

FICHE 13 - LE CONTRÔLE DU GOUVERNEMENT

Le contrôle du gouvernement est une des fonctions principales du Parlement avec la fonction législative. Elle peut s'exercer dans deux registres assez différents.

Le contrôle peut en effet s'exercer classiquement à travers la mise en œuvre de la responsabilité politique du gouvernement. Il s'agira alors d'un contrôle majeur puisque la sanction encourue est de la plus haute importance. Mais plus souvent le contrôle s'exerce de manière différente à travers des techniques comme les questions ou les commissions d'enquête qui ne débouchent pas directement sur des sanctions aussi importantes, on parlera alors de contrôle mineur.

I - LE CONTROLE MAJEUR

Il se traduit par la mise en jeu de la responsabilité du gouvernement. Deux voies traditionnelles existent : celle qui laisse l'initiative au gouvernement, celle qui, au contraire, laisse l'initiative aux parlementaires. L'encadrement des deux voies n'est pas du même type.

A - L'ENGAGEMENT DE RESPONSABILITE : UN ENCADREMENT FAIBLE

Dans la mesure où c'est le gouvernement qui engage sa propre responsabilité, il ne tient qu'à lui de ne l'engager qu'à bon escient. Aussi, la procédure d'engagement de la responsabilité du gouvernement est-elle peu encadrée. L'article 49.1 ne fixe, en effet, que les conditions d'engagement, mais prévoit un vote relativement aisé.

a) Seules les conditions d'engagement sont réglementées

« Le Premier ministre, après délibération du Conseil des ministres, engage devant l'Assemblée nationale la responsabilité du gouvernement sur son programme ou éventuellement sur une déclaration de politique générale. »

1° Seul le Premier ministre peut engager la responsabilité du gouvernement

Le fait que seul le Premier ministre puisse engager la responsabilité du gouvernement n'est pas nouveau, puisque, sous la IV^e, c'était déjà le cas. Cette « canalisation » de la responsabilité vers le chef du gouvernement s'explique doublement :

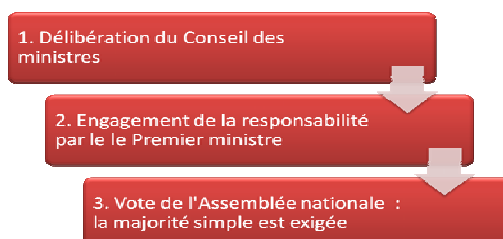
- Il s'agit de renforcer la position du Premier ministre face au gouvernement, d'en faire véritablement le chef du gouvernement
- En second lieu, il s'agit d'éviter les engagements de responsabilité intempestifs qui étaient fréquents sous la III^e.

2• Mais après délibération du Conseil des ministres

Là encore, on retrouve une disposition qui existait déjà sous la République précédente.

- Elle marque la volonté de souligner l'importance de la décision. N'oublions pas que le Conseil des ministres est l'instance gouvernementale la plus solennelle qui est présidée par le président de la République.

- Mais surtout, elle doit traduire la solidarité gouvernementale. C'est la vie politique du gouvernement qui est en jeu, il est logique que ce soit le gouvernement collégialement qui prenne la décision.



b) Mais le vote est relativement aisé

Si le gouvernement estime qu'il est opportun d'engager sa responsabilité, alors ne faut-il pas compliquer sa tâche par un vote qui serait trop difficile d'obtenir.

- L'article 49.1 ne précise pas la majorité requise pour soutenir le gouvernement. Par conséquent, le vote se déroule comme n'importe quel autre vote, c'est-à-dire à la majorité des suffrages exprimés.

- Cette disposition tranche avec la situation qui prévalait sous la IV^e, où l'on exigeait la majorité des membres composant l'assemblée.

Premier ministre	Engagements de responsabilité
Michel Debré (1959-1962)	2
Georges Pompidou (1962-1968)	2
Maurice Couve de Murville (1968-1969)	0
Jacques Chaban-Delmas (1969-1972)	3
Pierre Messmer (1972-1974)	1
Jacques Chirac (1974-1976)	1
Raymond Barre (1976-1981)	2
Pierre Mauroy (1981-1984)	5
Laurent Fabius (1984- 1986)	1
Jacques Chirac (1986-1988)	3
Michel Rocard (1988-1991)	1
Edith Cresson (1991-1992)	0
Pierre Bérégovoy (1992-1993)	1
Edouard Balladur (1993-1995)	2
Alain Juppé (1995-1997)	3
Lionel Jospin (1997-2002)	1
Jean-Pierre Raffarin (2002-2005)	2
Dominique de Villepin (2005-2007)	1
François Fillon (2007-...)	2
Total	33

B) LA MOTION DE CENSURE : UN ENCADREMENT FORT

« L'Assemblée nationale met en cause la responsabilité du gouvernement par le vote d'une motion de censure. Une telle motion n'est recevable que si elle est signée par un dixième au moins des membres de l'Assemblée nationale. Le vote ne peut avoir lieu que quarante-huit heures après son dépôt. Seuls sont recensés les votes favorables à la motion de censure qui ne peut être adoptée qu'à la majorité des membres composant l'Assemblée. Sauf dans le cas prévu à l'alinéa ci-dessous, un député ne peut être signataire de plus de trois motions de censure au cours d'une même session ordinaire et de plus d'une au cours d'une même session extraordinaire. » Article 49.2 de la Constitution.

Comme la motion de censure est déposée par les parlementaires, l'article 49.2 encadre plus fortement cette deuxième procédure de mise en jeu de la responsabilité du gouvernement.

Premier ministre	Nombre de motions de censure "spontanées"
Michel Debré (1959-1962)	2
Georges Pompidou (1962-1968)	7
Maurice Couve de Murville (1968-1969)	0
Jacques Chaban-Delmas (1969-1972)	1
Pierre Messmer (1972-1974)	3
Jacques Chirac (1974-1976)	2
Raymond Barre (1976-1981)	7
Pierre Mauroy (1981-1984)	7
Laurent Fabius (1984- 1986)	1
Jacques Chirac (1986-1988)	1
Michel Rocard (1988-1991)	6
Edith Cresson (1991-1992)	2
Pierre Bérégovoy (1992-1993)	2
Édouard Balladur (1993-1995)	1
Alain Juppé (1995-1997)	2
Lionel Jospin (1997-2002)	2
Jean-Pierre Raffarin (2002-2005)	2
Dominique de Villepin (2005- 2007)	3
Francois Fillon (2007-...)	3
Total	53

a) Le dépôt est relativement difficile

1° Le nombre minimum de signataires pour une motion de censure

- Le dépôt d'une motion de censure ne peut être réalisé que par 1/10^e au moins des membres de l'Assemblée nationale, c'est-à-dire par 58 députés. Cette règle n'existait pas sous les Républiques précédentes.

- En soi, cette disposition n'est pas très restrictive car si 58 députés ne peuvent pas déposer une motion, il est clair qu'elle ne pourra pas être votée. Il s'agit donc d'écartier les motions qui n'ont pour objectif que de faire de l'obstruction.

2° Le nombre maximum de motions de censure par signataire

L'article 49.2 fixe un nombre maximum de motions de censure par député. Cette disposition restrictive a été modifiée en 1995.

- Les conditions initiales

Jusqu'en 1995 un député ne pouvait présenter qu'une seule motion de censure par session. Ce qui avait pour effet, lorsque l'opposition était faible, de réduire le nombre de motions de censure.

- Les conditions actuelles

Avec l'institution de la session unique de neuf mois, le nombre maximum de motions de censure par signataire a été porté de une à trois.

Pendant les sessions extraordinaires, une seule motion de censure peut être déposée.

Bien sûr, ces dispositions ne valent qu'en cas de motions rejetées.

b) Le vote est rendu très difficile

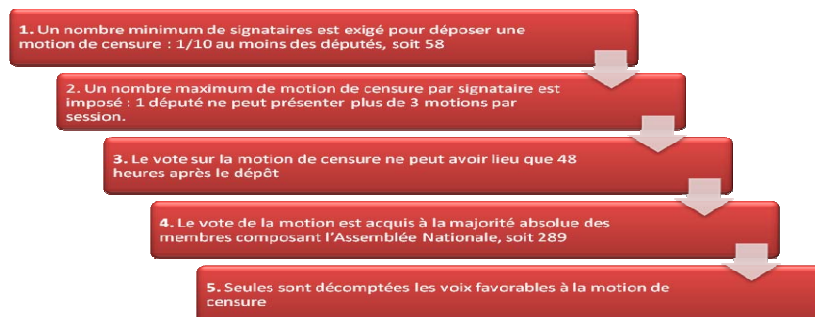
1° Le délai de vote

- L'institution d'un délai de réflexion

Déjà sous la IV^e, un délai avait été institué entre le moment où la motion de censure est déposée et le moment où le vote a lieu. Ce délai était de 24 heures, il a été porté à 48 heures sous la V^e.

- L'objectif recherché

Il s'agit d'éviter les renversements de gouvernement intempestifs. A cette fin, le délai permet de calmer le débat, mais il permet aussi de réunir les groupes parlementaires afin de faire jouer la discipline de vote.



2° Les modalités du vote

- La majorité requise

La motion de censure est adoptée à une majorité qualifiée : la majorité absolue des membres composant l'Assemblée nationale, soit 289 voix

- Le décompte des voix

Seules sont décomptées les voix favorables à la motion de censure, ce qui a pour effet d'assimiler les abstentionnistes et les députés favorables au gouvernement.

Toutes ces dispositions rendent le renversement du gouvernement très difficile. Une seule motion de censure a été adoptée durant la V^e : celle du 4 octobre 1962 qui a eu pour effet le renversement du premier gouvernement de Georges Pompidou.

Dans ce système, la confiance est présumée. Il revient aux députés de prendre l'initiative et de renverser le gouvernement à des conditions qui sont relativement difficiles à réunir. Toutefois, un gouvernement qui n'aurait pas de majorité ne peut rester en place.

II - LE CONTROLE MINEUR

Il résulte de l'approfondissement de procédés classiques et du développement de procédés nouveaux.

A - L'APPROFONDISSEMENT DES PROCEDES CLASSIQUES

a) Les questions

Art. 48.6 de la Constitution « *Une séance par semaine au moins, y compris pendant les sessions extraordinaires prévues à l'article 29, est réservée par priorité aux questions des membres du Parlement et aux réponses du gouvernement.* »

Les questions constituent la procédure la plus ancienne, puisque les questions orales existent depuis 1875 et les questions écrites depuis 1909. A ces questions traditionnelles se sont ajoutées les questions au gouvernement à partir de 1974.

1° Les questions traditionnelles

- **Les questions écrites :**

- Le dépôt des questions

Il n'existe aucune limite au dépôt des questions écrites. Elles sont adressées aux ministres dans le but d'obtenir des éclaircissements sur des points particuliers de la législation. Elles constituent de véritables consultations juridiques.

- La réponse

Le ministre disposait d'un délai de deux mois qui a été ramené à un mois depuis la 1^{er} mars 2009 pour y répondre. Exceptionnellement il peut être rallongé à deux mois.

Les questions écrites sont publiées chaque semaine, ainsi que les réponses des ministres, au Journal officiel.

- **Les questions orales**

- Deux formes différentes

- Les questions orales simples

La question est exposée sommairement par son auteur, le ministre répond ou fait lire la réponse par un de ses collègues ; l'auteur de la question peut alors reprendre la parole pendant 5 minutes. Le ministre a le dernier mot. Une ou plusieurs séances de question peuvent se tenir durant la semaine attribuée par l'article 48 au Parlement en vue du contrôle du gouvernement.

De plus, les questions peuvent être posées « *y compris pendant les sessions extraordinaires* »

- Les questions orales avec débat

La question est exposée sommairement par son auteur qui dispose de 10 à 20 minutes, le ministre répond. Un débat peut alors s'amorcer. L'auteur de la question a priorité pour intervenir. En aucune manière ce débat ne peut se terminer par une mise en jeu de la responsabilité du gouvernement.

– Des limites en partie dépassées

La première consiste dans l'emprise de la majorité sur le système, puisque c'est la Conférence des présidents qui inscrit les questions à l'ordre du jour. Au début de la V^e, le filtrage de la majorité était fort, par la suite le nombre de questions a été réparti à la proportionnelle entre les groupes.

A la suite de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 qui renvoie au « *règlement de chaque assemblée (pour) détermine(r) les droits des groupes parlementaires constitués en son sein* » et qui « *reconnaît des droits spécifiques aux groupes d'opposition de l'assemblée intéressée ainsi qu'aux groupes minoritaires* ». Le règlement de l'Assemblée nationale prévoit que la moitié des questions soit posée par des députés membres d'un groupe d'opposition. De plus, chaque groupe politique pose au moins une question.

La seconde limite réside dans le décalage entre le moment où la question est posée et le moment où la réponse est donnée, ce qui peut amoindrir considérablement l'efficacité de la question. Aujourd'hui, ce décalage n'est plus que d'une semaine.

2° Le renouvellement du procédé :

• Les questions au gouvernement

– Historique

Les questions au gouvernement sont apparues en 1969 sous l'appellation de questions d'actualité. Elles étaient relativement contrôlées puisqu'elles devaient être déposées 2 heures avant la séance et ensuite inscrites à l'ordre du jour. Les questions au gouvernement en tant que telles ont été voulues et annoncées par Giscard d'Estaing dans son message du 30 mai 1974. Elles ont été introduites au Sénat plus tardivement, en 1982.

– Technique

Deux séances par semaine sont prévues à l'Assemblée nationale depuis la révision de 1995 : le mardi et le mercredi de 15 h à 16 h. Au Sénat, deux séances d'une heure par mois sont organisées.

– Evaluation

La technique présente des éléments incontestablement favorables. Le premier étant certainement le lien des questions avec l'actualité politique. Mais l'élément le plus favorable réside sans doute dans la justice du procédé, qui a été améliorée. Au départ, la majorité et l'opposition disposaient du même temps, mais en 1981, chaque groupe disposait d'un temps global calculé proportionnellement à son importance. **A la suite de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008** qui renvoie au « *règlement de chaque assemblée (pour) détermine(r) les droits des groupes parlementaires constitués en son sein* » et qui « *reconnaît des droits spécifiques aux groupes d'opposition de l'assemblée intéressée ainsi qu'aux groupes minoritaires* », le règlement de l'Assemblée nationale prévoit que la moitié des questions soit posée par des députés membres d'un groupe d'opposition. De plus, chaque groupe politique pose au moins une question. Afin d'accroître le nombre des questions des groupes de l'opposition et des groupes minoritaires, la réduction du temps des questions à 2 minutes (pose d'un chronomètre) a été décidée.

Enfin, le dernier élément favorable est la retransmission télévisée en direct de la séance des questions. Toutefois, cet élément peut facilement s'inverser et devenir défavorable, car la démagogie guette souvent dans les propos des uns et des autres. Tout cela pouvant engendrer un antiparlementarisme qui n'a pas besoin, ces temps-ci, d'encouragements.

	Répartition actuelle			Répartition nouvelle			+/-
	mardi	mercredi	Total semaine	mardi	mercredi	Total semaine	
UMP	6	6	12	6	6	12	
NC	1	1	2	2	1	3	+ 1
<i>Total majorité</i>	<i>7</i>	<i>7</i>	<i>14</i>	<i>8</i>	<i>8</i>	<i>15</i>	
SRC	4	4	8	6	6	12	+ 4
GDR	1	1	2	1	2	3	+ 1
<i>Total opposition</i>	<i>5</i>	<i>5</i>	<i>10</i>	<i>7</i>	<i>8</i>	<i>15</i>	
Total questions	12	12	24	15	15	30	

• Les questions crible

Ce sont des questions spontanées à un ministre sur sa politique et la gestion de son ministère, avec éventuellement un droit de réplique.

b) Les commissions d'enquête

Les commissions d'enquête n'étaient pas prévues par la Constitution. C'est l'ordonnance portant loi organique du 17 novembre 1958 complétée par différentes lois qui les a organisées. Désormais leur existence est prévue par l'article 51-2 de la Constitution, ce qui représente non seulement une consécration, mais aussi une garantie. C'est la loi qui détermine leurs règles d'organisation et de fonctionnement et c'est le règlement de chaque assemblée qui fixera leurs conditions de création.

Une première réforme importante est venue accroître les pouvoirs des commissions en 1991 (*loi du 20 juillet 1991* tendant à modifier l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958), enfin plus récemment la *loi du 14 juin 1996* a supprimé la distinction entre les commissions d'enquête et les commissions de contrôle.

1° Organisation

• Création

La création des commissions d'enquête doit répondre à des conditions de forme et de fond :

- Conditions de forme

Une proposition de résolution formulée par des parlementaires doit être déposée, elle est ensuite examinée par la commission permanente compétente sur le fond. C'est l'assemblée qui se prononce en définitive en séance publique.

Depuis le 1^{er} mars 2009, chaque président de groupe d'opposition ou de groupe minoritaire peut demander, une fois par session ordinaire, en Conférence des présidents, qu'un débat sur une proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête ait lieu. Cette demande de création d'une commission d'enquête peut être rejetée à la majorité des trois cinquièmes des membres de l'Assemblée (droit de tirage des présidents de groupe minoritaire et d'opposition).

- Conditions de fond

Elles sont précisées par l'ordonnance de 1958 d'abord en termes positifs puisque : « *Les commissions d'enquête sont formées pour recueillir des éléments d'information soit sur des faits déterminés, soit sur la gestion des services publics ou des entreprises nationales, en vue de soumettre leurs conclusions à l'assemblée qui les a créées.* » Art. I

Mais elles sont également exprimées en termes négatifs par le même texte puisque « *Il ne peut être créé de commission d'enquête sur des faits ayant donné lieu à des poursuites judiciaires et aussi longtemps que ces poursuites sont en cours. Si une commission a déjà été créée, sa mission prend fin dès l'ouverture d'une information judiciaire relative aux faits sur lesquels elle est chargée d'enquêter.* »

De plus, une commission d'enquête ayant le même objet qu'une mission d'information ou qu'une commission d'enquête antérieure, avant l'expiration d'un délai de douze mois est interdite.

• **Composition**

La fonction de président ou de rapporteur revient de droit à un député appartenant à un groupe d'opposition. Le bureau des commissions d'enquête comprend un président, trois vice-présidents et trois secrétaires. Les nominations ont lieu en s'efforçant de reproduire la configuration politique de l'Assemblée et d'assurer la représentation de toutes ses composantes. Leurs membres sont désignés à la proportionnelle des groupes.

2° Fonctionnement

Toute commission d'enquête doit rendre son rapport dans les 6 mois qui suivent sa création. Afin d'établir ce rapport, la commission dispose de pouvoirs d'investigation importants.

Toute personne convoquée par une commission est tenue de déférer à la convocation sous peine de sanction (amende voire emprisonnement). La commission peut également se faire communiquer toute pièce qu'elle estime nécessaire. Là encore, le refus opposé par la personne concernée peut entraîner des sanctions pénales. Enfin, le rapport de la commission est publié.

B - LE DEVELOPPEMENT DE PROCÉDES NOUVEAUX

a) Au sein des commissions permanentes

1° Les missions d'information

Elles peuvent être constituées à l'Assemblée nationale comme au Sénat. Elles doivent permettre aux commissions permanentes d'accroître leur information. Ces missions peuvent être communes à plusieurs commissions. Leurs travaux débouchent sur un rapport d'information. Elles ont connu un développement important en raison de leur souplesse de fonctionnement. Leur création n'implique pas, en effet, un vote en séance plénière de l'Assemblée ; de même aucun avis n'est à demander au garde des Sceaux quant aux poursuites judiciaires en cours. De plus, aucune contrainte n'existe quant au nombre de membres de la commission et de son bureau ; pas plus qu'il n'existe de délai, sauf *de facto* la fin de la législature, pour rendre son rapport ou se reconstituer sur le même sujet.

2° Les auditions

Les commissions permanentes peuvent convoquer des ministres ou de hauts fonctionnaires en vue de les auditionner.

b) Les résolutions

1° Les résolutions sur des questions européennes

L'article 88-4 de la Constitution permet aux assemblées parlementaires de voter des résolutions sur « *les projets ou propositions d'actes des Communautés européennes et de l'Union européenne* ».

Le gouvernement transmet donc au Parlement ces textes qui sont examinés par la délégation pour l'Union européenne devenue la commission chargée des affaires européennes. Elle peut rédiger une proposition de résolution qui sera examinée par la commission permanente compétente au fond.

La résolution adoptée par une commission permanente peut devenir définitive sauf si, dans les huit jours suivant la distribution de son rapport, une demande d'inscription à l'ordre du jour de la séance publique est présentée par le gouvernement, le président d'un groupe, d'une commission ou de la délégation.

2• Les autres résolutions

• Origine

La Constitution de 1958 n'avait pas prévu l'existence des résolutions et le Conseil constitutionnel a veillé, dans une décision du 17 juin 1959 portant sur le règlement de l'Assemblée nationale, à ce qu'elles ne soient pas remises en vigueur, au motif de ce que la responsabilité du gouvernement ne peut être mise en cause « *que dans les conditions et suivant les procédures fixées par les articles 49 et 50* » de la Constitution.

Cette interdiction des résolutions s'explique sans aucun doute par le fait qu'avant 1958, elles étaient un moyen détourné de mise en cause de la responsabilité du gouvernement. Mais cette situation a engendré des conséquences néfastes. Ne pouvant pas exprimer leurs prises de position politiques, les parlementaires ont détourné la loi de sa vocation normative entraînant, selon Pierre Mazeaud, « *la dégénérescence de la loi en instrument de la politique spectacle* » et c'est ainsi que de nombreuses lois dites « mémorielles » ont vu le jour, les unes reconnaissant le génocide arménien, les autres recommandant l'enseignement des aspects positifs de la colonisation etc.

Dans la mesure où les résolutions ont été réintroduites lors des révisions constitutionnelles des 25 juin 1992 et 25 janvier 1999 en ce qui concerne les questions européennes (article 88-4 de la Constitution), il était possible de généraliser le procédé et de ne plus le circonscrire à ce domaine, important certes, mais néanmoins étroit.

• Régime

Désormais l'article 34-1 de la Constitution autorise les assemblées à voter des résolutions. Mais elles ne peuvent avoir pour effet de mettre en cause la responsabilité du gouvernement, pas plus qu'elles ne peuvent contenir des injonctions à son égard.

La loi organique du 15 avril 2009 précise les conditions du dépôt de ces résolutions.

Ainsi, doivent-elles être signées par un ou plusieurs membres de l'assemblée et sont-elles déposées sur le bureau de l'assemblée. Ensuite, elles sont renvoyées à une commission, permanente ou spéciale, comme les propositions de loi, et transmises au Premier ministre qui peut ainsi vérifier que la résolution ne contient pas de dispositions interdites par la Constitution. L'inscription à l'ordre du jour de l'assemblée concernée ne pourra avoir lieu moins de huit jours après l'examen de la proposition de résolution en commission. Enfin, la loi organique fixe les modalités de discussion et de vote des propositions de résolution, en rappelant que les membres du gouvernement sont entendus à leur demande et en précisant que le texte mis aux voix est celui de la proposition de résolution initiale, qui ne peut pas être amendé mais peut être rectifié par ses signataires.

c) Les avis et vétos

1° En matière de nomination

L'article 13 de la Constitution tel qu'il a été modifié par la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 met en place une procédure de nomination d'un certain nombre d'emplois importants du point de vue de la garantie des droits et libertés ou de la vie économique et sociale de la Nation. C'est toujours le président de la République qui nomme, mais c'est après « *avis public de la commission permanente compétente de chaque assemblée* ». L'audition présente des avantages : elle contraint l'intéressé à définir sa vision des fonctions qui lui sont confiées et à fixer ses priorités stratégiques. Elle permet, par ailleurs, de donner des garanties de transparence et de compétence, puisque la perspective de l'audition place l'autorité de nomination dans l'obligation de présenter des candidats ayant les qualités requises. Si l'avis de la commission n'est que consultatif, celle-ci peut néanmoins empêcher la nomination en se prononçant à la majorité des trois cinquièmes. Ces cas seront sans doute assez rares et il n'en demeure pas moins que le Parlement dispose ainsi d'un pouvoir de contrôle renforcé.

2° En matière d'intervention militaire

L'article 35 de la Constitution donne également au Parlement de nouveaux moyens de contrôle qui peuvent aller jusqu'au veto. En effet, en cas d'intervention militaire, le Parlement doit être informé par le gouvernement dans les trois jours qui suivent l'intervention. Cette information pouvant être suivie d'un débat sans vote. Au-delà de quatre mois, l'autorisation de poursuivre doit être demandée au Parlement par le gouvernement. Le Parlement peut donc empêcher la poursuite des opérations.



d) Les débats

Sans que la Constitution le prévoie, des déclarations du gouvernement avec ou sans débat se sont multipliées ces dernières années, de même que des débats organisés à l'initiative des parlementaires ou des commissions. Ces débats permettent, non seulement l'information du Parlement mais aussi, comme leur nom l'indique, la discussion.

C'est pourquoi **leur reconnaissance par la Constitution et son nouvel article 50-1** représente un progrès d'autant plus important que ces débats pourront se tenir à l'initiative des groupes, et notamment des groupes d'opposition, qui pourraient se voir reconnaître un « droit de tirage minimum » par le futur statut de l'opposition. Mais l'intérêt de ce nouvel article 50-1 de la Constitution réside dans le fait que **ces débats pourront se terminer par un vote**, ce qui jusqu'alors était impossible. Certes ce vote, précise le texte, ne pourra pas engager la responsabilité politique du gouvernement, mais il y a là incontestablement un progrès important.