

Pierre Avril

L'INTROUVABLE CONTRÔLE PARLEMENTAIRE (SUITE)<sup>1</sup>

**D**isons-le à nouveau : ce qui manque à l'Assemblée nationale, ce ne sont pas les pouvoirs, mais les députés pour les exercer". La formule lapidaire de Guy Carcassonne<sup>2</sup> ne dénonce pas seulement une idée reçue (l'insuffisance alléguée des pouvoirs du Parlement, slogan publicitaire de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008), elle constate plus précisément l'insuffisance du contrôle ; elle rejoint un thème majeur du comité Balladur qui souhaitait que la révision définisse "les voies et moyens d'un contrôle parlementaire digne d'une démocratie moderne". La nouvelle rédaction de l'article 24 fait écho à ce vœu, attestant ainsi la reconnaissance constitutionnelle de cette fonction spécifique : "Le Parlement vote la loi. Il contrôle l'action du Gouvernement. Il évalue les politiques publiques.

Mais dire que les moyens existent et qu'ils ne sont pas convenablement exploités ne signifie que cette carence soit imputable à la seule indifférence des parlementaires ; il faut encore s'interroger sur ses raisons, qui ne sont pas seulement psychologiques ou "culturelles", et envisager pour cela l'aspect théorique de la question : comment penser constitutionnellement le contrôle ? On le considère comme un corollaire de la responsabilité du Gouvernement, ce qui est une évidence, mais – et c'est là que le bat blesse – on le définit plus restrictivement comme une activité subordonnée à la responsabilité telle que la met en œuvre l'article 49 C, c'est-à-dire à l'approbation ou à la censure de la politique générale que le Gouvernement détermine et conduit en vertu de l'article 20 C.

---

1. Voir : P. Avril, "L'introuvable contrôle parlementaire", *Petites affiches*, 14-15 juillet 2009.

2. Préface au livre dans lequel René Dosière présentait les résultats des tenaces investigations qu'il avait menées sur les crédits de la présidence de la République, *L'argent caché de l'Élysée*, Seuil, 2007.

**I.** Etymologiquement, le terme contrôle désigne la confrontation de deux listes (les “rôles” : au sens du droit maritime, la liste des membres d’un équipage, ou militaire, “rayer des rôles”, ou encore fiscal, le rôle des contributions), confrontation visant à s’assurer que la liste examinée est conforme à la liste de référence. Le contrôle est d’abord une vérification, c’est-à-dire une opération matérielle que le droit encadre en fixant sa procédure et ses conséquences. Constitutionnellement, cette vérification est à la fois la condition et la sanction de la responsabilité gouvernementale ; elle englobe les deux sens que donne Littré au mot contrôle : examen, censure. Ces deux sens dessinent un schème logique où l’activité (l’examen) a pour effet la sanction (la censure), dont il résulte que le critère permettant d’identifier le contrôle et de qualifier les opérations qui en relèvent est l’effet que le droit y attache. Le raisonnement est simple, il s’inscrit parfaitement dans la logique du régime parlementaire, et c’est celui qui fonde la jurisprudence du Conseil constitutionnel lorsqu’en vertu de l’article 61 C il apprécie la conformité des règlements des assemblées à la Constitution<sup>3</sup>.

Le problème est que cette démarche juridiquement peu contestable repose sur une incertaine virtualité. En effet, lorsque le Conseil constitutionnel considère que le contrôle parlementaire a pour objet de permettre à l’Assemblée nationale de mettre en jeu la responsabilité du Gouvernement telle qu’elle est organisée par l’article 49 C, il le renvoie à un mirage, tout simplement parce que, dans la réalité, confiance et censure sont aujourd’hui passées de l’Assemblée nationale au corps électoral : c’est celui-ci qui désigne la majorité appelée à soutenir le Gouvernement pendant la durée de la législature, et c’est lui qui peut la censurer aux élections suivantes. Les cohabitations ont confirmé cette évidence politique. Dès lors que la responsabilité du Gouvernement s’exerce effectivement devant le peuple (et, subsidiairement, devant le président de la République dans l’intervalle des élections), déclarer que le contrôle est destiné à permettre au Parlement de mettre en jeu une responsabilité qui lui échappe revient à lui assigner un fondement illusoire.

**II.** Les objections au raisonnement traditionnel ne se bornent pas à l’évanescence de la responsabilité gouvernementale en tant que référence au contrôle parlementaire, elles tiennent aussi aux équivoques qui entourent sa portée lorsque le Conseil constitutionnel, appréciant la conformité des règlements des assemblées, est amené à la saisir moins abstraitement. Sa jurisprudence prend alors en compte des préoccupations qui ne sont pas exclusivement juridiques

---

3. Le règlement de l’Assemblée nationale comporte ainsi un titre “Contrôle parlementaire” subdivisé en deux parties ; “Information, évaluation et contrôle” (le contrôle en question est le contrôle budgétaire) et “Mise en jeu de la responsabilité du Gouvernement”.

mais pratiques, comme le montrent les décisions de 1959 et de 1992 relatives aux propositions de résolution.

En 1959, le Conseil avait censuré le vote de propositions de résolution à l'issue d'un débat sur une question orale en considérant que "dans la mesure où de telles propositions tendraient à orienter ou à contrôler l'action gouvernementale, leur pratique serait contraire aux dispositions de la Constitution"<sup>4</sup> : elles mettraient implicitement en cause la responsabilité du Gouvernement en dehors des formes prescrites par l'article 49 C. Cette appréciation se fondait sur l'expérience de la IV<sup>e</sup> République où le vote de ce que l'on appelait un "ordre du jour" suivant un débat pouvait entraîner la démission du gouvernement s'il s'estimait désavoué<sup>5</sup> ; toutefois, la censure des résolutions n'avait aucune base positive puisque la Constitution était muette à leur sujet : dans le silence du texte, la décision du Conseil reposait sur un raisonnement d'opportunité, à savoir le risque qu'une résolution critique à son endroit n'affaiblisse politiquement ce gouvernement. (Il est significatif que la thèse du Conseil ait été soutenue par le chef du service politique du Monde, Jacques Fauvet, et contestée par le doyen Vedel...). En revanche, lorsque furent introduites les résolutions européennes de l'article 88-4 C et que les règlements des assemblées les mirent en œuvre, le Conseil se replia sur le droit en qualifiant les résolutions d'avis sans conséquences pour en déduire que leur vote "ne saurait ni porter atteinte aux prérogatives que le Gouvernement tient de la Constitution, ni conduire à la mise en cause de sa responsabilité, laquelle demeure régie exclusivement par les règles définies aux articles 49 et 50 de la Constitution"<sup>6</sup>. Si, en 1992, les résolutions n'ont que la portée de simples "avis"<sup>7</sup>, on ne voit plus de justification à la censure de 1959 dès lors que le vote des résolutions est juridiquement inopérant à l'égard de la responsabilité du Gouvernement. C'était d'ailleurs le raisonnement qu'avait tenu Michel Debré en 1949 pour justifier une procédure analogue devant le Conseil de la République : elle ne pouvait mettre en cause la responsabilité du Gouvernement que la Constitution de 1946 avait réservée au vote d'une motion de censure par l'Assemblée nationale. Ce "jeu de miroir" (comme dirait

---

4. Décision 2 DC des 17, 18 et 24 juin 1959.

5. En réalité, c'était sous la III<sup>e</sup> République que cette pratique sévissait, la Constitution de 1946 ayant précisément codifié la censure pour y mettre un terme; d'ailleurs les crises gouvernementales de la IV<sup>e</sup> eurent d'autres causes.

6. Décision 314 DC du 17 décembre 1992. Le nouvel article 34-1 C qui admet les résolutions a répété cette exhortation en l'assortissant d'une irrecevabilité laissée à l'appréciation du Gouvernement.

7. Qualification contestable en ce qu'elle assimilait une décision politique de la représentation nationale à l'opinion d'un organe consultatif.

Anne Levaë) fait apparaître en pleine lumière la double lecture dont les règles constitutionnelles sont susceptibles, et cela par le Conseil constitutionnel lui-même !

**III.** La lecture “politique” du Conseil peut être comprise à l’aide d’une autre formule de Littré, suivant laquelle “c’est un principe que le contrôle et l’action doivent être séparés”. Toute la problématique des rapports entre le Parlement et le Gouvernement s’inscrit en effet dans l’antinomie inhérente au contrôle parlementaire qui exige simultanément le respect des prérogatives de l’exécutif, et l’autorité du jugement porté sur son action. À défaut du respect des prérogatives de l’exécutif, la responsabilité de celui-ci devient subordination ; en raison de la sanction qui peut suivre, l’autorité du jugement porté sur son action emporte virtuellement injonction<sup>8</sup>. Le point où l’examen motivé devient injonction n’est pas fixé une fois pour toutes, il se déplace suivant les régimes, et ici intervient le souvenir des Républiques précédentes. Ce fut une règle du régime parlementaire que le ministre, chef de son département, répondait seul des actes d’exécution, mais ce fut aussi, depuis Gambetta, un souci permanent des chefs de gouvernement de résister à l’ingérence des parlementaires dans le fonctionnement des services ; la V<sup>e</sup> République a entendu mettre un terme à ces empiètements en séparant strictement les compétences et en assurant au Gouvernement un domaine exclusif par les techniques du parlementarisme rationalisé.

La révision du 23 juillet 2008 est revenue sur ce dispositif, notamment en assignant au Parlement une mission plus large : “Il contrôle l’action du Gouvernement” énonce l’article 24, et pour être plus explicite il ajoute : “Il évalue les politiques publiques”, légitimant ainsi l’intervention du Parlement dans l’appréciation des moyens mis en œuvre et leur adéquation aux objectifs poursuivis. Attaché à sa jurisprudence, le Conseil constitutionnel s’est efforcé<sup>9</sup> de restreindre la portée de cette novation, notamment par une distinction stricte du contrôle et de l’évaluation, celle-ci devant se borner à un examen purement informatif, tandis que celui-là s’articulerait à la censure, c’est-à-dire à la décision. Examen et censure constituent donc bien les deux pôles antinomiques du contrôle dont ils ne facilitent pas la claire définition.

---

8. En anglais, *control* a un sens beaucoup plus fort : à côté de la simple surveillance, il signifie maîtrise, domination.

9. Décision 581 DC du 25 juin 2009, *Règlement de l’Assemblée nationale*, v. notre commentaire précité : “L’introuvable contrôle parlementaire”. On relèvera à ce propos que le Conseil interprète volontiers l’article 20 C comme attribuant au Gouvernement des pouvoirs inhérents tandis qu’il refuse à l’article 24 C la même portée au profit du Parlement.

IV. La difficulté touche au cœur de l'entendement constitutionnel, parce que les concepts fondamentaux qu'il manie ne sont pas réductibles à leur seule définition juridique. Il en va ainsi de la représentation et de la responsabilité avec lesquelles le contrôle a partie liée. Conformément au postulat fixé depuis la Constitution de 1791, les députés représentent la nation tout entière et non les circonscriptions dans lesquelles ils ont été désignés ; il en résulte des conséquences telles que la nullité du mandat impératif et plus généralement l'absence de lien juridique entre le député et sa circonscription, de sorte que le concept de représentation se définit par le faisceau d'effets de droit qui lui sont rattachables. De manière analogue, la responsabilité, qui était une évidence politique exprimant la solidarité entre le Gouvernement et le Parlement, a été "saisie par le droit" (aurait dit Louis Favoreu) depuis que les Constitutions ont énoncé que la perte de confiance entraîne l'obligation juridique pour le Gouvernement de démissionner lorsque le Parlement manifeste son désaveu dans les formes requises.

Ce sont là les critères juridiques de la représentation et de la responsabilité, et ils sont certes pleinement opératoires à ce titre ; mais ils ne sauraient cependant exprimer pleinement la signification constitutionnelle de ces concepts, qui se déploie à travers les relations dont les textes dessinent le cadre formel. Quelles sont ces relations ? En premier lieu, le mode de désignation des députés a pour effet nécessaire qu'étant les élus d'une circonscription déterminée, c'est aux électeurs de cette circonscription qu'ils doivent rendre compte, quand bien même la pure théorie les en dispense juridiquement ; au-delà de l'argument de fait (ils ont le souci naturel de leur réélection), la sémantique du vocable "représentation" conserve l'idée d'un rapport personnel qui est inhérent à l'élection et qui oblige le mandataire à l'égard du mandant comme l'exprime plus vivement le terme anglais d'*accountability*<sup>10</sup>. En second lieu, de cette situation naît un lien politique qui affecte l'exercice du mandat et l'oriente nécessairement dans le sens d'une conciliation entre "le citoyen abstrait" et "l'homme situé" que Georges Burdeau opposait : il appartient aux députés d'assurer la médiation entre l'intérêt général (puisqu'ils représentent la nation), et les opinions et intérêts particuliers de leurs électeurs (auxquels la Constitution attribue leur désignation). En conséquence, de l'appréciation que les représentants portent sur la manière dont le gouvernement conduit sa politique générale à travers des mesures concrètes d'exécution dépend la confiance qu'ils lui accordent<sup>11</sup>, laquelle détermine à son tour sa capacité à agir par les moyens de la législation

---

10. Sur ce point, v. P. Avril, "Les origines de la représentation parlementaire", *Commentaire*, 1985, p. 622, et "Responsabilité et *accountability*", in O. Beaud et JM. Blanquer (dir.), *La responsabilité des gouvernants*, Descartes & Cie, 1999, p.85.

11. Réciproquement, l'appréciation des députés met en jeu, indirectement mais inévitablement, leur propre responsabilité devant les électeurs.

qu'il propose et des autorisations budgétaires qu'il sollicite. Et cela quotidiennement, sans que sa responsabilité soit formellement mise en cause : elle ne l'est qu'exceptionnellement, sous la forme de la "question de confiance" qui relie à la politique générale le vote particulier que la majorité renâcle à émettre.

On peut avancer alors l'idée que le contrôle se situe à la charnière entre la responsabilité et la représentation : il peut être considéré comme le moyen par lequel se manifeste pratiquement la solidarité entre les deux concepts. Il s'ensuit que le contrôle s'exerce à l'occasion de toutes les activités parlementaires et ne saurait être cantonné aux seules procédures qui le visent spécifiquement ; non seulement la multiplicité de ces procédures atteste à elle seule sa polyvalence (questions, enquêtes, résolutions... et motion de censure), mais l'adoption des projets et des lois de finances sont autant d'opérations à l'occasion desquelles il intervient, tant sous l'angle de l'examen que de la censure<sup>12</sup>. Le contrôle est partout sous ses deux espèces, notamment à l'occasion des amendements, qui sont une forme abstraite d'injonction puisque le Gouvernement est tenu d'exécuter la loi<sup>13</sup>. Ce sont les votes auxquels donnent lieu ces opérations, formellement "législatives", qui dessinent l'introuvable sanction que la jurisprudence du Conseil constitutionnel réserve aux seules procédures de l'article 49 C : cette sanction est partout présente dès l'instant qu'il y a vote, donc décision. Ainsi se trouvent réunies les deux fonctions que distingue le règlement de l'Assemblée nationale et que consacre la nouvelle rédaction de l'article 24 C, qu'il faut lire non comme une juxtaposition mais comme une synthèse.

Au terme de ce survol, on est donc amené à constater une troublante contradiction, puisque, d'un côté, la mise en cause formelle de la responsabilité du Gouvernement est le critère permettant d'identifier juridiquement le contrôle parlementaire (comme l'affirme la jurisprudence constitutionnelle) mais, d'un autre côté, cette mise en cause formelle est impuissante à rendre compte de la signification de ce contrôle comme de sa portée effective. Je serais tenté d'ajouter que cette contradiction embarrassante n'est pas sans rapport avec l'instauration du contrôle juridictionnel de la conformité des règlements des assemblées à la Constitution, dans la mesure où la stricte démarche juridictionnelle a mis en relief les limites d'une approche exclusivement juridique de la Constitution en accusant la dissociation de deux dimensions pourtant liées mais naguère trop souvent traitées comme l'opposition paresseuse de la règle ( le droit ) et de la

---

12. Le domaine budgétaire est topique : les rapporteurs de la commission des finances disposent du pouvoir de procéder à toute investigation sur pièces et sur place concernant les crédits qu'ils vont présenter au vote des assemblées.

13. On comprend pourquoi le Sénat, qui ne peut mettre en jeu la responsabilité du Gouvernement, est si attentif à la reprise de ses amendements par l'Assemblée nationale.

pratique (le fait)<sup>14</sup>. À contrario, l'intervention du juge a révélé que la lecture constitutionnelle doit être menée en parties doubles, l'une statique, l'autre dynamique : c'était déjà l'intuition de Dicey lorsqu'il distinguait le "droit de la Constitution" et les "conventions de la Constitution".

### **Pierre Avril**

*Professeur émérite à l'Université Paris II Panthéon-Assas, Pierre Avril est l'auteur notamment de Les conventions de la Constitution, Paris, PUF « Leviathan », 1997; de Droit parlementaire (avec J. Gicquel), Montchrestien, 1988 (2<sup>e</sup> éd. 1996, 3<sup>e</sup> éd. 2004) et de La V<sup>e</sup> République. Histoire politique et constitutionnelle, P.U.F., 1987 (2<sup>e</sup> éd. 1994).*

---

14. Le positivisme a opposé ces deux catégories, oubliant que le processus normatif "primitif" que fut la coutume reposait sur la création spontanée de règles entre les acteurs eux-mêmes, avant qu'ils ne formalisent cette création : c'est ce que montre le droit international public. Il y a donc une zone qui s'intercale entre le pur fait et le droit positif, celle du "droit en formation". Mais il ne faut pas sociologiser ce processus en le renvoyant à la science politique, car la règle coutumière constitutionnelle (la convention) appartient au domaine des normes et c'est en cela qu'elle est constitutionnelle.