Dictionnaire encyclopédique du Parlement (dir. D. Connil et alii)

Contrôle parlementaire

L'idée générale du contrôle possède des racines anciennes dans l'histoire des institutions juridiques mais il est hors de doute qu'elle est centrale dans la philosophie du constitutionnalisme libéral moderne qui postule la pluralité des pouvoirs, c'est-à-dire avant tout des organes étatiques. Prolongeant Locke, Montesquieu l'a notoirement explicitée en posant en axiome qu'il fallait que « par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir ». Il n'a pourtant jamais été facile de mettre cette idée efficacement en œuvre ; elle reste un défi permanent dans les démocraties contemporaines. La création d'assemblées parlementaires a été un élément de réalisation de cette idée ; elle le demeure aujourd'hui plus que jamais, même si cette raison d'être s'est affaiblie avec le temps, notamment en raison de conceptions du pouvoir valorisant la loi comme instrument de gouvernement.

Or, au rebours d'un cliché qui a la vie (très) dure, tant chez les juristes que dans l'opinion commune, la fabrication de la législation ne saurait être considérée comme la première et plus importante des fonctions exercées par les assemblées parlementaires ; tout ce que l'on peut rattacher à l'idée du contrôle est au moins aussi important voire même plus important. Historiquement, le fait est d'ailleurs avéré : bien avant de se voir reconnaître une participation à la confection des lois, les assemblées du Parlement britannique étaient essentiellement vues comme des institutions de conseil de la Couronne et de contrôle de ses agents (Baranger 1999, p. 202). Encore faut-il tenter de comprendre en quel sens.

Quoique l'idée et les pratiques afférentes soient anciennes, ce n'est que relativement tard que le terme « contrôle parlementaire » fit son apparition dans la littérature constitutionnelle et, plus tardivement encore, dans certains textes normatifs. Il est absent chez Bentham à la fin du XVIII^{e} siècle et encore absent chez Pellegrino Rossi au milieu du siècle suivant. C'est peut-être John Stuart Mill qui fut l'un des premiers auteurs à l'employer – pour le valoriser – en 1861 ; Moreau et Esmein le reprendront une trentaine d'années plus tard, dans les premiers manuels français significatifs de droit constitutionnel, invariablement suivis depuis par leurs successeurs. Pour autant, le contrôle reste une formule floue, une étiquette commode mais problématique en ce qu'elle est généralement utilisée de façon simultanément trop large et trop restreinte dans le discours constitutionnel, si bien qu'elle obscurcit une partie du rôle effectivement rempli par les assemblées à l'égard des organes exécutifs ou, plus généralement, dans la direction de l'Etat. Son étude nécessite des précisions quant à ses objets et son étendue : le contrôle ne saurait être limité à une simple liste d'actes ou d'attributions conférées aux assemblées, encore moins être restreint à la mise en jeu de la responsabilité de l'organe contrôlé (censure ou destitution selon les types de système de gouvernement) ; une reformulation au regard de la logique d'ensemble des systèmes constitutionnels est nécessaire.

Un point doit être rappelé au préalable : on est souvent tenté (implicitement, le plus souvent) de qualifier le contrôle parlementaire de contrôle *politique* par opposition aux contrôles administratif ou encore juridictionnel (certains individualisent encore le contrôle budgétaire et financier). Idée fausse, à l'évidence, à la fois parce qu'il resterait à démontrer que ces derniers ne seraient aucunement politiques (ce qui serait pure fiction), et surtout parce que le contrôle par les assemblées n'est pas moins juridique que les autres (il s'exerce au moins en grande partie selon des mécanismes et instruments parfaitement juridiques, parfois d'une haute technicité comme l'illustre la matière budgétaire et financière). Il est, en tout état de cause, un contrôle institutionnel spécifique, propre à cette institution particulière qu'est le parlement.

Un premier élément pour appréhender le contrôle parlementaire consiste à prendre conscience qu'il suppose en principe une certaine dualité, celle du contrôlé et du contrôleur. Encore faut-il se garder de tomber dans la caricature : si cette dualité est structurellement forte dans les systèmes à exécutif « non parlementaire » (les Etats-Unis et leurs épigones, la Suisse fédérale et ses cantons, les monarchies pré-parlementaires), elle est relative dans les systèmes de type parlementaire – ce sont les plus nombreux dans le monde libre –, qui se caractérisent tous, à des degrés divers, par la solidarité organique et fonctionnelle (la « fusion presque complète », selon la célèbre et heureuse formule de Bagehot) du gouvernement et du parlement. Dans le premier cas, le parlement est structurellement en position d'extranéité par rapport à l'Exécutif, tandis que dans le second, si l'extranéité subsiste au plan formel et technique, elle est surtout relativisée par la symbiose politique entre le gouvernement et la majorité qui l'a porté au pouvoir et se déplace dans une large mesure sous la forme du clivage majorité/opposition ; si bien qu'on déplore souvent (mais un peu trop hâtivement) l'évanescence du contrôle parlementaire en particulier dans le parlementarisme dit « majoritaire ».
Pour autant, même dans ces contextes, la dualité demeure en tout état de cause si l'on prend en considération en deuxième élément, en rappelant la formule de Littré : « le contrôle est opposé à l'action ». En ce sens, le contrôle signifie l'observation, la surveillance, l'évaluation de ce que font d'autres institutions, au premier chef les organes relevant du pouvoir dit exécutif, en charge du « pouvoir immédiat » (J.S. Mill). Toute l'activité du gouvernement est potentiellement objet du contrôle mais pas de façon indistincte (la conduite des affaires diplomatiques, militaires et du renseignement, notamment, s'y prête moins – d'autant qu'elle se traduit par peu d'actes juridiques formels et exige un haut degré de confidentialité –, si ce n'est de façon très générale ou superficielle). Elle est, en revanche, plus nette à mesure qu'elle concerne des institutions éloignées du gouvernement proprement (autorités indépendantes, entreprises publiques, par exemple). On notera au passage qu'elle ne joue guère, en revanche, à l'égard des juridictions (qui, il est vrai, ne sont pas un pouvoir « actif » de même nature que le gouvernement), et ce d'autant moins que l'idéologie contemporaine réclame toujours davantage leur indépendance et revendique pour elles un statut à part des autres institutions démocratiques.
Quoi qu'il en soit, cette conception du contrôle opposée à l'action incite en apparence à se concentrer plutôt sur le contrôle a posteriori (l'examen d'actes pris par le contrôlé). Sous ce rapport, le contrôle paraît comme ayant vocation à susciter des contre-décisions, pouvant même déboucher sur des sanctions (censure d'un acte ou censure d'un organe, celle-ci culminant dans la mise en jeu de la responsabilité politique ou la destitution).
De telles vues doivent pourtant être fortement nuancées. Le terme de contrôle comporte en effet une ambiguïté fondamentale : il ne signifie pas seulement surveillance mais peut également renvoyer à l'idée de maîtrise de quelque chose, voire de domination ou au moins d'orientation. Cette dualité de sens correspond justement à la réalité du rôle des parlements modernes : ils ne sont pas uniquement des institutions de surveillance mais exercent une certaine maîtrise sur l'action des institutions contrôlées, en particulier des organes exécutifs. Celle-ci est différenciée selon les types de systèmes de gouvernement : potentiellement forte et souvent directe en système parlementaire, variable mais essentiellement indirecte dans le système américain.
Dans le premier cas, les assemblées exercent leur « contrôle » d'abord au moment de la formation d'un nouveau gouvernement : il s'agit d'un acte de légitimation initiale de l'organe gouvernemental, soit direct (par élection de son chef, voire de tous ses membres, par un vote d'investiture ou de confiance), soit indirect (en s'abstenant de voter une motion de censure). Ensuite, tout au long de l'existence du gouvernement, les assemblées peuvent exercer une surveillance et un suivi fait à la fois de soutien et de critique de l'action de celui-ci, qu'il s'agisse de son orientation générale ou des mesures sectorielles ou ponctuelles qu'il prend. Le

principe de la responsabilité politique lie continuellement l'action gouvernementale au contrôle parlementaire. Celui-ci peut déboucher sur des sanctions dont la plus forte est la possibilité pour les assemblées (le cas échéant, après de nouvelles élections) de mettre fin au mandat d'un gouvernement en place.
Dans le second cas, celui des systèmes ne reposant pas sur la solidarité entre l'exécutif et les assemblées, le contrôle relève surtout de la surveillance ex post et ce qu'il comporte de régulateur se fait par des voies plus indirectes et informelles qu'en système parlementaire.

Dans tous les types de systèmes de gouvernement cependant, il est possible de relever des constantes :
- le contrôle parlementaire ne s'exerce pas uniquement au moyen des instruments classiques (questions écrites et orales, auditions, enquêtes, missions, rapports, motions et résolutions) mais également à l'occasion des opérations législatives : il n'est pas rare qu'une proposition de loi ou un amendement vise explicitement à corriger telle ou telle mesure de politique publique ou comportement d'une institution publique ou privée.
- le contrôle ne se limite pas aux actions a posteriori mais peut être préventif (comme l'avait finement noté Hauriou) et, en ce sens, continu et parallèle à l'action gouvernementale (contrôle dit d'accompagnement ou de co-direction dans la doctrine allemande, ou encore contrôle régulateur).
- le contrôle n'est pas le seul fait de l'opposition ou de la minorité opposante : si cette dernière valorise la surveillance publique et critique, et cherche souvent à mettre en difficulté l'exécutif quand elle n'est pas à même de coopérer avec lui, le rôle interne, souvent non visible de l'extérieur, exercé par les parlementaires de la majorité (ou éventuellement de la minorité favorable au gouvernement) est généralement le plus efficace, en particulier celui des leaders des groupes (et des spécialistes d'une question) ; régulateur, il vise essentiellement à corriger et orienter l'action gouvernementale.
- le contrôle s'exerce tantôt de manière formelle et visible (par l'utilisation d'instruments reconnus par les textes), tantôt de manière informelle (le « parlementarisme de couloirs » existe tant dans les systèmes parlementaires que dans les autres). Pas plus que la responsabilité politique ne se résume au maniement de procédures officielles, le contrôle ne se réduit à elles, même si le droit formalisé ne peut pratiquement qu'encadrer celles-ci.

L'esprit général et les pratiques institutionnelles de la V^{e} République ont faussé la richesse de l'idée de contrôle parlementaire. En voulant et en parvenant à limiter considérablement le rôle des assemblées pour mettre fin à leurs intrusions jugées excessives dans la sphère gouvernementale, les acteurs ont réduit celui-ci à son versant minimal et négatif. Le Conseil constitutionnel lui-même, depuis 1959, le ramène invariablement à la seule mise en jeu solennelle de la responsabilité politique du gouvernement à travers les procédures rationalisées par la constitution formelle (art. 49 et 50), allant même jusqu'à neutraliser l'idée d'évaluation introduite pourtant par le légiconstituant en 2008 (par ex. décision du 25 juin 2009) ; ce faisant, il a oblitéré les formes plus ordinaires et constructives de ce qui devrait logiquement relever d'un exercice constitutionnellement normal du contrôle. La faiblesse du Parlement de la V^{e} République réside donc certainement moins dans une soi-disant dépossession de sa capacité législative (partout essentiellement dominée par l'exécutif) que dans la neutralisation du contrôle dans toutes ses dimensions.

Mots-clés :

Adresse et message, Auditions, Autorisation parlementaire, Avis et rapports du Parlement, Commission d'enquête et pouvoirs d'enquête, Commissions, Confiance, Contrôle budgétaire, Débats et discussions, Déclaration du Gouvernement, Délégations et offices parlementaires, Evaluation, Expertise, Fonctions du parlement, Information du Parlement, Interpellation, Investiture, Mission d'information, Motion, Obstruction, Offices parlementaires, Opposition, Parlementarisme rationalisé, Pétition, Questions écrites, Questions orales, Résolution, Responsabilité

Références :

- « Le contrôle parlementaire », *Pouvoirs*, n°134, 2010.
- P. Avril, « L'introuvable contrôle parlementaire », *Les Petites Affiches,* 14-15 juillet 2009 et *Jus Politicum,* Dalloz, vol. II, 2010, p. 133-139.
- W. Bagehot, *La Constitution anglaise*, trad. fr. M. Gaulhiac, Giard & Brière, 1869.
- D. Baranger, *Parlementarisme des origines,* P.U.F., « Léviathan », 1999.
- J.-P. Camby, *Le travail parlementaire sous la V^e^ République,* L.G.D.J., Systèmes, 6^e^ éd. 2021.
- A. Le Divellec, *Le gouvernement parlementaire en Allemagne. Contribution à une théorie générale,* L.G.D.J., « bibliothèque constitutionnelle et de science politique », t. 2004.
- A. Le Divellec, « Bagehot et les fonctions du Parlement (britannique). Sur la genèse d'une découverte de la pensée constitutionnelle », *Jus Politicum*, n°7 en ligne, 2012.
- J.S. Mill, *Considérations sur le gouvernement représentatif* (1861), trad. fr. P. Savidan, Gallimard, 2009.
- B. Seiller (dir.), *Le contrôle parlementaire de l'administration*, Dalloz, 2010.
- P. Türk, *Le contrôle parlementaire en France*, L.G.D.J., Systèmes, 2011.
- Union interparlementaire, *Parlements*, P.U.F., 2^e^ éd. 1966.
- A. Vidal-Naquet, « L'unité gouvernementale par le contrôle du Parlement ? », in V. Boyer, R. Reneau (dir.), *Pour un droit gouvernemental ?,* IFJD, 2022, p. 243-364.
- M. Weber, « Parlement et gouvernement dans l'Allemagne réorganisée » [1918], *in Œuvres politiques*, trad. fr. E. Kaufmann, A. Michel, 2004, p. 307-455.