

LE CONTRÔLE PARLEMENTAIRE DES PRÉSIDENTS EN RÉGIME SEMI-PRÉSIDENTIEL

Au milieu du XIX^e siècle, John Stuart Mill affirmait que le contrôle de l'exécutif était la fonction essentielle d'une assemblée représentative, et il en donnait une définition très éclairante. Selon le philosophe utilitariste, le contrôle parlementaire consiste à surveiller le gouvernement, à « mettre en lumière toutes ses actions, à en exiger l'exposé et la justification, quand ces actes paraissent contestables, à les blâmer s'ils sont condamnables, à chasser de leur emploi les hommes qui composent le gouvernement s'ils abusent de leur charge ou s'ils la remplissent d'une façon contraire à la volonté expresse de la nation, et à nommer leurs successeurs¹ ». Cette définition permet de distinguer deux typologies de contrôle, le contrôle ordinaire ou informatif, qui ne remet pas en cause la responsabilité de l'exécutif, et le contrôle extraordinaire, qui, en revanche, est associé à une sanction et peut conduire au renversement de l'exécutif.

Or, puisque la fonction de contrôle des parlements est intimement liée au principe de la séparation des pouvoirs, en ce qu'elle implique une immixtion du pouvoir législatif dans l'activité de l'exécutif, les modes du contrôle changent sensiblement selon les régimes politiques, au point que, comme Philippe Lauvaux l'affirmait, « l'étendue du pouvoir de contrôle de l'exécutif par le Parlement est l'un des principaux critères sur lesquels est fondée la dichotomie entre régimes parlementaire et présidentiel² ».

1. *Le Gouvernement représentatif* (1861), Paris, Guillaumin, 1877, p. 135.

2. Philippe Lauvaux, « Le contrôle, source du régime parlementaire, priorité du régime parlementaire », *Pouvoirs*, n° 134, 2010, p. 24 (en accès libre sur Revue-Pouvoirs.fr).

Dans les régimes parlementaires, la première forme de contrôle est la détermination du gouvernement par le Parlement. Cette « filiation » justifie l'exercice d'un contrôle parlementaire extraordinaire du gouvernement, *via* la motion de censure. En revanche, dans les régimes présidentiels, caractérisés par une séparation rigide des pouvoirs, se sont développées principalement des formes de contrôle ordinaire, le seul mécanisme de contrôle extraordinaire étant la procédure d'*impeachment*, une procédure bien plus complexe à mettre en place que la motion de censure.

82 L'évolution des régimes a conduit à des transformations importantes des formes de contrôle. Notamment, en régime parlementaire, la fonction électorale de l'assemblée représentative a fait disparaître l'antagonisme traditionnel entre l'exécutif et le Parlement. Les deux sont désormais liés par une même appartenance au parti au pouvoir. Dès lors, le contrôle prend un sens différent selon qu'il est exercé par la majorité ou bien par l'opposition. La majorité parlementaire soutient l'exécutif et exerce un contrôle, en principe, respectueux de sa fonction de légitimation. En revanche, l'opposition exerce un contrôle critique qui, toutefois, ne peut aboutir à une sanction qu'en cas exceptionnel. Cela a rendu le contrôle extraordinaire rare et a conduit à un fort développement des formes de contrôle ordinaire « à l'américaine », dans les régimes parlementaires.

Très souvent, la doctrine française et étrangère a inscrit les régimes politiques qui relèvent de la catégorie du semi-présidentialisme au sein de ces mêmes tendances, en rattachant fondamentalement ces systèmes au parlementarisme³. Consacrer une étude au contrôle parlementaire dans le cadre des régimes semi-présidentiels implique donc, tout d'abord, de prendre position par rapport à l'existence de cette catégorie conceptuelle. Or, à la différence d'autres auteurs, nous considérons que le régime semi-présidentiel est doté d'une autonomie scientifique et que le dualisme qui caractérise ce régime justifie une réflexion spécifique sur le contrôle parlementaire du président. En effet, alors qu'en matière de contrôle du gouvernement les régimes semi-présidentiels s'apparentent effectivement aux régimes parlementaires, dans ces systèmes hybrides le contrôle du président se différencie quelque peu de celui exercé en régime présidentiel et en régime parlementaire.

3. Cf., par exemple, Jean-Claude Colliard, *Les Régimes parlementaires contemporains*, Paris, Presses de Sciences Po, 1978, p. 19, 280 et suiv. ; Fulco Lanchester, *Gli strumenti della democrazia*, Milan, Giuffrè, 2004, p. 106.

Afin de rendre compte de ses spécificités – et suivant l’enseignement de Robert Elgie⁴ –, il est cependant nécessaire de distinguer l’expérience des régimes semi-présidentiels où la composante parlementaire a fini par prévaloir de ceux où, au contraire, la composante présidentielle s’est imposée. En limitant notre étude aux expériences européennes, nous pouvons constater que dans les systèmes semi-présidentiels à prévalence parlementaire – Autriche, Croatie, Irlande, Islande, Finlande, Pologne, Portugal et Roumanie⁵ – les procédures du contrôle extraordinaire ont souvent été pensées afin de concilier ce contrôle avec la légitimité démocratique du président. En revanche, dans le régime européen où prévaut la composante présidentielle – la France –, en plus du contrôle extraordinaire, des types de contrôle ordinaire indirects et non formalisés se sont développés dans le but de rééquilibrer les pouvoirs.

83

LES RÉGIMES À TENDANCE PARLEMENTAIRE : LE CONTRÔLE LIMITÉ D’UN PRÉSIDENT EN RETRAIT

Il serait erroné, du point de vue du droit comparé, de considérer les régimes semi-présidentiels à tendance parlementaire comme une catégorie homogène. Les raisons qui ont conduit à inscrire dans les constitutions finlandaise en 1919, autrichienne en 1929, irlandaise en 1937, islandaise en 1944, portugaise en 1976, croate en 1990, roumaine en 1991, polonaise en 1990⁶, l’élection directe du président, tout en conservant une séparation souple des pouvoirs, diffèrent selon les contextes politiques. Tout comme les pouvoirs accordés au président varient sensiblement selon les systèmes.

Toutefois, l’évolution de ces régimes est commune : les présidents ont été progressivement neutralisés, leur rôle étant essentiellement limité à celui d’une magistrature morale ou d’influence⁷. Désormais, ils peuvent

4. « Semi-Presidentialism and Comparative Institutional Engineering », in *id.* (dir.), *Semi-Presidentialism in Europe*, Oxford, Oxford University Press, 1999, p. 286.

5. Selon l’enseignement de Maurice Duverger dans *Échec au roi*, Paris, Albin Michel, 1978.

6. En Pologne, l’élection populaire du président a été introduite par une révision constitutionnelle en 1990. Deux ans plus tard, la « petite Constitution », une constitution provisoire, confirme l’élection directe dans l’attente qu’une constitution définitive soit approuvée. En 1997 est adoptée cette constitution définitive, qui contribue par ailleurs à renforcer la composante parlementaire de la forme de gouvernement semi-présidentielle.

7. Armel Le Divellec, « La neutralisation de la présidence de la République en Autriche », *Revue française de science politique*, vol. 46, n° 6, 1996, p. 950 ; Paulo José Canelas Rapaz, « Le président de la République et le régime politique portugais », *Jus Politicum*, n° 10, 2013 (en ligne) ; François Frison-Roche, « La présidence de la République en Finlande et la nature

être dotés d'un pouvoir d'orientation politico-constitutionnelle, mais ils n'ont pas un pouvoir de direction politique. Cela est essentiellement dû au fait que les parlements dans ces régimes ont jalousement gardé leur fonction élective. Par conséquent, les élections présidentielles sont faiblement politisées⁸. Même en Autriche, lorsqu'en 2016 le candidat présidentiel soutenu par les écologistes a gagné face au candidat de l'extrême droite, dans le cadre d'une campagne inhabituellement tendue, la défaite du parti nationaliste n'a été que « symbolique⁹ ». Un an après, le chef du parti d'extrême droite est devenu chancelier sans que cela crée de « cohabitation », d'autant plus que, depuis 2019, la coalition parlementaire qui le soutient inclut aussi les écologistes.

84

Or, tout comme en régime parlementaire, le contrôle ordinaire d'un président « neutralisé » est un enjeu secondaire. Ainsi, dans ces régimes, non seulement il n'y a pas de contrôle ordinaire formalisé, mais l'on peut difficilement déceler des formes de contrôle ordinaire indirectes et informelles. La fonction de surveillance des parlements se concentre essentiellement sur le gouvernement, le véritable centre propulseur de l'action politique.

À l'inverse, le contrôle extraordinaire présente quelques spécificités. Trois systèmes constitutionnels tirent les conséquences de la légitimation démocratique du président et du rôle politiquement actif qui lui est attribué par les chartes, en organisant des formes de contrôle parlementaire extraordinaire capables de contrebalancer son pouvoir et de remettre en cause sa responsabilité politique au cours de son mandat. Il s'agit des constitutions autrichienne (art. 60, al. 6), islandaise (art. 11) et roumaine (art. 95), qui prévoient la destitution du président par référendum, *via* une procédure qui, pour les deux premiers pays, est directement inspirée de celle établie par la Constitution de Weimar de 1919 (art. 43). En Autriche, la décision de recourir au référendum, sur initiative du Conseil national à la majorité des deux tiers des voix, relève de la compétence du Parlement tout entier (Assemblée fédérale). En Islande, une résolution de l'Althing approuvée par les trois quarts des membres est nécessaire. Dans les deux cas, si le corps électoral rejette

du régime », in *Droit, institutions et systèmes politiques. Mélanges Maurice Duverger*, Paris, PUF, 1988, p. 101-112.

8. Preuve en est qu'en Autriche, en Irlande et en Islande est prévue l'hypothèse qu'un seul candidat, faisant l'accord de tous les partis, se présente à l'élection présidentielle. Cf. Mauro Volpi, *Il semipresidenzialismo tra teoria e realtà*, Bologne, BUP, 2014, p. 29.

9. Jean-Yves Camus, « Autriche : "Pour l'extrême droite, d'un point de vue symbolique, le résultat est gênant" » (entretien), *Le Monde*, 22 mai 2016.

la proposition, le président est automatiquement réélu et le Parlement est dissous. En Roumanie aussi, la majorité absolue du parlement peut proposer la destitution du président, « s'il commet des faits graves violant les dispositions de la Constitution » (art. 95). La destitution doit être entérinée ensuite par un référendum populaire qui, toutefois, en cas d'échec, ne conduit pas à la dissolution du Parlement.

Dans les autres systèmes, le contrôle extraordinaire est moins spécifique, se rapprochant tantôt de la destitution en régime parlementaire tantôt de l'*impeachment* américain. Les constitutions remettent en cause soit la responsabilité politico-constitutionnelle du président, soit sa responsabilité politico-pénale. Ainsi, en Autriche et en Croatie, le président répond des actes accomplis dans l'exercice de ses fonctions devant le Parlement, qui peut le mettre en état d'accusation « pour violation de la Constitution ». La Cour constitutionnelle juge le président et, en cas de condamnation, celui-ci est destitué (art. 4, 142 et 168, et art. 105, respectivement). En Irlande, la procédure est toute interne au Parlement, le président étant accusé par l'une des deux chambres et jugé par l'autre chambre (art. 12, § 10).

85

Au Portugal et en Finlande, les présidents sont soumis en revanche à un contrôle extraordinaire de leur responsabilité politico-pénale. En Finlande, le président est responsable des actes accomplis dans l'exercice de ses fonctions seulement en cas de « haute trahison » et de crimes contre l'humanité. Dans ces cas, le Parlement à la majorité des trois quarts le met en état d'accusation devant une juridiction spéciale, formée à la fois par des magistrats et des parlementaires (art. 113). Au Portugal, pour les crimes commis dans l'exercice de ses fonctions, après délibération du Parlement, le président peut être soumis au jugement de la Cour suprême de justice et, en cas de condamnation, il est destitué et ne pourra plus être réélu (art. 130).

Enfin, en Pologne, la responsabilité pénale se soude à la responsabilité politique et l'Assemblée nationale peut mettre en état d'accusation le président « pour violation de la Constitution ou des lois ainsi que pour la commission d'un délit ». La poursuite se fait devant le Tribunal d'État (art. 145).

Dans la pratique, les contrôles extraordinaires n'ont abouti à la destitution des présidents dans aucun de ces ordres juridiques. Cela ne saurait surprendre puisque même dans les régimes « classiques », parlementaire et présidentiel, la remise en cause de la responsabilité politique et pénale des présidents est très rarement exercée. Quant au contrôle extraordinaire impliquant l'organisation d'un référendum, en Autriche et en Islande,

la menace de la dissolution du Parlement en cas d'échec dissuade très fortement les parlementaires d'enclencher cette procédure.

La Roumanie fait exception. Ici, la Constitution ne prévoit pas un tel type de « sanction », et la procédure de destitution a été votée par le Parlement à deux reprises, en 2007 et en 2012. Le recours à cette procédure, piloté à chaque fois par un gouvernement dominé par un parti opposé à celui du président, montre les vertus d'un système qui, *via* le référendum, a permis de freiner les initiatives à tendance autoritaire du Premier ministre. En effet, en 2012, la procédure de destitution, guidée par le gouvernement de centre gauche, répondait à la volonté du parti majoritaire de s'emparer des principales institutions du pays. Les présidents de la Chambre des députés et du Sénat, le médiateur de la République et le directeur de la télévision publique avaient été renvoyés et les pouvoirs de la Cour constitutionnelle limités. Dans ce contexte, le rejet de la destitution du président par référendum, non seulement a fait obstacle à ce tournant autoritaire, mais a contribué à exalter le rôle de garantie et de médiation d'un président qui, depuis la révision constitutionnelle de 2003, avait perdu son rôle d'acteur politique actif¹⁰.

L'exemple roumain montre qu'en régime semi-présidentiel à tendance parlementaire le contrôle extraordinaire peut être détourné par la majorité gouvernementale et asservi à des logiques illibérales. La consultation référendaire se révèle alors un instrument précieux en ce qu'il permet aux citoyens d'être les contrôleurs ultimes du fonctionnement des institutions.

LE RÉGIME À TENDANCE PRÉSIDENTIELLE : UN CONTRÔLE INFORMEL

En raison de facteurs historiques, culturels, politiques et institutionnels mis en avant par la doctrine depuis longtemps¹¹, la Constitution française a fait l'objet d'une lecture présidentialiste, alors qu'elle aurait pu fournir aussi la base pour le développement de la composante parlementaire du régime. Exception faite des périodes de cohabitation, de la première élection au suffrage universel direct du président de Gaulle en 1962¹² jusqu'à la réélection du président Macron en 2022, les gouvernements

10. Corinne Deloy, « L'avenir de la Roumanie au cœur du référendum sur la destitution du président de la République », Robert-Schuman.eu, 29 juillet 2012.

11. Cf., par exemple, Pierre Avril, *La V^e République. Histoire politique et constitutionnelle*, Paris, PUF, 1987.

12. En réalité, la lecture présidentialiste prévaut même avant la révision constitutionnelle de 1962, puisque de Gaulle, élu en 1958 par un collège de grands électeurs, considère le président

ont tous été formés par le président, qui s'est également octroyé le pouvoir de révoquer le Premier ministre et les ministres. En dépit du texte constitutionnel (art. 5 et 20), le président détermine et dirige la politique de la nation, en décidant de tout : du contenu des réformes, de leur calendrier, du rythme de leur mise en œuvre¹³. Le conseil des ministres est dans la plupart des cas exclu des processus décisionnels, qui sont souvent informels, au point de devenir « la chambre d'enregistrement de décisions préparées antérieurement et ailleurs¹⁴ ». Cela se fait aussi au détriment du Parlement, qui est affaibli dans ses fonctions de législateur et de contrôle. L'instauration du quinquennat et l'inversion du calendrier électoral ont d'autant plus accentué la subordination du législatif à l'exécutif, le Parlement étant constamment dominé par la majorité présidentielle.

Or, si en principe le pouvoir devrait aller de pair avec la responsabilité, la pratique présidentiale française constitue bien une exception à la règle. Le président, chef de l'exécutif et centre propulseur de la politique nationale, « n'est pas responsable des actes accomplis en cette qualité » (art. 67).

87

Dans ce contexte, le contrôle parlementaire du président de la République française semble un non-sujet. Certes, la Constitution prévoit un contrôle extraordinaire, qui, toutefois, est plus adapté à un régime semi-présidentiel à tendance parlementaire qu'à celui pratiqué en France. En effet, l'article 68 – révisé en 2007 – dispose que le Parlement, constitué en Haute Cour, peut destituer le président « en cas de manquement à ses devoirs manifestement incompatible avec l'exercice de son mandat ». Il s'agit d'une procédure entièrement maîtrisée par le pouvoir législatif, qui engage une responsabilité « plus politique et moins pénale » du président¹⁵. Cependant, la mise en œuvre du contrôle extraordinaire apparaît très complexe, non seulement en raison des majorités exigées au sein des chambres, mais aussi parce que pendant la procédure le président n'est pas empêché dans ses fonctions et pourrait dissoudre l'Assemblée nationale, ce qui aurait pour effet d'interrompre la procédure de destitution. En outre, s'il est destitué, il peut se représenter à l'élection organisée pour son remplacement, ce qui permet aux citoyens, faute

comme le chef effectif du pouvoir exécutif et agit en conséquence (Jean Gicquel, *Essai sur la pratique de la V^e République*, Paris, LGDJ, 1968, p. 22).

13. Emmanuelle Mignon, « L'Élysée, lieu de décision », *Pouvoirs*, n° 180, 2022, p. 28.

14. *Ibid.*, p. 29.

15. Pour le détail de cette procédure, cf. Francis Hamon et Michel Troper, *Droit constitutionnel*, 40^e éd., Paris, LGDJ, 2019, p. 549.

de procédure référendaire, d'avoir le dernier mot. Or, si cette prévision constitue sans doute une garantie importante dans un régime semi-présidentiel à tendance parlementaire – le cas roumain l'illustre bien –, dans le cadre d'un système à tendance présidentiel ce mécanisme rend pratiquement impossible l'exercice d'un contrôle parlementaire extraordinaire et renforce l'irresponsabilité du président.

Toutefois, si la lecture des normes constitutionnelles fait émerger la figure d'un président, de fait, délié de tout contrôle, l'observation de la vie des institutions nous restitue un cadre plus complexe, où à l'informalité des pratiques présidentielles s'est opposé l'exercice d'un contrôle parlementaire informel et indirect qui a produit des effets inattendus.

Il faut remonter au début des années 2000, lorsque l'exigence d'un renouveau démocratique et la revendication de plus de transparence des institutions, y compris de la présidence de la République, ont conduit, entre autres, à la révision constitutionnelle de 2008. Inspirée des réflexions contenues dans le rapport Balladur¹⁶, la réforme adhère à l'idée que la fonction de contrôle parlementaire ne saurait se réduire à la faculté de renverser l'exécutif. Au contraire, le Parlement doit exercer principalement un contrôle ordinaire, ayant pour but de surveiller mais aussi d'informer et de « dialoguer » avec l'exécutif¹⁷.

Même si le contrôle parlementaire nouvellement inscrit dans l'article 24 de la Constitution vise exclusivement le gouvernement, le constituant institue un nouveau contrôle ordinaire direct sur les nominations présidentielles (art. 13). Notamment, pour certains emplois civils et militaires de l'État, une commission permanente dans chacune des assemblées doit être consultée afin de valider la nomination présidentielle. Celle-ci peut être rejetée si une majorité qualifiée d'au moins trois cinquièmes de l'ensemble des suffrages exprimés au sein des deux commissions saisies vote contre le candidat présidentiel.

Bien que ce type de contrôle recèle un grand potentiel, la pratique montre que les parlementaires semblent interpréter leur rôle *a minima*¹⁸.

16. Edouard Balladur, *Une V^e République plus démocratique*, Paris, Fayard, 2007, p. 102.

17. Cf. Éric Thiers, « Le contrôle parlementaire et ses limites juridiques : un pouvoir presque sans entraves », *Pouvoirs*, n° 134, 2010, p. 81 (en accès libre sur Revue-Pouvoirs.fr).

18. Quinze ans après la réforme, il n'y a pas eu de rejet d'une nomination présidentielle par une commission parlementaire. En 2015, la commission des lois de l'Assemblée nationale s'est opposée à la nomination du constitutionnaliste Fabrice Hourquebie au Conseil supérieur de la magistrature, mais il s'agissait d'une nomination proposée par le président de l'Assemblée et non par le chef de l'État. Cette année-là également, la commission des lois du Sénat a rejeté une proposition du président Hollande mais, l'Assemblée ayant ensuite accepté cette même proposition à une très large majorité, le veto n'a finalement pas été exercé.

Tout d'abord, par la loi constitutionnelle, ils se sont contentés d'établir un contrôle de l'« erreur manifeste de nomination »¹⁹. En outre, la lecture des procès-verbaux des auditions conduites par les commissions parlementaires montre que, souvent, l'examen rigoureux des candidatures fait défaut²⁰. Manque, en d'autres termes, une véritable « culture du contrôle »²¹. L'affaire qui, en 2017, a conduit le Conseil d'État à juger légal un décret de nomination présidentielle édicté sans l'avis du Sénat – puisque, refusant de livrer son avis dans un « délai raisonnable », la Haute Assemblée aurait rendu la « formalité impossible » à réaliser²² – illustre encore une fois la dévalorisation du Parlement au profit du président. Le juge administratif considère l'avis des parlementaires comme une simple « formalité », alors qu'il s'agit d'une règle de compétence pensée par le constituant pour rééquilibrer les pouvoirs²³.

Deux autres formes de contrôle ordinaire directes ont été introduites par la révision de 2008. Il s'agit, d'une part, du pouvoir accordé au Parlement d'autoriser les opérations des forces armées à l'étranger après quatre mois d'intervention (art. 35) – l'engagement des forces militaires à l'extérieur du territoire national relevant *de facto* du président de la République – et, d'autre part, de la déclaration présidentielle devant le Parlement réuni en Congrès suivie d'un débat « qui ne fait l'objet d'aucun vote » (art. 18). Ce débat peut permettre de médiatiser les critiques de l'opposition, ce qui renforce la nécessité – informelle – que le président rende compte au Parlement et aux citoyens de ses décisions. Toutefois, en quinze ans, la vie politique n'a pas fourni d'illustrations permettant d'affirmer que le Parlement s'est saisi de ces deux mécanismes pour effectuer un véritable contrôle sur l'action présidentielle²⁴.

Or, si le contrôle ordinaire formalisé et direct ne semble pas avoir produit les effets attendus, en revanche le contrôle indirect et informel a obtenu plus de résultats.

89

19. Lucie Sponchiado, « Quand le Conseil d'État se méfie des parlementaires », *Revue française de droit administratif*, n° 1, 2019, p. 22.

20. Elina Lemaire, « Pour un contrôle véritable des candidatures au Conseil constitutionnel » (tribune), *Le Monde*, 18 février 2022.

21. Philippe Houillon, « Le contrôle extraordinaire du Parlement », *Pouvoirs*, n° 134, 2010, p. 61 (en accès libre sur Revue-Pouvoirs.fr).

22. CE, 13 décembre 2017, n° 411788 ; *AJDA*, 2017, p. 2493.

23. Lucie Sponchiado, « Quand le Conseil d'État se méfie des parlementaires », art. cité, p. 20-22.

24. Cf. Bastien Irondelle *et al.*, *Évolution du contrôle parlementaire des forces armées en Europe*, rapport d'étude pour le C2SD, IRSEM, 2013, p. 56 et suiv.

Constitutionnalisées²⁵ en 2008, les commissions d'enquête donnent la possibilité aux parlementaires de jouer un rôle de contrôle et d'information sur des questions spécifiques, qui peuvent concerner aussi la présidence et donc, indirectement, le président. L'acceptation de ce moyen de contrôle indirect n'a pas été immédiate. En 2009, le bureau de l'Assemblée a déclaré irrecevable une proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête sur les sondages commandés par la présidence de la République, en raison du risque de mise en cause de la responsabilité politique du chef de l'État.

90 S'il est vrai que l'article 51-2 de la Constitution fait référence expresse à son article 24, qui se limite à consacrer le contrôle parlementaire du gouvernement et non du président, il ne faut pas oublier que cet article 24 attribue également au Parlement une fonction d'évaluation des politiques publiques. Or le président, en vertu de l'article 5, veille au bon fonctionnement des politiques publiques, en assurant ainsi leur gestion²⁶. En outre, l'objectif de la commission d'enquête n'est pas de mettre en cause la responsabilité de l'enquêté. Enfin, si la violation de la séparation des pouvoirs est systématiquement invoquée²⁷ pour contrer la création de commissions touchant à l'organisation de la présidence – censée être « autonome »²⁸ –, cet argument paraît ignorer le sens profond de ce principe qui n'implique pas « un cloisonnement étanche entre les organes de l'État »²⁹.

Neuf ans après, une commission d'enquête sénatoriale tendant à rechercher des informations sur les conditions de recrutement et les fonctions de M. Benalla, un ancien chargé de mission à l'Élysée, a pu être créée. Bien que cette affaire ne concerne pas directement le président, les auditions devant la commission parlementaire de ses collaborateurs – autorisés à s'exprimer par le chef de l'État lui-même – ont révélé les pratiques d'immixtion de la présidence dans la gestion administrative. En ce sens, le contrôle parlementaire a produit un « effet de

25. Avant 2008, les commissions d'enquête étaient prévues par une loi organique relative au fonctionnement des assemblées parlementaires.

26. En ce sens, cf. Jean-Philippe Derosier, « La commission d'enquête sur les sondages de l'Élysée : inconstitutionnalité indéfendable, constitutionnalité certaine », BlogDroitAdministratif.net, 21 novembre 2009.

27. Cf. notamment les critiques à l'égard de la création d'une commission d'enquête sur l'affaire Benalla formulées dans une tribune par Nicole Belloubet, alors garde des Sceaux (« Le Parlement ne peut pas empiéter sur le domaine judiciaire », *Le Monde*, 15 septembre 2018).

28. Décision 448 DC du 25 juillet 2001.

29. Cécile Guérin-Bargues, « Les nouveaux rapports entre pouvoirs à l'aune des affaires Fillon et Benalla : vers une multiplication des contrôles ? », *Titre VII*, n° 3, 2019 (en ligne).

responsabilité »³⁰ sur le président, la médiatisation de l'affaire ayant eu des conséquences très importantes à la fois sur son image et sur la réussite du projet de révision constitutionnelle qu'il portait. Ainsi, en tirant les conséquences de cette affaire, pour la première fois, la présidence a fait l'objet d'un plan de restructuration des services dans le but de « normaliser » son fonctionnement³¹.

Les questions écrites constituent une deuxième technique parlementaire qui peut permettre d'effectuer indirectement un contrôle sur le président et/ou la présidence. C'est notamment le député René Dosière qui en témoigne dans les pages de cette revue, lorsqu'il explique qu'afin de rendre public le montant réel et l'évolution des dépenses de la présidence il a procédé à un véritable « harcèlement textuel »³², obligeant les membres du gouvernement, malgré leur réticence, à répondre. Là aussi, les conséquences ont été importantes. Sous la pression – entre autres – des questions écrites, l'exigence de plus de transparence dans la gestion financière a conduit le président Sarkozy en 2007 à admettre la possibilité de soumettre le budget de l'Élysée au contrôle de la Cour des comptes, une pratique qui s'est pérennisée.

91

Toujours en matière financière, il ne faut pas oublier le contrôle indirect sur le président que le Parlement exerce en votant le budget de la présidence, inclus dans la loi de finances annuelle. Lors du vote, la commission des finances de chaque assemblée peut procéder à un contrôle sur pièces et sur place des crédits alloués³³. C'est d'ailleurs dans ce cadre qu'en 2009, alors même que la création de la commission d'enquête sur l'affaire des sondages de l'Élysée avait été rejetée, le directeur de cabinet du président de la République était entendu par la commission des finances de l'Assemblée nationale sur cette même affaire.

Le développement du contrôle parlementaire informel en France montre bien que cette notion dépasse la simple idée de surveillance et peut aller dans le sens d'un dialogue constructif entre les institutions. Sous la pression parlementaire, les présidents ont fini par permettre l'exercice d'un contrôle sur l'organisation et les finances de l'Élysée. À notre avis, cela n'est pas seulement le résultat d'un rapport de force. Les

30. Denis Baranger, « L'affaire Benalla et la Constitution : le Sénat, organe de contrôle politique de l'exécutif », JusPoliticum.com, 23 septembre 2018.

31. Éva Darnay, « Les comptes de l'Élysée : autonomie financière et administrative », *Pouvoirs*, n° 180, 2022, p. 66.

32. René Dosière, « Le contrôle ordinaire », *Pouvoirs*, n° 134, 2010, p. 42 (en accès libre sur Revue-Pouvoirs.fr).

33. Art. 57, al. 1, de la loi organique 2001-692 du 1^{er} août 2001.

chefs de l'État successifs ont dû aussi comprendre que la transparence³⁴ est un gage de légitimité et que la rationalisation administrative et financière de la présidence est une condition essentielle pour une action présidentielle plus efficace.

La législature née en 2022, caractérisée pour la première fois par une majorité relative du parti présidentiel au Parlement, fournira peut-être des exemples ultérieurs d'un contrôle qui, tant que l'hyperpuissance du président restera informelle, demeurera, lui aussi, largement informel, muant au gré des événements politiques afin de tempérer les déséquilibres institutionnels liés à la tendance présidentialiste de ce régime hybride.

34. Le principe de transparence a été constitutionnalisé par la décision 471 QPC du 29 mai 2015.

R É S U M É

Dans les régimes semi-présidentiels européens, le contrôle du président présente des spécificités qui permettent de le différencier des formes de contrôle exercées en régime présidentiel et en régime parlementaire. Notamment, dans certains systèmes semi-présidentiels à prévalence parlementaire, les procédures du contrôle extraordinaire ont été pensées afin de concilier ce contrôle avec la légitimité démocratique du président. En revanche, face à un président neutralisé, le contrôle ordinaire peine à se développer. À l'opposé, dans le régime européen où prévaut la composante présidentielle – la France –, le contrôle extraordinaire s'accompagne de types de contrôle ordinaire indirects et non formalisés, qui se sont développés dans le but de rééquilibrer l'hyperpuissance informelle du président.