



Séminaire du GEVIPAR, lundi 11 octobre 2010

LE CONTRÔLE PARLEMENTAIRE

Intervenants :

- Nicole Bricq, *sénatrice*
- Jean Gicquel, *professeur émérite à l'Université Paris I*
- François Goulard, *ancien ministre, député*

Séance présidée par Monsieur Eric Thiers, conseiller des services de l'Assemblée nationale.

Avant de laisser la parole aux trois intervenants, **Monsieur Eric Thiers** a introduit la séance en précisant qu'elle coïncidait avec la sortie du numéro 134 de la revue *Pouvoirs*, consacré au contrôle parlementaire.

Monsieur Jean Gicquel a introduit son propos en précisant que, depuis la réforme constitutionnelle de 2008, les fonctions du Parlement sous la V^e République ont été redéfinies de manière inédite : désormais, le Sénat et l'Assemblée nationale votent la loi, contrôlent l'action du Gouvernement, et évaluent les politiques publiques. Cette nouvelle définition est porteuse, selon lui, de l'espoir que le Parlement soit à nouveau présent sur la scène décisionnelle. Il a en ce sens cité une phrase de Philippe Séguin : « Que fait le Parlement ? Il contrôle l'activité législative du Gouvernement ».

Le contrôle renvoie aux procédures ayant pour objectif d'examiner, et éventuellement de censurer l'activité du Gouvernement. Depuis 2008, le contrôle parlementaire prend des formes nouvelles : une semaine mensuelle sanctuarisée au sein du partage de l'ordre du jour, le droit de tirage de commissions d'enquête, le rôle dévolu à la Cour des Comptes. Dans le même temps, l'article 49-3, symbole du parlementarisme rationalisé, s'est trouvé mutilé. Cette fonction de contrôle est désormais partagée entre les commissions et la séance plénière.

Les commissions, tout d'abord, contribuent à l'information de l'assemblée. Elles agissent dans la pérennité, et avec un objectif d'efficacité. Néanmoins, elles ne sauraient en aucune façon se confondre avec l'assemblée elle-même : le Conseil Constitutionnel a veillé à ce que les dérives des III^e et IV^e Républiques ne se reproduisent pas. D'autre part, l'environnement des commissions a récemment changé, dans la mesure où leurs réunions tendent de plus en plus à être ouvertes à la presse. Or, cette fin de l'entre-soi change précisément les comportements en commission.

L'activité des commissions en terme de contrôle est diverse : création de missions d'information, création de missions d'évaluation et de contrôle (affaire sociale, finances), possibilité de solliciter l'avis de la cours des comptes. Elles agissent par ailleurs dans des domaines ciblés : la LOLF leur donne un rôle important, elles se sont saisies du contrôle de l'application des lois. Enfin, certaines nominations présidentielles à des emplois importants doivent recueillir l'avis des deux commissions compétentes du Parlement, qui disposent donc d'un droit de veto.

La séance publique, quant à elle, est le lieu du débat. La fonction de contrôle s'y présente sous un aspect très diverse : les procédures informatives ; les déclarations auxquelles le gouvernement est tenu, ou qu'il est possible de lui demander ; les questions orales ; les résolutions (récemment sur la Burqa, ou encore sur les conséquences de la suppression de la taxe professionnelle). D'autre part, certaines dispositions ont valeur de censure : le Parlement peut mettre en œuvre la procédure de destitution du chef de l'Etat, et l'Assemblée nationale peut mettre en jeu le maintien du gouvernement. Enfin, il est désormais réservé une journée mensuelle à l'opposition : toujours le jeudi à l'Assemblée nationale, où elles sont très peu fréquentées, le mercredi matin ou le mardi après-midi au Sénat, ce qui garantit une plus grande assistance. Toutefois, ces séances suscitent de nombreuses critiques de la part de l'opposition, qui dénonce l'utilisation quasi-systématique du vote bloqué ou de la réserve de votes.

Selon Jean Gicquel, il est néanmoins nécessaire de passer du jugement de réalité à un jugement de valeur. A ce titre, il n'est pas évident, selon lui, que cette profusion de procédures ait amélioré les possibilités réelles de contrôle. Il aurait fallu, pour cela, qu'il y ait une véritable volonté de la part des parlementaires. Or, trois éléments s'y opposent. Le temps parlementaire, tout d'abord, n'est pas favorable au contrôle, auquel il n'est consacré qu'un tiers de l'ordre du jour. En second lieu, le fait majoritaire, s'il est l'une des plus belles conquêtes de la V^e République, a transformé plusieurs mécanismes de contrôle en une pure *comedia dell'arte*. Il fonctionne comme un « mur de verre », un fait de soumission politique, qui interdit à la majorité de se désolidariser du Gouvernement. Enfin, l'opposition tient également son rôle dans cette situation du contrôle parlementaire. Il faudrait en effet se demander si c'est réellement le rôle de l'opposition de légiférer, où si, comme le rappelait François Mitterrand, « quand on est dans l'opposition, on s'oppose ». L'opposition aurait ainsi tout intérêt à concentrer plutôt son énergie dans le contrôle parlementaire.

In fine, le contrôle emprunterait donc plutôt des formes extra-parlementaires. Il passerait, en premier lieu, par les révélations dans la presse, notamment dans le *canard enchaîné*. Par ailleurs, les procédures de mise en examen apparaissent également comme des formes de contrôle, un ministre ne bénéficiant pas, *de facto*, de la présomption d'innocence (comme le montrent les précédents Bérégovoy et Balladur). Enfin, le contrôle passe aussi et avant tout par la responsabilité électorale : à travers le vote sanction, il appartient au suffrage universel de contrôler pleinement les représentants.

Après l'intervention de Monsieur Jean Gicquel, Monsieur Eric Thiers a donné la parole aux deux autres intervenants, avant d'ouvrir le débat à la salle.

L'ensemble des participants à avoir pris la parole se sont accordés sur un même constat : le contrôle parlementaire n'est, aujourd'hui, pas aussi étendu et efficace qu'il pourrait l'être. Plusieurs raisons ont été avancées pour expliquer cela : institutionnelles, politiques, et liées aux acteurs.

Tout d'abord, les parlementaires français disposent globalement de peu de moyens dans leur travail de contrôle. Un intervenant a ainsi souligné que, si les administrateurs parlementaires sont particulièrement qualifiés, ils ne seraient pas assez nombreux pour permettre aux représentants de contrôler en profondeur. De ce point de vue, le fait que la collaboration entre le Parlement et la Cour des Comptes se soit renforcée changerait la donne : chaque fois que ces deux institutions ont l'occasion de travailler ensemble, cela apporterait aux parlementaires une aide considérable dans leur mission de contrôle.

D'autre part, un participant a souligné que, si la semaine mensuelle de contrôle a théoriquement été sanctuarisée, il arrive, en pratique, que les parlementaires soient contraints

d'y renoncer. Les sénateurs ont, ainsi, du accepter de « donner » au Gouvernement leur semaine de contrôle en octobre et novembre 2010, pour avoir le temps d'examiner la réforme des retraites, le projet de loi de finance et le projet de loi de finance de la sécurité sociale. Le temps parlementaire réservé au contrôle serait ainsi, en réalité, encore plus restreint que ce que la Constitution dispose.

Enfin, selon l'un des intervenants, ce serait en certains cas le dispositif institutionnel lui-même qui interdirait aux parlementaires de contrôler efficacement. Il en irait ainsi, par exemple, des auditions en commission, qui sont trop courtes, et lors desquelles les élus n'ont pas la possibilité de réagir sur les réponses données par les ministres – tout comme, en outre, lors des questions orales. Il serait ainsi possible, pour les membres du gouvernement, d'esquiver sans coups férir les questions embarrassantes.

Par ailleurs, la situation du contrôle parlementaire en France a aussi des explications politiques. L'un des intervenants a en effet tenu à remarquer que, de nos jours, les politiques publiques changent tous les deux ou trois ans. Or, c'est un temps beaucoup trop court pour leur permettre de se déployer, et donc de pouvoir ensuite être analysées et évaluées. De surcroît, les politiques publiques ne se donnent que très rarement des objectifs explicites et objectivables. L'ensemble expliquerait la rareté de la mise en œuvre des procédures d'évaluation. D'autant que, selon un autre participant, même lorsque l'évaluation pourrait être précisément possible et souhaitable, ce serait alors parfois le Gouvernement qui s'y opposerait. C'est ainsi le cas, depuis 2008, pour le rapport sur l'effet des dispositions fiscales de la loi TEPA, que les sénateurs avaient inscrit dans la loi par amendement, et qui n'a jamais été rendu par le Gouvernement.

Une autre donnée politique s'opposerait par ailleurs à la mise en place d'un contrôle efficace. Selon l'un des intervenants, en effet, le Gouvernement aurait tendance à faire défendre ses textes au Parlement par des ministres « marginaux », n'ayant pas réellement le pouvoir de prendre les décisions essentielles. Or, pour que les parlementaires aient un réel pouvoir, il faudrait qu'ils aient en face d'eux des interlocuteurs pleinement responsables des textes qu'ils défendent.

Enfin, plusieurs intervenants ont également souligné que certains pans essentiels des politiques publiques échappent totalement, aujourd'hui, au contrôle parlementaire. Cela serait notamment le cas pour la Révision Générale des Politiques Publiques, ou pour la réduction des effectifs dans la fonction publique, qui seraient conduites de manière totalement technocratique, sans le moindre droit de regard du Parlement.

Enfin, plusieurs participants ont également considéré que les parlementaires eux-mêmes manquaient d'une volonté de contrôle, souscrivant en cela aux propos de Jean Gicquel. Une grande partie des représentants considéreraient ainsi clairement que le contrôle n'est pas la fonction principale du Parlement, préférant mettre l'accent sur le vote de la loi, et, éventuellement, sur le rôle politique des assemblées. En conséquence, députés et sénateurs consacraient aux procédures de contrôle une part très faible de leur temps – lui-même déjà restreint, du fait du cumul des mandats.

Par ailleurs, le fait majoritaire aurait induit, chez les parlementaires de la majorité, une attitude d'auto-contrôle très nette. Il manquerait ainsi, parmi eux, des élus de caractère, osant s'opposer au Gouvernement lorsqu'ils l'estiment nécessaire. Plusieurs intervenants ont nuancé cette idée, en précisant que certains parlementaires – particulièrement les spécialistes d'une question – pouvaient parfois se révéler influents lors des débats en commission. Néanmoins, cela poserait alors le problème du huis clos de ces réunions, qui prive les citoyens de ces échanges alors même qu'ils sont d'une importance capitale. Plus généralement, selon l'un des participants, le fait majoritaire poserait surtout le problème de la collaboration entre

parlementaires : il demeurerait très difficile de dépasser les clivages partisans, alors même que le contrôle et l'évaluation devraient être accomplis en commun par l'ensemble des élus. A ce titre, la commission des finances de l'Assemblée nationale fournirait un contre-exemple éclairant : présidée par un député de l'opposition, il y serait accompli un travail de contrôle mené conjointement par l'ensemble des commissaires.

De surcroît, plusieurs des participants ont remarqué que cette attitude d'auto-censure des parlementaires tendrait à devenir généralisée dans le cas des commissions d'enquête, dès lors que la question examinée fait l'objet d'une enquête judiciaire. Or, il n'existe en France aucun arbitre compétant pour juger de la frontière entre le pouvoir législatif et le pouvoir judiciaire. Ainsi, tant que les commissions d'enquête parlementaires ne rencontrent pas un juge d'instruction, elles n'auraient aucune raison de ne pas poursuivre aussi loin que possible leurs investigations. En revanche, l'un des intervenants a signalé qu'on retrouvait, sur ce sujet, la question du clivage entre majorité et opposition. En effet, le président de l'Assemblée nationale a le pouvoir de s'opposer à la création d'une commission d'enquête, et la commission des lois a compétence pour restreindre éventuellement son champ. En pratique, il serait ainsi difficile pour les députés de l'opposition d'obtenir l'application effective de leur droit de tirage – contrairement au Sénat, où les commissions d'enquête sont créées automatiquement, sans restriction possible de leur champ.

Enfin, un intervenant a précisé que le temps du contrôle était un temps parlementaire particulier, en ce qu'il est inscrit dans une durée très longue. Les élus seraient fréquemment contraints de revenir plusieurs fois sur les mêmes demandes ou les mêmes observations. En cela, pour bien contrôler, il faudrait avant tout persévérer. A ce titre, et contre un certain pessimisme qui se dégageait de cette discussion, un autre participant a tenu à souligner que, si le contrôle parlementaire n'est effectivement jamais spectaculaire, l'ensemble des procédures de contrôle ou d'évaluation, une fois mises bout à bout, constitueraient tout de même une contribution considérable aux politiques publiques françaises.