

## Le député contrôleur

---

Parallèlement à sa fonction législative, le député assume la fonction de contrôle de l'Exécutif. De l'aveu même de Francis De Hault De Pressensé, député sous la III<sup>e</sup> République, son rôle « *ne saurait être exclusivement législatif [car] si la représentation nationale n'est pas appelée à gouverner directement, elle a du moins pour mission principale de contrôler les actes du pouvoir exécutif. Il n'est pas de danger plus grand pour un peuple que de laisser périmer ou même affaiblir ce droit fondamental* »<sup>1105</sup>. Il ajoute : « *l'âme même du Gouvernement de la Nation, pour la Nation et par la Nation, c'est le contrôle, c'est la responsabilité, c'est la lumière...* »<sup>1106</sup>. Il faut souscrire aux propos de Francis De Pressensé et à sa métaphore de la lumière. Celle-ci permet en effet de mieux percevoir le sens du contrôle. Contrôler, c'est révéler, c'est mettre en lumière quelque chose pour quelqu'un. Aussi, pour le député, sa mission de contrôle revient à éclairer la Nation, qu'il est chargé de représenter, sur les agissements de son Gouvernement.

Pourtant, si le contrôle est l'essence même du régime parlementaire, à travers la faculté de renverser le Gouvernement, force est de reconnaître l'inanité de cet instrument depuis 1958. Elle s'explique par l'avènement du fait majoritaire et le mode de scrutin qui assurent la constitution d'une majorité claire pour soutenir un Gouvernement fort et stable.

Afin de renforcer l'efficacité du contrôle parlementaire, un contrôle plus large, relatif à la bonne exécution des lois ainsi qu'à l'évaluation des politiques publiques et au contrôle effectif des administrations, a été instauré. Suivant les recommandations du *Comité Balladur*<sup>1107</sup>, la mission de contrôle des parlementaires a été inscrite dans la Constitution. Depuis 2008, l'art. 24 dispose que « *le Parlement vote la loi. Il contrôle l'action du Gouvernement. Il évalue les politiques publiques* »<sup>1108</sup>. Pour mener à bien sa mission, le député dispose de moyens de

---

<sup>1105</sup> Prop. de résolution tendant à la modification de certains articles du règlement de la Chambre des députés, 9<sup>e</sup> Lég., 1907, Annexe n° 973, *Doc. parl. Ch. Dép.*, 23 mai 1907, p. 355.

<sup>1106</sup> *Ibid.*, p. 357.

<sup>1107</sup> COMITÉ BALLADUR, *op. cit.*, p. 53, « Proposition n° 41 ».

<sup>1108</sup> Notre étude se limitera au contrôle de l'action du Gouvernement. Pour un développement sur l'évaluation des politiques publiques, nous conseillerons la lecture de BEN YOUNES S., *Le contrôle parlementaire de l'action du Gouvernement*, Thèse, Aix-Marseille, 2016, pp. 434-541.

contrôle d'une grande diversité (**Section 1**). Toutefois, la nature même du régime politique de la V<sup>e</sup> République restreint l'élus dans sa mission de contrôle (**Section 2**).

## Section 1 - Un double contrôle exercé sur l'Exécutif

Depuis la période révolutionnaire, le pouvoir de contrôle appartient à la représentation nationale. On en trouve la première mention à l'art. 15 de la Déclaration de 1789 : « *la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration* ». Il en résulte un principe de responsabilité des agents du pouvoir.

Toutefois, la responsabilité qui pèse à cette époque sur les ministres est surtout une responsabilité de type pénal et budgétaire<sup>1109</sup>. Il faudra attendre l'instauration du régime parlementaire et la Monarchie de Juillet pour que la responsabilité politique vienne compléter la responsabilité pénale. Depuis lors, le député contrôle à la fois politiquement (§ 1) et judiciairement (§ 2) l'Exécutif.

### § 1 - Le contrôle politique du député

La littérature politique et juridique étant abondante<sup>1110</sup> sur ce sujet, on ne procèdera ici qu'à de simples rappels quant à la nature (A) et aux instruments principaux (B) de ce contrôle politique.

#### A - La nature du contrôle

Le contrôle politique procède du principe de responsabilité des agents du pouvoir issu de la Déclaration de 1789. Selon ce principe, « *toute personne investie d'un mandat électif lui conférant la qualité d'organe des pouvoirs publics est tenue, 1<sup>o</sup> de rendre compte de ses actes*

---

<sup>1109</sup> En atteste cet article 7 (Sect. IV) de la Constitution de 1791 : « *Les ministres sont tenus de présenter chaque année au Corps législatif, à l'ouverture de la session, l'aperçu des dépenses à faire dans leur département, de rendre compte de l'emploi des sommes qui y étaient destinées, et d'indiquer les abus qui auraient pu s'introduire dans les différentes parties du gouvernement* ».

<sup>1110</sup> Voir notamment les ouvrages de TÜRK P., *Le contrôle parlementaire en France*, LGDJ, coll. « Systèmes », 2011 ; HAVAS N., *La responsabilité ministérielle en France. Contribution à une approche historique des responsabilités politique et pénale des ministres de la Révolution de 1789 à la V<sup>e</sup> République*, Thèse, Caen, Dalloz, 2012 ; *La responsabilité des Gouvernants*, Pouvoirs (92), 2000 ; ACTES DU COLLOQUE DE TOULOUSE, *Constitution et Responsabilité*, Université de Toulouse I Capitole, 5 et 6 octobre 2007, Montchrestien, coll. « Grands colloques », 2009.

et, 2° d'en assumer les conséquences »<sup>1111</sup>. Dans le régime actuel, le contrôle politique du Gouvernement se matérialise par l'art. 20 C°, aux termes duquel le Gouvernement est responsable devant le Parlement. Il en découle une obligation pour le Gouvernement, celle de rendre compte de son action politique et administrative au député. Si le « Parlement » est ici visé, cette obligation ne vaut en réalité qu'à l'égard de l'Assemblée nationale (art. 49 et 50 C°). En conséquence, sur ce point, le régime de la V<sup>e</sup> poursuit l'œuvre entamée dès le début du XIX<sup>e</sup> siècle puisqu'il confie au député la mission traditionnelle de contrôle qui lui revient.

Le second aspect de ce contrôle réside dans la sanction de la responsabilité politique. Le régime parlementaire contraint en effet le Gouvernement à assumer les conséquences de sa politique, et l'oblige à se retirer si telle est la volonté de la représentation nationale. Ce que Joseph Barthélémy et Paul Duez résumaient ainsi : « *le Chef de l'État donne son existence au cabinet ; c'est le Parlement qui la lui conserve ou la lui retire. Le ministère est obligé de se retirer lorsqu'il n'a plus la confiance du Parlement. Cette obligation de se retirer est (...) [une] pièce essentielle du régime parlementaire, puisqu'elle assure la collaboration constante du Parlement et du Gouvernement* »<sup>1112</sup>.

Au fond, le contrôle politique apparaît comme une exigence du système représentatif. Louis Marin, député de la III<sup>e</sup> République, confirme ce point de vue en ces termes : « *Le droit de contrôle sur les actes du pouvoir exécutif est une mission essentielle de la représentation nationale. Celle-ci n'est pas appelée à gouverner directement par elle-même, mais elle a le devoir de surveiller jour par jour l'application des principes politiques auxquels elle a donné sa confiance. En droit, ce contrôle parlementaire est une nécessité sans laquelle la souveraineté nationale n'existerait pas* »<sup>1113</sup>.

## B - Les instruments du contrôle

Divers instruments traduisent dans notre régime représentatif cette nécessité du « devoir de surveillance » politique évoquée par Louis Marin. Parmi eux, relevons notamment la mise en jeu de la responsabilité ministérielle, les commissions permanentes ou d'enquête, les

---

<sup>1111</sup> AVRIL P., « Pouvoir et responsabilité », in *Mélanges offerts à Georges Burdeau : Le Pouvoir*, LGDJ, 1977, p. 11.

<sup>1112</sup> BARTHÉLÉMY J. et DUEZ P., *op. cit.*, p. 705.

<sup>1113</sup> MARIN L., « Rapport fait au nom de la commission du règlement chargée d'examiner la proposition de résolution de Francis De Pressencé tendant à la modification de certains articles du règlement de la Chambre des députés », 9<sup>e</sup> Lég., 1909, Annexe n° 2486, *Doc. parl. Ch. Dép.*, 17 mai 1909, p. 1107.

questions aux ministres. Il est d'ailleurs intéressant de remarquer que leur existence – à défaut de leur mise en œuvre – n'a guère évolué depuis leur apparition sous la Restauration et la Monarchie de Juillet. Donnons quelques indications sur chacun de ces instruments.

### *La mise en jeu de la responsabilité ministérielle.*

Selon le texte de 1958 et son art. 49, trois possibilités s'offrent au député pour mettre en cause le Gouvernement. Il s'agit en réalité de trois procédures distinctes, mais semblables dans leur effet. Deux d'entre elles sont d'initiative gouvernementale : c'est le Gouvernement qui engage sa responsabilité sur son programme ou sa déclaration de politique générale (al. 1), ou sur un texte (al. 3). Pour l'autre, ce sont les députés qui prennent l'initiative : on parle alors de motion de censure spontanée (al. 2). Voilà donc trois mécanismes qui permettent de mettre en cause la responsabilité ministérielle.

Toutefois, leur efficacité est à relativiser. Si le député peut renverser le Gouvernement selon les dispositions de l'art. 49, cela reste théorique. En effet, l'angle institutionnel pris par la V<sup>e</sup> République – le parlementarisme rationalisé et le fait majoritaire – contraint fortement le député en la matière. La mise en cause du Gouvernement par cet instrument ne constitue donc plus, comme ce fut le cas sous les III<sup>e</sup> et IV<sup>e</sup> Républiques, l'expression la plus « visible » du contrôle politique en régime parlementaire.

### *Les commissions parlementaires.*

1 – Les commissions permanentes ont toujours joué un rôle prépondérant dans le contrôle de l'Exécutif. Mais, le système actuel est sans commune mesure avec le système existant sous les précédentes Républiques. En effet, l'art. 15 C<sup>o</sup> 1946 permettait à l'Assemblée de jouir d'une liberté totale d'auto-organisation. C'est à elle qu'il incombait de fixer le nombre, la composition et la compétence des commissions. Or, la pratique parlementaire a perverti cette liberté et occasionné de grandes instabilités ministérielles. Les commissions, par leur nombre et leur spécialisation, étaient devenues un puissant instrument de contrôle permettant au député « *un contrôle exhaustif et tatillon des textes gouvernementaux* »<sup>1114</sup>. Seulement, « *elles avaient*

---

<sup>1114</sup> DENQUIN J.-M., 1958 : *La genèse de la V<sup>e</sup> République*, PUF, coll. « Politique d'aujourd'hui », 1988, p. 353.

*tendance à se constituer en contre-ministères [et] le président de la commission, personnage considérable, se voyait fort bien remplacer le ministre en titre »<sup>1115</sup>.*

Pour éviter à nouveau ces instabilités, le constituant de 1958 a strictement limité le nombre et les missions des commissions permanentes, contraignant ainsi le député dans l'exercice de son contrôle. Depuis lors, il est admis que les commissions n'ont « *qu'un rôle d'information pour permettre à l'Assemblée d'exercer, pendant les sessions ordinaires et extraordinaires, son contrôle sur la politique du Gouvernement dans les conditions prévues par la Constitution* »<sup>1116</sup>.

Depuis 2008, la mission de contrôle est reconnue et consacrée dans la Constitution, l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 et le RAN. Elle recouvre à la fois l'action du Gouvernement et de son administration, la mise en application des lois (art. 145-7 RAN), le contrôle budgétaire et financier (art. 146 à 146-1 RAN), l'évaluation des politiques publiques (art. 146-2 à 146-7 RAN), le contrôle des nominations aux emplois ou fonctions les plus importantes (art. 29-1 RAN). C'est dans ce cadre que le député peut alerter le Gouvernement sur les effets de certaines politiques et proposer des aménagements. C'est dans ce cadre également qu'il peut, après avoir auditionné le candidat pressenti en toute transparence, s'opposer à une nomination relevant du Président de la République.

2 – Les Chambres procèdent aussi à des enquêtes<sup>1117</sup>. « *La pratique de l'enquête dans notre pays, note Pierre Mourgue, est relativement récente. Si l'on prend le mot "enquête parlementaire" dans le sens que nous lui donnons aujourd'hui, elle n'existe en France que depuis les dernières années de la Restauration, et même ce droit des Chambres ne trouve un exercice fréquent que sous la Monarchie de Juillet* »<sup>1118</sup>. Depuis 1832 et l'affaire du « déficit

---

<sup>1115</sup> *Ibid.*

<sup>1116</sup> Décision n° 59-2 DC du 24 juin 1959 ; Art. 145 RAN.

<sup>1117</sup> Voir nota. MICHON L., *Des enquêtes parlementaires. Études de législation comparée*, Thèse, Paris, Arthur Rousseau, 1890 ; DEGOMMIER R., *Les enquêtes parlementaires*, Thèse, Paris, Typographie Morris Père et Fils, 1899 ; BEAUCHAMP L., *Les commissions d'enquêtes parlementaires*, Thèse, Poitiers, Impr. Y. Cadoret, 1901 ; MOURGUE P., *Les enquêtes parlementaires*, Thèse, Montpellier, Impr. Serre et Roumégous, 1903 ; ARNITZ R., *Les enquêtes parlementaires d'ordre politique*, Thèse, Paris, Édouard Duchemin, 1917 ; BÉGOUIN P., *Les commissions d'enquête parlementaire*, Thèse, Paris, Domat-Montchrestien - F. Loviton, 1931 ; BILGER STREET H., *Le contrôle parlementaire en France et en Grande-Bretagne. Étude comparée des procédures de contrôle de la Chambre des Communes et de l'Assemblée nationale*, Thèse, Paris I, 2000 ; MIGNON-MARTINEZ C., *Les commissions d'enquête parlementaire sous la V<sup>e</sup> République*, Thèse, Reims, 2002.

<sup>1118</sup> MOURGUE P., *op. cit.*, p. 6.

Kesner »<sup>1119</sup>, la pratique de l'enquête jusqu'alors coutumière s'est démocratisée<sup>1120</sup>, jusqu'à recevoir une valeur constitutionnelle (art. 51-2 C°)<sup>1121</sup> en 2008.

Ce droit d'enquête consiste, selon Eugène Pierre, en un ensemble d'« *investigations auxquelles une Assemblée procède elle-même par l'intermédiaire des membres qu'elle a désignés avec un mandat déterminé* »<sup>1122</sup>. L'enquête est encore, d'après Joseph Barthélémy et Paul Duez, « *la procédure employée par une Chambre qui confie à une commission le soin de la renseigner en effectuant des vérifications ou en réunissant des éléments d'information* »<sup>1123</sup>. Elle vise à « *connaître la marche de l'administration, les actes des ministres dans les rapports entre les lois et les services publics, la conduite des députés eux-mêmes dans les choses étroitement liées à la gestion de l'État* »<sup>1124</sup>. C'est du moins la présentation qu'en donnait le vicomte Combes De Lestrade à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle. Quelques années plus tard, Louis Beauchamp la résumera à « *une surveillance sur les actes du Gouvernement* »<sup>1125</sup>.

De manière générale, les demandes d'enquête permettent à un parlementaire d'attirer l'attention des assemblées, du Gouvernement, de la presse et de l'opinion, sur des faits d'intérêt national, sur la gestion d'un service ou d'une entreprise publique, qui ne font pas l'objet de poursuites pénales. À travers elles, il est à la recherche d'information « *en vue d'une mise en jeu éventuelle de la responsabilité politique et peut-être même, de la responsabilité pénale* »<sup>1126</sup> d'un membre du Gouvernement.

Le meilleur exemple attestant de ce contrôle sous la 14<sup>e</sup> législature est la création de la *Commission d'enquête relative aux éventuels dysfonctionnements dans l'action du Gouvernement et des services de l'État, notamment ceux des ministères de l'Économie et des Finances, de l'Intérieur et de la Justice, entre le 4 décembre 2012 et le 2 avril 2013, dans la gestion d'une affaire qui a conduit à la démission d'un membre du Gouvernement*, suite aux révélations de « l'affaire Cahuzac », même si l'opposition UMP a dénoncé une « véritable

<sup>1119</sup> ARNITZ R., *op. cit.*, pp. 48-60.

<sup>1120</sup> Pour une étude historique sur les différentes enquêtes parlementaires d'ordre politique, voir ARNITZ R., *op. cit.*, pp. 23-213.

<sup>1121</sup> Cette constitutionnalisation avait déjà été suggérée par le *Comité Vedel* (Rapport VEDEL, *op. cit.*, § 26, p. 2546).

<sup>1122</sup> PIERRE E., *op. cit.*, § 584, p. 597.

<sup>1123</sup> BARTHÉLÉMY J. et DUEZ P., *op. cit.*, p. 694.

<sup>1124</sup> Vicomte COMBES DE LESTRADE G., « Les enquêtes sous le régime parlementaire », *RPP*, Tome xv, 1898, p. 618.

<sup>1125</sup> BEAUCHAMP L., *op. cit.*, p. 1.

<sup>1126</sup> BARTHÉLÉMY J. et DUEZ P., *op. cit.*, p. 695.

*mascarade visant à dédouaner le Gouvernement, qui humilie le Parlement, car cette commission n'avait d'enquête que le nom* »<sup>1127</sup>. L'usage de ce droit par le député peut donc s'avérer compromettant pour l'Exécutif, même si la composition à la proportionnelle des groupes et le fait majoritaire lui assurent une certaine immunité. D'ailleurs, le rapporteur socialiste Alain Claeys n'a conclu à aucun dysfonctionnement majeur de l'État<sup>1128</sup>.

La reconnaissance constitutionnelle des missions de contrôle et d'évaluation, et pour l'exercice de celles-ci des commissions d'enquête, doit être saluée. Il s'agit là d'une innovation importante qui clarifie le rôle du député dans le système représentatif français. Comme le juge Philippe Houillon (UMP), « *en introduisant un article 51-2, le constituant a tenu à inscrire cet instrument de contrôle dans le titre consacré aux rapports entre le Parlement et le Gouvernement, vraisemblablement pour mieux souligner le lien qui doit unir le travail de contrôle et le travail législatif. Il ne s'agit pas là d'une innovation à proprement parler, mais cette "constitutionnalisation" du rôle des commissions d'enquête marque une volonté de faire du contrôle parlementaire un instrument d'évaluation pouvant déboucher sur un travail législatif* »<sup>1129</sup>. En ce sens, la révélation de cette affaire a conduit l'Exécutif à annoncer une série de mesures pour moraliser la vie politique que le Parlement a adoptée.

3 – Un second exemple atteste de ce contrôle politique et du lien qui unit le travail de contrôle et le travail législatif. Il faut ici évoquer les attentats du 13 novembre 2015 en plein Paris qui ont eu un impact significatif sur le député et son travail en commission. Dans ce contexte d'insécurité, le législateur a institué le Parlement comme autorité de contrôle de l'action gouvernementale pendant toute la période d'état d'urgence. À l'initiative de Jean-Jacques Urvoas (SRC), la loi du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence a donc été modifiée comme suit : « *L'Assemblée nationale et le Sénat sont informés sans délai des mesures prises par le Gouvernement pendant l'état d'urgence. Ils peuvent requérir toute information complémentaire dans le cadre du contrôle et de l'évaluation de ces mesures* »<sup>1130</sup>. Pour son prolongement, six mois plus tard, elle sera complétée de cette mention : « *...Les autorités*

---

<sup>1127</sup> GROUPE UMP DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE, Communiqué de presse - « L'UMP refuse avec fracas d'approuver le rapport parlementaire sur "l'affaire Cahuzac" », 9 octobre 2013.

<sup>1128</sup> Rapport CLAEYS, 14<sup>e</sup> Lég., n° 1408, *Ass. Nat.*, 8 octobre 2013, pp. 93-96.

<sup>1129</sup> HOULLON P., « Le contrôle extraordinaire du Parlement », *Pouvoirs* (134), 2010, p. 65.

<sup>1130</sup> Loi n° 2015-1501 du 20 novembre 2015 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et renforçant l'efficacité de ses dispositions, *JORF* du 21 novembre 2015, p. 21665.



administratives leur transmettent sans délai copie de tous les actes qu'elles prennent en application de la présente loi... »<sup>1131</sup>.

L'objectif poursuivi, qualifié d'« ambitieux et inédit »<sup>1132</sup> par son auteur, était « d'évaluer l'application de l'état d'urgence en délivrant une analyse technique et statistique, complète ainsi qu'objective des procédures mises en œuvre. Notre but étant qualitatif et pas seulement quantitatif, nous allons tenter d'évaluer les bénéfices retirés de ces mesures exceptionnelles en termes de sécurité publique, de procédures judiciaires et de collecte de renseignements. Cela nous amènera, le cas échéant, à adresser au Gouvernement des préconisations dans le but, soit de conforter l'efficacité du dispositif, soit de mieux garantir les libertés individuelles et collectives »<sup>1133</sup>.

Pour son application, l'Assemblée nationale<sup>1134</sup> a été amenée à utiliser pour la première fois depuis 1958 un article de l'ord. du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires<sup>1135</sup>. Cet art. 5 *ter* de l'ordonnance permet à une commission permanente de se doter, en plus de ses pouvoirs traditionnels, et pour un temps déterminé, des prérogatives attribuées aux commissions d'enquête. Il est important de préciser que, durant cette période, la commission permanente ne devient pas une commission d'enquête, mais elle se donne les pouvoirs d'une commission d'enquête. En pratique, la commission des lois a disposé de moyens d'action renforcés pendant trois mois. Tout d'abord, des pouvoirs de contraintes : toute personne dont elle a jugé l'audition utile a été tenue de déférer à la convocation de la commission. Mais aussi des pouvoirs d'enquête afin de pouvoir mener des investigations sur pièces et sur place. Ainsi, les commissaires se sont vu communiquer tous les documents de service du Ministère de l'Intérieur, le détail des opérations, leur quantité et leur qualité. Ils ont pu « savoir, connaître, interroger, pour évaluer »<sup>1136</sup>, donc contrôler en temps réel et non, comme d'ordinaire, contrôler *a posteriori*.

---

<sup>1131</sup> Loi n° 2016-987 du 21 juillet 2016 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et portant mesures de renforcement de la lutte antiterroriste, *JORF* du 22 juillet 2016.

<sup>1132</sup> Site internet de Jean-Jacques Urvoas, « Un contrôle parlementaire ambitieux et inédit des mesures prises pendant l'état d'urgence », 2 décembre 2015.

<sup>1133</sup> Ass. Nat., séance de la commission des lois du 2 décembre 2015, *Compte rendu* n° 20, p. 8.

<sup>1134</sup> Pour sa part, le Sénat a simplement institué, le 25 novembre 2015, un comité de suivi de l'état d'urgence, et désigné un rapporteur spécial.

<sup>1135</sup> Ass. Nat., *Compte rendu* n° 20, *op. cit.*, p. 9 ; « Contrôle de l'état d'urgence : le Président de la commission des lois veut des pouvoirs d'enquête », *LCP.fr*, 2 décembre 2015.

<sup>1136</sup> Ass. Nat., *Compte rendu* n° 20, *op. cit.*, p. 17.



Les députés de tous bords ont accueilli positivement ce contrôle<sup>1137</sup>. Il est même « normal » pour eux d'en connaître. « *C'est normal*, affirma Bruno Le Maire (UMP), *que le Parlement contrôle la mise en œuvre de l'état d'urgence. Je crois que c'est à nous d'être très vigilants pour qu'il n'y ait absolument aucun débordement et que chaque perquisition corresponde bien à des besoins de sécurité. (...) C'est notre rôle de parlementaire d'être vigilant* »<sup>1138</sup>. Jean-Christophe Lagarde (UDI) y a vu, pour sa part, un moyen pour le Gouvernement de se protéger de l'action de ses services. Pour lui, ce contrôle « *ne correspond pas à la culture parlementaire française depuis 1958 et, de ce point de vue, le fait de donner au Parlement les capacités réelles de contrôler les pouvoirs qu'il a confiés au pouvoir exécutif représente une évolution très favorable et nécessaire, qu'il s'agisse de l'état d'urgence ou d'autres questions. En outre, c'est une excellente manière de protéger l'exécutif contre ses propres services, qui peuvent parfois prendre des initiatives malheureuses susceptibles de mettre tel ou tel ministre en difficulté. Par nature, le contrôle accentue la vigilance des autorités à l'égard de la pertinence des mesures qu'elles prennent* »<sup>1139</sup>.

Toutefois, quelques voix se sont élevées contre ce contrôle parlementaire. Dans une tribune publiée sur le site du *Monde*, Pouria Amirshahi (SRC) dénonça l'absence de « *contrôle démocratique véritable* »<sup>1140</sup>. Il fut rejoint par l'eurodéputé (PPE) et ancien ministre de l'intérieur Brice Hortefeux qui affirma que le contrôle constant n'était pas la priorité : « *Il y aura un contrôle a posteriori, bien sûr. Mais je crois qu'il faut hiérarchiser les dangers et les risques. Aujourd'hui, la menace majeure ne pèse pas sur les libertés individuelles ; la menace majeure c'est la menace terroriste. Donc, dans la hiérarchie des menaces, nous devons tout mettre en œuvre et utiliser tous les moyens pour lutter contre le terrorisme et les menaces que fait peser l'"État islamique" sur notre pays. Je suis favorable aux mesures qui ont été prises en matière d'état d'urgence. Maintenant, qu'il y ait un contrôle de l'ensemble du Parlement, je n'y suis pas favorable, car il y a une clause de confidentialité* »<sup>1141</sup>.

<sup>1137</sup> Voir la discussion générale in Ass. Nat., séance unique du 19 novembre 2015, pp. 9581-9594.

<sup>1138</sup> Extrait de l'émission « Politique matin », LCP, 3 décembre 2015, 12 min 16 : <[www.lcp.fr/emissions/politique-matin/271025-la-matinale-du-jeudi-3-decembre-2015](http://www.lcp.fr/emissions/politique-matin/271025-la-matinale-du-jeudi-3-decembre-2015)>.

<sup>1139</sup> Ass. Nat., Compte rendu n° 20, *op. cit.*, p. 13.

<sup>1140</sup> « Pourquoi je voterai contre la prolongation à 3 mois d'un état d'urgence », *LeMonde.fr*, 19 novembre 2015.

<sup>1141</sup> Extrait de l'émission « Politique matin », LCP, 30 novembre 2015, 38 min 30 : <[www.lcp.fr/emissions/politique-matin/271022-la-matinale-du-lundi-30-novembre-2015](http://www.lcp.fr/emissions/politique-matin/271022-la-matinale-du-lundi-30-novembre-2015)>.

Malgré ces réticences (très minoritaires), force est de reconnaître que le résultat est positif. En effet, ce mécanisme de contrôle a marqué une nouvelle étape pour le député contrôleur. En s'appropriant ainsi le droit de contrôler les mesures prises par le Gouvernement durant toute la durée de l'état d'urgence, il a montré, par la pertinence de cet outil, sa volonté d'accroître ses moyens de contrôle ainsi que le niveau qualitatif de celui-ci. En somme, par l'usage inédit de cette disposition sous la V<sup>e</sup> République, le Parlement a œuvré à rendre plus « visible » le contrôle politique des commissions parlementaires. Par lui, il a en partie œuvré à sa propre revalorisation.

### *Les questions.*

La question est « *le droit appartenant à tout membre de l'une ou de l'autre Chambre de demander à un ministre des renseignements sur les faits relatifs soit à la politique, soit à l'administration* »<sup>1142</sup>. Autrement dit, il s'agit d'une procédure par laquelle un député demande à un ministre des renseignements ou explications sur un acte de sa compétence<sup>1143</sup>. Il en ressort plusieurs éléments : 1°) la question est un outil au service du parlementaire, 2°) exercée à l'encontre du Gouvernement, 3°) dans le but d'obtenir des renseignements ou des explications sur les affaires conduites par lui. Dès lors, les questions constituent un moyen d'information directe pour le député du fait de ce dialogue avec le ministre compétent. De ce véritable échange qui s'instaure entre le questionneur et le ministre va naître « *un contrôle minutieux sur l'action administrative* »<sup>1144</sup>.

Les questions constituent l'instrument de contrôle le plus ancien. Michel Ameller relève en effet que « *c'est un trait caractéristique de notre Droit public, depuis 1791, que toutes les fois que les Ministres ont accès au Parlement, les membres des Assemblées ont le droit de les interroger* »<sup>1145</sup>. La procédure orale étant d'essence parlementaire, c'est donc tout naturellement que ce droit s'est matérialisé par les questions orales. Michel Ameller poursuit : « *ainsi, les questions orales ont-elles fait leur apparition dans les institutions françaises dès que le régime*

---

<sup>1142</sup> DUBUC J., *La question et l'interpellation*, Thèse, Paris, A. Pedone, 1909, pp. 12-13.

<sup>1143</sup> PRÉLOT M., *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Dalloz, coll. « Précis Dalloz », 3<sup>e</sup> éd., 1963, § 568, p. 773 ; AMELLER M., *Les questions, instrument du contrôle parlementaire*, Thèse, Paris, LGDJ, 1964, p. 9 ; BARTHÉLÉMY J. et DUEZ P., *op. cit.*, p. 698.

<sup>1144</sup> LIDDERDALE D.W.S., *Le Parlement français*, Armand Colin, coll. « Cahiers de la Fondation Nationale des Sciences Politiques » (54), 1954, p. 257.

<sup>1145</sup> AMELLER M., *op. cit.*, p. 114.

*représentatif a été instauré. Il faut bien se garder de les lier au régime parlementaire proprement dit, car elles n'ont pas pour objet de mettre en cause l'existence du Gouvernement. Les questions orales visent à obtenir des renseignements. D'une façon pratique, elles résultent donc tout simplement de la confrontation, au sein d'une Assemblée, des représentants élus qui les posent et des membres du Gouvernement qui sont susceptibles d'y répondre. Leur existence a été de la sorte liée au droit d'entrée des Ministres dans les Assemblées »<sup>1146</sup>.*

Ce n'est que bien plus tardivement que les questions écrites<sup>1147</sup> ont fait leur apparition. S'inspirant de l'exemple britannique, Francis De Pressensé proposa le 23 mai 1907 de modifier le règlement afin de permettre au député de pouvoir poser des questions écrites au Gouvernement. Son but, clairement identifié dans l'exposé des motifs de sa proposition, visait principalement les sujets intéressant les affaires étrangères. En reprochant à ses collègues leur « *dédaigneuse indifférence pour les problèmes de politique extérieure* »<sup>1148</sup>, il cherchait à éveiller leur curiosité et accroître le contrôle parlementaire dans la direction de la politique étrangère et de défense, « *attribut naturel de l'exécutif* »<sup>1149 1150</sup>. Pour lui, le député « *ne se doute de l'importance vitale de ces choses lointaines que le jour où [il] s'éveille au bord de l'abîme qu'un avertissement opportun lui aurait permis d'apercevoir et d'éviter. (...) Chez nous, grâce à l'absence de fait d'une surveillance parlementaire effective, un ministre, qu'une compétence incontestable n'a pas toujours porté à la tête de nos relations extérieures, jouit, en fait, dans le train quotidien des affaires, d'une puissance presque illimitée. (...) [R]ien ne l'empêche de jouer, sur le thème donné, les variations qui lui plaisent* »<sup>1151</sup>. Sur le rapport de Louis Marin<sup>1152</sup>, la Chambre vota, le 30 juin 1909, la proposition de résolution suivante : « *Tout député peut poser à un ministre des questions, écrites ou orales* ». Aujourd'hui encore, le RAN en son art. 135 al. 1 prévoit cet échange de vues.

---

<sup>1146</sup> *Ibid.*

<sup>1147</sup> *Ibid.*, pp. 21-112.

<sup>1148</sup> Prop. de résolution, Annexe n° 973, *préc.*, p. 356.

<sup>1149</sup> BARTHÉLÉMY J., *Démocratie et politique étrangère*, Félix Alcan, 1917, p. 90.

<sup>1150</sup> En matière de politique étrangère et de défense, les assemblées n'ont qu'un pouvoir d'entérinement. Aussi, le contrôle parlementaire s'exerce *a posteriori* au sein de la commission des affaires étrangères, de celle de la défense, parfois de commission d'enquête, par les questions des députés, les missions d'information ou les auditions des ministres. Depuis 2008, sur proposition du Comité Balladur (« COMITÉ BALLADUR, *op. cit.*, p. 62, « Proposition n° 53 »), l'art. 35 C° prévoit que le Parlement est informé de toute intervention des forces armées à l'étranger, au plus tard trois jours après le début de l'intervention. Lorsque la durée d'une intervention excède quatre mois, sa prolongation doit faire l'objet d'une autorisation expresse du Parlement.

<sup>1151</sup> Prop. de résolution, Annexe n° 973, *préc.*, p. 356.

<sup>1152</sup> Rapport MARIN, Annexe n° 2486, *op. cit.*

Par sa simplicité, la procédure des questions écrites est très appréciée du député. Les relevés statistiques de l'Assemblée nationale témoignent de cet attrait (*Tableau 4, infra*).

*Tableau 4 : Nombre de questions écrites par législature à l'Assemblée nationale*

X <sup>e</sup> Lég. 1993-1997	XI <sup>e</sup> Lég. 1997-2002	XII <sup>e</sup> Lég. 2002-2007	XIII <sup>e</sup> Lég. 2007-2012	XIV <sup>e</sup> Lég. 2012-2017*	XV <sup>e</sup> Lég. 21 juin 2017 31 oct. 2018
51.165	76.174	123.418	131.194	104.144	13.927

\* À compter du 1<sup>er</sup> octobre 2015, le quota par député a été instauré. Il a été fixé à 52 questions écrites pour les sessions 2015-2016 et 2018-2019, et à 39 questions pour la session 2016-2017 (du 20 octobre 2016 au 20 juin 2017).

*Source : Assemblée nationale.*

Cependant, elle a occasionné une inflation du nombre de questions écrites et il s'est ensuivi une augmentation des délais de réponse du Gouvernement. Ainsi, le taux de réponse depuis le début de la 14<sup>e</sup> législature s'élève à 78 % en septembre 2016, et le délai de réponse s'établit à 101 jours<sup>1153</sup>. Durant la période allant du 21 juin 2017 au 18 septembre 2018, le Gouvernement a répondu à 7.408 questions écrites sur 12.105 déposées (soit 61,2 %). Près de la moitié de ces réponses ont été communiquées dans un délai de deux mois. Cela étant, plus de 4.000 questions sont en attente de réponse<sup>1154</sup>.

Un même constat s'impose pour les « questions signalées ». Cette procédure, née en 1994 et consacrée en 2009 à l'art. 135 RAN, invite les présidents de groupe à signaler certaines questions écrites restées sans réponse depuis plus de deux mois ; le Gouvernement étant tenu de répondre dans un délai maximum de dix jours. Or, entre juin 2012 et septembre 2015, sur les 3.285 questions écrites signalées, seules 866, soit 26 %, avaient obtenu une réponse dans le délai de dix jours.

<sup>1153</sup> Réponse à la Question écrite n° 99052 du 20 septembre 2016, *JORF Ass. Nat.* du 27 septembre 2016, p. 8894.

<sup>1154</sup> Ass. Nat., 1<sup>ère</sup> séance du 18 septembre 2018, p. 8858.

## § 2 - Le « contrôle judiciaire » du « député-juge »

Ignorée de l'opinion, cette compétence ancienne (A) n'est pourtant pas anodine. Elle permet au parlementaire de mettre en jeu la responsabilité pénale des membres du Gouvernement (B).

### A - La justification de la « compétence judiciaire » du député

L'association des termes « député » et « juge » semble à première vue incompatible. Comment, en effet, concilier sous le même vocable « député », créateur de la loi, et « juge », chargé de l'appliquer ? Comment concilier politique et justice ? La question est d'autant plus légitime qu'il apparaît que ce terme entre en contradiction avec l'un des principes essentiels posé par la Déclaration de 1789. « *Toute société, prévoit son art. 16, dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de constitution* ». Le principe de séparation des pouvoirs entache donc la combinaison de ces deux mots pour cause de mélange des genres. Et cependant, depuis 1789, le député se trouve être un acteur d'une juridiction spéciale.

L'histoire institutionnelle révèle que toutes les constitutions ont prévu l'existence d'une juridiction politique chargée de connaître et juger de la responsabilité criminelle de nos gouvernants<sup>1155</sup>. Toutes donnent en réalité corps à une revendication ancienne contre l'arbitraire, mainte fois renouvelée sous l'Ancien Régime. Dans ses *Cahiers des États Généraux en 1789 et la législation criminelle*<sup>1156</sup>, Albert Desjardins retrace cela : « *la haine des ministres était presque aussi ancienne que l'amour du Roi* »<sup>1157</sup>, car ils « *paraissaient des instruments*

---

<sup>1155</sup> Voir nota. LAIR A-É., *Des Hautes Cours Politiques en France et à l'étranger et de la mise en accusation du Président de la République et des ministres*, Ernest Thorin, 1889 ; MUEL L., *Précis historique des Assemblées parlementaires et des Hautes Cours de Justice en France de 1789 à 1895, d'après les documents officiels*, Guillaumin-A. Pedone, 1896 ; FERSTEL L., *Histoire de la responsabilité criminelle des ministres en France depuis 1789 jusqu'à nos jours*, Société Française d'Éditions d'Art-Louis Henry May, 1899 ; JAMIN G., *Des Hautes Cours de Justice sous la Révolution*, Thèse, Paris, Impr. Henri Jouve, 1908 ; BOIZART É., *Étude sur la Haute Cour de Justice, instituée par la Constitution de 1848*, Thèse, Paris, Bonvalon-Jouve, 1907 ; CHASTEL A., *De la Haute Cour de Justice suivant la législation et la Constitution françaises actuelles*, Thèse, Paris, V. Giard et E. Brière, 1909 ; LINDON R. et AMSON D., *La Haute Cour 1789-1987*, PUF, coll. « Politique d'aujourd'hui », 1987. – Pour un résumé historique de l'indication chronologique des hautes juridictions politiques de 1790 à 1852, voir la Note (1) sous le Sénatus-Consulte *relatif à la compétence de la Haute Cour de Justice* du 4 juin 1858, S. 1858.III.169 ; voir aussi « Les Hautes Cours de Justice françaises depuis 1789 », in DAILLY E., HAENEL H. et JOLIBOIS C., « Rapport sur le projet de loi constitutionnelle portant révision de la Constitution », n° 316, *Sénat*, 19 mai 1993, p. V.5.

<sup>1156</sup> DESJARDINS A., *Les Cahiers des États Généraux en 1789 et la législation criminelle*, A. Durand et Pedone-Daurel, 1883, pp. 155-188.

<sup>1157</sup> *Ibid.*, p. 155.

*d'oppression et devenaient des objets de haine. (...) Qu'il s'agit de la liberté individuelle, du service militaire, du recouvrement des taxes, on se plaignait toujours et partout d'être livré à l'arbitraire. C'était aux ministres qu'on reprochait cet arbitraire, qu'on imputait toujours le mal, ce n'était pas au Roi »<sup>1158</sup>. Pour le sénateur Félix Barthe, cela repose aussi sur l'une des bases de notre droit public, à savoir que « les lois sont obligatoires pour tous, et que leur violation par ceux-là mêmes qui sont placés le plus haut trouverait une répression et des juges »<sup>1159</sup>. Mais encore sur la dignité de la fonction occupée. « Le caractère public, poursuit-il, dont [les ministres] étaient revêtus, le respect et le prestige dont [l'Empire] voulait que leurs fonctions fussent entourées, la grandeur de l'émotion occasionnée par un procès criminel intenté à de tels personnages, la nécessité d'une bonne justice, le déterminèrent à créer une Haute Cour de Justice »<sup>1160</sup>. En conséquence, le sentiment de détestation envers les ministres, l'idée que toute personne est l'égale de l'autre devant la loi, et la dignité de la fonction sont autant d'éléments qui, au lendemain de la Révolution, ont amené le pouvoir souverain à consacrer, d'une part, la responsabilité judiciaire des gouvernants, et à justifier, d'autre part, l'existence d'une juridiction d'exception pour les juger : la Haute Cour<sup>1161</sup>.*

En quoi consiste cette responsabilité criminelle ? « Devenu une sorte de bouc émissaire, responsable de tous les maux, coupable de tous les crimes »<sup>1162</sup>, le pouvoir ministériel se trouve judiciairement responsable pour des considérations les plus graves. Quel que fût le régime, il a toujours été question de réprimer le plus largement possible les atteintes portées à l'égard de la Nation et du peuple. En atteste la déclaration de l'Assemblée nationale qui, la première, à l'été 1789, dispose que « les ministres et les agents civils et militaires de l'autorité sont responsables de toute entreprise contraire aux droits de la nation et aux décrets de l'Assemblée »<sup>1163</sup>. Toutes les Constitutions suivantes viseront les crimes contre la sûreté intérieure et extérieure de l'État ou la haute trahison du Président de la République et ses ministres.

À qui cette compétence a-t-elle été confiée ? L'histoire montre que la haute juridiction a tantôt été confiée à un tribunal mixte, composé de magistrats professionnels et de jurés

---

<sup>1158</sup> *Ibid.*, p. 159.

<sup>1159</sup> BARTHE F., « Rapport fait au nom de la Commission chargée d'examiner le projet de sénatus-consulte relatif à la compétence de la Haute Cour », *Sénat*, 4 juin 1858, in S. 1858.III.170.

<sup>1160</sup> *Ibid.*, p. 171.

<sup>1161</sup> De la Constitution de 1791 à nos jours, se sont succédé : Haute Cour nationale (1790), Haute Cour de Justice (an III ; 1848 ; 1852 : 1875 ; 1946 ; 1958), Haute Cour (an VIII ; 1958 [depuis 2008]), Haute Cour impériale (an XII), Cour des Pairs (1814 et 1830).

<sup>1162</sup> LAIR A-É., *op. cit.*, p. 122.

<sup>1163</sup> *Le Moniteur Universel*, 13 juillet 1789.

politiques, tantôt à la Chambre Haute du Parlement formée en Haute Cour. Mais, quel qu'ait été le système adopté, le député y a toujours tenu la même place : c'est à lui qu'il revenait d'accuser les ministres afin de les traduire devant la haute juridiction. Le député ne jugeait pas les ministres ; il n'avait le droit que de les mettre en accusation.

La loi du 19 avril 1948<sup>1164</sup> est venue porter une importante modification à son statut. Par elle, le député cesse d'être un simple accusateur. Il peut désormais juger les ministres mis en accusation par lui. La nouvelle législation porte en effet modification de la composition de la Haute Cour. Elle y introduit quinze députés répartis comme suit : un président, deux vice-présidents, douze jurés. De cette loi se dégage tout naturellement l'un des aspects de son rôle de contrôleur : le député devient « député-juge ». À la différence des régimes passés qui le cantonnaient à porter des accusations, la IV<sup>e</sup> République lui permet d'accuser et de juger le ministre pour les crimes commis dans l'exercice de ses fonctions.

Le système issu de la loi de 1948 sera maintenu en 1958<sup>1165</sup> et étoffé. Deux remarques viennent à l'esprit au regard de cette haute juridiction. La première concerne la hausse du nombre de parlementaires au sein de l'institution. Si l'évolution se trouve être positive pour le Sénat qui voit douze de ses membres acquérir la qualité de juge parlementaire, celle-ci se fait au détriment de l'Assemblée nationale qui voit sa représentation amoindrie pour passer de quinze à douze députés juges. La seconde prend acte de ce réajustement et tend à y voir l'application du principe d'égalité de représentation de la société à travers les Chambres. Ainsi composée, la Haute Cour de Justice comprend 24 juges parlementaires, à hauteur de douze députés et douze sénateurs, chargés de juger nos gouvernants.

L'histoire de la « compétence judiciaire » du député depuis 1789 se résume donc en deux phases : une première, de 1789 à 1948, dans laquelle le député se trouve strictement limité à la seule mise en accusation des détenteurs du pouvoir exécutif ; une seconde, de 1948 à 1993, où le député accuse et juge les ministres. En attribuant une telle compétence au député, le pouvoir souverain surmonte le principe fondamental de la séparation des pouvoirs. En agissant de la

---

<sup>1164</sup> Loi n° 48-686 du 19 avril 1948 modifiant l'ordonnance du 18 novembre 1944 instituant la Haute Cour de Justice, *JORF* du 20 avril 1948, p. 3870.

<sup>1165</sup> Ord. n° 59-1 du 2 janvier 1959 portant loi organique sur la Haute Cour de justice, *JORF* du 3 janvier 1959, p. 179.



sorte, il n'est pas dans l'erreur. Il serait en effet trompeur de croire que le contrôle politique et le « contrôle judiciaire » sont deux contrôles que tout oppose. Au contraire, il est admis depuis les années 1830 que le « contrôle judiciaire » n'est pas étranger au contrôle politique, ni d'ailleurs au travail législatif. Les deux contrôles sont liés : le judiciaire est le prolongement du politique. Il s'agit, d'après Alphonse Bérenger, député sous la Restauration en 1830, d'un « *grand acte national* »<sup>1166</sup>, d'un « *droit inhérent à [n]otre nature, d'accuser et de traduire devant [la Cour de Justice] des ministres coupables* »<sup>1167</sup>. Il poursuit : « *le pays, par notre intervention, va demander justice des hommes qui ont violé les lois et troublé la paix dont il jouissait* »<sup>1168</sup>. Dans les faits, cette « *forme aggravée du contrôle politique* »<sup>1169</sup> s'est traduite à de multiples reprises : affaires des ministres de Charles X (1830), Kessner (1832-1833), Boulanger (1889), Déroulède (1899), Malvy (1918), Caillaux (1919), Cachin (1923) et Péret (1931), les responsables de l'État français (1944-1945)... Mais qu'en est-il aujourd'hui ?

## **B - Le député concomitamment membre d'une juridiction d'exception et d'une assemblée politique**

Dans les années 1990, l'affaire dite du « sang contaminé »<sup>1170</sup> a mis un terme à la procédure instituée en 1958. Face à l'agitation suscitée, aux failles et aux insuffisances du système – notamment l'impossibilité de traduire les ministres responsables devant la Haute Cour de Justice –, résolution a été prise de dissocier la responsabilité pénale du Président et celle des ministres. Sur proposition du Comité présidé par le Doyen Vedel<sup>1171</sup>, la loi constitutionnelle du 27 juillet 1993 répond à cet objectif et crée *la Cour de Justice de la République*<sup>1172</sup>. Pour sa part, *la Haute Cour* reste compétente pour connaître de la responsabilité du Chef de l'État. Depuis lors, ces deux instances coexistent, avec pour chacune des caractéristiques propres.

---

<sup>1166</sup> BÉRENGER A., « Rapport de la Commission d'accusation des ministres de Charles X signataires des ordonnances du 25 juillet 1830 », *Ch. Dép.*, 23 septembre 1830, in S. 1831.II.8.

<sup>1167</sup> *Ibid.*

<sup>1168</sup> *Ibid.*

<sup>1169</sup> CHAVEGRIN E., Note (1-2-3) sous les arrêts de la Haute Cour de Justice des 28 janvier et 6 août 1918, in S. 1920.II.34.

<sup>1170</sup> Voir le « Dossier spécial : "Sang contaminé" », in *RDP* 1999, pp. 313-456 ; SOULEZ LARIVIÈRE D., « La Cour de Justice de la République et l'affaire du Sang contaminé », *Pouvoirs* (92), 2000, pp. 91-101.

<sup>1171</sup> COMITÉ VEDEL, *Propositions pour une révision de la Constitution*, La Documentation française, 1993, p. 36.

<sup>1172</sup> Art. 68-1 et 68-2 C° ; LO n° 93-1252 du 23 novembre 1993, *JORF* du 24 novembre 1993, p. 16168.

## *La Cour de Justice de la République [CJR]*

La nouvelle procédure ouvre droit à toute personne qui se prétend lésée de saisir la Cour. La juridiction se distingue ainsi des anciennes Hautes Cours en ce qu'elle ne réserve pas la mise en accusation à la seule décision des députés. Le système proposé se veut donc plus favorable aux justiciables et donc plus démocratique. Quant à la recevabilité du recours, elle est examinée par une commission exclusivement composée de magistrats professionnels appartenant à la Cour de cassation, au Conseil d'État et à la Cour des comptes.

La seconde caractéristique concerne son champ d'action. La CJR est compétente pour connaître des crimes ou délits causés par les ministres dans le cadre de leurs fonctions « *qualifiés* » comme tels par la loi au moment où ils ont été commis. « *La Cour, précise la Constitution en son art. 68-1, est liée par la définition des crimes et délits, ainsi que la détermination des peines telles qu'elles résultent de la loi* ». En clair, le vieux principe de la légalité des délits et des peines – *nullum crimen, nulla poena sine lege* – visé à l'art. 8 de la Déclaration de 1789 et le droit commun s'appliquent à la CJR. L'improvisation n'a donc pas voix au chapitre, ce qui constitue une singularité au regard des précédents qui ont existé sous les Constitutions de 1814, 1830 et 1875. Sous ces régimes, il est arrivé que le Sénat, constitué en Haute Cour, crée le délit ainsi que la sanction pour certaines affaires qu'il eut à connaître. Le principe de la légalité n'était alors pas méconnu, mais interprété comme réservé aux juridictions de droit commun.

Une telle position a été adoptée au cours du procès des ministres de Charles X en 1830. Dans le cas présent, la Cour des Pairs eut à juger les ministres sur l'accusation du crime de trahison. Or, ce crime souffrait de l'inexistence d'une loi antérieure qui en définisse ses éléments constitutifs et la nature et le quantum de la peine. Afin de surmonter ce vide juridique, la Cour fit œuvre nouvelle en instituant une peine inédite telle que la prison perpétuelle. Le comte De Bastard D'Estang conforta cette initiative en affirmant que « *seule par son caractère politique et judiciaire, elle pouvait constituer cette magistrature d'un ordre supérieur, capable de comprendre, de juger les grands procès, et de rassurer à la fois le pays et les accusés. Seule elle avait le pouvoir et le droit de s'affranchir des prescriptions étroites de la loi écrite, et de n'écouter que les règles éternelles de l'équité et de la raison, de ne laisser aucun crime impuni,*

*et d'infliger à chaque crime la peine qui lui était justement acquise* »<sup>1173</sup>. Le « *bien de la Patrie* »<sup>1174</sup> et « *les intérêts de la justice* »<sup>1175</sup> justifiaient à ses yeux l'exercice simultané du pouvoir législatif et judiciaire par la Cour.

Contestable sur le principe de la légalité, cette position sera pourtant réitérée en 1918 lors de « l'affaire Malvy ». Là encore, la Haute Cour<sup>1176</sup> s'est affranchie de l'observation des lois, tant pour déterminer le fait punissable que pour établir la peine, à savoir le bannissement pendant cinq ans. Dans son commentaire de l'arrêt, le professeur Ernest Chavegrin note : « *La Cour des Pairs n'accepta pas ce néant, et prit sur elle de définir, dans la mesure du besoin, la trahison que n'avait pas définie le législateur. Elle construisit ainsi le crime. Elle ne craignit pas de construire également la sanction...* »<sup>1177</sup>.

Il ne fait aucun doute que pareil cas est impensable aujourd'hui. La Constitution dispose très nettement en son art. 68-1 que les ministres ont une responsabilité criminelle pour les actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions et « *qualifiés crimes ou délits au moment où ils ont été commis* ». Outre la Constitution, les engagements internationaux de la France interdisent très explicitement cette perspective, et lui font obligation de respecter le principe de légalité criminelle : la Convention européenne des Droits de l'Homme (art. 7 § 1) et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies en 1966 (art. 15).

La dernière caractéristique a trait à la formation de la Cour. Aux termes de l'art. 68-2 C°, la CJR « *comprend quinze juges : douze parlementaires élus, en leur sein et en nombre égal, par l'Assemblée nationale et par le Sénat après chaque renouvellement général ou partiel de ces assemblées et trois magistrats du siège à la Cour de cassation, dont l'un préside la Cour de justice de la République* ». La CJR est donc de composition mixte où se côtoient « *juges parlementaires* » et « *juges magistrats* », selon les expressions de l'art. 1 de la loi organique relative à la Cour. Cette disposition amène à présenter quelques observations.

---

<sup>1173</sup> Comte DE BASTARD D'ESTANG D., « Rapport fait à la Cour par M. le Comte De Bastard, l'un des commissaires chargés de l'instruction du procès des ministres accusés par la Chambre des députés », 29 novembre 1830, in S. 1831.II.9.

<sup>1174</sup> *Ibid.*

<sup>1175</sup> *Ibid.*

<sup>1176</sup> CHAVEGRIN E., Note (1-2-3), *préc.*, in S. 1920.II.33.

<sup>1177</sup> *Ibid.*, p. 34, souligné par l'auteur.

Tout d'abord, la CJR compte quelques magistrats, dont l'un détient la présidence de l'institution. Leur présence renforce l'idée que les ministres sont redevables, du point de vue pénal, devant une juridiction. Ce qui a été accueilli de manière plus réservée de la part des parlementaires. Néanmoins, Pierre Méhaignerie (UDF), garde des sceaux, a su les rassurer : « Certains ont contesté le poids des magistrats au sein de la Cour de justice de la République. Ils ont effectivement contesté leur nombre, mais, surtout, l'attribution de la présidence à l'un d'entre eux. Il ne s'agit aucunement de réduire le rôle de la représentation nationale qui, en toute hypothèse, demeurera majoritaire dans l'instance de jugement. Simplement, la présence des magistrats renforce l'impartialité de la juridiction. Cette présence est, de plus, une garantie offerte aux parlementaires de ne pas donner l'impression de se juger entre eux »<sup>1178</sup>. La présence des magistrats a donc pour objectifs de donner une caution juridique à la juridiction politique que représente la Cour de Justice, et faire taire les critiques envers le privilège de juridiction.

De plus, à l'aune de l'art. 2 de la loi organique, les juges parlementaires prêtent serment devant leur assemblée selon la formule suivante : « Ils jurent et promettent de bien et fidèlement remplir leurs fonctions, de garder le secret des délibérations et des votes et de se conduire en tout comme dignes et loyaux magistrats ». Or, ce serment est identique à celui que prononcent les magistrats professionnels. Figurant à l'art. 6 de l'ord. du 22 décembre 1958<sup>1179</sup>, celui-ci prévoit que l'impétrant « jure de bien et fidèlement remplir [s]es fonctions, de garder religieusement le secret des délibérations et de [s]e conduire en tout comme un digne et loyal magistrat ». La similarité du serment a pour finalité de dépolitiser la juridiction. Autrement dit, en prêtant le même serment que des magistrats, les douze élus cessent d'être des parlementaires, deviennent de véritables juges et endossent la responsabilité que cela engendre. Le serment habilite le parlementaire à juger les ministres. Ainsi, peu importe leur ancienne qualité de député ou de sénateur, ils sont « juges » le temps de leur mandat. Dès lors, la juridiction cesse d'être politique et devient une juridiction particulière composée de juges, « juges magistrats » et « juges parlementaires ».

Plus généralement, la question se pose de savoir s'il faut supprimer ce qui apparaît comme un privilège de juridiction des ministres ? On pourrait être tenté de souscrire à la

---

<sup>1178</sup> Sénat, séance du 26 mai 1993, p. 433.

<sup>1179</sup> Ord. n° 58-1270 du 2 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature, *JORF* du 23 décembre 1958, p. 11551.

tendance doctrinale actuelle, notamment défendue par Robert Badinter, François Hollande, la *Commission Jospin* ou encore l'actuel Gouvernement<sup>1180</sup>, tendant à la suppression de la Cour et prévoyant que les ministres seront jugés par les juridictions de droit commun y compris pour les actes accomplis dans le cadre de leurs fonctions<sup>1181</sup>. La faisabilité juridique d'une telle mesure ne pose aucune difficulté, tandis que politiquement le sujet était sensible, il y a encore peu de temps. Pour de nombreux parlementaires, la fonction ministérielle constitue une activité particulière qui justifiait d'avoir recours à des juridictions spécifiques, à l'instar des tribunaux de commerce ou des conseils de prud'hommes. « *Je comprends ce que dit Badinter, avouait la députée Marie-Anne Montchamp (UMP), mais je continue de penser que les ministres, en raison de l'alourdissement de charge lié à leur statut doivent être jugés par des tribunaux spécifiques, alors qu'un tribunal de droit commun raisonnera uniquement en droit pur* »<sup>1182</sup>. Un positionnement identique était tenu au Sénat par le centriste Charles Jolibois (GRI) alors rapporteur du texte en 1993 : « *Compte tenu de la spécificité des fonctions ministérielles, de l'importance des décisions et des conditions particulières dans lesquelles elles sont prises, il [paraît] nécessaire de recourir à un type particulier de juridiction pour juger les ministres. On [considère] qu'ils [doivent] rendre des comptes devant une juridiction particulière susceptible d'apprécier les conditions très spécifiques dans lesquelles, en tant que ministres, ils ont pu commettre un crime ou un délit* »<sup>1183</sup>. Aujourd'hui, la faisabilité politique de la suppression de la CJR semble acquise.

Toutefois, l'actualité judiciaire de ces dernières années (l'affaire des écoutes de l'ancien Président de la République, Nicolas Sarkozy, et de son avocat ; la remise en cause de l'impartialité des magistrats du Parquet National Financier ; la divulgation des procès-verbaux d'auditions de François et Penelope Fillon dans la presse du lendemain) et la politisation de syndicats professionnels (l'appel d'un syndicat de magistrats à voter contre un candidat à la présidentielle<sup>1184</sup> ; « l'affaire dite "du mur des cons" » sur lequel étaient affichées les photos d'hommes politiques, intellectuels et journalistes majoritairement de droite) ont ravivé la

<sup>1180</sup> MACRON E., Discours devant le Parlement réuni en Congrès (Versailles), 3 juillet 2017 ; « Le Président de la République annonce une réforme des institutions », *art. cit.*

<sup>1181</sup> Extrait de l'émission « Internationales », *TV5Monde*, 2 mai 2010 : <[www.tv5monde.com/cms/chaine-francophone/Internationales/Revoir-nos-emissions/Episodes/p-19992-Robert-Badinter.htm](http://www.tv5monde.com/cms/chaine-francophone/Internationales/Revoir-nos-emissions/Episodes/p-19992-Robert-Badinter.htm)> ; « François Hollande propose la suppression de la Cour de Justice de la République », *LeMonde.fr*, 6 février 2012 ; COMMISSION JOSPIN, *op. cit.*, pp. 76-80, « Proposition n° 19 » ; Projet de loi constit., 14<sup>e</sup> Lég., n° 816, *Ass. Nat.*, 14 mars 2013.

<sup>1182</sup> « Faut-il supprimer la Cour de Justice de la République? », *L'Express.fr*, 3 mai 2010.

<sup>1183</sup> Sénat, séance du 26 mai 1993, p. 463.

<sup>1184</sup> SYNDICAT DE LA MAGISTRATURE, Communiqué de presse - « Ne le laissons pas récidiver ! », 27 avril 2012.

défiance d'une partie de la population et de responsables de droite envers la justice. Preuve en est la proposition de loi organique initiée par Éric Ciotti (UMP) relative à l'impartialité des magistrats dont l'objectif consiste « à mieux encadrer l'exercice du devoir de réserve des magistrats en interdisant toute appartenance à un syndicat ou à un parti politique afin de garantir l'indépendance et l'impartialité en tant que valeurs essentielles de l'autorité judiciaire face à d'éventuelles options partisanses »<sup>1185</sup>. La question est éminemment politique et ne semble pouvoir souffrir d'aucune remise en cause. Cependant, les comportements déplorables d'un nombre très restreint de magistrats invitent à la régulation de la pratique syndicale au sein de la magistrature, à défaut de son interdiction.

Ces différentes considérations conduisent à maintenir la Cour de Justice en l'état. Néanmoins, s'il fallait envisager sa suppression, ce serait sous réserve de deux aménagements. D'une part, face à une certaine « judiciarisation » de la société, il semblerait essentiel de conserver une instance de filtrage afin de prémunir les membres du Gouvernement contre des mises en causes abusives qui viendraient entraver l'action publique<sup>1186</sup>. D'autre part, il apparaîtrait important de garantir aux responsables politiques le respect des libertés individuelles et l'accès à un magistrat agissant en toute impartialité et indépendance, ce qui nécessiterait au préalable une réforme globale de notre justice pénale.

---

<sup>1185</sup> Prop. de loi org. relative à l'impartialité des magistrats, 14<sup>e</sup> Lég., n° 1922, *Ass. Nat.*, 5 mai 2014. – *Contra* : Art. 27 de la Loi org. n° 2016-1090 du 8 août 2016 relative aux garanties statutaires, aux obligations déontologiques et au recrutement des magistrats ainsi qu'au Conseil supérieur de la magistrature, *JORF* du 11 août 2016 : « I. Le droit syndical est garanti aux magistrats qui peuvent librement créer des organisations syndicales, y adhérer et y exercer des mandats ».

<sup>1186</sup> De sa création par la révision constitutionnelle du 27 juillet 1993, au 1<sup>er</sup> novembre 2017, la commission des requêtes a été saisie de 1439 plaintes, de particuliers ou d'associations. Le nombre de requêtes varie fortement d'une année sur l'autre. Ainsi, en 1994, 234 plaintes ont mis en cause des ministres, contre 89 en 1996, 97 en 2005, 26 en 2007, 30 en 2009 et 18 en 2010. Depuis, le nombre de requêtes reçues a augmenté. En 2015, on comptait 42 plaintes mettant en cause 88 membres du Gouvernement dont 13 en exercice. En 2016, 74 plaintes ont mis en cause à 153 reprises des membres du Gouvernement dont 106 en exercice. Pour les huit premiers mois de 2017, la commission a été saisie de 33 plaintes mettant en cause à 75 reprises des membres du gouvernement, dont à 45 reprises des membres du Gouvernement en exercice. – Ces chiffres sont extraits de SUEUR J-P., Avis de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur le projet de loi de finances pour 2018, adopté par l'Assemblée nationale, Tome xi : « Pouvoirs publics », *Sénat*, 23 novembre 2017, pp. 42-43.

La révision de 1993 n'a pas modifié la compétence de la Haute Cour de Justice quant à la responsabilité pénale du Président de la République prévue à l'art. 68 C°. Aussi, a-t-elle continué à connaître des actes présidentiels accomplis dans l'exercice de ses fonctions en cas de haute trahison, sur l'accusation des deux assemblées. Toutefois, elle ne le fit que pour un temps. Au tournant des années 2000, en effet, deux autorités ont été amenées à en connaître. D'abord en 1999, le Conseil constitutionnel dans sa décision relative à la Cour pénale internationale, interpréta l'art. 68 comme faisant bénéficier le Président d'un privilège de juridiction pendant la durée de son mandat ; et que sa responsabilité pénale ne pouvait être mise en cause que devant la Haute Cour de Justice<sup>1187</sup>. Ensuite, en 2001, dans le cadre de l'affaire de la « Société d'économie mixte parisienne de prestations », ce fut au tour de la Cour de cassation de se prononcer. Elle estima pour sa part que le Président ne jouissait pas d'un privilège de juridiction ; que, hors cas de haute trahison, il relevait des tribunaux de droit commun, mais bénéficiait d'une inviolabilité temporaire durant son mandat<sup>1188</sup>. Il ressort de ces deux jurisprudences une certaine ambiguïté : leurs « *interprétations, si elles convergeaient dans leur résultat, divergeaient suffisamment dans leur démarche et leurs implications pour témoigner d'une difficulté réelle* »<sup>1189</sup>. Pour enrayer cette source de « difficulté réelle », le Président de la République Jacques Chirac missionna un collège de juristes sous l'autorité du professeur Pierre

---

<sup>1187</sup> Décision n° 98-408 DC du 22 janvier 1999, cons. 16 : « *il résulte de l'article 68 de la Constitution que le Président de la République, pour les actes accomplis dans l'exercice de ses fonctions et hors le cas de haute trahison, bénéficie d'une immunité ; qu'au surplus, pendant la durée de ses fonctions, sa responsabilité pénale ne peut être mise en cause que devant la Haute Cour de Justice, selon les modalités fixées par le même article* ».

<sup>1188</sup> Cass., Ass. plén., 10 octobre 2001, n° 01-84.922 : « *il appartient aux juridictions de l'ordre judiciaire de déterminer si le Président de la République peut être entendu en qualité de témoin ou être poursuivi devant elles pour y répondre de toute autre infraction commise en dehors de l'exercice de ses fonctions ; (...) l'article 68 doit être interprété en ce sens qu'étant élu directement par le peuple pour assurer, notamment, le fonctionnement régulier des pouvoirs publics ainsi que la continuité de l'État, le Président de la République ne peut, pendant la durée de son mandat, être entendu comme témoin assisté, ni être mis en examen, cité ou renvoyé pour une infraction quelconque devant une juridiction pénale de droit commun ; qu'il n'est pas davantage soumis à l'obligation de comparaître en tant que témoin prévue par l'article 101 du Code de procédure pénale, dès lors que cette obligation est assortie par l'article 109 dudit Code d'une mesure de contrainte par la force publique et qu'elle est pénalement sanctionnée ; que, la Haute Cour de justice n'étant compétente que pour connaître des actes de haute trahison du Président de la République commis dans l'exercice de ses fonctions, les poursuites pour tous les autres actes devant les juridictions pénales de droit commun ne peuvent être exercées pendant la durée du mandat présidentiel, la prescription de l'action publique étant alors suspendue* ».

<sup>1189</sup> COMMISSION AVRIL, « Rapport de la Commission de réflexion sur le statut pénal du Président de la République », 12 décembre 2002, *JORF* du 13 décembre 2002, p. 20633.



Avril afin de clarifier le statut pénal du Président de la République. Les résultats des travaux de la *Commission Avril* furent codifiés par la révision constitutionnelle du 23 février 2007<sup>1190</sup>.

La nouvelle procédure – qui réécrit les art. 67 et 68 C° – est ainsi organisée :

- L'art. 67 dispose que : « *Le Président de la République n'est pas responsable des actes accomplis en cette qualité, [à l'exception des crimes internationaux et des manquements à ses devoirs prévus à l'art. 68]. Il ne peut être requis de témoigner non plus que faire l'objet d'une action, d'un acte d'information, d'instruction ou de poursuite durant son mandat et devant aucune juridiction ou autorité administrative française. Tout délai de prescription ou de forclusion est suspendu. Les instances et procédures auxquelles il est ainsi fait obstacle peuvent être reprises ou engagées contre lui à l'expiration d'un délai d'un mois suivant la cessation des fonctions* ».

Cette disposition fut l'objet de contestations lors de la discussion générale du projet de loi constitutionnelle. Roger-Gérard Schwartzberg (RRDP), par exemple, critiqua – en vain – le nouveau régime de responsabilité pénale conféré au Président, instaurant d'après lui, une sorte d'« impunité de fait ». « *Cet arrêt de la Cour de cassation me semble particulièrement contestable. En effet, selon cette interprétation, le Président est intouchable pendant toute la durée de son mandat. Or, la suspension des poursuites pendant cinq ans comporte de graves inconvénients : en cinq ans, les témoins ont le temps d'oublier et les preuves peuvent disparaître. Cette immunité de procédure risque de conduire à une impunité de fait* »<sup>1191</sup>. Il fut rejoint par Noël Mamère (Les Verts): « *sur le plan politique, il est inadmissible qu'un Président de la République puisse opposer le simple exercice de ses fonctions comme motif valable de suspension des procédures le concernant, pour des faits commis comme simple citoyen ou comme candidat à l'élection. Il n'est pas sérieux de prétendre que le simple fait d'être interrogé par un juge d'instruction empêche le Président d'exercer ses attributions constitutionnelles* »<sup>1192</sup>. « *Une telle situation, poursuit-il, est intolérable, car elle risque de détruire la nécessaire confiance des citoyens en nos institutions. Au nom des valeurs démocratiques et républicaines, au nom du respect que nos institutions doivent inspirer, le*

---

<sup>1190</sup> Loi constit. n° 2007-238 du 23 février 2007 portant modification du titre IX de la Constitution, *JORF* du 24 février 2007, p. 3354.

<sup>1191</sup> Ass. Nat., 2<sup>e</sup> séance du 16 janvier 2007, p. 316.

<sup>1192</sup> *Ibid.*, p. 320.

*Président de la République ne peut être mis à l'abri de la justice pendant toute la durée de son mandat* »<sup>1193</sup>.

Pourtant, c'est bien cette formulation qui fut adoptée. Par elle, le constituant réaffirme son attachement à la tradition républicaine et parlementaire constante qui consiste à rendre irresponsable le Président pour les actes accomplis en cette qualité. Il constitutionnalise ensuite la solution apportée par la Cour de cassation où le Président jouit d'une inviolabilité judiciaire de portée générale pendant toute la durée de son mandat, quels qu'en soient l'objet ou la finalité et devant toute juridiction. En conséquence, sur le plan pénal, le Chef de l'État bénéficie d'une immunité et d'une inviolabilité.

- La mesure la plus intéressante réside sans nul doute dans l'art. 68 C°, puisqu'il instaure une responsabilité politique du Président de la République : la destitution. Il en découle que le Président peut être destitué, en cas de « *manquement à ses devoirs manifestement incompatible avec l'exercice de son mandat* », par le Parlement constitué en Haute Cour.

L'histoire constitutionnelle française connaît depuis 1848 un principe de responsabilité du Président de la République pour cause de « haute trahison ». À l'occasion de la révision constitutionnelle de 2007, le constituant lui a substitué une responsabilité pour « manquement ». Comme le reconnaît le député UMP Jean Leonetti, cette formulation présente l'avantage de rompre avec l'ancienne expression, jugée « *archaïque, [qui] évoque le passage à l'ennemi et qu[i] ne semble pas d'actualité : trahison envers quoi ? envers sa patrie ? envers la Constitution ? envers ses engagements ?* »<sup>1194</sup>. À l'instar de la haute trahison, le manquement n'est pas défini. Néanmoins, par cette expression, la *Commission Avril*, à l'origine de cette réforme, a entendu « *protéger la fonction* »<sup>1195</sup> présidentielle « *contre son titulaire lui-même, au cas où celui-ci manquerait à ses devoirs, en quelque manière ou circonstance que ce soit, d'une façon telle qu'elle se révèle manifestement incompatible avec la poursuite de son mandat* »<sup>1196</sup>. Sont ainsi visés « *des actes ou des comportements accomplis ou révélés pendant son mandat* »<sup>1197</sup> et portant atteinte à la dignité de la fonction. Il semble s'agir d'un crime ou

---

<sup>1193</sup> *Ibid.*

<sup>1194</sup> *Ibid.*, p. 314.

<sup>1195</sup> COMMISSION AVRIL, *op. cit.*, § 2, p. 20633.

<sup>1196</sup> *Ibid.*

<sup>1197</sup> *Ibid.*, § 3, p. 20640.

d'autres comportements contraires à la dignité de la fonction ; voire de l'utilisation abusive de prérogatives constitutionnelles aboutissant au blocage des institutions (les refus cumulés de promulguer les lois, de convoquer le Conseil des ministres, de signer les décrets en Conseil des ministres, de ratifier les traités ; la mise en œuvre de l'art. 16 alors que les conditions ne seraient pas réunies, etc...). Par son manque de définition, le manquement « *ne gagne pas véritablement en clarté* »<sup>1198</sup>. D'ailleurs, la notion apparaît « *encore plus approximative* »<sup>1199</sup> et « *plus floue encore, car elle donne toutes les possibilités d'expression et d'analyse possible* »<sup>1200</sup>. Néanmoins, son caractère « *probablement plus moderne que la haute trahison* »<sup>1201</sup>, présente l'avantage d'être « *susceptible d'une interprétation plus large même que "haute trahison"* »<sup>1202</sup>.

Cela signifie-t-il que le Président puisse être responsable du fait de dire ce qu'il ne devrait pas dire ?<sup>1203</sup> La question a été légitimement soulevée par 79 députés LR<sup>1204</sup> à l'aune des confidences faites par le Président François Hollande, relevant du secret de la défense nationale, à des journalistes du *Monde* et publiées dans leur ouvrage<sup>1205</sup>. Les propos litigieux étaient, notamment, les suivants : « *Les services fournissent, en fait, des listes d'ennemis à "neutraliser". Nous avons pu consulter l'une d'entre elles, datée du 7 mars 2014 et recensant dix-sept "objectifs" appartenant à des groupes armés terroristes, des "HVI" (High-value targets/individuals, "cibles de haute valeur"), dans le jargon militaire* »<sup>1206</sup>. Ces révélations relevaient-elles de l'art. 68 C° ? Pour y répondre, il fallait se demander ce que recouvre la notion de « comportements accomplis ou révélés » pendant le mandat présidentiel. Comme le reconnaît très justement Didier Maus, « *on ne peut pas définir les circonstances précises d'un comportement. Les comportements sont par définition imprévisibles. Tout peut arriver vous savez !* »<sup>1207</sup>. La souplesse de l'interprétation permet donc de recouvrir un très large éventail de circonstances. Dès lors, pour les signataires de la proposition de résolution, il ne faisait aucun doute que les confidences du Président constituaient un « *manquement évident aux devoirs du*

---

<sup>1198</sup> Noël Mamère (LV) in Ass. Nat., 2<sup>e</sup> séance du 16 janvier 2007, p. 320.

<sup>1199</sup> Hervé Morin (UDF) in *ibid.*, p. 311.

<sup>1200</sup> *Ibid.*

<sup>1201</sup> *Ibid.*

<sup>1202</sup> Jacques Brunhes (PC) in *ibid.*, p. 312.

<sup>1203</sup> MATHIEU B., « Un Président est-il responsable du fait de dire ce qu'il ne devrait pas dire ? », *JCP G* 2016, act. 1233, pp. 2118-2119.

<sup>1204</sup> Prop. de résolution visant à réunir la Haute Cour, 14<sup>e</sup> Lég., n° 4213, *Ass. Nat.*, 10 novembre 2016.

<sup>1205</sup> DAVET G. et LHOMME F., *"Un Président ne devrait pas dire ça..."*. *Les secrets d'un quinquennat*, Stock, 2016.

<sup>1206</sup> *Ibid.*, p. 487.

<sup>1207</sup> « Qui veut la destitution de François Hollande ? », *LCP.fr*, 23 novembre 2016.

*Président de la République, ainsi qu'à la crédibilité et la dignité même de sa fonction* »<sup>1208</sup>. Mais le Bureau de l'Assemblée nationale en décida autrement. Considérant que la proposition « *ne justifi[ait] pas des motifs susceptibles de caractériser un "manquement" aux devoirs du Président de la République "manifestement incompatible avec l'exercice de son mandat"* »<sup>1209</sup>, il la déclara irrecevable par 13 voix contre 8.

Sur le plan politique, la décision de refus d'engager la procédure de destitution à l'encontre du Président de la République était prévisible. En effet, la composition du Bureau<sup>1210</sup> et celle de la commission des lois<sup>1211</sup> s'efforçant de reproduire la configuration politique de l'Assemblée, il était peu probable que la majorité présidentielle autorise la poursuite de cette procédure. Il n'en reste pas moins que de nombreux élus de la majorité ont estimé que, par ses déclarations, François Hollande avait agi avec « *légèreté* »<sup>1212</sup>, mais que la procédure de destitution était « *disproportionnée* »<sup>1213</sup>.

S'agissant des diverses révélations de l'ouvrage, peuvent-elles faire l'objet de poursuites ? Selon l'art. 67 C°, le Président n'est pas responsable des actes accomplis en cette qualité. Il convient alors de déterminer si les révélations ont été faites en cette qualité de Président de la République. Dans l'affirmative, il bénéficiera de l'irresponsabilité. Dans le cas contraire, il sera responsable de par sa fonction de la communication d'informations classées à des personnes non habilitées. À ce titre, il pourrait relever de l'art. 413-10 C.pen, aux termes duquel est puni le fait, par toute personne dépositaire, en raison d'une fonction ou d'une mission temporaire ou permanente, d'un document ou d'une information qui a un caractère de secret de la défense nationale, d'en donner l'accès ou de le porter à la connaissance du public ou d'une personne non qualifiée. Cette dernière hypothèse apparaît comme étant la plus crédible. D'ailleurs, une enquête préliminaire pour compromission de la défense nationale a été ouverte par le Procureur de Paris<sup>1214</sup>.

---

<sup>1208</sup> Prop. de résolution n° 4213, *préc.*, p. 5.

<sup>1209</sup> Décision du Bureau de l'Assemblée nationale du 23 novembre 2016 (examen de la recevabilité de la proposition de résolution de Christian Jacob et plusieurs de ses collègues tendant à réunir la Haute Cour).

<sup>1210</sup> Art. 10 § 2 RAN.

<sup>1211</sup> Art. 37 § 2 RAN.

<sup>1212</sup> François De Rugy (SER) *in* « Destitution de Hollande : la proposition LR rejetée à l'Assemblée », *LCP.fr*, 23 novembre 2016.

<sup>1213</sup> *Ibid.*

<sup>1214</sup> « Hollande et le secret défense : le parquet ouvre une enquête », *Liberation.fr*, 21 novembre 2016.

Par cette tentative de destitution des députés LR, il est possible d'affirmer très clairement que la procédure de l'art. 68 C° équivaut à mettre en jeu la responsabilité politique du Président de la République<sup>1215</sup>. Elle constitue ainsi le pendant de la motion de censure politique envers le Gouvernement prévue à l'art. 49.

Cependant, malgré l'existence des différents mécanismes de contrôles politique et judiciaire, leur mise en œuvre pratique relève d'une certaine complexité pour le député.

## Section 2 - Un contrôle à la mise en œuvre décevante

Deux facteurs importants affectent le député dans sa capacité et la qualité de son contrôle. Il s'agit des procédures de contrôle trop protectrices du Gouvernement, d'une part (§ 1), et la contrainte politique due à la discipline majoritaire, d'autre part (§ 2).

### § 1 - Le député contraint par des procédures restrictives

Paul Duez et Joseph Barthélémy écrivaient à juste titre que « *le parlementarisme a pour objet de faire sentir l'action du peuple par l'intermédiaire de ses élus, dans toutes les branches de la vie nationale* »<sup>1216</sup>. Pour faire vivre cette action du peuple et « *contrôler enfin les politiques publiques pour mesurer leur efficacité et ce qu'elles changent ou non dans la vie des Français* »<sup>1217</sup>, il a été vu précédemment que le député dispose de nombreux instruments de contrôle. Mais, si la plupart des mécanismes de contrôle se sont accrus avec la révision de 2008, ils se sont dans le même temps procéduralement renforcés. Depuis lors, le député se retrouve davantage contrarié dans l'exercice pratique de son contrôle. « *Des armes sabotées dès leur construction* »<sup>1218</sup>, put ainsi se désoler Jean-Jacques Urvoas (SRC).

Parmi l'ensemble des mécanismes de contrôle, il convient de s'arrêter prioritairement sur l'ordre du jour (A) et les questions d'actualité au Gouvernement (B).

---

<sup>1215</sup> DREUILLE J-F., « Haute Cour », *Rép. Pén.*, 2014, § 42, p. 12 ; Jean-Christophe Lagarde (NC) in Ass. Nat., 2<sup>e</sup> séance du 16 janvier 2007, p. 329 ; Roger-Gérard Schwartzberg (RRDP) in *ibid.* p. 317. – *Contra* : LEVADE A., « La procédure de destitution du Président de la République enfin applicable... ou presque », *JCP G*, 2014, act. 1299, p. 2305 ; FAVOREU L., GAÏA P. et *alii.*, *Droit constitutionnel*, Dalloz, coll. « Précis », 18<sup>e</sup> éd., 2016, § 967, p. 701.

<sup>1216</sup> BARTHÉLÉMY J. et DUEZ P., *op. cit.*, p. 680.

<sup>1217</sup> COPÉ J-F., *op. cit.*, p. 221.

<sup>1218</sup> URVOAS J-J. et ALEXANDRE M., *op. cit.*, p. 190.

## A - Le calendrier parlementaire : un frein sérieux au contrôle

L'organisation de l'agenda parlementaire prévoit, depuis la révision de 2008, un temps spécialement réservé au contrôle de l'action du Gouvernement. La nouvelle rédaction de l'art. 48 C° en son 4<sup>e</sup> alinéa précise qu'une semaine de séance est « réservée par priorité » au contrôle de l'action du Gouvernement et à l'évaluation des politiques publiques. À la lecture de cette disposition constitutionnelle, le novice peut s'enorgueillir à l'idée de bénéficier d'une semaine mensuelle afin de remplir pleinement son rôle de contrôleur. Malheureusement, la réalité est toute autre et peut très vite le décevoir. Il existe plusieurs raisons à cela.

D'abord, la « priorité » de l'alinéa 4 n'en est pas vraiment une, dans la mesure où ce même article prévoit des « super-priorités »<sup>1219</sup>. Aussi, cette semaine est menacée par les « super-priorités » que sont l'ordre du jour à l'initiative de l'opposition (al. 5), les questions au Gouvernement (al. 6), et les textes budgétaires (al. 3). Toutes ayant un caractère impératif, toutes menacent la priorité dédiée à la fonction de contrôle<sup>1220</sup>.

Cela est d'autant plus accentué que le Gouvernement détient toujours un rôle prépondérant dans la fixation de l'agenda. Malgré la mention « dans l'ordre fixé par chaque assemblée », l'exécutif reste à la manœuvre grâce à la Conférence des Présidents. Composée majoritairement de députés qui lui sont proches, c'est en lien étroit avec eux que le Gouvernement établit l'ordre du jour en promouvant ses textes qui vont venir s'immiscer dans la semaine de contrôle. Cette dernière se trouve donc diluée avec des séances législatives. René Dosière (SRC) confirme et regrette cela : « Une semaine pour le contrôle, c'est apparemment une modification substantielle de l'activité parlementaire. Mais [à y regarder] de plus près[, j]e relève que l'ordre du jour de cette semaine est fixé par la Conférence des Présidents où la majorité est largement majoritaire. Il est consacré en priorité à cette mission de contrôle, mais le Gouvernement peut, si nécessaire, l'utiliser pour l'examen de textes prioritaires »<sup>1221</sup>.

Or, cette immixtion a une double répercussion. D'une part, il est évident que l'absence de garantie visant à ce que cette semaine de contrôle soit au bénéfice exclusif du député porte atteinte à la qualité du contrôle. En outre, « ces séances [de contrôle] ne suscitent qu'un faible

<sup>1219</sup> DE MONTIS A., Thèse *cit.*, pp. 325-345.

<sup>1220</sup> Pour une hiérarchisation de l'ordre du jour, voir DOUTEAUD S., « Un an de gestion parlementaire du nouvel article 48 de la Constitution », *RFDC*, 2011/3, n° 87, pp. 545-546.

<sup>1221</sup> DOSIÈRE R., « Le contrôle ordinaire », *Pouvoirs* (134), 2010, p. 40.

*écho au-delà des murs du Palais Bourbon* »<sup>1222</sup>, ce qui ne facilite pas leur diffusion à l'égard de l'opinion publique. Inversement, les citoyens ne peuvent que difficilement constater les retombées pratiques du contrôle. D'autre part, il est tout aussi évident que l'intrusion gouvernementale se ressent sur l'affect de certains députés. Malgré leur volontarisme initial, cela peut se traduire très vite par un manque de motivation et de participation à ces séances. Découragé, le député retourne à la seule partie de son mandat qui ne souffre d'aucune interférence : sa circonscription. En ce sens, Jean-Jacques Urvoas (SRC) déplorait que « *le désintérêt des parlementaires à leur égard est tel que, pour beaucoup d'entre eux, la "semaine de contrôle" s'est transformée en "semaine de circonscription"* »<sup>1223</sup>.

À l'aune de ces considérations, plusieurs mesures pourraient être suggérées. D'une part, il conviendrait de supprimer les textes prioritaires et de sanctuariser les semaines parlementaires, afin de garantir les assemblées de toute immixtion gouvernementale. D'autre part, la distinction entre les semaines de contrôle et d'initiative législative serait supprimée<sup>1224</sup>, laissant aux assemblées la libre détermination de l'ordre du jour des deux semaines de séance qui leur sont réservées. Dans cette hypothèse, deux précédentes suggestions s'avèreraient utiles : l'augmentation des moyens matériels mis à la disposition du parlementaire, et en particulier le crédit collaborateur ; la généralisation ou la facilité du recours à l'expertise et l'analyse technique du CESE. Grâce à la redéfinition du calendrier et des moyens, le député pourra exercer pleinement sa mission et retrouver de l'intérêt dans celle-ci ; alors, l'efficacité de son travail trouvera un écho dans les médias, et les retombées pratiques seront plus perceptibles du grand public.

Dans ce cadre, une nouvelle rédaction de l'art. 48 C° s'imposerait. Elle pourrait être formulée ainsi : « L'ordre du jour est établi par chaque assemblée. Deux semaines sur quatre sont réservées à l'examen des textes d'origine gouvernementale. Deux semaines sur quatre sont réservées à l'examen des textes d'initiative parlementaire et au contrôle de l'application des lois et l'évaluation de la législation et des politiques publiques. Deux séances par semaine sont consacrées aux questions des membres du Parlement et aux réponses du Gouvernement. Les

---

<sup>1222</sup> URVOAS J-J. et ALEXANDRE M., *op. cit.*, p. 200.

<sup>1223</sup> *Ibid.*

<sup>1224</sup> Dans le cadre du « Rendez-vous des réformes 2017-2022 pour une nouvelle Assemblée nationale », une proposition voisine a été formulée. GROUPE DE TRAVAIL SUR LA PROCÉDURE LÉGISLATIVE ET L'ORGANISATION PARLEMENTAIRE, *Rapport - Première conférence, op. cit.*, p. 157, « Proposition n° 22 ».



projets relatifs aux états de crise et aux demandes d'autorisation visées à l'article 35 sont inscrits à l'ordre du jour par priorité ».

En outre, il conviendrait d'étendre les pouvoirs de contrôle et d'évaluation des commissions permanentes en généralisant l'usage de l'art. 5 *ter* de l'ord. du 17 novembre 1958 évoqué précédemment<sup>1225</sup>. Son usage ne serait plus exceptionnel ou réservé au seul contrôle de l'état d'urgence, comme ce fut l'unique cas depuis 1958 ; au contraire, son usage serait le droit commun à l'ensemble des commissions permanentes lorsque celles-ci assurent l'information de l'Assemblée.

Combiner ces différentes propositions semble une hypothèse intéressante et faisable afin de renforcer le contrôle du Gouvernement « *pour un vrai rapport qualité-prix* »<sup>1226</sup>, selon les vœux de Jean-François Copé (UMP). Par elle, « *un contrôle exhaustif et tatillon des textes gouvernementaux* »<sup>1227</sup> sera véritablement mené par le député. Le manque d'intérêt qui peut se manifester aujourd'hui existe à l'égard des missions de contrôle s'atténuera. Les actions menées dans ce domaine se traduiront par des retombées positives importantes au-delà des murs de l'Assemblée. Alors, la mission de contrôle sera autant valorisée que la mission de voter des lois, pour le novice comme pour le vétéran.

## **B - Les questions d'actualité au Gouvernement : un moyen de contrôle inefficace**

Les questions sont un instrument essentiel du contrôle parlementaire. Pourtant, qu'elles soient écrites ou orales, elles subissent une contrainte procédurale importante et ce, malgré la reconnaissance constitutionnelle (art. 48 al. 6 C) et réglementaire (art. 133 RAN) dont elles ont pu faire l'objet avec la réforme de 2008.

Les questions d'actualité au Gouvernement, par exemple, qui permettent aux députés de la majorité et de l'opposition d'interroger les ministres sur l'actualité, sont sans nul doute les plus connues du grand public. Par leur médiatisation, elles constituent une véritable vitrine du travail de contrôle parlementaire. Elles permettent d'associer le citoyen au contrôle des politiques publiques. En conséquence, « *la publicité est nécessaire à la démocratie ; mais, d'autre part, la publicité crée la démocratie* »<sup>1228</sup>. Encore faut-il que l'exercice démocratique

---

<sup>1225</sup> *Supra*, p. 286.

<sup>1226</sup> COPÉ J-F., *op. cit.*, p. 219.

<sup>1227</sup> DENQUIN J-M., *1958 : genèse de la 5<sup>e</sup> République*, *op. cit.*, p. 353.

<sup>1228</sup> BARTHÉLÉMY J. et DUEZ P., *op. cit.*, p. 108.

garde toute sa crédibilité et sa dignité. Or, c'est là tout ce qui est reproché à ces séances de questions d'actualité.

Le Président de l'Assemblée Claude Bartolone (SRC), dans une lettre adressée à l'ensemble de ses collègues députés<sup>1229</sup>, a ainsi pu se montrer « *extrêmement préoccupé par le climat dans lequel se déroulent certaines [des] séances publiques et par l'impact que cela a sur l'image de notre Assemblée. Le bilan (...) n'est pas, de ce point de vue, satisfaisant* ». L'état des lieux qu'il fait des séances de questions au Gouvernement est partagé par l'ensemble des observateurs extérieurs, médias et opinion publique. Il relève en ce sens qu'elles « *ont continué de donner lieu à des allées et venues incessantes, à des invectives, des provocations, des attitudes outrancières indignes de la part des représentants de la Nation. (...) Ces dérives minent la crédibilité de notre institution et nourrissent l'antiparlementarisme. L'abondant courrier que je reçois en témoigne* ». Il termine sa lettre en formulant le vœu que « *chacun consente des efforts pour changer ces comportements. Il n'est pas anormal que nos échanges soient vifs et passionnés, mais nous devons conserver en toutes circonstances une attitude digne et faire preuve de respect mutuel* ».

À travers ces séances, le manque de crédibilité et de dignité de la fonction parlementaire se fait palpable. Le malaise est tel que les répercussions touchent l'ensemble des catégories de députés (nouvellement élus ou vétérans, jeunes ou aînés), leur motivation et leur participation à cette procédure de contrôle politique. Ils reconnaissent leur embarras à l'égard du manque d'autodiscipline néfaste pour l'image du député et de sa fonction. Jean-Jacques Urvoas (SRC), confesse pour sa part qu'il ne participe plus aux questions d'actualité « *depuis maintenant trois mois. Je ne vais plus dans l'hémicycle à cette heure-là. Je trouve que je n'y ai plus ma place ; je m'y ennue. Cela renvoie une mauvaise image extrêmement désagréable du Parlement. Cela contribue à nourrir une forme de rejet de la part de nos électeurs ; et quand ils voient ces images, ils ont bien raison de rejeter ça* »<sup>1230</sup>. Se désolidarisant de l'attitude adoptée par ses collègues turbulents, il ajoute : « *Ce n'est pas ce que je fais au quotidien dans cette maison. J'ai le sentiment d'être utile, mais quand je suis dans l'hémicycle je suis devant un mauvais théâtre* »<sup>1231</sup>. Il avoue alors être contraint de quitter l'enceinte parlementaire, les mardi et

<sup>1229</sup> BARTOLONE C., Lettre du Président de l'Assemblée nationale, 3 septembre 2014 : <<https://fr.scribd.com/doc/238633357/Bartolone-Texte-Depute>>.

<sup>1230</sup> Extrait de l'émission « Parlement'air – La Séance continue », LCP, 26 février 2014, 3 min 10 : <[www.lcp.fr/emissions/parlement-air-la-seance-continue/vod/156566-benoist-apparu-depute-ump-de-la-marne-et-jean-jacques-urvoas-depute-ps-du-finistere](http://www.lcp.fr/emissions/parlement-air-la-seance-continue/vod/156566-benoist-apparu-depute-ump-de-la-marne-et-jean-jacques-urvoas-depute-ps-du-finistere)>.

<sup>1231</sup> *Ibid.*, 3 min 39.

mercredi de chaque semaine entre 15 et 16 h, « *seule manière de manifester ma désapprobation* »<sup>1232</sup>. Pourtant, alors que le grand public s'associe au constat du Président Claude Bartolone, une partie de l'électorat ne comprend pas cette désertion de l'hémicycle qui nécessite une explication du représentant : « *Quand mes électeurs à Quimper me disent "On ne vous voit plus !", je dis "Non, parce que je choisis de ne pas y aller"* »<sup>1233</sup>. Benoist Apparu (UMP) partage cette vision de « *théâtre ridicule, inutile et même dangereux parce que cela nuit à l'image du Parlement et des parlementaires* »<sup>1234</sup>.

Pour le député nouvellement élu, l'entrée dans l'hémicycle constitue un véritable traumatisme. Michel Piron (UDI) témoigne de cela : « *le spectacle est triste, il n'y a plus de fond. La première fois que je me suis trouvé dans un tel brouhaha, j'ai éprouvé un vrai malaise, j'avais honte d'être là, au milieu de ce spectacle d'anticivisme* »<sup>1235</sup>. Le « spectacle » évoqué par l'élu centriste a plusieurs origines.

Il est d'abord verbal. « *On y voit des députés qui vocifèrent et des ministres qui hurlent* »<sup>1236</sup>. La raison en est simple : la vie politique française se caractérise par l'affrontement entre majorité et opposition, et les séances de questions d'actualité en sont l'exemple type. Les séances se caractérisent par « *un manichéisme total et absolu qui guide malheureusement la vie politique française : il y a des gentils, des méchants, des deux côtés ça marche de la même façon* »<sup>1237</sup>. Pire, « *on n'y apprend généralement pas grand-chose. Les questions peuvent être mauvaises soit parce qu'elles sont provocantes, soit parce qu'elles sont insignifiantes. Elles appellent donc de mauvaises réponses. L'opposition critique le mauvais bilan du Gouvernement depuis deux ans, le Gouvernement souligne le mauvais bilan de l'opposition lorsqu'elle était au pouvoir. La majorité salue les excellentes mesures du Gouvernement, et celui-ci répond qu'effectivement, ses mesures sont excellentes* »<sup>1238</sup>. Décevante enfin est l'attitude du député de la majorité qui, soucieux d'avoir les faveurs de son groupe et du Gouvernement, reprend à son compte les questions préfabriquées ou « suggérées » par les cabinets ministériels<sup>1239</sup>. Là,

---

<sup>1232</sup> *Ibid.*, 3 min 46.

<sup>1233</sup> *Ibid.*, 3 min 53.

<sup>1234</sup> *Ibid.*, 10 min 30.

<sup>1235</sup> « Les questions au gouvernement, "un spectacle lamentable qui alimente l'antiparlementarisme" », *Liberation.fr*, 27 février 2014.

<sup>1236</sup> Jean-Jacques Urvoas *in* Extrait de « Parlement'air – La Séance continue », *préc.*, 8 min 18.

<sup>1237</sup> Benoist Apparu *in* *ibid.*, 9 min 40.

<sup>1238</sup> Michel Piron *in* « Les questions au gouvernement, "un spectacle lamentable..." », *art. cit.*

<sup>1239</sup> Scène illustrée dans le film de Bertrand Tavernier, « *Quai d'Orsay* », novembre 2013, 32 min 30. Voir aussi DOSIÈRE R., « Le contrôle ordinaire », *art. cit.*, p. 39.

l'auteur de la question du député se trouve être également l'auteur de la réponse du ministre. À dire vrai, cette pratique constitue un simulacre de démocratie : l'objet même des séances d'actualité est dénaturé puisque les questions perdent leur qualité d'instrument de contrôle politique au profit d'instrument de communication gouvernemental.

Il est ensuite sonore grâce à ce que Paul Vigné D'Octon, député sous la III<sup>e</sup> République, décrivait comme « *la musique des pupitres* »<sup>1240</sup>. Les pupitres sont en effet utilisés depuis longtemps pour rythmer les vociférations des députés de l'opposition à l'égard du Gouvernement et des membres de la majorité. « [A]ux jours de grandes batailles, raconte-t-il, [le pupitre] se transforme avec une rapidité déconcertante, en instrument de musique d'une extraordinaire sonorité. Les plus discrets, je devrais dire les moins emballés, s'en servent pour manifester leur mécontentement, comme d'un tambour, sur lequel ils tapent de façon plus ou moins rythmique, avec leur coupe-papier. Il en est, parmi les vieux "briscards" de la Chambre, qui ont acquis, dans ce genre de musique, une incomparable virtuosité »<sup>1241</sup>.

Il est enfin dû au rapport entre les médias, le politique et l'opinion. Pour exister vis-à-vis de ses électeurs, le député se doit d'user des médias, notamment pour justifier sa place et mettre en valeur son action. L'enjeu des questions d'actualité n'est alors pas aussi insignifiant ou dépourvu d'intérêt pour l'élu. En effet, il sait que les seules images retransmises sur l'ensemble des chaînes de télévision sont exclusivement celles des questions au Gouvernement. Toutefois, la « *bruyante désinvolture* »<sup>1242</sup> et le « *tapage irrespectueux* »<sup>1243</sup>, dont peuvent faire preuve ses collègues, affectent sa propre visibilité médiatique et, surtout, fragilisent le lien privilégié établi avec ses électeurs. « *Certains politiques*, déplore ainsi Michel Piron (UDI), *ont un rapport maladif avec les lumières médiatiques* »<sup>1244</sup>, cela « *donne à l'Assemblée, un spectacle lamentable qui est le premier aliment de l'antiparlementarisme* »<sup>1245</sup>. La situation est telle que l'élu est résolu à ce que « *jamais [il] n'emmener[a] les écoliers de [s]a circonscription assister à une séance de ce genre* »<sup>1246</sup>. Pour Sandrine Mazetier (SRC), l'attitude du parlementaire est restée immuable, seul a changé son rapport aux médias. « *La différence*

---

<sup>1240</sup> VIGNÉ D'OCTON P., *Les grands et les petits mystères du Palais Bourbon. Scènes vécues de la vie parlementaire*, Éditions Radot, 1928, p. 33.

<sup>1241</sup> *Ibid.*, p. 34.

<sup>1242</sup> *Ibid.*, p. 152.

<sup>1243</sup> *Ibid.*

<sup>1244</sup> « Les questions au gouvernement, un "cirque" à faire évoluer », *Liberation.fr*, 9 septembre 2014.

<sup>1245</sup> « Les questions au gouvernement, "un spectacle lamentable..." », *art. cit.*

<sup>1246</sup> *Ibid.*

*aujourd'hui, dit-elle, c'est que les réseaux sociaux nous mettent en image et en son, et démultiplient à toute heure du jour et de la nuit tout ce qui se passe dans l'hémicycle »<sup>1247</sup>.*

Face à ces dérives, la question de l'efficacité de cet instrument de contrôle est posée. Aussi, des solutions peuvent-elles lui être apportées ?

Au regard des différentes dérives et atteintes portées au système représentatif, le premier remède consisterait, pour sa sauvegarde, à supprimer les séances de questions d'actualité. D'ailleurs, plusieurs députés y sont favorables, comme le montrent les différents témoignages de Jean-Jacques Urvoas, René Dosière (SRC), Benoist Apparu (UMP) et Michel Piron (UDI). En effet, à travers elles, ce sont les mauvaises mœurs parlementaires qui s'expriment ; qui discréditent la fonction de député et le politique en général ; qui discréditent enfin le système représentatif et plus largement la République. Lors de ces séances, l'opinion publique n'assiste pas à une séance de contrôle politique du Gouvernement, mais à une confrontation manichéenne de la vie politique française. Or, celle-ci rend impossible le contrôle parlementaire. À la place triomphe la communication politique. En conséquence, supprimer ces questions ne constituerait pas en soi une atteinte aux pouvoirs de contrôle du député, puisqu'elles ne sont plus un instrument de contrôle politique depuis de nombreuses années. Le seul regret serait pour les élus – au premier rang desquels les vétérans – qui ne voient en ces séances qu'un moyen de se « vendre » médiatiquement auprès de leur électorat le plus fidèle.

Il pourrait en être autrement si, au lieu de les supprimer, les questions faisaient l'objet d'une réforme procédurale. À l'image de Jean-Christophe Fromantin (NI), plusieurs élus sont partisans de maintenir « *cet exercice démocratique en le faisant évoluer sur la forme* »<sup>1248</sup>. Mais quelle forme lui donner ?

Les questions au Gouvernement pourraient, par exemple, toutes être adressées au Premier ministre. Les questions posées aux ministres le seraient au cours des séances de questions orales sans débat lors des deux semaines de séances réservées aux assemblées, à raison de deux séances par semaine. En pratique, cela permettra de poser 64 questions réparties entre les groupes de la majorité et de l'opposition.

---

<sup>1247</sup> « Nos députés sont-ils trop dissipés ? », *RMC.BFM TV.com*, 9 septembre 2014.

<sup>1248</sup> « Les questions au gouvernement, un "cirque" à faire évoluer », *art. cit.*

L'Assemblée nationale pourrait encore reproduire la procédure existante au Palais du Luxembourg. Le Sénat a en effet récemment modifié sa procédure quant aux questions au Gouvernement en lien avec l'actualité. Le règlement du Sénat, par une résolution du 13 mai 2015, porte dorénavant, en l'art. 75 *bis*, que chaque sénateur questionneur dispose librement du temps qui lui est attribué pour formuler sa question et, éventuellement, pour répliquer au Gouvernement. La procédure se particularise en ce que le temps alloué varie selon l'appartenance politique du questionneur : s'il est membre de la majorité sénatoriale, il dispose de deux minutes ; au contraire, s'il appartient à l'opposition sénatoriale ou s'il est non-inscrit, ce temps sera de deux minutes et demie.

Cette procédure sénatoriale présente un intérêt certain. D'abord, le temps de parole diffère selon le positionnement politique de l'élu, ce qui tend à rendre cette procédure plus respectueuse du pluralisme. D'autre part, le droit de réplique, qui n'est pas obligatoire, permet de redonner aux questions d'actualité leur sens premier d'instrument de contrôle politique du Gouvernement. Le sénateur Jacques Mézard (RDSE) explique pourquoi : « *on [peut] demander en trente secondes au ministre pourquoi il a commis telle erreur, puis, si celui-ci répond à côté, reprendre la parole pendant deux minutes pour lui dire ce que l'on pense de sa réponse. Là, il y [a] un véritable débat !* »<sup>1249</sup>. Sa collègue centriste Nathalie Goulet ajoute que « *ce droit de réplique me[t] aussi probablement un terme à la frustration que nous ressentons parfois lorsque nous posons des questions. En effet, il arrive que les réponses que nous obtenons soient franchement insuffisantes ou hors sujet, et ce droit de réplique [peut] nous permettre de recadrer les choses* »<sup>1250</sup>.

Il semble donc intéressant que cette procédure soit transcrite dans le RAN. Cela redynamiserait les séances, renforcerait l'efficacité du contrôle, améliorerait l'image de l'institution parlementaire et des députés et, partant, inciterait le téléspectateur à s'intéresser davantage aux débats sur le fond et non sur la forme. Toutefois, il faudra veiller à tenir compte de la spécificité du Sénat qui porte parfois une majorité différente de celle de l'Assemblée nationale. En d'autres termes, pour favoriser le contrôle et améliorer les droits de l'opposition à l'Assemblée, il sera nécessaire que le temps de parole attribué à chacun des députés de la

---

<sup>1249</sup> Sénat, séance du 13 mai 2015, p. 4917.

<sup>1250</sup> *Ibid.*, pp. 4918-4919.

majorité gouvernementale soit de deux minutes et celui alloué à chacun des membres de l'opposition ou non-inscrit soit de deux minutes et demie.

Néanmoins, plus que de nouvelles réformes, l'Assemblée nationale a davantage besoin d'un changement de mœurs. En effet, il apparaît que les comportements des parlementaires et ceux de l'opinion doivent évoluer. Il serait donc injuste de stigmatiser le seul député. Certes, il a sa part de responsabilité dans la baisse de crédibilité de l'institution et la hausse de l'antiparlementarisme, du fait de son attitude lors de ces séances. Mais protester contre les seules mauvaises pratiques de nos parlementaires ne résout rien. Cela doit s'accompagner d'un changement de nos mœurs. « *Les questions au Gouvernement constituent certainement l'aspect le mieux connu du grand public des activités de l'Assemblée nationale parce qu'elles sont télévisées sur France 3, et qu'elles donnent lieu assez fréquemment à des empoignades entre majorité et opposition qui ravissent les téléspectateurs* »<sup>1251</sup>, écrivait Gilbert Gantier (UDF). Chacun des électeurs veut pouvoir constater par lui-même que son député est bien au travail à Paris et la télévision l'y aide. Sauf que pour exister sur la scène politique et médiatique parmi ses 576 autres collègues, le député doit se démarquer. Tous les stratagèmes sont alors bons à prendre : le verbe, le bruit ou encore le vêtement. Ce besoin nécessaire est d'autant plus vérifiable aujourd'hui avec les différents médias, chaînes d'information continue et réseaux sociaux. Ainsi, en privilégiant les petites phrases à fort retentissement médiatique plutôt que le fond du discours politique, l'opinion est devenue consommatrice de la « politique *Twitter* » ; une communication politique qu'elle condamne par ailleurs. Elle se trouve être complice et coauteure de la montée de l'antiparlementarisme. Pour atténuer cela, il semble donc important qu'un changement de mœurs parlementaires et électorales ait lieu.

## § 2 - Le député contraint par la solidarité majoritaire

Quelle que soit son appartenance politique (**A** et **B**), le député subit le fait majoritaire.

### **A - Le cas de l'élu d'opposition ou non-inscrit à travers l'exemple des questions écrites**

Parmi les diverses contraintes à l'égard du député d'opposition, un développement particulier sur les questions écrites a été jugé nécessaire au regard de leur récente modification réglementaire.

---

<sup>1251</sup> GANTIER G., *Trente années au Palais Bourbon*, La Palatine, 2004, p. 95.





Apparues en 1909, sous l'impulsion de Francis De Pressensé, les questions écrites ont été instituées en vue de constituer un dialogue entre le député questionneur et le ministre. À son origine, et aujourd'hui encore, cette procédure vise à « *établir un échange de vues régulier et constant entre les chefs responsables et les mandataires de la nation* »<sup>1252</sup>. Plus qu'un échange, son promoteur évoquait même un « interrogatoire » du ministre. « *Il s'agit, écrivait-il, de rendre possible et facile chaque jour un interrogatoire aussi précis, aussi topique, aussi bref que faire se pourra. Ce qu'il faut, c'est tâter le pouls à fréquents intervalles au pouvoir exécutif* »<sup>1253</sup>. En d'autres termes, les questions écrites présentent un avantage, que n'ont pas les questions orales : la quotidienneté du contrôle.

Par ce « *labeur quotidien* »<sup>1254</sup>, le député renforce l'effectivité de son contrôle sur les actes du Gouvernement. « *Grâce à cet échange ininterrompu de questions et de réponses, il n'est pas un des événements, petits ou grands, qui touchent aux intérêts matériels ou moraux de l'empire sur lequel le soleil ne se couche point, qui n'ait son écho immédiat au Parlement. C'est ainsi qu'un grand pays libre et maître de soi s'informe de ses affaires, et non par les sifflements des reptiles ou par des confidences arbitraires filtrées à travers des officieux. C'est ainsi, conclue-t-il, que, d'une part, les représentants de la nation, tout en s'initiant aux choses d'État, tout en apprenant à connaître les actes, les plans, les intentions du Gouvernement, lui font savoir en même temps les vœux, les aspirations, les volontés du peuple ; et que, d'autre part, le Gouvernement tout en se renseignant sur l'état de l'esprit public, agit sur l'opinion en temps opportun et par les chemins droits* »<sup>1255</sup>.

Ce « labeur » a atteint son paroxysme sous la 13<sup>e</sup> législature avec quelques 131.194 questions écrites posées. La simplicité, le caractère illimité et la dématérialisation de la procédure expliquent cette activité maximale en faveur de l'information, de l'évaluation et du contrôle du Gouvernement.

Il faut toutefois être prudent à l'égard de ces chiffres car, souvent, les questions posées par un député touchent à ses électeurs. Les uns sollicitent auprès du Gouvernement des informations sur la mise en œuvre et l'interprétation de la législation en vigueur, ou demandent une consultation juridique sur un cas particulier rencontré en circonscription. D'autres

---

<sup>1252</sup> Prop. de résolution, Annexe n° 973, *préc.*, p. 356.

<sup>1253</sup> *Ibid.*

<sup>1254</sup> *Ibid.*, p. 357.

<sup>1255</sup> *Ibid.*



multiplient les dépôts de questions écrites dans le but d'améliorer leur classement dans les observatoires citoyens de l'activité parlementaire. Une certaine pratique politique a donc eu tendance à pervertir cette procédure et à dégrader la qualité de l'information et du contrôle.

Pour remédier à cette inflation et à cette dégradation, le Président de l'Assemblée Claude Bartolone (SRC) a proposé<sup>1256</sup> en novembre 2014 que soit établi un plafond par député. Adoptée, la nouvelle formulation de l'article 135 al. 2 RAN<sup>1257</sup> prévoit, désormais, que « *la Conférence des Présidents fixe, avant le début de chaque session ordinaire, le nombre maximal des questions écrites pouvant être posées par chaque député jusqu'au début de la session ordinaire suivante* ». Pour sa première application, entre le 1<sup>er</sup> octobre 2015 et le 30 septembre 2016, le plafond a été fixé à 52 questions<sup>1258</sup>, soit l'équivalent d'une question par semaine et par élu. Ce même quota a été arrêté pour les sessions 2017-2018 et 2018-2019<sup>1259</sup>.

Il ne fait aucun doute que, par cette décision, la solidarité majoritaire s'est exprimée au détriment des députés d'opposition et non-inscrits.

D'une part, sous couvert de l'efficacité et de la crédibilité pleinement retrouvées, la majorité a procédé à une nouvelle rationalisation de l'activité parlementaire : le député ne peut poser plus de 52 questions écrites par an. Très clairement, l'objectif est de restreindre l'activité des députés afin de participer au désengorgement des services ministériels. Or, en agissant de la sorte, la majorité, largement représentée au sein de la Conférence des Présidents, est venue renforcer le Gouvernement et affaiblir l'Assemblée. « *L'action des parlementaires, affirme Roger-Gérard Schwartzberg (RRDP), doit contribuer au renforcement du rôle du Parlement ; or, cette [nouvelle réglementation] n'étend pas les droits de notre Assemblée, mais tend à accroître encore les prérogatives du Gouvernement* »<sup>1260</sup>.

D'autre part, la majorité fait peser la responsabilité de l'engorgement des services sur le Parlement, et non sur le Gouvernement. Selon elle, le volume des questions explique que les services soient engorgés. Dès lors, il incombe au député de s'auto limiter afin de permettre aux ministères de répondre aux nombreuses sollicitations. Appartenant à l'opposition, Guy Geoffroy (UMP) regrette « *que nous soyons amenés à limiter le droit d'expression et l'action des députés,*

---

<sup>1256</sup> Prop. de résolution n° 2273, *préc.*

<sup>1257</sup> Résolution n° 437 du 28 novembre 2014.

<sup>1258</sup> Décision du 9 juin 2015 de la Conférence des Présidents.

<sup>1259</sup> Décision du 25 septembre 2018 de la Conférence des Présidents.

<sup>1260</sup> Rapport URVOAS, *op. cit.*, p. 38.

*par le biais des questions écrites, pour la simple raison qu'elles sont trop nombreuses et que, de surcroît, elles obtiennent trop peu de réponses* »<sup>1261</sup>. L'engorgement s'explique également par l'objet de la question. Ainsi, « *lorsque les questions dérangent, les réponses tardent* »<sup>1262</sup>. En ce sens, François Cornut-Gentille (LR) confie qu'au 18 septembre 2015, « *106 [de mes] questions sur 391 restent sans réponses. Certaines depuis le 3 juillet 2012 ! D'autres ont obtenu des réponses dans le délai légal d'un mois* »<sup>1263</sup>.

Plutôt que la restriction, il suffirait que chaque ministère constitue une petite équipe spécialement chargée de traiter ces questions pour respecter à la fois le rôle de contrôleur et les droits constitutionnels du député.

Cela est essentiel, d'abord, pour le député d'opposition qui, à l'instar de Lionel Tardy (LR), voit en cette procédure « *un moyen de faire remonter les questions du terrain, la possibilité d'interpeller les ministres via les questions au Gouvernement ; les questions orales sans débat étant trop rares (2 à 3 fois par an et par député). (...) Elles sont, dit-il, issues de demandes de Haut-Savoyards, de la lecture quotidienne du Journal officiel et d'interrogations juridiques. Je n'ai pas du tout l'impression d'abuser de la procédure. Chaque question a sa raison d'être et appelle une réponse des ministres interrogés* »<sup>1264</sup>. Pour Alain Suguenot (LR), elles permettent de faire face à « *une réglementation pléthorique et, souvent, imprécise sur laquelle nos concitoyens nous demandent des précisions que nous transmettons dans les ministères* »<sup>1265</sup>.

Pour le député non-inscrit, ensuite, cet outil représente le seul véritable moyen de contrôler et d'interroger le Gouvernement sur son action, car il « *ne peu[t] qu'exceptionnellement poser des questions d'actualité et [est] donc rédui[t] à utiliser l'instrument des questions écrites* »<sup>1266</sup>. Or, le plafonnement « *révèle surtout une volonté de brider l'expression des députés minoritaires et particulièrement des non-inscrits. Ainsi, la mesure (...) est scandaleuse, car elle revient à brider la parole des élus de la Nation.*

---

<sup>1261</sup> Ass. Nat., 2<sup>e</sup> séance du 28 novembre 2014, p. 9392.

<sup>1262</sup> Site internet de François Cornut-Gentille, « Questions écrites limitées : et si on reparlait des questions sans réponse ? », 18 septembre 2015.

<sup>1263</sup> *Ibid.*

<sup>1264</sup> Site internet de Lionel Tardy, « Questions écrites : un plafond pour limiter le travail des parlementaires ! », 24 juin 2015.

<sup>1265</sup> « Limitation du nombre de questions écrites au gouvernement : Alain Suguenot dénonce une "ineptie totale" », *BienPublic.com*, 23 juin 2015.

<sup>1266</sup> Roger-Gérard Schwartzberg in Rapport URVOAS, *op. cit.*, p. 38.

*L'insuffisance du taux de réponse du Gouvernement – 22.000 questions restées sans réponse à la fin de la législature 2007-2012 – ne devrait emporter aucune conséquence sur le droit essentiel des députés d'interpeller les membres du Gouvernement. Les députés non-inscrits pourraient se voir opposer un plafond très bas qui les empêcherait de remplir leur fonction, eux qui ne disposent déjà pas des mêmes droits que leurs collègues appartenant à un groupe politique »<sup>1267</sup>.*

Il faut noter, à ce stade, que le député de la majorité n'est pas épargné par cette contrainte. René Dosière (SRC), qui a fait du contrôle budgétaire des institutions sa spécialité, en est le parfait exemple. Comment aurait-il pu faire son contrôle en étant limité à 52 questions annuelles ? *« En choisissant un sujet, en l'occurrence le budget de la présidence de la République, et en multipliant les questions auprès du Premier ministre et d'une quinzaine de ministres, il [m']a été possible de faire apparaître le montant réel et l'évolution des dépenses de la présidence, l'un des secrets jusqu'alors les mieux protégés de la V<sup>e</sup> République »<sup>1268</sup>, témoigne-t-il. « Il est vrai qu'il [m']a fallu du temps (...) et de l'obstination, car les réponses ont parfois tardé à venir (...) et d'autres fois elles étaient dilatoires. Dans ce dernier cas, le ministre faisait l'objet, par le dépôt de nouvelles questions, d'un "harcèlement textuel" qui, in fine, le conduisait à répondre. Si nécessaire, [m]a prise de parole dans l'hémicycle, à l'occasion de la discussion budgétaire, permettait de relancer les interrogations »<sup>1269</sup>.*

C'est donc sans le moindre égard pour les députés minoritaires, de l'opposition ou non-inscrits que la majorité a modifié l'article 135 al. 2 RAN. À travers la rationalisation du nombre de questions écrites, la majorité s'est inscrite à l'encontre de la revalorisation du Parlement et de la fonction de député. Par elle, la majorité a agi par excès de rigidité, obligeant l'Assemblée nationale à *« s'autocensurer »<sup>1270</sup>*, privant le député de cet *« outil indispensable »<sup>1271</sup>* de contrôle, et limitant encore davantage la mise en œuvre pratique de son pouvoir de contrôle, au seul bénéfice du Gouvernement.

<sup>1267</sup> Jacques Bompard (NI) *in ibid.*, p. 36.

<sup>1268</sup> DOSIÈRE R., « Le contrôle ordinaire », *art. cit.*, p. 42.

<sup>1269</sup> *Ibid.*

<sup>1270</sup> Site internet de Lionel Tardy, « Questions écrites : un plafond pour limiter... », *art. cit.*

<sup>1271</sup> *Ibid.*

D'autant que ce « *masochisme antiparlementaire* »<sup>1272</sup> ne résout rien. À 52 questions écrites par an et par député, le nombre maximal de questions peut atteindre 30.004. Or, rien ne garantit au député que le Gouvernement réponde davantage aux 30.004 questions qu'aux 28.365 de 2011, sachant que sur celles-ci, des questions sont toujours en attente de réponse. Ensuite, si l'art. 135 RAN dispose que « *les ministres sont tenus de répondre...* », il n'existe – et ne peut constitutionnellement exister sauf à figurer dans la Constitution – aucune disposition contraignant le Gouvernement pour non-respect des délais de réponse. Seul un *gentleman agreement* le peut. Encore faudrait-il que le Gouvernement le respecte... plus qu'il ne le fait actuellement ou ne l'a fait depuis plusieurs années. Ainsi, en dépit des bonnes volontés répétées au début de chaque nouvelle législature, de très nombreuses questions demeurent sans réponse parfois plusieurs années après avoir été posées ; il en va également des questions signalées qui demeurent sans réponse plusieurs mois après avoir été signalées, délai qui s'ajoute au délai de plusieurs mois précédant la date du signalement.

Trois ans après l'introduction de la réforme, un premier bilan peut être dressé. On recense en effet 9.780 questions écrites pour la session 2015-2016, 4.762 pour 2016-2017 et 12.105 pour 2017-2018. Sur les 12.105 questions déposées entre le 21 juin et le 18 septembre 2018, 7.408 ont obtenu une réponse et plus de 4.000 sont en attente de réponse<sup>1273</sup>.

Sur la base de ces relevés statistiques, deux observations s'imposent. D'une part, l'instauration du quota de questions écrites pouvant être adressées au Gouvernement par député a fait baisser sensiblement le nombre de questions par session. Ainsi, entre octobre 2007 et septembre 2015, la moyenne s'élevait à 28.000 questions par an<sup>1274</sup> contre 11.000 à compter du 1<sup>er</sup> octobre 2015<sup>1275</sup>. D'autre part, un effort important reste encore à faire de la part du Gouvernement afin d'améliorer les taux et délais de réponse.

De surcroît, deux interrogations demeurent. Premièrement, est-il opportun de maintenir un plafond de questions si le projet de loi organique (n° 977) présenté en mai 2018<sup>1276</sup>, portant notamment réduction du nombre de députés de 30%, est mené à bien et alors que, parallèlement,

---

<sup>1272</sup> Roger-Gérard Schwartzberg *in* Ass. Nat., 2<sup>e</sup> séance du 28 novembre 2014, p. 9393.

<sup>1273</sup> Ass. Nat., 1<sup>ère</sup> séance du 18 septembre 2018, p. 8858.

<sup>1274</sup> La session du 21 juin au 30 septembre 2012 n'a pas été comptabilisée.

<sup>1275</sup> Seules ont été prises en compte les sessions 2015-2016 et 2017-2018, toutes deux ayant un quota de 52 questions écrites. En effet, la session du 1<sup>er</sup> octobre 2016 au 20 juin 2017 étant de 9 mois, le quota avait été abaissé et fixé à 39 questions par député par la Conférence des Présidents (décision du 12 juillet 2016).

<sup>1276</sup> Projet de loi org. pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace, 15<sup>e</sup> Lég., n° 977, *Ass. Nat.*, 23 mai 2018.

les fonctions de contrôle et d'évaluation sont amenées à se renforcer ? Secondement, quelle sera la réaction de l'électeur face à l'impuissance de son député dont le quota est épuisé ? Ajoutée aux retards des réponses, l'inaction du député ne va-t-elle pas participer à entretenir le climat de défiance de l'opinion vis-à-vis de l'élu ? Au regard de ces questionnements, il n'apparaît pas opportun de maintenir cette entrave au contrôle parlementaire du député.

## **B - Le cas de l'élu membre de la majorité gouvernementale**

On le sait, le régime de la V<sup>e</sup> République a dérivé vers un présidentialisme majoritaire. Personnage central de la vie politique et institutionnelle française, le Président de la République concentre sur lui la stratégie des partis politiques. En cela, tout doit être fait, par les dirigeants des partis et des groupes appartenant à la majorité parlementaire, pour soutenir « la clef de voûte » du système. Véritable instrument de ce soutien politique, le député de la majorité est appelé à être à la manœuvre et jouer un rôle de premier plan dans le cadre du contrôle du Gouvernement.

Si, pour tout citoyen qui s'engage en politique, être élu à l'Assemblée nationale constitue un événement majeur, les lendemains parisiens sont, en revanche, emplis d'une grande désillusion pour le novice. En effet, le poids des partis, l'élection du chef de l'État au suffrage universel direct ou encore l'inversion du calendrier électoral font que bien des députés de la majorité ne sont élus que parce qu'ils arborent le logo du parti ou le nom du Président de la République. « *Bien des députés de la majorité sont d'abord des élus choisis sur le seul nom du chef de l'État, confirme Jean-Jacques Urvoas (SRC). Ils ont beau être des individus de chair et de sang, ils ressemblent lorsqu'on les croise au Palais-Bourbon à ces "ombres de la caverne" qu'évoquait Platon* »<sup>1277</sup>. Leur situation depuis 1962 ne fait d'ailleurs que s'éloigner de ce qu'elle pouvait être sous la III<sup>e</sup> et la IV<sup>e</sup> République. Ainsi, selon ce même député, « *il est loin le temps où le député pouvait escompter être reçu dans un ministère ou dans une préfecture comme le seul détenteur d'un morceau de la souveraineté du peuple. Dans le monde politique du XXI<sup>e</sup> siècle, [le député de la majorité] a pour principal atout d'être un soutien privilégié du Président* »<sup>1278</sup>. Plus qu'un atout, il a pour « *fonction première le soutien indéfectible au Gouvernement* »<sup>1279</sup>.

---

<sup>1277</sup> URVOAS J-J. et ALEXANDRE M., *op. cit.*, p. 73.

<sup>1278</sup> *Ibid.*

<sup>1279</sup> *Ibid.*, p. 74.



La mise en œuvre pratique de ce « soutien indéfectible » se traduit d'abord par sa présence assidue en commission ou en hémicycle. Face à l'opposition, il est essentiel pour le groupe majoritaire de s'assurer que ses membres soient présents en quantité suffisante. Son objectif n'est pas d'accroître le nombre d'orateurs, mais de remporter seulement la bataille numérique et ainsi parer à la technique du « coup du rideau »<sup>1280</sup>. Là est la mission du groupe : « *il lui faut veiller à ce que ses députés soient en toutes circonstances supérieurs en nombre à ceux de l'opposition* »<sup>1281</sup>. À cette fin, il peut à l'instar du groupe LREM établir un « *tableau de permanence* » et rendre obligatoire la présence en séance publique des députés inscrits au tableau<sup>1282</sup>. Une amère déconvenue s'empare alors naturellement du député nouvellement élu et appartenant à la majorité lorsque celui-ci découvre que sa fonction consiste essentiellement à faire bloc derrière le Gouvernement, souvent pendant de longues heures. « *Il s'était persuadé qu'il allait batailler argument contre argument, et n'entendait ne lâcher aucun pouce de terrain à l'opposition. Il s'imaginait offrir valeureusement sa poitrine à la mitraille. Hélas, il comprend très vite que seule sa présence muette est recherchée ! Que le prix à payer pour que le texte soit adopté sans trop de difficulté, c'est de se taire et de laisser l'opposition à ses stériles monologues. (...) Il se retrouve alors des heures durant assis sur un siège au confort tout relatif (...) Et le voilà convié à un réel exercice d'endurance, où il lui faut passer des séances entières à supporter, selon les circonstances, les attaques frontales, les péroraisons filandreuses ou les philippiques passionnées des députés de l'opposition* »<sup>1283</sup>.

Une fois assuré de sa supériorité numérique, le groupe majoritaire veille à faire appliquer la discipline de parti. Concrètement, il s'assure que chacun de ses membres se rallie aux décisions adoptées par l'attelage Gouvernement-parti majoritaire, et que chacune de leur prise de parole à l'Assemblée ne fragilise nullement les ministres. Ainsi, la solidarité majoritaire va trouver à s'exprimer de deux façons différentes.

D'une part, par la complaisance. Tel est le cas, notamment, au cours des questions d'actualité. Là, alors que l'opposition profite de ces séances pour questionner le Gouvernement sur tous les sujets qui font l'actualité du moment, la majorité voit sa marge de manœuvre limitée.

---

<sup>1280</sup> Il s'agit d'une technique parlementaire de l'opposition consistant, lors d'un vote, à surprendre le Gouvernement et à mettre la majorité parlementaire en minorité.

<sup>1281</sup> URVOAS J-J. et ALEXANDRE M., *op. cit.*, p. 79.

<sup>1282</sup> Art. 13 du Règlement intérieur du Groupe LREM, *préc.* Concrètement, les 313 députés sont divisés en trois groupes ; chacun d'eux devant assurer toutes les trois semaines une présence du groupe majoritaire lorsque l'Assemblée siège.

<sup>1283</sup> URVOAS J-J. et ALEXANDRE M., *op. cit.*, p. 80.





Son rôle consiste à questionner un ministre afin qu'il (ré)explique sa politique ou qu'il en promeuve une nouvelle. En pareil cas, « *il n'est pas rare, confie René Dosière (SRC), qu'un ministre sollicite lui-même un parlementaire ami pour suggérer une question – quand il ne la rédige pas lui-même – lui permettant de valoriser son département ministériel* »<sup>1284</sup>.

D'autre part, par l'unité de vote ou la discipline de parti. C'est à dire « *l'obligation, pour tous les membres d'un groupe, de voter suivant la décision prise par la majorité des membres* »<sup>1285</sup>. Le groupe veille ainsi à ce que l'ensemble des votes lui soit acquis. Toutefois, sur certains scrutins, l'élu de la majorité peut se trouver face à un véritable dilemme : devoir choisir entre la discipline de parti, les besoins de ses électeurs, et ses convictions personnelles<sup>1286</sup>. Alors dans ce cas, souvent, le Gouvernement, aidé par les leaders du parti, tentera de convaincre ce député hésitant. En cas de désaccord profond, ils sauront se montrer suffisamment convaincants (intimidation, privation de poste ou de soutien électoral...) pour que le député « *laisse [ses] convictions personnelles de côté au profit des décisions prises par [son] parti* »<sup>1287</sup>.

De l'exercice de cette discipline majoritaire, les preuves abondent.

Elle s'exprime, par exemple, lorsque l'Assemblée met en cause la responsabilité du Gouvernement par le vote d'une motion de censure. Pour faire échec à l'action de l'opposition, et éviter la chute du Gouvernement, la majorité est appelée à faire bloc derrière lui. Excepté en 1962 à l'encontre du Gouvernement Pompidou, la confiance a, depuis, toujours été votée par la majorité, que le député vote *contre* ou, « *frondeur* », qu'il *s'abstienne*. Malgré les critiques, parfois acerbes, qu'il peut diriger à l'encontre de son action, l'élu frondeur se rallie à l'équipe gouvernementale « *au nom des intérêts supérieurs de la majorité* »<sup>1288</sup>.

Ensuite, lorsque la majorité s'oppose à ce que ses membres, au même titre que l'opposition, s'intéressent à un dossier susceptible de donner lieu à une enquête parlementaire. Là, elle peut imposer à ses troupes le rejet de la proposition de résolution en commission, ou, si elle l'accepte, en modifier le périmètre d'investigation avant même l'examen en séance

---

<sup>1284</sup> DOSIÈRE R., « Le contrôle ordinaire », *art. cit.*, p. 39.

<sup>1285</sup> JOBERT A., *op. cit.*, p. 65.

<sup>1286</sup> GUAY M., « Le dilemme du parlementaire. La discipline de parti, la représentation des électeurs et les convictions personnelles », *Revue Parlementaire Canadienne*, vol. 25, n° 1, 2002, pp. 7-9.

<sup>1287</sup> *Ibid.*, p. 7.

<sup>1288</sup> ROLLAND H., *Souvenirs dérangeants d'un godillot indiscipliné*, Albin Michel, 1990, p. 81.

publique, lui faisant perdre ainsi tout intérêt, ou faire nommer un rapporteur dont le rapport d'enquête sera plus conciliant.

Enfin, au moment du contrôle des nominations présidentielles prévues à l'art. 13 C°, le député de la majorité ne dispose pas des moyens pour contrer le postulant envisagé par le Président de la République. Si la procédure de 2008 donne effectivement aux commissions permanentes le pouvoir de se prononcer sur ces nominations, elle exige en revanche un seuil des 3/5<sup>e</sup> des suffrages exprimés au sein des deux commissions pour rejeter la candidature. En pratique, ce seuil est inaccessible. « [S]ur le fond, la procédure s'apparente à un leurre, considère Jean-Jacques Urvoas (SRC). *Il convient en effet que l'addition des votes négatifs dans chaque commission compétente (une par chambre) représente au moins 3/5<sup>e</sup> des suffrages exprimés au sein des deux commissions pour que le Président ne puisse procéder à une nomination. Une hypothèse improbable (...) et purement inconcevable* »<sup>1289</sup>. Pire, elle interroge sur l'efficacité réelle d'une telle procédure de contrôle. Souvenons-nous de la nomination, aux fonctions de Défenseur des Droits à l'été 2014, de Jacques Toubon qui suscita une vive polémique dans les rangs de la majorité. Une fois leur mauvaise humeur épanchée, les députés de la majorité de gauche, avec les voix de l'opposition, validèrent la candidature de ce chiraquien<sup>1290</sup>. En conséquence, le député de la majorité ne peut s'opposer à une nomination proposée par le Président de la République ; ce qui fait dire, au final, que l'équilibre institutionnel de la V<sup>e</sup> reste inchangé, malgré les annonces véhiculées lors de la révision de 2008. En revanche, le député de la majorité retrouve sa pleine marge de manœuvre lorsqu'il doit se prononcer sur les désignations de personnalités qualifiées proposées par le Président de l'Assemblée. Ici, la procédure est simplifiée puisque seule la commission de l'Assemblée est invitée à prendre part au vote ; dès lors, les 3/5<sup>e</sup> sont plus accessibles. Ce fut le cas notamment lorsque les députés de gauche rejetèrent avec la droite la nomination du professeur Fabrice Hourquebie au Conseil Supérieur de la Magistrature, par seize voix contre neuf et deux votes blancs<sup>1291</sup>. Une telle hypothèse permet d'affirmer qu'il s'agit là d'une procédure de nomination pertinente, malgré son caractère exceptionnel.

---

<sup>1289</sup> URVOAS J-J. et ALEXANDRE M., *op. cit.*, p. 192.

<sup>1290</sup> « Défenseur des droits : Toubon braque le PS », *LeFigaro.fr*, 12 juin 2014.

<sup>1291</sup> « Le candidat de Bartolone au CSM sèchement recalé », *LeMonde.fr*, 15 janvier 2015. – La volonté d'instituer l'autorité judiciaire comme troisième pouvoir, « *en tant que pouvoir à part entière dans la Cité* » (p. 19), semble avoir été le point d'achoppement. Voir son audition in Ass. Nat., séance de la commission des lois du 14 janvier 2015, Compte rendu n° 36, pp. 18-25.

À travers ces exemples, deux caractères sont perceptibles. D'une part, le fait majoritaire et le manichéisme français empêchent le député de la majorité de participer pleinement au contrôle effectif de l'action gouvernementale. D'autre part, le député de la majorité remplit sa fonction de faire-valoir de l'exécutif à la perfection.

Néanmoins, cette complaisance à son endroit est désastreuse à bien des titres.

Premièrement, elle participe à la baisse continue de la crédibilité du député et à l'augmentation du poids des partis politiques. Par sa « *façon de soutenir aveuglément une politique* »<sup>1292</sup>, qu'il peut par ailleurs juger dangereuse pour le pays, le député abandonne peu à peu sa liberté au profit de la « *caporalisation du groupe* »<sup>1293</sup>.

Deuxièmement, la complaisance contribue à dénaturer notre régime parlementaire. En son temps, Jean-Baptiste Godin, député sous la III<sup>e</sup> République, évoquait « *les vices du régime parlementaire* »<sup>1294</sup> dus à l'usurpation de la souveraineté par l'exécutif. « *La souveraineté du peuple, aussitôt exprimée, est usurpée par le pouvoir exécutif, qui devrait lui être soumis. Les députés, élus au suffrage universel, sont immédiatement les subordonnés du gouvernement, quand ils devraient en être les guides* »<sup>1295</sup>. Il sera rejoint quelque temps plus tard par André Tardieu qui, traitant de « *l'élu asservi au gouvernement* »<sup>1296</sup>, ira jusqu'à qualifier le député d'« *esclave* »<sup>1297</sup> de celui-ci. Sous le régime actuel, la situation n'a guère évolué. Le député reste dans ce rapport de « *domestication* »<sup>1298</sup> avec l'exécutif, et l'accepte sans sourciller. La restriction de ses libertés et la perversion de sa fonction pour assouvir le bien-être présidentiel semblent donc être le *credo* du député de la majorité. Le frondeur Laurent Baumel (SRC) ne dit pas le contraire : « *la domination repose largement sur le consentement des dominés eux-mêmes. Le déroulement des discussions à l'Assemblée nationale est ainsi structuré par toute une série de rites manifestant la soumission volontaire et satisfaite des députés majoritaires à "leur" gouvernement, et dont les "anciens" se font souvent une joie, dans les premières semaines, de donner l'exemple aux nouveaux arrivants* »<sup>1299</sup>.

---

<sup>1292</sup> ROLLAND H., *op. cit.*, p. 49.

<sup>1293</sup> *Ibid.*, p. 46.

<sup>1294</sup> GODIN J-B., *La République au travail et la réforme parlementaire*, Guillaumin, 1889, p. 146.

<sup>1295</sup> *Ibid.*

<sup>1296</sup> TARDIEU A., *op. cit.*, p. 278.

<sup>1297</sup> *Ibid.*

<sup>1298</sup> *Ibid.*, p. 281.

<sup>1299</sup> BAUMEL L., *op. cit.*, p. 46.



Troisièmement, enfin, la complaisance du député tend à nourrir le désintérêt des citoyens à l'égard de leur représentant et de l'institution parlementaire en général. Un désintérêt qui se justifie en partie par le sentiment qu'ont les Français que les ministres bénéficient d'une totale impunité dans leur action. Là est en effet le problème : le fait majoritaire et le manichéisme total et absolu qui régit la vie politique française ôtent toute idée de sanction envers le Gouvernement. Dès lors, l'accroissement du déficit démocratique progresse vis-à-vis des institutions représentatives.

Pour remédier à tout cela, nulle réforme constitutionnelle ou mesure technique n'est à envisager. Seul un changement des pratiques politiques par l'assouplissement de la discipline de parti doit être promu. Les bénéfices seraient alors multiples<sup>1300</sup>. D'une part, le député disposerait d'une plus grande liberté, ce qui lui permettrait d'afficher et défendre ouvertement ses idées, de légiférer et contrôler dans de meilleures conditions et dans un environnement moins contraint, renforçant ainsi sa crédibilité. D'autre part, une plus forte mobilisation des citoyens à la vie publique et politique, notamment par une meilleure participation aux scrutins électoraux, permettrait un renouvellement de la classe politique française. En somme, un assouplissement de la discipline de parti contribuerait à réduire le déficit démocratique.

---

<sup>1300</sup> GUAY M., *art. cit.*, p. 8.

