

Le contrôle parlementaire

JP Camby,
Professeur associé à l'université de Paris I Panthéon – Sorbonne.

Le contrôle parlementaire est-il une invention de la V^{ème} République ?

On peut sans peine répondre par l'affirmative à cette question, qui *a priori* pourrait pourtant paraître curieuse : comment un Parlement aux pouvoirs diminués, laissé à l'écart lors de la construction de la nouvelle Constitution et des ordonnances portant lois organiques, dont les règlements sont désormais soumis au contrôle vigilant du Conseil constitutionnel, peut-il avoir « inventé » des techniques de contrôle nouvelles, performantes, multiples ? Le parlementarisme rationalisé peut-il être à l'origine d'une telle diversification des moyens de contrôle parlementaire ? Et pourtant, la réponse à cette question est indéniablement positive.

Il suffit, pour mesurer le chemin parcouru, de chercher dans le « Traité » d'Eugène Pierre les manifestations du contrôle parlementaire : on y trouve surtout les commissions d'enquête, et encore convient-il de souligner que celles-ci n'apparaissent qu'au début du XX^{ème} siècle, avec la loi du 23 mars 1914, et les techniques de mise en cause de la responsabilité politique du gouvernement. Si on examine l'évolution qui se produit sous la Quatrième République, le contrôle y est également vécu, au mieux comme le déclenchement d'engagements de la responsabilité du gouvernement, au pire comme l'usage d'interpellations qui tournent au désavantage de l'exécutif et aboutissent parfois au même résultat. Le contrôle parlementaire est donc lié à des procédures lourdes, publiques, souvent destinées à mettre en jeu la responsabilité du gouvernement. Il ne se départit pas d'un objectif de mise en cause de la responsabilité politique des ministres et des gouvernements, souvent manié pour faire tomber une coalition, et la remplacer par ...une autre.

Or il est évident que la V^{ème} République, si elle a vidée d'une grande partie de sa portée ce type de contrôle, notamment par l'article 49 de la Constitution et à cause de l'apparition du fait majoritaire, et si elle a condamné injonctions au gouvernement ou vote de résolutions aux résultats aléatoires – la rédaction même du nouvel article 34-1 ne permettant pas sur ce plan un retour à des mécanismes de mise en jeu de la responsabilité politique du gouvernement- a ouvert la voie à de nouveaux types de contrôle, d'une manière que l'on ne pouvait pas soupçonner en 1958, mais qui est sans doute le témoignage de l'autonomie du droit parlementaire et de la vitalité des assemblées.

Le parlementarisme rationalisé n'a pas fait pas obstacle à l'invention de nouvelles techniques du contrôle (I). Celles ci ont fait changer la nature même du contrôle parlementaire (II).

Si l'on cherche à évaluer aujourd'hui le contrôle parlementaire à l'aune de cinquante ans de pratiques, il en ressort quatre éléments saillants.

Le premier c'est effectivement le caractère innovant des techniques, élaborées au sein des assemblées elles- mêmes : depuis 1958, le contrôle par les commissions permanentes, les délégations, les offices depuis la mise en place de l'office d'évaluation des choix scientifiques et technologiques par la loi du 8 juillet 1983, ou les missions d'évaluation est incontestablement

une nouveauté, d'autant plus intéressante qu'elle permet aux députés et aux sénateurs de s'impliquer à long terme, en tout cas sans être soumis aux cadences législatives. Ainsi, par exemple l'un des apports de la L.O.L.F et de la loi organique sur les lois de financement de la sécurité sociale, aura consisté à permettre un contrôle délié du rythme de vote de ces textes, même si il y trouve son aboutissement naturel. Cet ensemble a fait du Parlement un « évaluateur », modifiant le sens du contrôle, qui porte davantage aujourd'hui sur l'efficacité de l'action publique.

La deuxième caractéristique du contrôle parlementaire réside dans la diversification des outils, des techniques et des procédures : aux missions, souples, que l'on vient de citer, on peut opposer les commissions d'enquête, désormais constitutionnalisées par l'article 51-2, mais qui, surtout, ont sensiblement renforcé leurs pouvoirs depuis 1958, avec les lois du 19 juillet 1977 et du 20 juillet 1991. Mais il faut aussi souligner les demandes d'enquête à la Cour des comptes, les questions écrites ou en séance, les questionnaires budgétaires, les rapports sur l'application des lois, etc. Il est significatif, comme le montre l'exemple célèbre des questions au gouvernement, que les textes, et notamment la Constitution, reprennent des pratiques internes aux assemblées, parfois condamnées par le Conseil constitutionnel.

Le troisième point d'évolution, c'est que ce contrôle s'est adapté à la technicité croissante du droit, et plus généralement, à la complexité des questions qu'il appréhende. Il est devenu, par exemple, un contrôle exogène de l'administration très performant, car le mandat parlementaire a ceci de particulier qu'il est le mieux à même de pouvoir apprécier l'application de la loi sur le terrain et d'en assurer le suivi. Cette efficacité ne paraît pas diminuée par l'absence de sanctions – juridictionnelles par exemple- qui, la plupart du temps caractérisent la procédure parlementaire : un contrôle de la Cour des comptes n'est il pas plus suivi d'effets qu'un contrôle sur pièces et sur place d'un rapporteur spécial ? Une réponse à une question écrite n'est elle pas dénuée d'incidences pratiques, réserve faite de l'interprétation de la loi fiscale ? Si la réponse immédiate à ce type d'interrogations est souvent positive- un contrôle juridictionnel, une enquête d'un corps d'inspection sont plus redoutés qu'un contrôle parlementaire- elle mérite cependant d'être fortement relativisée. Il faut en effet intégrer le fait qu'une pression législative ou médiatique suit souvent un contrôle parlementaire. Bien des administrations, négligeant le Parlement, ont à leur tour été négligées par lui. Ceci explique pour partie l'importance mise dans le « suivi » du contrôle parlementaire, dont témoigne par exemple les rapports sur l'application des lois.

Enfin, on doit souligner l'extrême diversité des résultats. Si un amendement qui n'a pas l'aval du gouvernement a toujours assez peu de chances d'aboutir, en revanche, le contrôle parlementaire est plus souvent couronné de succès qu'on ne le dit généralement. Mais l'une des conditions de ce succès est la volonté de s'inscrire dans la durée, alors que l'une des caractéristiques inhérentes à l'action politique est, à l'inverse, la volonté d'immédiateté, que ce soit dans la réaction aux événements ou dans l'action, dont l'impact est parfois supposé acquis avant même qu'elle ne soit appliquée. Au contraire, le contrôle réclame du temps, un travail souvent peu visible pour le citoyen, et ne permet qu'une action différée.

Et pourtant, la diversité des voies du contrôle offre aux parlementaires qui veulent s'y impliquer de réels moyens d'action, indispensables à la vie parlementaire et, notamment, au vote de la loi. C'est sans doute la plus profonde des transformations qui a affecté le contrôle parlementaire : il est désormais imbriqué dans l'activité législative, il la prépare et la suit.