition.

Les autres questions orales ont été regroupées au sein de la semaine

mensuelle réservée « au contrôle de l'action du gouvernement et à l'évaluation des politiques publiques » (art. 48, al. 4 de la Constitution). Une semaine pour le contrôle, c'est apparemment une modification substantielle de l'activité parlementaire. Mais regardons-y de plus près.

Je relève, tout d'abord, que l'ordre du jour de cette semaine est fixé par la Conférence des présidents où la majorité est largement majoritaire. Il est consacré en priorité à cette mission de contrôle, mais le gouvernement peut, si nécessaire, l'utiliser pour l'examen de textes prioritaires.

Durant cette semaine, les séances de questions sont privilégiées, puisque, outre les questions au gouvernement, sont inscrites les questions à un ministre (questions « cribles ») et les questions orales sans débat.

40 Les questions orales sans débat sont exclusivement consacrées à des questions d'intérêt local. L'objectif des députés est de valoriser question et réponse dans la presse locale. Cette demande de communication est tout à fait légitime mais fort éloignée du contrôle. L'ambiance de ces séances est quelque peu surréaliste. Un ministre « de service » répond successivement aux questions posées à ses collègues du gouvernement empêchés d'être présents. Face à lui, l'auteur de la question, qui, une fois la réponse lue, quitte l'hémicycle. Lui succède alors l'auteur de la question suivante et ainsi de suite pendant trois heures ! C'est, indiscutablement, la séance la plus facile à présider !

Les questions orales à un ministre n'ont eu lieu qu'à trois reprises, ce qui est trop court pour formuler un jugement. Je relève cependant que la procédure est particulièrement encadrée : le choix du ministre ainsi que le thème retenu sont effectués par la Conférence des présidents un mois auparavant, ce qui exclut toute référence à l'actualité. Le ministre répond à plusieurs questions à la fois (de la majorité et de l'opposition), ce qui lui permet d'esquiver les aspects plus difficiles. En outre, la tentation est forte, pour les députés, d'interroger le ministre sur les aspects locaux de sa politique. On a, en quelque sorte, une autre séance de questions orales, mais cette fois en présence du ministre concerné !

### *Questions écrites*

Restent les questions écrites, apparues en 1909, qui connaissent depuis l'apparition des assistants parlementaires, une « hyperinflation » (3 700 en 1959, 12 000 en 1994 et 25 300 en 2008) au risque évident que les mauvaises questions chassent les bonnes...

Il s'agit d'une prérogative individuelle des députés (mais qui peut être encadrée par les groupes politiques) et d'une procédure très souple,

puisqu'elles sont posées toute l'année, hors du cadre des séances. Les contraintes rédactionnelles sont des plus restreintes, le règlement se contentant de préciser « qu'elles doivent être sommairement rédigées et se limiter aux éléments strictement indispensables à la compréhension de la question » (art. 135). Elles ne doivent contenir « aucune imputation d'ordre personnel à l'égard de tiers nommément désignés ». Depuis le début de l'année 1980, compte tenu de leur nombre, questions et réponses sont publiées dans un fascicule hebdomadaire distinct du compte rendu des débats. Les ministres sont tenus de répondre aux questions, mais les délais ne sont guère respectés. À l'origine de huit jours, le délai de droit commun est aujourd'hui d'un mois. Il est pratiquement toujours dépassé, aucune sanction n'existant pour son non-respect. Pour limiter ce délai, Philippe Séguin, alors président de l'Assemblée nationale, a institué en 1995 la procédure du « signalement » (officialisée récemment dans le règlement à l'article 135 alinéa 7). Chaque semaine, les présidents de groupe proposent, parmi les questions demeurées sans réponse, celles qu'ils jugent prioritaires (25 au maximum réparties au prorata des effectifs des groupes) et auxquelles le ministre « est tenu » de répondre dans les dix jours.

41

Alors même qu'elle ne figurait pas dans le règlement, la procédure a fonctionné parfaitement : depuis sa création en 1995, près de 8 650 questions ont été signalées et toutes les réponses obtenues dans le délai requis. Il a fallu attendre le printemps 2009 pour que ce délai ne soit pas respecté. La stupeur des services fut telle que le ministre chargé des relations avec le parlement rappela vivement aux ministres concernés l'obligation de respecter strictement ce délai. Les questions concernées émanaient de l'auteur et concernaient le budget de l'Élysée...

D'une manière générale, les questions écrites contribuent davantage à l'information du public qu'au contrôle de l'action gouvernementale. Elles sont fréquemment utilisées pour obtenir une interprétation d'une loi ou d'un texte réglementaire, ce qui conduit à s'interroger sur l'autorité juridique des réponses apportées. À plusieurs reprises, le Conseil d'État a considéré que : « les réponses faites par les ministres aux questions écrites des parlementaires ne constituent pas des décisions faisant grief susceptibles de faire l'objet d'un recours devant la juridiction administrative ».

Une réponse du Premier ministre du 3 novembre 1980 précise en outre qu'une réponse « ne peut fixer une norme, ni donner une interprétation qui s'imposerait à tous de la loi ou du règlement, pouvoir qui n'appartient qu'aux tribunaux ».

Cependant il existe une exception dans le domaine fiscal : un contribuable peut se prévaloir de l'interprétation des textes apportée par une réponse ministérielle. Les réponses apparaissent, en la matière, comme exprimant la doctrine de l'administration au même titre que les instructions ou circulaires. On mesure donc l'intérêt de la procédure des questions dans ce domaine.

42 Plus récemment, l'auteur a utilisé une procédure innovante faisant la démonstration que les questions écrites peuvent constituer un bon instrument de contrôle du gouvernement. En choisissant un sujet, en l'occurrence le budget de la présidence de la République, et en multipliant les questions auprès du Premier ministre et d'une quinzaine de ministres, il a été possible de faire apparaître le montant réel et l'évolution des dépenses de la présidence, l'un des secrets jusqu'alors les mieux protégés de la V<sup>e</sup> République.

Il est vrai qu'il a fallu du temps (les questions se sont succédé sur plusieurs années de deux législatures) et de l'obstination, car les réponses ont parfois tardé à venir (dans ce cas le « signalement » constitue une arme particulièrement efficace) et d'autres fois elles étaient dilatoires. Dans ce dernier cas, le ministre faisait l'objet, par le dépôt de nouvelles questions, d'un « harcèlement textuel » qui, *in fine*, le conduisait à répondre. Si nécessaire, la prise de parole dans l'hémicycle, à l'occasion de la discussion budgétaire, permettait de relancer les interrogations.

À partir de cet exemple, d'autres thèmes ont été retenus (train de vie des cabinets) et la même procédure utilisée : les résultats sont tout aussi efficaces. Progressivement, d'autres députés s'inspirent de cette démarche qui exige que la question elle-même et son suivi soient le fait du député lui-même.

Plus collectif est le contrôle exercé par les commissions permanentes, désormais au nombre de huit contre six précédemment. Elles ont la responsabilité d'assurer l'information de l'Assemblée « pour lui permettre d'exercer son contrôle sur la politique du gouvernement » (art. 145 du règlement de l'AN). Ce contrôle va prendre trois aspects principaux : le suivi de l'application des lois, le contrôle du pouvoir de nomination du président de la République et les missions d'information.

La distinction constitutionnelle entre les domaines législatif et réglementaire conduit à ce que de nombreuses dispositions législatives demeurent inapplicables faute de décrets d'application. C'est pourquoi les commissions sont amenées à suivre avec une plus grande attention l'application des lois votées afin d'éviter, notamment, que le défaut de publication

des textes d'application ne fasse échec à la volonté du législateur. Cette procédure de suivi a été initiée dès 1990 en matière financière et fiscale, le rapporteur général de la commission des finances procédant systématiquement à l'examen de l'état d'application des dispositions fiscales des lois adoptées.

Cette pratique a été généralisée et étendue à toutes les commissions en 2004. Désormais « à l'issue d'un délai de six mois suivant l'entrée en vigueur d'une loi dont la mise en œuvre nécessite la publication de textes de nature réglementaire, deux députés, dont l'un appartient à un groupe d'opposition et parmi lesquels figure de droit le député qui en a été le rapporteur, présentent à la commission compétente un rapport sur la mise en application de cette loi. Ce rapport fait état des textes réglementaires publiés et des circulaires édictées pour la mise en œuvre de ladite loi, ainsi que de ses dispositions qui n'auraient pas fait l'objet des textes d'application nécessaires ».

43

Les rapports sur la mise en application des lois peuvent donner lieu, en séance publique, à un débat sans vote ou à une séance de questions, procédure à laquelle, jusqu'à présent, il n'a pas été recouru.

## LES COMMISSIONS D'ENQUÊTE

La réforme du règlement laissait entrevoir un « droit de tirage » de l'opposition, ce qui aurait indiscutablement renforcé son pouvoir de contrôle. La réalité a montré que le fait majoritaire continue à s'appliquer. En outre, c'est toujours la majorité qui choisit le rapporteur, poste stratégique d'une commission d'enquête.

Concernant « l'encadrement » du pouvoir de nomination du président de la République après audition du candidat pressenti par les commissions compétentes du parlement, il convient d'attendre le vote de la loi organique et ses conditions de mise en œuvre pour apprécier l'intérêt de cette disposition. Il ne s'agit aucunement d'un « droit de veto » puisqu'il faudrait une opposition des trois cinquièmes des suffrages, ce qui apparaît au mieux improbable et au pire inconcevable dans un système de fait majoritaire. Encore convient-il que les auditions soient publiques et durent le temps nécessaire à un questionnement approfondi. Toutes conditions jusqu'à présent non réunies : ainsi, le 24 février 2010, la commission des lois a réalisé sa première audition au titre de l'article 13 alinéa 5 de la Constitution (qui n'a pas donné lieu à un vote faute de loi organique). Il s'agissait des nominations au Conseil constitutionnel envisagées par le président de la République (Michel Charasse) et le

président de l'Assemblée nationale (Jacques Barrot). La convocation avait été faite la veille et la séance limitée à deux heures !

Quant à la présence de plus en plus systématique d'un membre de l'opposition dans les procédures de contrôle que constituent les missions d'information, pour positive qu'elle soit, elle ne s'est pas encore traduite par des contrôles accrus. La raison principale réside, me semble-t-il, dans le fait que les députés de la majorité conservent un rôle prioritaire dans ces procédures et que la pratique majoritaire de la V<sup>e</sup> République ne les conduit pas à exercer un esprit critique envers le gouvernement. Une illustration, en quelque sorte caricaturale, est offerte par le rapport d'information sur les fichiers de police, rédigé par une députée de l'opposition et un député de la majorité. Sa principale recommandation, unanime, était de réserver à la loi la création de nouveaux fichiers, ce qui s'était traduit par le dépôt d'une proposition de loi des deux rapporteurs. Quelques jours plus tard, lors de la discussion de cette proposition de loi, le gouvernement s'oppose à cette disposition et le député UMP signataire du texte vote contre celle-ci !

44

## LA CULTURE DE L'ÉVALUATION

Pour être réellement mis en pratique, le contrôle de l'action gouvernementale doit devenir une volonté de la majorité, et ne pas être réservé à l'opposition.

Comment parvenir à cette mutation de la mentalité parlementaire ?

Pour ma part, je crois beaucoup aux effets qui résulteront de l'utilisation de la nouvelle mission parlementaire concernant l'évaluation des politiques publiques. Elle devrait conduire à un contrôle parlementaire plus en phase avec la nouvelle procédure budgétaire (la LOLF) qui privilégie davantage l'analyse des résultats que l'autorisation budgétaire initiale.

L'évaluation des politiques publiques constitue une démarche habituelle dans de nombreuses démocraties : ainsi, le NAO (*national audit office*) et la commission des comptes publics (PAC, *public accounts committee*) au Royaume-Uni, le CBO (*congressional budget office*) et le GAO (*government accountability office*) aux États-Unis ont une longue tradition d'évaluation des politiques publiques nationales ou fédérales.

En France, malgré certaines initiatives intéressantes (en particulier la MEC, mission d'évaluation et de contrôle de la commission des finances), la culture de l'évaluation est restée balbutiante.

Son inscription dans la Constitution et la précision que le concours de la Cour des comptes ne sera plus limité aux seules demandes de la

commission des finances mais élargi à l'ensemble des commissions ainsi qu'au nouveau comité d'évaluation et de contrôle devraient donner à cette dimension moderne du contrôle un nouvel élan.

Dans son principe, l'évaluation se distingue d'autres activités plus classiques : ce n'est ni du contrôle de régularité de la dépense, ni une fonction d'inspection générale des services ou, *a fortiori*, un contrôle juridictionnel qui répondent à d'autres questions. Au lieu d'être orientée vers le contrôle et la sanction, l'évaluation est une démarche ouverte d'appréciation de l'efficacité de la politique publique en comparant ses résultats aux objectifs et aux moyens mis en œuvre.

La création d'un organe spécifique, un comité d'évaluation et de contrôle (CEC), est apparue souhaitable pour dépasser les limites de compétences des commissions permanentes : certaines politiques publiques (par exemple la politique de la ville, la politique de soutien aux entreprises, à la recherche et à l'innovation, la politique de prévention de la délinquance...) ont une dimension transversale et doivent donc être appréhendées de manière globale.

45

Le comité, dont les règles de fonctionnement constituent le chapitre VII du règlement de l'AN, a tenu sa première réunion le 2 juillet 2009. Présidé par le président de l'Assemblée, il comporte 17 membres de droit (présidents des commissions permanentes et des groupes politiques...) et 15 autres députés désignés par les groupes afin de reproduire dans sa composition d'ensemble la configuration politique de l'Assemblée. Au total, un effectif « resserré ».

En matière d'évaluation, il peut, de sa propre initiative ou à la demande d'une commission permanente, réaliser des travaux portant sur des sujets transversaux. Son programme annuel fait une place renouvelée à l'opposition, puisque, d'une part, chaque groupe politique peut librement choisir une étude d'évaluation par an, et, d'autre part, chaque sujet est obligatoirement traité par deux corapporteurs, dont un de l'opposition.

Si le recul manque pour dresser un premier bilan de l'action du CEC, il faut relever la préoccupation forte de son président et des groupes politiques de dépasser les clivages partisans dans le choix des thèmes à évaluer comme dans la conduite des travaux : ainsi, la règle a été fixée que les corapporteurs doivent mener ensemble leurs travaux et le choix du programme de travail a été unanime. Ce faisant, c'est une culture commune de l'évaluation qui peut naître au sein de l'Assemblée et renouveler la conduite des travaux parlementaires.

Mais ne nous leurrons pas. Pour être efficace, le contrôle demande du temps et donc une disponibilité forte des députés. Or la réforme constitutionnelle n'ayant en rien modifié le cumul des mandats, l'absentéisme des députés n'a pas reculé. Il a même progressé à l'occasion de cette semaine de contrôle qui n'a pas encore trouvé son rythme.

La juste formule de Guy Carcassonne se trouve, à nouveau, vérifiée : « Ce qui manque le plus à l'Assemblée nationale, ce ne sont pas des pouvoirs nouveaux, ce sont des députés. »

---

#### R É S U M É

---

*Sous la V<sup>e</sup> République, en raison de la mainmise de l'exécutif sur l'élaboration des lois, la fonction de contrôle aurait dû s'exercer pleinement. L'Assemblée nationale, au fur et à mesure des modifications de son règlement, a de fait donné aux députés les moyens d'exercer leur mission. Toutefois, dans le quotidien, force est de constater que ces moyens sont soit « détournés » de leur but initial, soit minimisés par des députés, trop pris par le cumul des mandats.*