

LE CONTRÔLE,
SOURCE DU RÉGIME
PARLEMENTAIRE, PRIORITÉ
DU RÉGIME PRÉSIDENTIEL

23

« Quel que soit le régime, la fonction de contrôle est celle qui a le moins décliné dans les pays où il y a eu déclin du parlement. Le caractère envahissant du contrôle apparaît, mais, dans les pays où la prépondérance gouvernementale s'est plus ou moins affirmée, c'est à cause même de cette prépondérance que le contrôle parlementaire a pris toute sa valeur ».

ANDRÉ MATHIOT, 1974.

Une distinction de type pédagogique est généralement faite entre contrôle ordinaire, de type informatif, et contrôle extraordinaire, qui revêt un caractère de sanction, le premier étant commun aux deux formes de régime, parlementaire et présidentiel, le second propre au seul régime parlementaire. Le contrôle budgétaire transcende ces deux catégories dans la mesure où, s'il s'effectue selon des procédures spécifiques dans ses modalités ordinaires, il est par ailleurs, dans la tradition du régime parlementaire, et lorsqu'il va jusqu'au rejet du budget, considéré comme la sanction ultime de l'exécutif par le parlement, équivalent à la motion de censure.

UN CRITÈRE ESSENTIEL :
L'ÉTENDUE DU POUVOIR DE CONTRÔLE
DE L'EXÉCUTIF PAR LE PARLEMENT

24

L'étendue du pouvoir de contrôle de l'exécutif par le parlement est ainsi l'un des principaux critères sur lesquels est fondée la dichotomie entre régimes parlementaire et présidentiel. Le terme de dichotomie est emprunté à la botanique et est doté d'une signification très parlante : il s'agit d'un mode de division des rameaux à partir d'une même tige. La tige est le régime représentatif dans le sens général, et tel, historiquement, qu'il apparaît en Angleterre à la suite de la Glorieuse Révolution de 1688 et qu'il est codifié, jusqu'à un certain point, par le *Bill of Rights* de 1689 et l'*Act of Settlement* de 1701. Les dispositions du *Bill of Rights* sur la levée du contingent et de l'impôt vont, dans le contexte de guerre avec la France, indirectement assurer l'annualité des sessions du parlement, qui contribue à asseoir définitivement le régime représentatif, installé avec le changement dynastique consécutif à la révolution.

À partir de là, une analyse historique conduit à distinguer dans l'histoire d'Angleterre deux séquences interférentes, correspondant au régime présidentiel et au régime parlementaire. Ce recoupement explique aujourd'hui encore que ces deux régimes, pour être opposés, ne sont pas contraires, et que les notions qui tiennent à l'un et à l'autre demeurent coextensives. La première séquence est marquée par un exécutif resté essentiellement monarchique, participant à la fonction législative par le moyen de la sanction, et un parlement essentiellement législateur ; elle est donc la conséquence de la Glorieuse Révolution et s'identifie aux règnes de Guillaume III et d'Anne Stuart. La seconde, dont les débuts coïncident avec l'avènement des Hanovre (1714) et qui parvient à maturité avec la fin du XVIII^e siècle, est caractérisée par un exécutif principalement ministériel (ou de cabinet) qui devient progressivement le moteur de l'activité législative, notamment en matière financière, et un parlement qui renforce quant à lui ses pouvoirs de contrôle jusqu'à sanctionner la responsabilité politique du cabinet. Ces principes de la Constitution anglaise du début du XVIII^e siècle ont inspiré le constituant de Philadelphie, mais à une époque où les institutions britanniques avaient franchi l'étape vers le parlementarisme.

Le constituant américain n'a pas méconnu cette évolution, qui faisait franchir au parlement une étape décisive dans l'exercice de son pouvoir

de contrôle, mais il l'a écartée de son projet. En Angleterre même, le *fait majoritaire*, envisagé comme une disposition permanente, était encore ressenti comme une aberration à l'aube du parlementarisme, ce qui explique que l'émergence du régime dit ensuite parlementaire est passée pour ainsi dire inaperçue. La Convention de Philadelphie ne pouvait que partager cette prévention à l'encontre de la pérennisation d'une majorité, prévention nourrie par un préjugé antimonarchique fondé sur le constat des pratiques de corruption exercées par la Couronne britannique à l'endroit des députés de Westminster. Aussi a-t-elle voulu fonder une « séparation stricte » des pouvoirs (pour reprendre la célèbre terminologie d'Esmein) qui est encore à la base des institutions américaines, car seule une telle séparation pouvait enrayer une dérive « à l'anglaise » du régime vers un système de majorités automatiques et manipulées par l'exécutif.

25

La séparation est cependant affectée de techniques de *mitigation* inspirées de la conception anglaise de l'équilibre des pouvoirs. Cela signifie que chaque organe sera, pour la plus grande part de son activité, fonctionnellement spécialisé mais qu'il participera également dans une mesure accessoire aux autres fonctions. C'est sur cette base que le contrôle parlementaire va s'ériger comme un besoin prioritaire du régime présidentiel. Dès lors, la nécessité de préserver l'indépendance des organes, en particulier celle de l'exécutif, constitutionnellement plus faible (le plan même de la Constitution est à cet égard parfaitement clair), exclut les techniques radicales de contrôle du régime parlementaire anglais, c'est-à-dire la mise en œuvre d'une sanction strictement politique de la responsabilité gouvernementale. Au vu des contraintes inhérentes aux ressorts du régime présidentiel, ce ne peut être qu'une « forme rudimentaire » (Élisabeth Zoller) de responsabilité, administrée, comme à l'origine en Angleterre, sous la forme d'une responsabilité politique dans les formes et les procédures juridictionnelles, et qui supposent, au moins en principe, l'imputation de faits particulièrement graves. Cette exclusion *a priori* du contrôle extraordinaire, à caractère de sanction, devait nécessairement induire la naissance et le développement de types de contrôle ordinaire plus élaborés et plus efficaces que ceux mis en œuvre dans les régimes parlementaires classiques. Ceux-ci, en revanche, se sont constitués comme tels par le passage du contrôle ordinaire à celui débouchant sur la sanction de la responsabilité politique. La conséquence progressivement induite est l'émergence de la « fonction élective » du parlement qui aboutit à la « fusion presque complète des pouvoirs législatif et exécutif » (Walter Bagehot), peu propice, au départ,

au développement du contrôle ordinaire. Mais ce processus de fusion ayant lui-même conduit à un certain dépérissement de la mise en œuvre de la responsabilité politique, des formes plus efficaces du contrôle ordinaire sont apparues dans les régimes parlementaires.

NATURE DU CONTRÔLE PARLEMENTAIRE

26 La nature essentielle du contrôle parlementaire se trouve dans la possibilité de contester les objectifs et l'action de l'exécutif. De ce point de vue, le contrôle informatif, certes indispensable et du reste parfois obligatoire pour le gouvernement, a vocation en quelque sorte naturelle à être d'emblée surclassé. Il existe une différence fondamentale entre le discours du Trône, relevait André Mathiot, dans les régimes du type de Westminster, qui ne contient que des informations, certes précises, sur le programme gouvernemental de la session et, d'autre part, la discussion de l'Adresse en réponse au discours du Trône, où le contrôle prend toute sa place. Aux États-Unis, le message présidentiel sur l'état de l'Union, et les autres principaux messages que le président adresse au Congrès, pour importants qu'ils soient, ne relèvent pas à proprement parler du contrôle. En ira-t-il différemment en France de la déclaration présidentielle devant le parlement réuni en congrès instituée par le nouvel article 18 de la Constitution ? Celui-ci prévoit un débat mais « qui ne fait l'objet d'aucun vote ». Cette question du vote concluant ou non un débat du parlement dans l'exercice de sa mission de contrôle est le point crucial par lequel se marque le passage du contrôle ordinaire au contrôle extraordinaire. Dans le cas du régime britannique, un amendement à l'Adresse y est assimilé à un vote de défiance (cf. le cabinet Baldwin en 1924). Plus lointainement, en France sous la Restauration, c'est le vote de l'Adresse en réponse au discours de Charles X, en mai 1830, qui tente de faire basculer la monarchie limitée vers le parlementarisme.

Mais cette démarche inclut en devenir une autre revendication, plus essentielle, de la part du parlement : il s'agit pour lui de conquérir la « fonction élective » définie par Bagehot, c'est-à-dire la prétention à assumer, au détriment du chef de l'État, la fonction de légitimation, sinon de désignation directe du gouvernement. Cette séquence est vérifiée, également sur le plan historique, à l'occasion de la transition des régimes de la Suède et de la Norvège vers le parlementarisme. Les constitutions de ces deux royaumes, en situation d'union personnelle sous les rois Bernadotte, répondaient à une logique de séparation des pouvoirs analogue à celle des États-Unis. En Norvège, sous la Constitution de

1814, toujours formellement en vigueur, on considère que les débuts du régime parlementaire remontent à la mise en jeu de la responsabilité pénale des membres du gouvernement Selmer en 1884. La confirmation du principe de la responsabilité s'ensuivit rapidement car, dès 1888, la droite, opposée *a priori* à la transition parlementariste, utilisa la motion de censure, puis, venue au pouvoir, la question de confiance. En Suède, sous la Constitution de 1809, l'établissement du régime parlementaire a cependant été déterminé, un peu plus tardivement (1915-1917), par la conjoncture politique, alors qu'existaient des techniques très élaborées de contrôle parlementaire. La responsabilité dite administrative des ministres, pas plus que la responsabilité pénale, n'a été le vecteur du passage à la forme extraordinaire du contrôle. Celui exercé sur les ministres par la commission de la Constitution, selon la procédure de l'article 107, est resté d'ordre administratif et non politique. Ces dispositions, comme celles relatives à la responsabilité pénale, ont été substantiellement reprises dans la Constitution parlementaire de 1974 (chap. 12, art. 3) qui organise par ailleurs des procédures rationalisées de sanction de la responsabilité politique des ministres. Les deux types de contrôle parlementaire continuent ainsi de coexister dans le dispositif constitutionnel (*infra*). En tout état de cause, et par-delà la consécration du parlementarisme formel, c'est d'emblée à la conquête de la « fonction élective » du parlement que les partis suédois s'étaient livrés au début du xx^e siècle.

27

Or, dès que la « fonction élective » est assumée par un parlement, c'est-à-dire, habituellement, dès que la règle de la sanction de la responsabilité politique a produit ses conséquences prévisibles, comme il devait en advenir très précocement en Grande-Bretagne avant même le milieu du xix^e siècle, se trouve induite une logique de solidarité inhérente à celle de la « fusion » entre l'exécutif et la majorité qui le soutient.

Certes, dans la généralité des cas, les techniques sont assez variées pour permettre un contrôle effectif, sinon toujours efficace. Il s'agit essentiellement de moyens de contrôle liés à la publicité. Notons que les commissions d'enquête, si importantes aux États-Unis, se sont au départ peu développées en régime parlementaire, en raison de la variété des techniques qui procèdent du principe même de la responsabilité politique, mais aussi du pouvoir de blocage dont dispose automatiquement la majorité au sein de ces instances. Les moyens les plus utilisés, et les plus efficaces, sont ceux qui mettent le gouvernement en contact direct avec le parlement. C'est le cas des questions posées aux ministres, qui sont prévues dans tous les régimes. On distingue classiquement les questions écrites,

dont la réponse est toujours donnée par écrit, ce qui est la procédure la plus courante, et les questions orales, parmi lesquelles on distingue encore les questions orales avec débat (questions urgentes) et celles qui font l'objet d'une séance publique particulière : c'est le *question time* britannique qui s'est progressivement généralisé, tant en France sous la V^e République que dans les autres pays. C'est aussi le cas des débats périodiques de politique générale, qui sont essentiels au contrôle gouvernemental parce qu'ils permettent l'expression de critiques et d'une défense à caractère global. La périodicité des débats généraux existe dans bon nombre de pays. Ainsi, par exemple, en Finlande où a lieu un débat annuel de politique générale ; mais aussi dans certaines monarchies parlementaires où l'Adresse en réponse au discours du Trône offre, comme on l'a dit, l'occasion d'un débat à l'ouverture de la session annuelle (régimes britanniques, Pays-Bas). De manière générale, les débats budgétaires sont, ou du moins étaient, également une occasion périodique de discussions et d'un contrôle public sur l'action du gouvernement.

Mais la conclusion de tels débats consiste normalement, ainsi qu'il a été rappelé, en un vote, du moins dans les pays – ce n'est pas le cas de la France sous la V^e République – où existe le droit d'interpellation. On entre ainsi dans le domaine des procédures qui font l'objet, dès l'époque du parlementarisme classique, d'une certaine formalisation parce qu'elles tendent à la mise en jeu de la responsabilité gouvernementale.

ASPECTS DU CONTRÔLE PARLEMENTAIRE AUX ÉTATS-UNIS

Le régime présidentiel américain n'ayant pas connu cette transmutation quasi spontanée du contrôle ordinaire en contrôle extraordinaire, du fait de la pérennisation du principe de séparation des pouvoirs, il a, en fait, cédé à l'impératif d'un contrôle parlementaire. Celui-ci répond à un besoin de défoulement, de volonté de compensation d'un Congrès prenant conscience de son infériorité face à la montée en puissance de la « présidence impériale ». Cette interprétation sans doute assez élémentaire, dès lors qu'elle relève d'une attitude psychologique prêtée à un corps politique, paraît pourtant trouver une justification dans le développement du système des commissions d'enquête à compter de la présidence Nixon (1968-1974), développement révélateur du complexe que subit le Congrès à raison du *leadership* présidentiel. Mais en deçà de cette technique très spécifique (bien qu'ancienne, nous le verrons), il existe des débats normaux des deux chambres en matière législative

ordinaire ou en matière financière. Il y a aussi les débats du Sénat relatifs à l'approbation des traités internationaux et surtout, plus couramment, à celle de la nomination d'agents fédéraux. Les aspects particuliers du processus délibérant au Sénat sont assez connus : aux termes de la règle XXII du règlement, le débat peut se poursuivre aussi longtemps qu'un sénateur exerce son droit à la parole. Cette technique du *filibuster* permet ainsi d'empêcher la mise aux voix d'un projet de décision, en matière législative ou autre, sauf à provoquer un vote de clôture qui, depuis une révision du règlement en 1975, doit être adopté à la majorité qualifiée des trois cinquièmes. Cette règle donne à la minorité un pouvoir de contrôle important et efficace, aboutissant le cas échéant à bloquer le processus décisionnel. Ce procédé d'obstruction a été utilisé par les sénateurs démocrates, durant le second mandat de George W. Bush, à l'encontre de la nomination de juges fédéraux conservateurs. Il n'est pas moins efficace en matière législative. En 2009-2010, le passage de la réforme des soins de santé promue par le président Obama n'a été possible que par l'occurrence rarement atteinte d'une majorité qualifiée de 60 sénateurs démocrates. Encore la fin du processus a-t-elle été perturbée par l'élection partielle provoquée par le décès du sénateur Kennedy, remportée par le candidat républicain, et qui, réduisant la majorité démocrate à 59, offrait à nouveau la possibilité d'un *filibuster* à l'initiative de la minorité.

29

Mais la mission essentielle de contrôle, en régime présidentiel, est évidemment remplie par les commissions, qui, dans le parlementarisme classique, ne jouaient qu'un rôle principalement technique. Du reste, même dans leurs travaux législatifs, les commissions de deux chambres utilisent ces instruments de contrôle induit que sont les *hearings*, qui permettent la confrontation des intérêts et, le cas échéant, la mise en évidence de vues opposées prêtées à la présidence. L'autre procédé principal consiste dans la convocation en commissions des principaux hauts fonctionnaires et même – atteinte tolérée dès longtemps à la séparation des pouvoirs – des secrétaires, chefs des départements ministériels. Les pouvoirs importants des commissions du Congrès placent les collaborateurs du président devant un impératif de justification de la politique de l'exécutif (qui connaît, il est vrai, des exceptions, la première étant le *privilege de l'exécutif*, invoquée, en vain, lors du scandale du *Watergate*).

Cependant, comme on sait, dans le régime présidentiel américain, le système le plus élaboré et le plus efficace de contrôle parlementaire est celui des commissions d'enquête qui jouent un rôle nettement plus important qu'en régime parlementaire. Leur rôle s'est accru à mesure

que s'est développée la prédominance de fait du président sur le Congrès, comme un contrepoids nécessaire. Les plus anciennes se présentaient comme des commissions *ad hoc*, la première ayant été instituée en 1792 pour rechercher les causes de l'échec de l'expédition contre les Indiens de l'Ohio. Le procédé s'est développé à compter du ^{xx}e siècle et la Cour suprême en a admis la conformité à la Constitution, même s'il pouvait *a priori* aller à l'encontre du principe de la séparation des pouvoirs. Par un arrêt rendu en 1927 (*McGrain vs Daugherty*), la Cour, certes, présentait la mission d'enquête comme « un corollaire essentiel de la fonction législative », mais cette justification ne saurait occulter l'objectif principal des commissions, qui est d'informer le Congrès, en premier lieu, et à travers lui l'opinion publique et, pour cela, de passer au crible de la critique l'action de l'administration fédérale et la politique de la présidence. En matière de contrôle parlementaire sur la politique extérieure, nombre de commissions d'enquête ont acquis la renommée : la commission sur les causes du désastre de Pearl Harbor en 1945, celle sur la guerre de Corée en 1951, celle sur les opérations de la baie du Tonkin et, particulièrement, la commission Fulbright du Sénat sur la guerre au Vietnam en 1970-1971.

L'organisation des commissions d'enquête peut revêtir plusieurs formes. La pratique la plus fréquente consiste dans la formation, par la commission permanente de l'une des chambres qui s'est saisie de l'enquête, d'une sous-commission *ad hoc* (tel fut le cas, dans une matière qui ne relevait pas du contrôle parlementaire sur l'exécutif, de la sous-commission sénatoriale présidée par McCarthy durant la période de la « chasse aux sorcières »). La sous-commission reçoit les crédits nécessaires à sa mission de la chambre dont elle relève. Le ressort de cette fonction de contrôle est encore une fois la publicité, la relation la plus immédiate possible qu'il s'agit d'instaurer avec l'opinion publique. Mais la question des pouvoirs des commissions d'enquête soulève des difficultés. D'une part, elles ne sont pas liées par les règles normales de la procédure juridictionnelle, mais il a fallu, d'autre part, pour leur assurer une certaine efficacité, leur reconnaître le pouvoir de faire comparaître des témoins (*subpoena*), d'exiger d'eux la production de documents (*subpoena duces tecum*) sous la sanction d'une condamnation pour *contempt of Congress*, analogue à celle dont disposent les cours de justice (*contempt of Court*). Les abus qui ont résulté de l'usage de ces pouvoirs ont entraîné des recours juridictionnels et la Cour suprême, dans la foulée de la jurisprudence précitée de 1927, a tenté d'en fixer les limites en rappelant que les enquêtes doivent conserver une finalité législative

dont les témoins cités doivent être informés (*Watkins vs United States*, 1957).

Le rôle des commissions du Congrès n'exclut pas totalement l'ouverture à une tendance qui permettrait la transition vers un contrôle extraordinaire de l'exécutif, *via* la procédure d'*impeachment* prévue par la Constitution, voire selon des procédures parallèles. S'agissant du président Nixon, c'est dès le mois de février 1973 qu'a été décidée au Sénat l'investigation sur l'espionnage politique et le cambriolage du Watergate. Un crédit de 500 000 dollars fut attribué à la commission, dont les travaux ont provoqué la suite de révélations, démissions et inculpations qui ont signalé le scandale. Un an plus tard, la chambre des représentants a chargé sa commission de la justice d'ouvrir une enquête sur l'éventualité d'une mise en accusation du président. En juillet 1974, la commission des affaires judiciaires de la chambre des représentants s'est prononcée en faveur de la mise en accusation du président sous trois chefs d'inculpation : obstruction à la justice, abus de pouvoir et *contempt of Congress*, dû au refus de comparaître. Le président a démissionné avant que la chambre ne fasse siennes les conclusions de sa commission. Un processus analogue devait se représenter en 1998. En septembre, le procureur spécial indépendant chargé d'enquêter, en application de la loi sur l'éthique gouvernementale de 1978, sur certains agissements de M. Clinton lorsqu'il était gouverneur de l'Arkansas, remit au Congrès son rapport, aussitôt rendu public, qui conduisit la chambre des représentants à saisir sa commission des affaires judiciaires ; le 8 octobre, la majorité républicaine, renforcée de 31 démocrates, décida de l'ouverture d'une enquête en vue d'une mise en accusation du président. C'est dans ce contexte que la minorité démocrate prit une initiative originale en termes de techniques de contrôle, consistant en un vote de *censure*. Cette motion de procédure n'a évidemment pas le même sens qu'en régime parlementaire. Elle n'est pas envisagée par la Constitution, contrairement à l'*impeachment*, et à ce titre n'emporte aucune sanction juridique (on en trouve un précédent avec la censure votée par le Sénat contre Jackson en mars 1834, à la suite d'un veto présidentiel). Pour justifier du refus de ce compromis auprès de leur aile modérée, les leaders républicains de la chambre plaidèrent que se borner à un vote sur la censure revenait à laisser le président libre d'apprécier la portée de la sanction et, pour ceux qui doutaient que les accusations portées contre lui méritent un *impeachment*, que « dans la mesure où il n'y avait pas de majorité pour la destitution au Sénat, la chambre pouvait la voter comme une sorte de super-censure ». Dès le départ, donc, l'option « parlementariste » d'un

32 contrôle extraordinaire susceptible d'aboutir à la sanction d'une responsabilité purement politique du président semble, au moins implicitement, avoir été écartée. La chambre eut à se prononcer sur quatre articles de mise en accusation, deux étant rejetés, mais ceux de parjure devant un Grand Jury et d'obstruction à la justice approuvés, 5 démocrates ayant rejoint les républicains. Cependant, au Sénat, aucun des articles n'obtint même la majorité ordinaire : celui relatif au parjure fut rejeté par 55 voix contre 45 et celui relatif à l'obstruction par la justice par 50 contre 50, 10 et 5 sénateurs républicains ayant successivement voté l'acquittement avec l'ensemble des démocrates. La responsabilité politique du président à ainsi pu être *engagée*, mais *non sanctionnée* par l'*impeachment*, qui continue de viser ainsi « avant tout une responsabilité constitutionnelle de type criminel, en ce sens que l'on ne peut et doit qualifier de crimes, au sens [de l'article II section 4] que des infractions innommées contre la Constitution¹ ». La démarche, à l'extrême limite des deux types, n'en traduisait pas moins le besoin de contrôle devant lequel avait cédé le principe de séparation des pouvoirs.

ÉVOLUTIONS DU CONTRÔLE PARLEMENTAIRE EN EUROPE

Le contrôle extraordinaire lié à la mise en jeu de la responsabilité gouvernementale tend à devenir exceptionnel dans la pratique des régimes parlementaires contemporains. Dans la logique fusionnelle de ceux-ci, précédemment décrite, l'exécutif et le parlement ont cessé d'être des centres autonomes de pouvoir. Leur antagonisme traditionnel disparaît car ils sont liés par leur unité d'appartenance au(x) parti(s) porté(s) au pouvoir. Dès lors, il devient plus rare que la responsabilité gouvernementale soit mise en œuvre selon les procédures parlementaires qualifiées. « Bien qu'elle soit encore souvent considérée comme l'issue normale, en raison de la définition même du régime parlementaire, la chute devant le parlement apparaît statistiquement comme une situation rare », relevait Jean-Claude Colliard dans une étude exhaustive portant sur la période 1945-1975², une proportion d'un gouvernement sur sept devant se retirer pour cette raison. La statistique n'a pas été sensiblement modifiée au cours des décennies suivantes, les chiffres parlant d'eux-mêmes : une seule motion de censure a été adoptée en France sous la V^e République

1. Denis Baranger, « L'affaire Clinton », *Droits*, n°29, 1999, p. 152.

2. *Les Régimes parlementaires contemporains*, PFNSP, 1978.

(en 1962), mais également une seule en Grande-Bretagne depuis 1945 (en 1979), une en Allemagne fédérale (en 1982) et une en Italie (1998).

Ce déclin, cette obsolescence du contrôle dit extraordinaire, induit à l'invention ou à la redécouverte de certaines techniques relevant du contrôle normal, avec de significatifs emprunts au système américain. Ainsi, alors que le régime présidentiel a développé des moyens spécifiques de contrôle à raison de l'absence même de responsabilité politique de l'exécutif, la raréfaction du contrôle-sanction en régime parlementaire conduit celui-ci à des adaptations parfois étrangères à sa tradition.

On le voit en particulier s'agissant des commissions, qu'elles soient permanentes ou d'enquête. Le cas des commissions permanentes est particulièrement symptomatique en Grande-Bretagne. Les *standing committees* avaient été institués au début du xx^e siècle, parce que l'obstruction des députés irlandais avait paralysé le fonctionnement du vénérable *committee of the whole* (la commission « de la chambre entière », dont l'équivalent subsiste aux États-Unis). En optant pour un système de commissions permanentes non spécialisées, le parlement, conformément à la tradition selon laquelle son rôle n'est pas de combattre le gouvernement, avait voulu éviter que les commissions parlementaires ne s'érigent en rivales de l'exécutif (comme c'était à l'époque le cas en France). Leur mission devait rester essentiellement technique et leur nombre limité. Mais très rapidement une place a été faite à certaines commissions spécialisées ; le *Scottish grand committee* en 1907 est la première. Les suivantes ont été créées dans une finalité de contrôle de l'action gouvernementale : ainsi, le *select committee on estimates*, créé en 1912 pour l'examen des crédits demandés par le gouvernement, ainsi que le *scrutiny committee*, institué en 1944 pour le contrôle de la législation déléguée (*statutory instruments*). D'autres commissions spécialisées ont été créées par la suite, notamment la commission des relations raciales et de l'immigration et la commission du *parliamentary commissioner for administration* (équivalent de l'*ombudsman*). En 1970 a été institué, pour suppléer le *committee on estimates*, le *select committee on public expenditure*, divisé en plusieurs sous-commissions, qui a pris rapidement de l'importance en matière de stratégie financière et de politique économique. Le rôle de cette commission a cependant été perçu comme insuffisant par la chambre. C'est pourquoi une nouvelle réforme a été mise en œuvre en 1979 par la chambre des communes, en dépit des réticences du gouvernement. De nouveaux *departmental select committees*, dits *policy committees*, ont été créés afin « d'examiner les dépenses, l'administration

et la politique (*policy*) au sein des principaux départements ministériels et des autres organismes publics ». Au nombre de 19 en 2010, couvrant pratiquement tous les départements, ils ont d'abord été institués pour la durée du parlement élu en 1979 et reconduits par la suite. L'activité de ces commissions spéciales a rendu une nouvelle vitalité et efficacité au contrôle parlementaire. Par ailleurs, la chambre a également institué des *special standing committees* pour l'examen des projets de loi. En 1986, contre le vœu du gouvernement, les Communes ont adopté le principe selon lequel tout membre peut demander qu'un *bill* soit soumis à l'une de ces commissions. Elles ont également créé par voie législative un *national audit office* chargé de veiller à l'efficacité du contrôle sur les départements ministériels, mesure qui avait également été combattue par le gouvernement. Plus récemment encore, les instruments de contrôle des *departmental select committees* ont été renforcés. Les engagements pris par le gouvernement sont établis dans le *white paper Cm 7320* de mars 2008 intitulé *Post-legislative scrutiny: the Government's approach*. Aux termes de celui-ci, chaque ministère doit fournir au *departmental select committee* correspondant un rapport sur l'exécution de toute loi se rattachant à son domaine d'action, dans les trois à cinq ans après son entrée en vigueur.

Ainsi le parlement britannique a-t-il été doté progressivement de moyens de contrôle se rapprochant du Congrès américain ou de ceux des parlements européens les mieux pourvus en la matière, tel que le Bundestag. La tradition allemande d'un contrôle parlementaire actif et efficace, avec de puissantes commissions, remonte à l'Empire, dans le contexte d'un régime de monarchie limitée excluant la mise en jeu de la responsabilité politique des ministres. Ainsi, faute de vocation à pouvoir tenter de conquérir la « fonction élective », et d'une manière quelque peu analogue au Congrès américain, le Reichstag s'était fortement investi dans la fonction de contrôle. Le Bundestag est l'héritier de cette tradition. Le contrôle de l'action du gouvernement y est principalement exercé par les commissions permanentes qui sont également chargées de l'examen des projets de loi et dont les prérogatives sont très étendues. Elles disposent en particulier d'un droit d'autosaisine.

Le développement des commissions d'enquête, toujours selon un modèle plus ou moins inspiré de celui des États-Unis, peut être constaté dans plusieurs régimes parlementaires européens. Il faut d'ailleurs rappeler ici que certains d'entre eux, comme la Suède, disposent d'une tradition constitutionnelle en la matière qui permet de se passer de tels emprunts. On a évoqué des dispositions de la Constitution de 1809,

reprises dans celle de 1974, sur la responsabilité dite administrative des ministres. Elles devaient trouver leur application en 1988 lorsque le ministre de la Justice, qui avait pourtant démissionné en juin face à la menace d'une motion de censure individuelle, fit l'objet d'une enquête de la part de la commission de la Constitution, convoquée spécialement le mois suivant, laquelle remit ensuite au Riksdag un rapport concluant à la responsabilité *administrative* du ministre démissionnaire.

L'importance politique des commissions d'enquête « à l'américaine » commence à se faire sentir en Europe durant la décennie 1980. C'est le cas notamment en Italie (commission sur les activités de la Mafia) et en Belgique, où la commission d'enquête sur le drame du Heysel déboucha, en 1985, sur une crise ministérielle. En 1998, la commission d'enquête sur l'affaire Dutroux devait jouer un rôle essentiel dans la mise au jour de carences non pas tant gouvernementales que judiciaires et policières. On retrouve un contexte analogue en France, en 2006, avec la commission d'enquête sur l'affaire d'Outreau, qui a permis de faire émerger de l'indifférence et de l'oubli où elles étaient tombées sous la V^e République ces commissions que la révision de 2008 paraît destiner à un avenir plus favorable.

35

La fonction du contrôle est la fonction parlementaire par excellence mais, relevaient Francis Hamon et Michel Troper, « elle a été compromise par la confusion trop fréquente entre le pouvoir de surveiller le gouvernement et la faculté de le renverser. Il est hors de doute que, dans les sociétés hautement développées, la vie politique est allergique à l'instabilité gouvernementale. Or, habituée à mettre en cause la responsabilité du ministère, l'opposition se croit brimée ou inutile parce qu'elle n'ose ou ne peut faire tomber le gouvernement. On dit alors que le système est bloqué³ ». Ce constat, qui est notoire, est cependant en voie de péremption. Parallèlement, une certaine obsession de l'efficacité et de l'urgence de l'action politique, prégnante dans le discours de la « démocratie majoritaire » des régimes parlementaires contemporains, est également en voie de récession. En France en particulier, la V^e République a effectué son *aggiornamento* en la matière à travers la révision de juillet 2008, qui pose les fondements d'un statut constitutionnel

3. *Droit constitutionnel*, LGDJ, 1999, 26^e éd., p. 613.

de l'opposition⁴. Celui-ci prend en compte une idée de base propre à favoriser une convergence durable entre régime présidentiel et régime parlementaire, idée selon laquelle la fonction de contrôle ne saura se développer que si elle est déconnectée de la question de la responsabilité politique. C'est dans la voie d'une définition ample d'un statut de l'opposition – à travers notamment les conditions très élargies de création des commissions d'enquête, l'avis sur les nominations présidentielles, le référendum d'initiative minoritaire –, telle que l'a voulu la loi constitutionnelle de modernisation des institutions, qu'il est permis d'entrevoir une revalorisation du contrôle parlementaire.

4. Ariane Vidal-Naquet, « L'institutionnalisation de l'opposition: quel statut pour quelle opposition? », *RFDC*, n°77.

R É S U M É

Le régime parlementaire s'est constitué comme tel par le passage d'un contrôle ordinaire de l'exécutif à celui débouchant sur la sanction de sa responsabilité politique, que le régime présidentiel, quant à lui, exclut délibérément. Cette exclusion a priori a induit le développement d'un contrôle ordinaire plus élaboré et plus efficace. Aujourd'hui, un certain dépérissement de la responsabilité politique conduit cependant à une convergence entre les régimes, avec l'apparition de formes plus efficaces de contrôle ordinaire dans les régimes parlementaires.