

LE CONTRÔLE EXTRAORDINAIRE DU PARLEMENT

Approuvée par près de 83 % des suffrages exprimés, la Constitution de la V^e République est promulguée, voilà maintenant plus de cinquante ans, le 4 octobre 1958. Le général de Gaulle, investi comme président du Conseil, avait alors obtenu du parlement le mandat d'élaborer une nouvelle Constitution. Tout en imposant certains principes tels que l'élection au suffrage universel du législateur, la séparation de l'exécutif et du législatif, ainsi que la responsabilité du gouvernement devant le parlement, ce dernier se voit « rationalisé » pour, avant toute autre considération, mettre fin à la longue crise constitutionnelle qui avait jalonné la IV^e République, dont le fonctionnement du « parlement gouvernant » avait montré les limites.

59

Indéniablement, la stabilité recherchée alors a été obtenue au prix d'un affaiblissement du pouvoir législatif. Plutôt qu'un « parlementarisme rationalisé », on pourrait évoquer un « parlementarisme corseté », comme l'a très justement dit le président de la commission des lois de l'Assemblée nationale dans son rapport sur le projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la V^e République.

Tel est le constat aujourd'hui, et les critiques n'ont pas manqué ! Nombre d'éminents auteurs ont écrit sur ce sujet et les titres utilisés sont révélateurs du regard porté sur la place qu'occupe actuellement notre parlement dans nos institutions. Pour n'en citer que quelques-uns, André Chandernagor s'interroge : *Un parlement pour quoi faire ?*¹, Paul Quilès et Ivan Levai posent à peu près la même question : *Les 577. Des députés*

1. André Chandernagor, *Un parlement pour quoi faire ?*, Gallimard, 1967.

*pour quoi faire?*², sans oublier l'article fameux « Quand le dormeur s'éveillera » publié par Edgar Faure dans *Le Monde* en 1971.

Certes, la question récurrente de l'affaiblissement, voire de l'inutilité, qui semble coller au parlement est excessive et il convient d'en relativiser la portée; mais, en même temps, on ne peut l'ignorer et le taux d'absentéisme élevé aux différentes élections participe vraisemblablement des critiques adressées par les Français à leurs dirigeants.

Et pourtant le constituant n'est pas resté insensible aux nécessités de son temps puisque par vingt-trois fois le texte de 1958 a été révisé. La modernisation de nos institutions se devait en effet d'accompagner les profondes mutations de notre société intervenues depuis lors. Elle répond à cette règle de bon sens qui veut que, pour paraphraser Solon, une Constitution s'adapte à son époque et à son peuple.

60

LA RÉVISION CONSTITUTIONNELLE DU 23 JUILLET 2008

Conscient que les institutions sont un impératif démocratique qui vise à créer un lien fort de confiance entre le peuple et ses dirigeants, dès le début de son quinquennat Nicolas Sarkozy a souhaité lancer une importante réforme de nos institutions. Dans son discours fondateur prononcé à Épinal le 12 juillet 2007, il déclarait que « les institutions sont la réponse que chaque peuple tente d'apporter pour lui-même à l'éternelle question du pouvoir ».

Ainsi a été créé le comité Balladur qui a largement inspiré le projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la V^e République définitivement adopté par le parlement réuni en congrès à Versailles le 21 juillet 2008.

Cette loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 est sans conteste la plus importante révision de la Constitution depuis 1962 (plus de la moitié des articles de la Constitution de 1958 sont modifiés) et à première vue (car le recul nous manque!) elle renforce le parlement, particulièrement dans sa fonction de contrôle.

Pour la première fois, cette fonction se trouve inscrite dans la Constitution: aux termes de l'article 24 alinéa 1, « le Parlement vote la loi. Il contrôle l'action du gouvernement. Il évalue les politiques publiques ». Il s'agit là, au-delà de la sémantique, d'une innovation importante, car cette fonction du parlement n'était pas désignée en tant

2. Paul Quilès et Ivan Levaï, *Les 577. Des députés pour quoi faire?*, Stock, 2001.

que telle dans la Constitution : ce rôle n'était jusqu'alors mentionné que d'une manière sporadique, dans le cadre des lois de finances (art. 47), des lois de financement de la Sécurité sociale (art. 47-1) et dans l'article relatif à la fixation de l'ordre du jour prévoyant des séances réservées aux questions au gouvernement (art. 48), ou encore, de manière implicite, dans le cadre des articles prévoyant que la responsabilité du gouvernement peut être mise en jeu devant le parlement (art. 49 et 50).

À côté de l'exercice du pouvoir législatif, le contrôle du gouvernement devient donc une des deux fonctions essentielles du parlement.

Si l'absence de mention générale de la fonction de contrôle du parlement n'a pas empêché chacune des deux assemblées de la développer et de mettre en place des procédures de plus en plus nombreuses et adaptées à l'exigence nouvelle d'évaluation des législations et des politiques publiques, elle n'en avait pas moins pour conséquence de limiter l'étendue de ce contrôle réduit par ailleurs par le « fait majoritaire » et une absence certaine de « culture du contrôle ».

61

Jusqu'alors axé sur l'activité gouvernementale proprement dite, le contrôle tend à prendre du champ, pour s'intéresser à l'efficacité des politiques publiques, ce qui peut conduire le parlement à s'interroger sur les projets de loi qui lui sont proposés : au contrôle classique s'ajoute aujourd'hui une mission d'évaluation, que l'on pourrait appeler « contrôle extraordinaire ».

En effet, au contrôle classique du parlement sur l'exécutif, la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a ajouté solennellement un contrôle sur l'efficacité des politiques publiques, autrement dit le parlement se trouve dorénavant doté d'un pouvoir d'évaluation. C'est l'apport le plus important et innovant de cette dernière révision constitutionnelle dont il est un peu prématuré de juger les conséquences. Toutefois on peut dire que ce pouvoir d'évaluation était en germe dès avant la dernière révision constitutionnelle.

Historiquement, le contrôle parlementaire s'exerçait essentiellement sur le budget et par le biais de la mise en jeu de la responsabilité du gouvernement. Parallèlement, le parlement disposait d'autres instruments de contrôle : les questions au gouvernement, les débats en séance publique, les commissions d'enquête, les missions d'information, les pouvoirs des présidents, du rapporteur général et des rapporteurs spéciaux des commissions des finances en matière de finances publiques ainsi que des présidents et rapporteurs des commissions des affaires sociales en matière de finances sociales, et enfin les rapports sur l'application des lois.

D'autres instruments de contrôle sont venus s'y ajouter depuis une vingtaine d'années : l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, l'Office parlementaire d'évaluation de la législation, l'Office parlementaire d'évaluation des politiques de santé (supprimés par la loi du 15 juin 2009), la délégation pour l'Union européenne, la délégation à l'aménagement et au développement durable du territoire (supprimé également), la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes, la délégation parlementaire au renseignement et la mission de contrôle de l'application des lois.

Tous ces instruments existaient dès avant la dernière révision constitutionnelle, pour autant, les travaux menés en amont ont montré que cette fonction de contrôle n'était pas suffisante.

62 S'agissait-il de créer de nouveaux instruments ou de transformer la nature du contrôle, en d'autres termes de mettre en place de nouvelles méthodes de travail ?

Le constituant s'est avancé sur cette deuxième voie déjà ouverte par quelques changements de conception : au contrôle individuel et ponctuel s'est progressivement substitué un contrôle collectif, continu et public.

UN CONTRÔLE COLLECTIF ET CONTINU : L'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES

Le principe en est posé par le nouvel article 48 alinéa 4 de la Constitution qui dispose qu'« 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 ».

Cette inscription dans la Constitution a surtout l'avantage d'inciter le parlement à développer le contrôle et l'évaluation et à assurer à cette fonction une publicité ainsi qu'une solennité équivalente à celle de la fonction législative. L'avenir dira si cette « fenêtre » ouverte sur le contrôle a rempli son but.

Le meilleur exemple de ce contrôle collectif et continu est la création en février 1999 par la commission des finances de l'Assemblée nationale de la mission d'évaluation et de contrôle (la MEC), coprésidée par un député de la majorité et un député de l'opposition, dont le programme de travail annuel est de contrôler l'utilisation des deniers publics ; et, sur le même modèle, la création de la mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la Sécurité sociale (la MECSS).

À quoi il faut ajouter, depuis la réforme du règlement de l'Assemblée

nationale du 27 mai 2009, la création du comité d'évaluation et de contrôle (le CEC) qui a pour mission de conduire des évaluations de politiques publiques et d'apporter son expertise sur les études d'impact qui accompagnent dorénavant les projets de lois déposés par le gouvernement.

Il est encore un peu tôt pour juger de l'efficacité du CEC et notamment pour savoir ce que le gouvernement fera des conclusions de ses rapports, sachant que le Conseil constitutionnel, dans sa décision du 25 juin 2009, a limité ce type de contrôle en précisant que « les recommandations du comité transmises au gouvernement comme le rapport de suivi de leur mise en œuvre ne sauraient, en aucun cas, adresser une injonction au gouvernement ».

Cette question est bien sûr inhérente au sort de tous les rapports issus du parlement : 59 rapports d'information et rapports budgétaires, dont 51 rapports spéciaux en 2009, à l'Assemblée nationale et 104 rapports d'information au Sénat.

63

Pour autant, la création du CEC accompagnée du droit de tirage de l'opposition, de la possibilité de saisir la Cour des comptes, de sa composition, de sa compétence transversale, sont des signes encourageants d'une évaluation solide des politiques publiques sauf que reste posée la question de sa fiabilité, autrement dit celle de l'existence d'une expertise indépendante au service du parlement.

La mention explicite, dans le nouvel article 47-2 de la Constitution, d'une mission générale d'assistance de la Cour des comptes au parlement pour l'exercice de la mission de contrôle de l'action du gouvernement devrait permettre d'avancer vers cette expertise indépendante.

C'est donc d'abord dans sa nature que le contrôle parlementaire est sorti de « l'ordinaire » ; à cela s'ajoutent des formes vraiment innovantes.

UN CONTRÔLE INNOVANT :

LES RÉOLUTIONS, LE CONTRÔLE DES OPEX,
LES COMMISSIONS D'ENQUÊTE, LES NOMINATIONS

Les résolutions

En dehors de la possibilité reconnue par l'article 88-4 de la Constitution de voter des résolutions sur les documents émanant d'une institution de l'Union européenne, il n'existait pas, jusqu'à la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, d'autre moyen pour le parlement de manifester son sentiment que la procédure législative, la motion de censure ou l'approbation d'une déclaration de politique générale.

Cette situation portait également préjudice au gouvernement. S'il souhaitait consulter le parlement sur l'orientation qu'il envisageait de donner à sa politique dans un secteur déterminé, il ne pouvait concrètement y parvenir qu'en lui soumettant un projet de loi, en lui demandant d'approuver une déclaration de politique générale ou en engageant sa responsabilité sur son programme.

Le vote de résolutions par les assemblées introduit par la révision constitutionnelle de 2008 dans l'article 34-1 de la Constitution est, selon Pierre Avril, « l'une des voies d'affirmation du parlement ». Selon lui, cette réforme permet de donner aux assemblées une capacité distincte de la réponse législative. Elles peuvent par ailleurs constituer une forme de contrôle de l'action du gouvernement puisqu'il s'agit d'un acte par lequel l'Assemblée émet un avis sur une question déterminée.

64

En souvenir toutefois de l'usage détourné qui en avait été fait avant 1958, pour mettre en cause la responsabilité du gouvernement, cette pratique avait été limitée à la formulation de mesures d'ordre intérieur. Voilà donc un nouvel instrument à la disposition du parlement qui lui permettra de s'exprimer politiquement avec une certaine « souplesse ». Toutefois, cette expression reste assez limitée puisque « sont irrecevables et ne peuvent être inscrites à l'ordre du jour les propositions de résolution dont le gouvernement estime que leur adoption ou leur rejet serait de nature à mettre en cause sa responsabilité ou qu'elles contiennent des injonctions à son égard ». Enfin, la loi organique comme le règlement de l'Assemblée en restreignent encore un peu plus la portée puisqu'en est exclue toute possibilité d'amendement.

La pratique n'est pas suffisamment avancée à ce jour pour juger de sa portée (adoption le 25 mars 2010 de la première proposition de résolution portant sur la disparition de l'opposant tchadien Ibni Saleh), mais on peut d'ores et déjà affirmer que cette possibilité d'expression « tribunicienne » du parlement, pour reprendre l'expression du comité Balladur, évitera l'adoption de lois « bavardes » et dénuées de portée normative, comme l'ont été les lois mémorielles.

On peut signaler le nouvel article 50-1 de la Constitution, introduit à l'initiative de la commission des lois de l'Assemblée nationale, qui permet au gouvernement de faire devant les assemblées une déclaration à caractère thématique suivie d'un débat et éventuellement d'un vote, sans que ce dernier mette en cause la responsabilité du gouvernement.

Le président de la commission des lois a souligné que ce mécanisme innovant permettra au parlement d'exprimer une opinion. Ce fut le cas des débats sur la politique énergétique et les transports publics.

Le contrôle des opérations extérieures

La nouvelle rédaction de l'article 35 de la Constitution impose une information du parlement sur les interventions des forces armées à l'étranger et soumet à son autorisation expresse la prolongation de ces interventions au-delà de quatre mois. Ce renforcement des pouvoirs du parlement a déjà reçu application, puisque les deux assemblées se sont prononcées le 22 septembre 2008 pour la prolongation de l'intervention des forces armées en Afghanistan; et le 28 janvier 2009 pour la prolongation de cinq interventions au Tchad, en République centrafricaine, en Côte-d'Ivoire, au Liban et au Kosovo.

Il s'agissait là de remédier à une anomalie dénoncée de longue date, qui voyait le parlement privé de la possibilité de s'exprimer sur ces interventions autrement que par le biais de débats généraux organisés à la discrétion du gouvernement ou de la discussion budgétaire. Son seul pouvoir de contrôle alors était limité à l'autorisation de la déclaration de guerre.

Cette disposition est d'autant plus importante que le nombre et le coût des opérations extérieures ont considérablement augmenté: 10 000 à 12 000 militaires concernés chaque année, pour près de 852 millions d'euros en 2008.

Les commissions d'enquête

Elles sont nées avec le parlement et elles constituent un outil majeur du contrôle de l'action gouvernementale; pour autant, leur procédure n'était pas inscrite dans la Constitution. En introduisant un article 51-2, le constituant a tenu à inscrire cet instrument de contrôle dans le titre consacré aux rapports entre le parlement et le gouvernement, vraisemblablement pour mieux souligner le lien qui doit unir le travail de contrôle et le travail législatif. Il ne s'agit pas là d'une innovation à proprement parler, mais cette « constitutionnalisation » du rôle des commissions d'enquête marque une volonté de faire du contrôle parlementaire un instrument d'évaluation pouvant déboucher sur un travail législatif. Ce lien était déjà effectif et la commission d'enquête sur l'affaire dite « d'Outreau » en est un exemple puisque ses propositions ont directement inspiré le projet de loi organique relatif à la formation et à la responsabilité des magistrats, le projet de loi tendant à renforcer l'équilibre de la procédure pénale et dernièrement le projet de loi portant réforme du Conseil supérieur de la magistrature.

Autre conséquence innovante de cette « constitutionnalisation »,

l'article 141 du règlement de l'Assemblée nationale prévoit un droit pour chaque groupe de l'opposition ou groupe minoritaire de faire organiser un débat une fois par session, avec une exigence de majorité de trois cinquièmes des membres de l'Assemblée pour rejeter l'initiative.

Enfin, la révision du règlement du 27 mai 2009 a renforcé le pluralisme de ces commissions dont les membres sont désormais désignés à la proportionnelle des groupes, et la pratique de nommer le président ou le rapporteur issu du groupe d'opposition ou minoritaire est inscrite dans le règlement.

La pratique est trop récente pour tirer des conséquences de cette inscription constitutionnelle, excepté l'exemple récent de la proposition de résolution de création d'une commission d'enquête sur les sondages de l'Élysée qui tend à démontrer que cet instrument est, avec raison, réservé au contrôle *stricto sensu* de l'action du gouvernement.

66

Les nominations

La révision constitutionnelle de 2008 a donné aux commissions permanentes un pouvoir supplémentaire, celui de se prononcer sur certaines nominations et, le cas échéant, de s'y opposer. L'article 13 alinéa 5 de la Constitution prévoit qu'une loi organique détermine les emplois ou fonctions pour lesquelles, en raison de leur importance pour la garantie des droits et libertés ou la vie économique et sociale de la Nation, le pouvoir de nomination du président de la République s'exerce après avis public de la commission permanente compétente de chaque assemblée.

Dans ce cas, le président de la République ne peut procéder à la nomination lorsque l'addition des votes négatifs dans chaque commission représente au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés au sein des deux commissions.

La Constitution prévoit elle-même un cas d'application de ces nouvelles dispositions puisque les nominations au Conseil constitutionnel, prévues par l'article 56, devront être réalisées selon cette procédure.

La loi relative à l'application de l'article 13 de la Constitution n'ayant pas été adoptée à ce jour, la commission des lois de l'Assemblée ne pouvait émettre formellement un avis. Pour autant, les auditions auxquelles elle a procédé le 24 février 2010 pour les nominations de MM. Charasse et Barrot au Conseil constitutionnel et le 7 avril dernier de Mme Jeannette Bougrab à la présidence de la Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (qui n'ont pas donné lieu à un vote) préfiguraient, au moins en partie, le dispositif qui verra le jour avec l'adoption de la future loi.

Comme le faisait très justement remarquer un éminent constitutionnaliste, malgré un agencement complexe, voire « baroque », les premières applications de ce contrôle ont été satisfaisantes, en dépit de l'absence de loi organique.

D'ores et déjà, on peut évoquer la liste des emplois ou fonctions soumis à la procédure prévue par le cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution. Cette liste a d'ailleurs été enrichie, tant à l'Assemblée nationale (qui y a ajouté le président de l'Autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires, le président de l'Autorité des normes comptables, le président de la Commission nationale de déontologie de la sécurité et le directeur général de l'Office national des forêts) qu'au Sénat (qui y a ajouté le président de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires, le président de la Commission de la sécurité des consommateurs ainsi que le président du conseil d'administration de Voies navigables de France), pour atteindre ainsi un total de 52 emplois ou fonctions.

67

La question de l'efficacité de cet instrument de contrôle est bien évidemment posée pour l'avenir puisque l'avis rendu par la commission n'est pas contraignant, mais il apparaît que sa publicité systématique devrait permettre de rendre malaisée, voire en pratique impossible, une nomination allant à l'encontre de cet avis.

Au vu des innovations (largement inspirées par le pragmatisme) apportées au contrôle du parlement par la dernière révision constitutionnelle, la plus importante depuis 1958, il est évident que les parlementaires ont, aujourd'hui, à disposition nombre d'instruments pour exercer pleinement leurs fonctions.

Pour autant, peut-on parler, à l'instar de Jean-François Copé, d'un « hyperparlement » ?

Il me semble que la question ne se pose peut-être pas en termes de pouvoirs ou de contre-pouvoirs mais vraisemblablement en termes de culture, en termes de comportement, de mentalité. Car, en fait, la finalité du contrôle est le bon fonctionnement des politiques publiques, des institutions. Il s'agit de permettre aux parlementaires d'incarner ce que Pierre Avril appelle « le recours de droit commun du citoyen désarmé ».

Le parlement est-il prêt à assumer cette fonction avec la même vigueur que sa fonction législative ? À défaut, le contrôle, et ce malgré les instruments innovants ou « extraordinaires » mis en place, restera lettre morte.

L'avenir dira si les nouvelles règles constitutionnelles ont changé le comportement des parlementaires, car là réside leur efficacité.

On peut d'ores et déjà faire plusieurs constatations :

– Sur sa mise en œuvre tout d'abord. On peut constater par exemple qu'une communication sur les travaux de contrôle est primordiale. Un exemple parmi d'autres, les travaux conduits par la commission d'enquête sur l'affaire dite « d'Outreau », retransmis à la télévision, ont atteint des niveaux d'audience très élevés et ont permis aux Français de « s'approprier » leur justice. C'est dire l'utilité d'une publicité la plus grande possible donnée aux travaux des commissions d'enquête. Au-delà, la publicité fait connaître la mission de contrôle du parlement et a le mérite de le montrer à l'œuvre, de la même manière que la publicité des séances publiques le montre à l'œuvre quand il légifère. On peut déplorer qu'actuellement seules les questions d'actualité bénéficient de cette communication parfois d'ailleurs contre-productive car assez caricaturale.

68

– Il est évident par ailleurs que la mission de contrôle est souvent impersonnelle au regard des « contrôlés ». Ne faudrait-il pas une meilleure identification de ces derniers ?

– Enfin, et c'est une constatation de bon sens, pour être efficace, le contrôle doit s'exercer sur des sujets qui préoccupent les citoyens, et dans ce cadre, mieux que quiconque, c'est le parlementaire, dans son travail de terrain, qui peut en être le relais.

À ces conditions, le contrôle sortira peut-être du rôle secondaire que lui assignent les citoyens faute, actuellement, de pouvoir en constater les retombées pratiques.

Il est certain que l'avenir du parlement réside dans le développement de sa mission de contrôle et il prendra d'autant plus d'autorité qu'il assumera cette mission jusqu'alors restreinte par l'absence d'outils et par le fait majoritaire.

Parce qu'il est le représentant du peuple, sa fonction de contrôle est le cœur de sa mission, car le peuple doit pouvoir contrôler la façon dont les politiques publiques sont menées.

R É S U M É

Conscient que les institutions sont un impératif démocratique qui vise à créer un lien fort de confiance entre le peuple et ses dirigeants, dès le début de son quinquennat Nicolas Sarkozy a souhaité lancer une importante réforme de nos institutions. C'est ainsi que la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 est venue renforcer le rôle du parlement particulièrement dans sa fonction de contrôle. Jusqu'alors axé sur l'activité gouvernementale proprement dite, le contrôle parlementaire tend à prendre du champ pour s'intéresser à l'efficacité des politiques publiques: au contrôle « classique » s'ajoute aujourd'hui une mission d'évaluation, que l'on pourrait appeler « contrôle extraordinaire ».