

Jules DERVAUX

Master 1 – Majeure Affaires Publiques

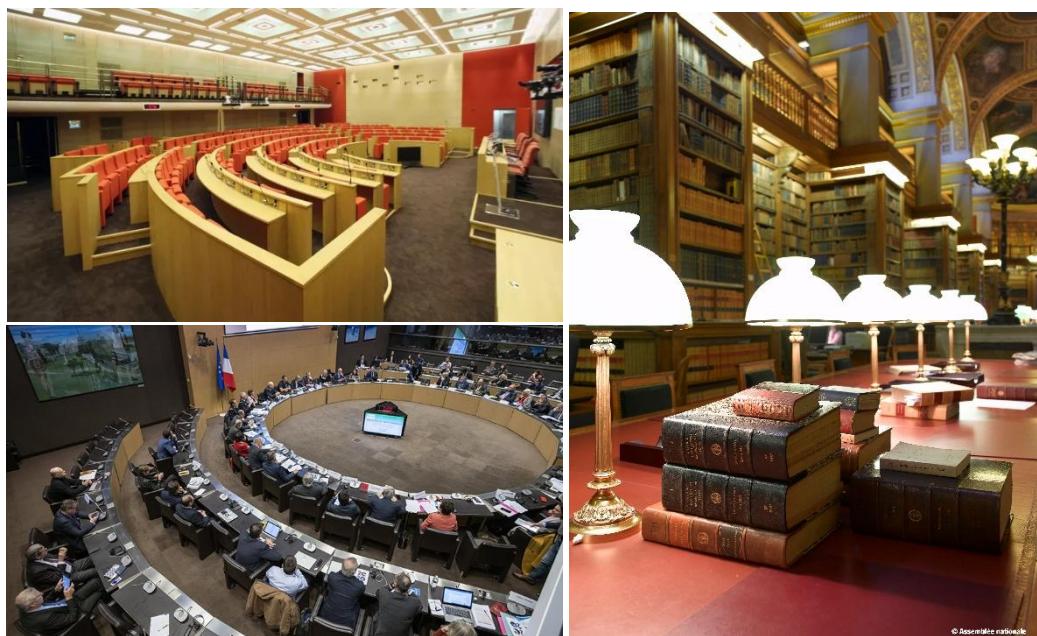
Promotion 2026 – Sciences Po Lille



Mémoire de recherche

L’UTILISATION DU DROIT DE TIRAGE PAR LES GROUPES PARLEMENTAIRES

2008 - 2024



Montage réalisé par l'auteur à partir de photographies libres de droit publiées sur les sites du Sénat et de l'Assemblée nationale

Sous la direction de Madame Dorothée REIGNIER

Maitre de Conférence en droit public à Sciences Po Lille

AVERTISSEMENT

Sciences Po Lille n'entend donner aucune approbation ni improbation aux thèses et opinions émises dans ce mémoire de recherche. Celles-ci doivent être considérées comme propres à leur auteur.

J'atteste que ce mémoire de recherche est le résultat de mon travail personnel, qu'il cite et référence toutes les sources utilisées et qu'il ne contient pas de passage ayant déjà été utilisé intégralement dans un travail similaire.

Résumé

Ce travail de recherche porte sur le mécanisme du droit de tirage mis en place au Parlement à la suite de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008. Il vise à étudier si l'instauration de ce mécanisme a permis une revalorisation de la fonction de contrôle parlementaire exercée par le Parlement. Ce mémoire aborde tout d'abord l'appropriation de ce nouvel outil par les parlementaires et les prérogatives auxquelles il offre accès. Il analyse également la portée effective du contrôle parlementaire issu du droit de tirage. Ce travail de recherche avance ainsi le fait que le nombre de travaux de contrôle a connu une forte augmentation mais que celle-ci ne semble pas avoir eu un effet tangible sur la portée du contrôle parlementaire réalisé. Enfin, ce mémoire souligne les limites de la culture du contrôle parlementaire des députés. Il leur impute une part significative de responsabilité dans le succès en demi-teinte du mécanisme du droit de tirage.

Mots clés : Commissions d'enquête parlementaires, Droit de Tirage, Groupes parlementaires, Contrôle parlementaire, Fait majoritaire.

This master's thesis focuses on the mechanism of the "right to draw," implemented in the French Parliament following the constitutional revision of 23 July 2008. The aim is to examine whether the introduction of this mechanism has led to an upgrading of the parliamentary control function exercised by Parliament. This work first addresses the appropriation of this new tool by parliamentarians and the prerogatives to which it provides access. It is also a question of analysing the effective scope of parliamentary control resulting from the "right to draw." This research thus points to the fact that there has been a sharp increase in the number of monitoring tasks, but that it does not seem to have had a tangible effect on the scope of parliamentary control carried out. Finally, this brief highlights the limitations of the parliamentary control culture of MPs. It attributes to them a significant share of responsibility for the half-hearted success of the drawing right mechanism.

Remerciements

Je remercie vivement Madame Dorothée REIGNIER, ma directrice de mémoire, pour son accompagnement, ses enseignements et ses précieux conseils qui m'ont guidé tout au long de ce travail de recherche.

Je remercie également :

Madame Garance RIPART

Madame Martine FILLEUL

Madame Violette SPILLEBOUT

Monsieur Vincent LEDOUX

Madame Emma JALLIFIER-ARDENT

Monsieur Pierre LALLOUX

Ainsi que deux autres administrateurs des services de l'Assemblée nationale et du Sénat ayant requis l'anonymat pour le temps qu'ils m'ont accordé lors des entretiens menés dans le cadre de ce mémoire.

Enfin, je remercie mes parents, mes grands-parents, mon frère et ma sœur pour leur soutien tout au long de ce travail. Je garderai également en tête mes amis, avec qui j'ai partagé chaque étape de ce mémoire. Je veux, enfin, remercier particulièrement ma maman pour son aide dans la relecture de ce travail de recherche.

LISTE DES ACRONYMES

AE : AGIR

CRCE : Communiste, républicain, citoyen, écologiste

CRC : Communiste, républicain et citoyen

DDHC : Déclaration des droits de l'homme et du citoyen

DEM / MoDem : Mouvement démocrate

ECO : Les écologistes

ECOLO : Europe Écologie – Les Verts

EST : Écogiste – Solidarité et Territoires

GDR : Groupe de la gauche démocrate et républicaine

GEST : Les écologistes – Solidarité et territoires

HOR : Horizons

LFI : La France Insoumise

LIOT : Libertés, indépendants, outres mer et territoires

LIRT : Les indépendants – Républiques et territoires

LREM : La République en Marche

LR / REP : Les Républicains

LT : Libertés et Territoires

NC : Nouveau Centre

PCF : Parti communiste français

PS : Parti socialiste

R.A.N : Règlement de l'Assemblée nationale

RDPI : Rassemblement des démocrates progressistes et indépendants

RDSE : Rassemblement démocratique et social Européen

RE : Renaissance

RN : Rassemblement national

RRDP : Radical, républicain, démocrate et progressiste

RPR : Rassemblement pour la république

R.S : Règlement du Sénat

RSDE : (Probable coquille pour RDSE, à confirmer)

RTLI : République et Territoires – Les Indépendants

SER : Socialiste, écologiste et républicain

SOC : Socialiste

SRC : Groupe socialiste radical et citoyen

UC : Union centriste

UDF : Union pour la démocratie française

UDI : Union des démocrates indépendants

UMP : Union pour un mouvement populaire

SOMMAIRE

AVERTISSEMENT	2
RESUME	3
REMERCIEMENTS.....	4
LISTE DES ACRONYMES	5
INTRODUCTION	8
PLAN	23
PARTIE 1 : LE DROIT DE TIRAGE, UNE REFORME NECESSAIRE POUR RENOVER LES DROITS DU PARLEMENT.	24
Chapitre 1 : Le droit de tirage, un outil novateur pourtant rapidement adopté par les parlementaires	24
Chapitre 2 : Le droit de tirage, clé d'accès pour les groupes d'opposition à l'ensemble des prérogatives de contrôle et d'évaluation du Parlement.....	35
PARTIE 2 : LE DROIT DE TIRAGE, UNE PORTEE LIMITEE POUR UN BILAN A NUANCER ?	47
Chapitre 1 : Les effets du droit de tirage : l'idée d'une surveillance générale plutôt que d'une sanction directe.	47
Chapitre 2 : L'opposition parlementaire, un acteur parmi d'autres dans le fonctionnement des commissions d'enquête.....	56
PARTIE 3 : LE DROIT DE TIRAGE, UNE REFORME MORT-NEE DANS UN PARLEMENT INADAPTE AU CONTROLE PARLEMENTAIRE.	65
Chapitre 1 : Le manque structurel de moyens institutionnels pour opérer un contrôle parlementaire tel qu'envisagé via le droit de tirage.....	65
Chapitre 2 : Le manque de volonté politique d'opérer un contrôle parlementaire pourtant nécessaire	74
CONCLUSION.....	85
BIBLIOGRAPHIE.....	89

ANNEXES.....	96
TABLE DES MATIERES	106

INTRODUCTION

Mise en contexte

« Sur le fond, les membres du groupe SRC considèrent que la création d'une commission d'enquête ne s'impose pas. D'une part, parce que nous avons la conviction que le Gouvernement a fait son devoir, et rien que son devoir. D'autre part, parce qu'une procédure judiciaire est en cours. Toutefois, comme cela a été fort justement rappelé, cette procédure ne fait pas obstacle à la création de cette commission d'enquête.

Sur la forme, nous avons souhaité adopter une position différente de celle de la précédente majorité et accepter que les commissions d'enquête créées en application du droit de tirage reconnu aux groupes minoritaires et d'opposition voient le jour. À la différence de ce qui avait pu être constaté sous la précédente législature, le fait majoritaire ne fera pas obstacle à la création de telles commissions¹ ».

En avril 2013, à la suite des révélations dans la presse de l'affaire Cahuzac, le groupe UDI dépose une proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête et exprime sa volonté d'utiliser son droit de tirage. Le groupe socialiste qui détient la majorité en commission des lois, où est examinée la proposition de résolution, exprime une position défavorable quant à la création de cette commission, mais ne s'oppose pourtant pas à sa création. En application du droit de tirage, la commission d'enquête voit ainsi le jour. Charles de Courson, membre du groupe UDI et siégeant dans l'opposition est nommé président de cette commission.

Définition des termes du sujet et de l'objet de l'étude.

Le droit de tirage, dans le contexte parlementaire français, renvoie à la faculté pour chaque groupe parlementaire du Sénat, tout comme de l'Assemblée nationale, de demander la création d'une commission d'enquête par session parlementaire. Ces commissions sont créées ad hoc, sur initiative parlementaire. Elles ont pour missions de recueillir « *des éléments d'information soit sur des faits déterminés, soit sur la gestion des services publics ou des entreprises nationales, en vue de soumettre leurs conclusions à l'assemblée qui les a créées*² ». Le potentiel de création de ces commissions apparaît ainsi comme élevé. La

¹ P. POPELIN, Compte rendu de la séance du 16 avril 2013 de la commission des lois de l'Assemblée nationale.

² Article 6 de l'Ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires.

session parlementaire correspond à la période durant laquelle le Parlement se réunit pour délibérer. Depuis 1995, le Parlement français siège en session unique du premier jour ouvrable d'octobre jusqu'au dernier jour ouvrable de juin. Il se réunit également en session extraordinaire ou de plein droit.

La création de telles commissions reposait traditionnellement sur l'adoption d'une résolution votée à la majorité. Cependant, la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a initié un changement en inscrivant à l'article 51-2 de la Constitution l'existence des commissions d'enquête. Cette révision autorise également les règlements des assemblées à déterminer des droits spécifiques aux groupes d'oppositions et aux groupes minoritaires³. A l'Assemblée nationale, le règlement est réformé en juillet 2009 puis en 2014 ; au Sénat, il l'est en juin 2009. Concepts politiques, les groupes d'oppositions et groupes minoritaires deviennent des concepts juridiques. Ils sont, par exemple, cités à l'article 48 du RAN qui donne le droit à chaque président de groupe parlementaire d'opposition ou minoritaire de disposer d'un droit d'inscription à l'ordre du jour, mécanisme connu sous le nom de « niche parlementaire ».

Les groupes parlementaires, dont l'existence est officieuse au début de la Troisième république, acquièrent une existence officielle en 1910 à l'Assemblée nationale et en 1921 au Sénat⁴. Ils permettent à des parlementaires de se regrouper, par affinité politique la plupart du temps, mais également parfois par soucis d'opportunité, afin de profiter d'avantages : temps de parole en séance publique, un siège en commission ou la présence de leur président en conférence des présidents. Nul ne peut appartenir à deux groupes parlementaires, ni être contraint à l'adhésion⁵. L'identification de ces groupes, ainsi que leur position sont déterminées par leur déclaration politique. Dans celle-ci, les groupes peuvent se déclarer comme groupe d'opposition ou comme groupe minoritaire. Par déduction, le groupe ne se déclarant pas comme tel est considéré comme étant le groupe majoritaire. Ainsi, par analyse des déclarations de politique déposées par les groupes sur le bureau de leur assemblée au moment de leur création, il est possible de déterminer la position de ces dits groupes pour la période de notre étude, et ce pour les deux chambres composant le Parlement français.

³ Article 51 de la constitution, en sa rédaction résultant de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008.

⁴ B. MOREL, « Le Parlement, temple de la République », Passés composés, 2024, p.117.

⁵ Chapitre II, article 5 du Règlement du Sénat.

Tableau répartissant les groupes parlementaires de l'Assemblée nationale en fonction de la législature et de leur statut.

	Groupe majoritaire	Groupe(s) d'opposition(s)	Groupe(s) minoritaire(s)
2007-2012 ⁶ (XIIème législature)	- UMP	- SRC	- GDR - NC
2012-2017 ⁷ (XIVème législature)	- SRC	- UMP (devenu LR en 2015) - UDI	- RRDP - ECOLO - GDR
2017-2022 ⁸ (XVème législature)	- LREM	- LR - SOC - UDI - LFI - GDR	- MoDem - LT (à partir du 1 ^{er} janvier 2019) - AE (à partir du 1 ^{er} juillet 2020).
2022-2024	- RE	- RN - LFI - LR - SOC - ECO - GDR	- DEM - HOR - LIOT

⁶ « Déclarations politiques des groupes, XIIIème législature », Assemblée nationale, 26 juin 2007, site internet consulté le 7 mai 2025.

⁷ « Déclarations politiques des groupes, XIVème législature », Assemblée nationale, 26 juin 2012, site internet consulté le 7 mai 2025.

⁸ « Déclaration de Politique des groupes parlementaires », JORF n°0150 du 28 juin 2017 ; texte n°76.

Tableau répartissant les groupes parlementaires du Sénat en fonction de la législature et de leur statut.

	Groupe majoritaire	Groupe(s) d'opposition(s)	Groupes minoritaires
2008-2011	- UMP	- SOC	- UC - CRC - RDSE
2011-2014	- SOC	- UMP	- RSDE - CRC - UC
2014-2017	- UMP (REP à partir de 2015)	- SOC	- UDI - CRC - RDSE - ECOLO - LREM (à partir du 4 juillet 2017 ⁹)
2017-2020	- REP	- SOC	- UC - LREM - RDSE - CRC - RTLI
2020-2023	- REP	- SER	- UC - RDPI - CRCE - RDSE - LIRT - EST
2023-2024	- REP	- SER	- UC - RDPI - CRCE - LIRT - GEST - RDSE

Ces groupes parlementaires minoritaires et d'opposition, au Sénat et à l'Assemblée, sont désormais clairement identifiés. Ils sont au cœur du sujet de l'étude, car leur capacité

⁹ JORF n°0157 du 6 juillet 2017 ; texte n°96.

d'action au Parlement a été modifiée par les droits qu'ils se sont vu reconnaître par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008. Concernant le domaine législatif, le partage de l'ordre du jour entre le gouvernement et les groupes politiques, dont les groupes minoritaires et d'opposition a ainsi souvent été avancé. Mais c'est principalement dans l'activité de contrôle du Parlement, que les prérogatives des groupes parlementaires d'opposition et minoritaires ont été métamorphosées. L'article 51-1 de la constitution, issu de la révision de 2008 est ainsi rédigé : « *Le règlement de chaque assemblée détermine les droits des groupes parlementaires constitués en son sein. Il reconnaît des droits spécifiques aux groupes d'opposition de l'assemblée intéressée ainsi qu'aux groupes minoritaires* », il invite les règlements des Assemblées à s'adapter et à prendre en considération de tels groupe. Dès 2009, le Sénat modifie son règlement. Il remet au goût du jour le droit de tirage, qui avait connu une première expérimentation à l'Assemblée nationale en 1988, sous la présidence de Laurent Fabius. L'article 6 bis, intégré au règlement par la révision de 2009, en fait un droit presque discrétionnaire des groupes parlementaires. : « *Chaque groupe a droit à la création d'une commission d'enquête ou d'une mission d'information par année parlementaire. La demande de création d'une commission d'enquête ou d'une mission d'information est formulée au plus tard une semaine avant la réunion de la Conférence des Présidents qui doit en prendre acte.* ». ».

Ainsi, la conférence des Présidents ne juge pas de l'opportunité politique de la création de la commission d'enquête ou de la mission d'information. Seules des conditions de formes sont à respecter, dont le contrôle est assuré par la commission des lois de la chambre concernée :

- 1) Les faits portant à la création de la commission ou de la mission d'information doivent être définis avec précision.
- 2) Elles ne peuvent porter sur des faits ayant donné lieu à des poursuites judiciaires et aussi longtemps que ces poursuites sont en cours.
- 3) Elles ne peuvent être reconstituées avec le même objet avant l'expiration d'un délai de douze mois à compter de la fin de leur mission.

La révision constitutionnelle de 2008 portait sur la « modernisation des institutions ». Elle puise sa source dans le rapport rédigé par un comité de réflexion, également appelé comité Balladur. Le chapitre II du rapport formule des propositions pour renforcer le

Parlement. Pour le comité, le renforcement du Parlement passait en grande partie par l'amélioration du contrôle parlementaire. La révision constitutionnelle de 2008 a repris la majeure partie des propositions formulées sur ce thème. Ainsi, furent ajoutés à l'article 24 de la constitution les termes suivants : « *Le Parlement vote la loi. Il contrôle l'action du Gouvernement. Il évalue les politiques publiques.* ». Le contrôle de l'action gouvernementale par le Parlement, ainsi constitutionalisé, permet aux assemblées de devenir de véritables lieux de contrepouvoir à l'action gouvernementale.

Le terme de contrôle désigne les activités politiques des assemblées par opposition à leur activité législative et recouvre une grande diversité d'opérations qui vont de la mise en jeu de la responsabilité du gouvernement aux activités purement informatives en passant par le droit de visite des parlementaires dans les lieux privatifs de libertés. Opposé à l'action, le contrôle ramifié peut se rattacher à l'article 15 de la DDHC selon lequel « la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration ». La Vème République a réduit à la simple censure le contrôle parlementaire de l'action gouvernementale mais il recouvre à contrario bien des aspects. Alain Delcamp dénombre ainsi cinq modalités de contrôle distinctes¹⁰ :

- Le questionnement et les débats
- L'analyse des projets de lois
- Le contrôle budgétaire à posteriori
- Les commissions d'enquête et les missions d'information
- Le contrôle de l'application des lois.

Georges Pompidou comparait le contrôle à un dialogue entre gouvernement et parlementaires¹¹. Ces derniers se devant, dès lors, d'infléchir la politique gouvernementale et de ne pas se désintéresser de l'exécution des lois qu'ils ont votées, via des études, des enquêtes ou des auditions. La censure outrepasse donc le contrôle et marque plutôt son échec, en ce qu'elle supprime l'un des deux interlocuteurs du dialogue. Le contrôle apparaît comme étant le corolaire de la confiance donnée par le Parlement au gouvernement dans un régime parlementaire. En ce sens, il apparaît comme étant l'un des piliers de l'Etat de droit. Dès lors, il convient de dégager des critères permettant d'apprécier l'effectivité du contrôle parlementaire exercé sur l'action gouvernementale.

¹⁰ A. DELCAMP, « La perception du contrôle parlementaire. Comment le rendre plus attractif »? Pouvoirs, n°134, p112.

¹¹ G. POMPIDOU, « Le nœud Gordien », Plon, 1974.

En premier lieu, la capacité des parlementaires à résister à l'exécutif apparaît comme étant la condition préalable de l'existence du contrôle parlementaire. Celui-ci, tout comme la confiance, ne peut simplement se décréter mais doit être encadré par des mécanismes. En effet, il est naturel pour les gouvernements de chercher à limiter un contrôle qui peut être source d'entrave à leur action¹². Un contrôle parlementaire simplement décrété mais en réalité inopérant ne saurait être satisfaisant au regard de l'article 24 de la Constitution.

En second lieu, l'effectivité du contrôle parlementaire doit s'apprécier au regard des conséquences qu'il entraîne. Le droit de tirage des parlementaires débouche-t-il sur des effets politiques ? administratifs ? législatifs ? Il faut entendre par cela, la capacité des parlementaires à obtenir des explications des responsables politiques, une réformation des dysfonctionnements, voire une adaptation des textes en vigueur¹³.

Etat de la littérature

La première commission d'enquête parlementaire, dans une forme comparable à celles auxquelles nous sommes confrontés aujourd'hui, est formée sous la monarchie de Juillet, le 1^{er} février 1832. Elle visait à faire la lumière sur un déficit causé par Kessner, un des caissiers du Trésor qui avait détourné les fonds qu'il maniait. Nicolas Martin du Nord, rapporteur de cette commission, décrit lors de la présentation du rapport, le fonctionnement de cette commission : celle-ci doit reprendre le modèle de l'appareil judiciaire et rendre ses conclusions publiques, pour les « porter à la connaissance du pays »¹⁴.

La Seconde République amplifie le mouvement amorcé sous la monarchie de Juillet. On compte cinq commissions d'enquête entre 1848 et 1850 portant sur des sujets divers, tels que le travail agricole et industriel, les évènements du 15 mai et du 23 juin 1848 ou encore sur les actes du gouvernement de la Défense nationale. L'affaissement du pouvoir des chambres sous le Second Empire conduit à leur disparition. La restauration de la République en 1870 les remet au goût du jour : enquêtes sur les événements de la Commune de Paris, sur la situation de la France en 1871, sur les marchés passés pendant la guerre de 1870 ; on en compte une dizaine entre 1871 et 1873. La situation politique d'alors y est favorable. L'Assemblée unique élue en 1871 représente le seul pouvoir structuré, l'exécutif n'a pas assez de poids pour s'y opposer, mais cherche au contraire à collaborer avec les

¹² É. THIERS, « Le contrôle parlementaire et ses limites juridiques : un pouvoir presque sans entraves », *Pouvoirs*, Vol. 134, p72.

¹³ A. DELCAMP, « La perception du contrôle parlementaire. Comment le rendre plus attractif ? » *Op cit*, p.117.

¹⁴ F. BOCK, « Les commissions d'enquête parlementaire dans la tradition française ». 57^e conférence de la Commission internationale pour l'histoire des Assemblées d'État, 2006, France. P. 608.

parlementaires. Dès lors, la récurrence et surtout la compétence de ces commissions vont aller en s'accélérant tout au long de l'existence de la IIIème république. Par exemple, à partir de 1914, des sanctions pénales sont prévues pour les témoins refusant de se présenter devant les commissaires¹⁵. En 1902, la chambre des députés adopte une résolution portant à la création de 16 « grandes commissions » permanentes qui sont vouées à se réunir durant la durée de la législature. Ces éléments concourent dès lors à une inexorable montée en puissance.

En effet, lors de la première guerre mondiale, certaines commissions permanentes des deux assemblées se saisissent des pouvoirs d'enquête, alors même que, par définition, leur objet n'est pas circonscrit. La tendance se poursuit dans l'entre-deux guerres, la commission des marchés de guerres se faisant accorder les pouvoirs d'enquête sans discontinuité de 1917 à 1936. Elle se généralise également : sous les XVème et XVIème législatures (1932-1936 ; 1936-1940) presque toutes les grandes commissions permanentes les obtiennent¹⁶. Il en résulte un affaiblissement du pouvoir exécutif. Constamment contrôlé par des chambres qui ne se limitent plus au seul pouvoir législatif, et qui disposent des moyens pour mener leurs investigations, les différents pouvoirs exécutifs qui affrontent alors de multiples scandales, sont à la merci d'une censure demandée à la suite de la conclusion d'une de ces différentes commissions. En effet, bien que les résolutions qu'elles adoptent à la suite de leur enquêtes ne sont pas des lois et n'ont, en théorie, pas de force contraignante, elles tracent ce qu'Eugène Pierre appelait une « ligne de conduite » au Gouvernement¹⁷ qui, s'il s'en éloigne, apparaît comme condamné.

La Quatrième République n'apporte pas de changement significatif au fonctionnement des commissions d'enquêtes, certaines commissions permanentes continuent ainsi à être dotées de ces prérogatives. Le changement intervient cependant avec la constitution de la Vème République. Ses rédacteurs, désirant rompre avec la tradition parlementaire en bridant le pouvoir des commissions, limitent leur nombre à six¹⁸, alors que la chambre des députés a connu jusqu'à une vingtaine de commissions permanentes au tournant des années 1920. Surtout, elles ne peuvent plus être investies des pouvoirs

¹⁵ La loi du 23 mars 1914 sanctionne pénalement les personnes refusant de comparaître, de prêter serment ou ayant délivré de faux témoignages. Elle dote ainsi les commissions de « pouvoirs judiciaires ».

¹⁶ J. LYON, « Nouveaux Suppléments au Traité de droit politique, électoral et parlementaire d'Eugène Pierre tome 1, Fin de la Troisième République, (1924- 1945) », Assemblée Nationale, La Documentation Française, 1984.

¹⁷ E. PIERRE, « Traité de droit politique, électoral et parlementaire », 5e éd., Paris, Imprimeur de la Chambre des députés, 1924.

¹⁸ Article 43 de la Constitution du 4 octobre 1958, dans sa rédaction initiale.

d'enquête. Ceux-ci sont réservés à des commissions *ad hoc*, dont la durée est limitée à quatre mois, les commissions permanentes devant se limiter à de simples missions d'informations dont les prérogatives sont plus limitées. Ces commissions d'enquête sont strictement encadrées par l'ordonnance du 17 novembre 1958. Leurs pouvoirs sont réduits. Ainsi, les dispositions de la loi Rochette du 23 mars 1914 ne sont pas reprises. Elles ne disposent, dès lors, d'aucun pouvoir de contrainte en matière de témoignage ou de communication de document, un gouvernement peut, donc, refuser de coopérer et rendre ineffective une telle enquête. Cependant le régime reste parlementaire et le processus de création des commissions *ad hoc* n'est pas modifié : il nécessite le vote d'une résolution à la majorité. Pourtant, la pratique évolue significativement : une seule commission d'enquête est créée, à l'Assemblée nationale, sous la Présidence du Général de Gaulle. Le Sénat, lui étant opposé, en crée une dizaine sur la période mais son plus faible poids institutionnel ne permet pas de leur donner la place qu'elles occupaient sous les républiques précédentes. Les présidences de Georges Pompidou, Valéry Giscard d'Estaing, François Mitterrand et Jacques Chirac renouent quelque peu avec la pratique. Cependant leur usage reste anecdotique, malgré la loi du 19 juillet 1977¹⁹ portant le délai d'enquête à six mois, et surtout, rétablissant les possibilités d'exercer l'enquête sur pièces et sur place, et de contraindre les témoins de déférer aux convocations. Même en période de cohabitation, l'intérêt des parlementaires pour le sujet reste faible. On ne compte que deux commissions d'enquête lors de la première cohabitation, une pour chacune des chambres²⁰. Lors de la troisième cohabitation, le Sénat, pourtant opposé politiquement au gouvernement n'en crée aucune, alors que l'Assemblée mène plusieurs enquêtes sur les politiques menées par les gouvernements précédents.²¹

Au-delà du changement du texte constitutionnel, l'explication de ce changement de pratique peut résider dans le changement de la culture parlementaire. Prenons un exemple : le vote des pouvoirs d'enquête à la commission sénatoriale des marchés de guerre en 1916 apparaît comme étant motivée par de simples raisons techniques. En effet, des témoins, dont certains émanant de l'administration, refusaient de se présenter devant ladite commission²². L'octroi de ces pouvoirs traduisait alors la défiance du personnel émanant du corps législatif envers l'exécutif. Or cette défiance semble s'évaporer avec le changement de régime. Sous

¹⁹ Loi n° 77-807 du 19 juillet 1977 modifiant l'article 6 de l'ordonnance n° 58-100 du 17 novembre 1958 Relative au fonctionnement des assemblées parlementaires en vue de préciser les moyens d'actions des Commissions d'enquête et de contrôle.

²⁰ Les deux enquêtes traitent du même sujet : les évènements universitaires du printemps 1986.

²¹ A. FOURMONT, « L'opposition parlementaire en droit constitutionnel allemand et français », L.G.D.J., coll. Thèses, bibliothèque constitutionnelle et de science politique, 2019, p. 455.

²² Voir le compte rendu de la séance du 19 décembre 1916 du Sénat.

la Présidence de Gaulle, l'Assemblée, à majorité gaulliste à partir de 1962, semble considérer que la simple création d'une commission d'enquête reviendrait à lui exprimer un signe de défiance. Deux éléments permettent d'expliquer ce changement de culture. Tout d'abord, la modification du texte constitutionnel et la pratique du pouvoir par le général de Gaulle aboutissent à une prééminence du Président de la République au sein du pouvoir exécutif, qu'il incarne, sans commune mesure avec la tradition républicaine. De plus, les majorités soutenant les gouvernements de la Vème République contiennent bien moins de partis que sous les IIIème et IVème république. Les élections législatives de 1968, 1981, 2002, 2007 et 2017, accordent même la majorité absolue à un unique parti. Là où dans la tradition parlementaire française, les gouvernements étaient soutenus par une vaste coalition multipartite, rendant possible les majorités alternative à même de voter une résolution portant à la création d'une commission d'enquête, de telles majorités alternatives sont inexistantes depuis 1958.

Il en résulte que seule l'opposition au gouvernement apparaît, en pratique, en mesure de pouvoir créer une commission d'enquête. Or, elle n'en a par définition pas le pouvoir car celles-ci, nécessitent dans le règlement original des Assemblées, le vote d'une résolution pour voir le jour. Que reste-t-il du contrôle parlementaire dans un tel régime ? Rien, ou presque. Les seules dispositions de contrôle maintenues dans le texte original de la Vème république résident dans ses articles 49 et 50, autrement dit, seule la censure du gouvernement en place, mesure indispensable à la forme parlementaire du régime. Cette réalité marque ainsi un glissement des priorités des constituants : la stabilité du gouvernement s'impose désormais devant le contrôle démocratique²³. Il en résulte un Parlement rationalisé. L'entreprise paraît réussie, dès lors que le régime n'a connu, de 1958 à 2022, qu'une seule motion de censure, aux effets discutables, dès lors que ses signataires ont été balayés dans les urnes dès le mois suivant. Ainsi, en présence d'une majorité parlementaire affichant un soutien constant au gouvernement en place, la dichotomie du régime parlementaire ne se situe pas entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif. Céline Vintzel souligne qu'elle se trouve plutôt entre le Gouvernement et sa majorité d'un côté, et l'opposition de l'autre²⁴.

Dès lors, le contrôle parlementaire apparaît comme devant reposer sur l'opposition. Son effectivité est alors dépendante des prérogatives qui lui sont reconnues. Or celles-ci,

²³ J.-P. CAMBY, « La constitutionnalisation des commissions d'enquête parlementaire : une reconnaissance plus qu'une nouveauté », L.P.A, 2008, n°254 p95.

²⁴ C. BARCELONE, « rapport du groupe de travail sur l'avenir des institutions », 2 octobre 2015, p97.

sont historiquement faibles dans la tradition républicaine française. En effet, si les parlementaires se sont vu attribuer un certain nombre de droits qu'ils peuvent exercer individuellement, tels que le droit d'amendement ou d'interpellation, reconnus dès le second empire, le succès de leurs entreprises est la plupart du temps conditionné par un soutien majoritaire de celles-ci. Il en va ainsi des résolutions tendant à la création d'une commission d'enquête qui ne peuvent être obtenues par l'opposition confrontée à une majorité parlementaire stable. Face à cette infranchissable barrière de la majorité, l'opposition est cantonnée à la stérilité dans la version initiale de la Constitution de 1958. L'évolution des institutions a cependant octroyé à l'opposition des prérogatives de contrôle ne nécessitant pas de majorité. Ainsi, en 1974, il est permis à soixante parlementaires de déférer au Conseil Constitutionnel une loi votée par le Parlement avant sa promulgation par le Président de la République. La même année, les questions d'actualités au gouvernement prennent leur format actuel et permettent aux parlementaires de l'opposition d'interroger les membres du gouvernement. En 1988, le président de l'Assemblée nationale expérimente le droit de tirage mais il périclite dans la décennie suivante, faute de volonté politique de la majorité de le perpétuer. Ainsi, à l'aube de la révision constitutionnelle de 2008, le contrôle parlementaire de l'action gouvernementale est résiduel. L'activité parlementaire semble alors ne résider que dans la fonction législative. Cependant, à partir du début des années 2000, le développement de l'utilisation des ordonnances, qui permettent au gouvernement d'exercer cette fonction législative, après ratification parlementaire, met également à mal cette fonction. « *Si la fonction législative s'exerce sous la contrainte, la fonction de contrôle, elle, ne s'exerce tout simplement pas* » résumait ainsi Guy Carcassonne en 2007²⁵.

Pour ces raisons, la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a soulevé nombre d'espérances dans les milieux politiques et doctrinaux. « Renforcer l'efficacité du contrôle parlementaire » est en effet l'un des objectifs affiché par le comité Balladur pour cette révision. L'inscription de la mission de contrôle parlementaire de l'action gouvernementale à l'article 24 de la Constitution a entraîné des conséquences directes sur l'organisation des travaux du Parlement, en autorisant les règlements des assemblées à déterminer des droits spécifiques aux groupes minoritaires et d'oppositions. La réforme du RAN de 2009 sanctuarise ainsi une semaine de travaux par mois destinés aux missions de contrôles, dont l'ordre du jour est fixé par l'Assemblée elle-même²⁶. Là où, à l'aube du parlementarisme, chaque débat relevait en soi d'une dynamique de contrôle, il apparaît aujourd'hui bien

²⁵ G. CARCASSONNE, « La LOLF et le renouveau contrôle », *RFFP*, 2007, p. 77.

²⁶ Article 48 alinéa 4 du Règlement de l'Assemblée nationale.

distingué du travail législatif ordinaire : calendriers séparés, des prérogatives différentes accordées aux groupes parlementaires, commissions créées ad hoc. Cette séparation est-elle un terreau fertile pour le contrôle parlementaire ? De fonction parlementaire totale, intervenant en amont et en aval de l'élaboration de la loi, la fonction de contrôle du Parlement a acquis un statut certes différent de sa fonction législative mais qui apparaît comme subsidiaire. Le taux d'absentéisme élevé des parlementaires lors de ces semaines de contrôle semble en tout cas l'attester²⁷.

Pour autant, la situation apparaît comme différente pour les commissions d'enquêtes parlementaires. Leurs travaux, en effet, interviennent tout au long de la session parlementaire²⁸. Les réunions ne sont pas tenues uniquement lors des semaines de contrôle si bien que les parlementaires membres d'une telle commission voient leur agenda comprendre alternativement des réunions en commission permanentes (temps législatif), ainsi que des réunions en commissions d'enquête (temps de contrôle). De plus, la possibilité donnée aux groupes parlementaires de faire usage de leur droit de tirage pour créer une mission d'information brouille davantage la séparation entre temps législatif et temps de contrôle. Formées à partir d'une ou plusieurs commissions permanentes, ces missions voient alors les mêmes parlementaires se réunir, pour des missions législatives puis de contrôle, et ce même lorsque cette mission prend fin.

A cela, il faut ajouter que l'octroi de nouvelles prérogatives au parlement et de nouveaux outils à l'opposition ne doit pas nous désintéresser de l'utilisation qu'en fait cette dernière. L'analyse à réaliser ne revêt pas qu'une seule dimension juridique mais doit bien s'accompagner d'un aspect empirique. Ainsi, Armel Le Divellec, dans une audition du groupe de travail sur l'avenir des institutions, a souligné cette problématique : « On peut rappeler les avertissements prodigués depuis longtemps par des juristes éminents tels que Guy Carcassonne ou Pierre Avril : ce qui manque au Parlement français, ce ne sont pas des pouvoirs nouveaux mais la volonté de bien exercer ceux qu'il détient déjà ». En effet, un droit accordé n'est pas nécessairement un droit exploité. Jean Eric Gicquel remarque que le débat entre conférer davantage de pouvoir au parlement (et en l'espèce donc à l'opposition) et, au contraire, inciter les parlementaires à mieux l'utiliser, dépasse largement la seule fonction de contrôle. On peut simplifier son raisonnement : le Parlement dispose-t-il

²⁷ J-E. GICQUEL, « La révision du 23 juillet 2008 : une nouvelle ère pour le contrôle de l'action du gouvernement et de l'évaluation des politiques publiques ? » *Revue française de droit constitutionnel*, n°116, 2018, p843.

²⁸ La durée maximale d'une commission d'enquête parlementaire est fixée à 6 mois. Dans les faits toutes les commissions voient leurs travaux s'étaler sur une période d'au minimum 4 mois.

réellement de faibles pouvoirs en matière de contrôle ou l'utilisation de ceux-ci par ses membres n'est-elle pas à la mesure de ce qu'ils pourraient être ?

Ce travail de recherche s'inscrit dans une volonté de mesurer les effets de ce nouveau mécanisme sur le contrôle parlementaire opéré par le Parlement.

Questionnement et linéaire du mémoire

La présente étude vise, ainsi, à étudier et à comprendre quel impact a eu la généralisation du droit de tirage sur la façon dont le Parlement mène sa mission de contrôle de l'action du gouvernement. Il est en effet aisément de constater que d'une quasi-non-existence avant 2008, le droit tirage apparaît désormais comme une pratique ancrée chez les groupes parlementaires qui en font usage de manière systématique. Pour autant, cette inflation quantitative a-t-elle réellement conduit à renforcer le contrôle parlementaire comme le souhaitaient les constituants de 2008 ? La réforme du droit de tirage est-elle suffisante pour compenser le déséquilibre institutionnel entre le gouvernement et le Parlement ?

Pour répondre à cette problématique, plusieurs hypothèses de recherches peuvent être émises.

La première hypothèse est que l'instauration du droit de tirage a conduit à une forte croissance des travaux de contrôle au sein des deux chambres et que cette augmentation est imputable à l'ensemble des groupes parlementaires, minoritaires ou d'opposition, dans les deux chambres.

La seconde hypothèse est que le mécanisme du droit de tirage n'a pas conduit à une revalorisation importante du contrôle parlementaire. Elle suppose que le fait majoritaire atténue fortement les effets du contrôle mené par les groupes parlementaires dans ce cadre.

Enfin, la troisième hypothèse concerne la différence d'utilisation du droit de tirage entre les députés et les sénateurs. Elle suppose que l'environnement sénatorial soit davantage propice à l'exercice des prérogatives de contrôle parlementaire.

Méthode d'enquête utilisée

Pour répondre à cette problématique, un protocole d'enquête fondé sur une analyse quantitative et qualitative est mis en place.

L'évaluation quantitative porte sur l'analyse des 141 utilisations du droit de tirage au Sénat et à l'Assemblée nationale entre 2008 et 2024. La base de données étant réalisée à partir des bilans statistiques annuels publiés par l'Assemblée nationale et le Sénat. Ces bilans statistiques ne mentionnant pas l'utilisation du droit de tirage avant les années 2015-2016, les statistiques issues de la période antérieure ont été récupérées via les entretiens réalisés avec le personnel administratif des deux assemblées. L'objectif de cette étude quantitative est de dégager des grandes tendances de l'utilisation du droit de tirage par les groupes parlementaires. Est-il utilisé systématiquement ? L'est-il davantage par les groupes d'oppositions ou les groupes minoritaires ? Quels sont les thèmes d'enquêtes choisis ?

L'évaluation qualitative repose sur huit entretiens menés auprès de personnalités travaillant au sein de l'environnement parlementaire : parlementaires, collaborateurs et agents de l'administration parlementaire. Deux de ces derniers n'ont pas souhaité apparaître dans ce travail de recherche. Ce volet d'enquête a pour but de saisir des tendances dans l'utilisation du droit de tirage ne transparaissant pas dans l'analyse quantitative.

Les entretiens réalisés sont les suivants.

Nom et prénom de la personne interrogée	Profession	Date de l'entretien	Durée de l'entretien	Moyen utilisé
Pierre Lalloux	Administrateur du Sénat au sein de la commission des finances	5 février 2025	1h	Distanciel
Garance Ripart	Collaboratrice du groupe LIOT à l'assemblée	14 février 2025	1h10	Distanciel

Martine Filleul	Ancienne sénatrice socialiste du Nord	26 février 2025	35 minutes	Présentiel
X	Adminsitrateur.rice au sein de la commission des lois de l'Assemblée nationale	28 février 2025	25 minutes	Distanciel
X	Administrateur.rice adjoint.e au sein de la commission des lois du Sénat	10 mars 2025	35 min	Présentiel
Vincent Ledoux	Député de la 10 ^{ème} circonscription du Nord (Renaissance)	14 mars 2025	1h50	Présentiel
Violette Spillebout	Députée de la 9 ^{ème} circonscription du Nord (Renaissance)	14 mars 2025	45 min	Présentiel
Emma Jalliflier-Ardent	Collaboratrice parlementaire du groupe Rassemblement National à l'Assemblée nationale	15 mars 2025	30 min	Distanciel

Ce protocole d'enquête a principalement été accompagné d'une étude attentive de la Constitution modifiée par la réforme du 23 juillet 2008, des Règlements des deux assemblées ainsi que d'articles de doctrine, pour la plupart puisés dans les revues « Les petites affiches », la « Revue Française de Droit Constitutionnel », ainsi que de « Dalloz Actualité ».

PLAN

La démonstration répondant à la problématique de ce travail est articulée en trois parties.

La première partie de ce mémoire propose d'étudier la mise en place du droit de tirage. Celui-ci tire sa substance de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, et après sa transcription dans le règlement des deux chambres, a été rapidement adopté par les parlementaires (Chapitre 1). L'outil du droit de tirage permet aux parlementaires d'opposition d'accéder à des prérogatives parlementaires qui leur étaient jusqu'alors inaccessibles (Chapitre 2).

La deuxième partie de ce mémoire vise à confronter les ambitions affichées du constituant de 2008 pour le mécanisme à ses effets concrets. Il apparaît que le succès quantitatif du mécanisme n'est pas égalé qualitativement. Les effets tangibles étant à rechercher dans l'idée d'une surveillance générale du gouvernement par l'opposition (Chapitre 1). Ce succès en demi-teinte est causé par la place occupée par l'opposition dans ces commissions. Celle-ci reste minoritaire laissant à la majorité le contrôle du fonctionnement des travaux d'enquête (Chapitre 2).

La troisième partie de ce mémoire vise à comprendre l'environnement dans lequel a été mis en place le droit de tirage. Le premier chapitre porte sur l'analyse institutionnelle des moyens employés par l'administration parlementaire pour mener les travaux de contrôle et conclus à sa sous dotation mais également à sa mauvaise optimisation. Le second chapitre porte sur l'analyse de l'usage du droit de tirage par les parlementaires. Celle-ci révèle une faible culture du contrôle parlementaire au sein du personnel politique.

Partie 1 : Le droit de tirage, une réforme nécessaire pour rénover les droits du Parlement.

La première partie de ce mémoire vise à analyser la mise en place du mécanisme du droit de tirage, ainsi que les objectifs qu'il poursuit.

Le premier chapitre de cette partie vise à démontrer que le droit de tirage est un mécanisme pensé pour renforcer le poids du Parlement au travers des droits de l'opposition. Une fois transcrit dans le règlement des Assemblées, le droit de tirage devient un rapidement un outil privilégié par les parlementaires, leur garantissant un important succès quantitatif.

Le second chapitre de cette partie vise à analyser l'outil en lui-même et les possibilités qu'il offre aux parlementaires. Ces derniers en ont fait un important outil d'influence leur permettant d'exercer des prérogatives parlementaires jusqu'alors réservées à la majorité.

Chapitre 1 : Le droit de tirage, un outil novateur pourtant rapidement adopté par les parlementaires

Ce premier chapitre propose de revenir sur la mise en place du droit de tirage, consécutive de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, ainsi que sur la façon dont le mécanisme a été transcrit dans le règlement de l'Assemblée nationale et du Sénat (Section 1). Il vise également à analyser l'appropriation de ce nouvel outil par les groupes parlementaires composant les deux chambres (Section 2).

Section 1 : Le droit de tirage, reflet de la nouvelle architecture du contrôle parlementaire

Le droit de tirage est un outil mis à disposition des groupes parlementaires par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 (A). Ce mécanisme a d'abord fait l'objet de transcriptions différentes dans le règlement de l'Assemblée nationale et du Sénat, même si aujourd'hui, les deux procédures sont similaires (B).

A : la Révision de 2008 : acte fondateur d'un nouveau contrôle parlementaire au profit de l'opposition.

Le changement de Constitution de 1958, conséquence du retour au pouvoir du général de Gaulle, opère une modification de l'équilibre des pouvoirs institutionnels au détriment des Assemblées. Dans son discours au Conseil d'Etat, le garde des Sceaux Michel Debré expose les défaillances du régime d'Assemblée. Des limites strictes sont imposées pour éviter les excès des régimes précédents. Le domaine de la loi, apanage du Parlement, est limité²⁹. Le Conseil constitutionnel, qualifié par Michel Debré lui-même de « chien de garde de l'exécutif », est chargé par l'article 61 de la Constitution de faire respecter ce domaine. Le travail parlementaire est limité à deux sessions de trois mois³⁰, le gouvernement dispose de la maîtrise de l'ordre du jour, tandis que les conditions dans lesquelles l'Assemblée nationale peut renverser le gouvernement sont restreintes.

De plus, les « commissions multiples et puissantes³¹ » sont particulièrement visées. Le nombre de commissions permanentes est ainsi limité à six³². En vertu de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, celles-ci ne peuvent être dotées des pouvoirs d'enquête³³. Ceux-ci ne peuvent dès lors être octroyé qu'à des commissions créées *ad hoc*, via un processus juridique particulièrement sévère³⁴. Celui-ci débute par le dépôt en commission permanente d'une proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête, qui si elle approuvée, est transmise à l'assemblée concernée, qui peut l'adopter en séance publique³⁵. A partir de 1962, le phénomène de fait majoritaire rend peu probable une telle hypothèse car la majorité parlementaire qui a vocation à soutenir le gouvernement³⁶ ne cherche pas à engager sa responsabilité et l'opposition parlementaire est par définition en incapacité numérique d'y parvenir.

²⁹ L'article 34 de la Constitution du 4 octobre 1958 fixe le domaine de la loi, là où celui-ci n'était pas borné sous les IIIème et IVème Républiques.

³⁰ L'article 28 initial de la Constitution du 4 octobre 1958 prévoit la première session d'octobre à décembre, et la seconde d'avril à juillet. Ces deux sessions laisseront place à une session unique, d'une durée de neuf mois, en 1995.

³¹ M. DEBRE, Discours au Conseil d'Etat, le 27 aout 1958.

³² Article 43 initial de la Constitution du 4 octobre 1958.

³³ L'article 5ter de l'ordonnance n°58-1100 du 17 novembre 1958, qui prévoit cette possibilité, n'est introduit qu'en 1996. P. AVRIL, J. GICQUEL, J.-É. GICQUEL, *Droit parlementaire*, 7e éd., Paris, L.G.D.J., coll. Précis Domat, 2023, p. 173.

³⁴ J. GICQUEL, « Essai sur la pratique de la Ve République », Paris, L.G.D.J., coll. Bibliothèque Constitutionnelle et de science politique, 1968, p. 209.

³⁵ Voir P. AVRIL, J. GICQUEL, J.-É. GICQUEL, *Droit parlementaire*, *op. cit.* p. 178.

³⁶ G. Carcassonne, « Réhabiliter le Parlement », Pouvoirs n°49, p. 38.

Ainsi, cette opposition démunie ne peut efficacement jouer son rôle dans le contrôle de l'action du gouvernement. Ce déséquilibre institutionnel est constaté par Nicolas Sarkozy, qui une fois élu engage un processus de révision constitutionnel. Sa lettre de mission au comité Balladur, chargé d'élaborer le projet constitutionnel accorde une place importante à l'opposition parlementaire : « *je souhaite que le comité me propose un statut de l'opposition, définissant cette dernière et lui reconnaissant un certain nombre de droits notamment des droits d'information, des droits protocolaires, le droit d'assurer dès qualité certaines fonctions, le droit de créer une commission d'enquête au Parlement, le droit de bénéficier de moyens financiers lui permettant de fonctionner.*³⁷ ».

Conformément à la lettre de mission, la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, fruit des travaux menés par le comité Balladur, actualise les prérogatives du Parlement. L'article 24 de la Constitution dispose désormais que « *Le Parlement vote la loi. Il contrôle l'action du Gouvernement. Il évalue les politiques publiques* ». L'ordre du jour des assemblées parlementaires fait désormais l'objet d'un partage entre ces dernières et le gouvernement³⁸. Le rôle des commissions est également revalorisé : le nombre des commissions permanentes est porté à huit, et le texte discuté en séance publique est désormais celui issu des débats en commissions. Enfin les commissions d'enquête parlementaires, neutralisées en 1958, sont constitutionalisées³⁹, tout comme l'existence des « groupes d'opposition » et des « groupes minoritaires⁴⁰ ».

Ecartées en 1958, les commissions d'enquête parlementaires font leur retour dans le jeu politique par le biais des groupes parlementaires d'oppositions et minoritaires. En effet, la réflexion du comité Balladur est que le fait majoritaire a conduit à une fusion de l'exécutif et du Parlement, par le biais du groupe majoritaire. Dès lors, reconnaître des droits spécifiques à l'opposition en matière de contrôle permettrait d'assurer son effectivité, tout en responsabilisant le gouvernement⁴¹. Reconnaître un rôle plus important à l'opposition, apparaît également comme une méthode de responsabilisation, qui la dissuaderait de recourir à l'obstruction⁴². Ainsi, la proposition n°57 du comité Balladur propose de systématiser

³⁷ N. SARKOZY, Président de la République, 18 juillet 2007, in Rapport du Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Ve République présidé par M. Édouard BALLADUR, Une Ve République plus démocratique, op. cit., p. 107.

³⁸ Article 48 alinéa de la Constitution du 4 octobre 1958, issu de la révision du 23 juillet 2008.

³⁹ Par le biais de l'article 51-2 de la Constitution du 4 octobre 1958, issu de la révision du 23 juillet 2008.

⁴⁰ Par le biais de l'article 51-1 de la Constitution du 4 octobre 1958 issu de la révision du 23 juillet 2008.

⁴¹ P. TÜRK, « Le contrôle parlementaire en France », Paris, L.G.D.J., coll. Systèmes, 2011p.197.

⁴² C. GEYNET-DUSSAUZE, « L'obstruction parlementaire sous la Ve République : étude de droit constitutionnel », Bayonne, Institut francophone pour la Justice et la Démocratie, coll. Thèses, n° 192, 2020, p. 388.

l’attribution du poste de président ou de rapporteur de la commission d’enquête à un parlementaire de l’opposition, afin que celle-ci puisse peser sur les travaux.

Le droit de tirage n’est pas directement cité dans la Constitution issue de la révision du 23 juillet 2008. Cependant, il figure dans la lettre de mission qu’adresse le Président Sarkozy au comité Balladur, et constitue la proposition n°58 du comité en question⁴³. Procédure coutumière, issue de la volonté du président de l’Assemblée nationale en 1988 d’accorder davantage de place aux oppositions, elle n’a pas survécu aux alternances et au fait majoritaire.

La révision de 2008 laisse le soin aux règlements des assemblées de transposer ces nouveaux droits des groupes parlementaires ce qui doit permettre une pérennisation de la mesure.

B : La transcription du droit de tirage, presque similaire dans le règlement de l’Assemblée nationale et du Sénat malgré une période d’adaptation

À la suite de la révision constitutionnelle, le Sénat adapte rapidement son règlement⁴⁴. La haute assemblée apparaît comme faisant preuve d’ouverture quant aux droits de l’opposition, respectant la lettre du changement constitutionnel. La procédure⁴⁵ ouvre à chaque groupe parlementaire la possibilité de créer une commission d’enquête par année parlementaire. Celle-ci nécessite toujours l’accord de la commission des lois, mais en pratique, celle-ci se refuse à réaliser un contrôle d’opportunité de la résolution⁴⁶. Dès lors, la création d’une telle commission gagne un caractère automatique. Depuis 2009, les deux seuls rejets de résolution tendant à la création d’une commission d’enquête au titre du droit de tirage l’ont été en raison de l’existence d’informations judiciaires en cours sur les faits ayant motivé le dépôt de la proposition de résolution⁴⁷.

⁴³ Rapport du Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Ve République présidé par M. Édouard BALLADUR, Une Ve République plus démocratique, op. Cit., p. 120.

⁴⁴ Résolution n°85 du 2 juin 2009 tendant à modifier le Règlement du Sénat pour mettre en œuvre la révision constitutionnelle, conforter le pluralisme sénatorial et rénover les méthodes de travail du Sénat.

⁴⁵ Codifiée à l’article 6bis du chapitre premier du règlement du Sénat.

⁴⁶ Le président de la commission des lois de l’époque avance clairement le fait que celle-ci ne doit que vérifier si les conditions juridiques de constitution sont remplies. Voir Compte rendu, séance du 10 février 2010 de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation, du suffrage universel et Du Règlement de l’administration générale.

⁴⁷ Il s’agissait d’une commission d’enquête portant sur la prise en charge des djihadistes français et de leurs familles de retour d’Irak et de Syrie (session 2017-2018), puis d’une commission d’enquête portant sur le traitement des abus sexuels sur mineurs et des faits de pédocriminalité commis dans une relation d’autorité, au sein de l’Église catholique, en France (session 2018-2019).

L’Assemblée nationale a également modifié son règlement le 27 mai 2009⁴⁸ pour donner la possibilité aux groupes parlementaires d’opposition et minoritaires de créer de telles commissions. Cependant, la procédure a différé : il est ainsi prévu que chaque président de groupe minoritaire ou d’opposition puisse demander en conférence des présidents, et ce une fois par session parlementaire, exception faite de la dernière session de la législature, la tenue d’un débat portant sur une proposition de résolution tendant à la création d’une commission d’enquête. Ladite résolution ne peut être rejetée que par une majorité des 3/5^{ème}. Aucune résolution déposée dans le cadre de la procédure du droit de tirage, au sens du R.A.N de 2009, n’a cependant été rejetée. Toutefois, en subordonnant la création d’une commission à un débat en séance publique, l’Assemblée nationale a de facto instauré un contrôle d’opportunité politique, se basant sur une interprétation extensive des dispositions de l’ordonnance du 17 novembre 1958⁴⁹. De plus, la majorité parlementaire de la XIIème législature comptait 345 députés, soit près de 59,80% de la représentation parlementaire, un chiffre proche de la majorité de blocage, même s’il apparaît peu probable qu’un vote de rejet réunisse l’aval de l’ensemble des parlementaires de la majorité⁵⁰. Surtout, la résolution portant à la création d’une commission d’enquête est amendable avec une majorité simple, ce qui permet à la majorité parlementaire de dénaturer les propositions de résolutions déposées par l’opposition⁵¹. L’opposition préférera alors souvent renoncer à sa demande plutôt que de conserver les modifications⁵². Le 28 novembre 2014, l’Assemblée nationale adopte une modification de son règlement qui aligne la procédure du droit de tirage sur celle de la chambre haute⁵³. Lorsque les conditions de recevabilité sont réunies et que le groupe parlementaire à l’origine de la demande n’a pas encore utilisé son droit de tirage, la Conférence des présidents doit seulement prendre acte de la création de la commission. Cette modification supprime le contrôle d’opportunité de la résolution par les députés, la création de ladite commission n’est plus que subordonnée aux conditions classiques de recevabilité. Celles-ci ne sont, en effet, supprimées dans aucune des deux chambres. Le comité Balladur avait pourtant avancé l’idée de lever l’interdiction faite aux assemblées parlementaires de

⁴⁸ Résolution n°292 du 27 mai 2009 modifiant le Règlement de l’Assemblée nationale.

⁴⁹ S. BEN YOUNES, « Le contrôle parlementaire de l’action du gouvernement », Droit, Thèse de doctorat, Université Aix-Marseille, 2016, p. 260.

⁵⁰ J.-P. DEROSIER, « Droit parlementaire. Réflexions sur les possibilités de création d’une commission d’enquête parlementaire. L’exemple de la commission d’enquête sur les sondages de l’Élysée », RFDC, 2011, n° 85, p. 178.

⁵¹ C. GEYNET-DUSSAUZE, « L’obstruction parlementaire sous la Ve République : étude de droit constitutionnel », *Op. cit.* p.393.

⁵² J.-É. GICQUEL, « Chapitre IV : Commissions d’enquête », in J.-F. KERLEO, Règlement de l’Assemblée nationale commenté, *Op. cit.*, p.279.

⁵³ Résolution n°437 du 28 novembre 2014 modifiant le Règlement de l’Assemblée nationale.

créer des commissions d'enquête sur des faits faisant l'objet de poursuites judiciaires, via sa proposition n°40. La doctrine, quant à elle, semblait réservée sur l'impossibilité de reconstituer une commission d'enquête ayant achevé ses travaux depuis moins de douze mois⁵⁴. Malgré des débats lors de la modification des règlements, ces deux conditions ont été conservées.

De plus, les parlementaires ont transposé la recommandation du comité Balladur quant à l'octroi de poste au sein de la commission d'enquête à l'opposition. La règle de la majorité reste de mise dans un premier temps dans les deux chambres ce qui a permis à la majorité parlementaire de continuer à exercer le rôle de rapporteur. Ce dernier dispose en pratique d'un plus grand contrôle sur les travaux de la commission. Cependant, le Sénat fait évoluer son règlement en 2015 et permet au groupe à l'origine de la demande de création d'une commission d'enquête d'obtenir de droit la fonction de rapporteur. L'Assemblée nationale, quant à elle, ne s'aligne sur la pratique sénatoriale qu'en 2019⁵⁵. Ces modifications du règlement permettent aux groupes d'opposition d'exercer une influence sur la commission d'enquête, une fois passé le stade de sa simple création.

Enfin, les règlements des deux assemblées⁵⁶ ont également évolué pour permettre aux groupes parlementaires d'utiliser leur droit de tirage en vue de la création d'une mission d'information. Ces missions sont, selon la jurisprudence du Conseil constitutionnel, d'une durée plus courte et limitée à un simple rôle d'information. Elles n'ont ainsi pas les prérogatives d'une commission d'enquête parlementaire. Comme pour ces dernières, les règlements des Assemblées prévoient que la fonction de rapporteur ou de président revienne de droit et au choix, au groupe politique usant de son droit de tirage.

Aujourd'hui, la procédure du droit de tirage est presque similaire entre les deux chambres. La seule exception à noter est que le Sénat accorde le droit de tirage à tous les groupes, sans distinction, alors que l'Assemblée nationale ne l'accorde qu'aux groupes d'opposition et aux groupes minoritaires, ce qui exclut le groupe majoritaire. La différence trouve sa source dans le fait majoritaire qui rend inutile un tel outil pour un groupe détenant la majorité à l'Assemblée nationale. Au contraire, au Sénat, l'absence de fait majoritaire, mais également une plus grande culture du pluralisme et de la neutralité⁵⁷, ont motivé

⁵⁴ G. CARCASSONNE, « La Constitution », 16e éd., Paris, Points, coll. Essais, 2022., p. 268.

⁵⁵ Résolution n°281 du 4 juin 2019 modifiant le Règlement de l'Assemblée nationale.

⁵⁶ Article 6 bis du règlement du Sénat, Article 145 alinéa 4 du règlement de l'Assemblée nationale.

⁵⁷ C. GEYNET-DUSSAUZE, « L'obstruction parlementaire sous la Ve République : étude de droit constitutionnel », *Op. cit*, p.391.

l’instauration d’un droit de tirage sans discrimination relative à la nature des groupes politiques.

Section 2 : Le droit de tirage, une réussite quantitative aux aspects différents entre l’Assemblée nationale et le Sénat.

La transcription du droit de tirage dans le règlement des deux chambres a permis aux groupes parlementaires de s’emparer de cet outil. Les députés, à la recherche d’une importante médiatisation de leurs travaux d’enquêtes, se prononcent majoritairement pour la création de commissions d’enquêtes parlementaires (A). Les sénateurs quant à eux, montrent une préférence pour la création de missions d’informations, démontrant une culture du contrôle plus approfondie (B).

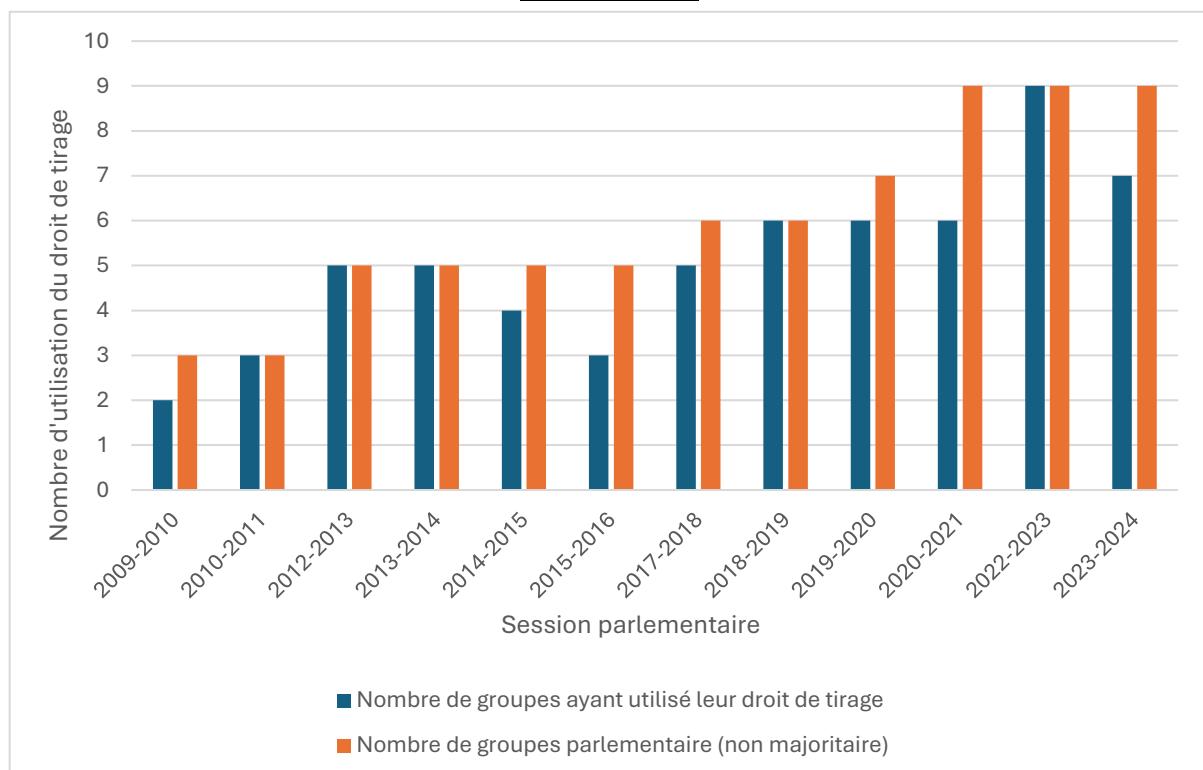
A : La commission d’enquête, outil plébiscité par les députés à la recherche d’exposition médiatique

La mise en place du droit de tirage à l’Assemblée nationale en 2009, a été suivie d’une rapide appropriation de l’outil par les députés⁵⁸. En effet, on constate en comparant le nombre d’utilisations du droit de tirage par les groupes parlementaires de l’Assemblée nationale entre 2009 et 2024, au nombre d’utilisations théorique maximal de cet outil, que la non-utilisation du mécanisme est résiduelle :

⁵⁸ J.-É. GICQUEL, « Chapitre IV : Commissions d’enquête », in J.-F. KERLEO, *Règlement de l’Assemblée nationale commenté*, op. cit.

Utilisation du droit de tirage par les groupes parlementaires à l'Assemblée nationale par session

parlementaire⁵⁹



Source : auteur

Le premier constat qui ressort de ces données est la forte augmentation du nombre de groupes parlementaires à l'Assemblée nationale. En effet, le droit de tirage a été pensé à la fin des années 2000, alors même que seuls deux ou trois groupes parlementaires apparaissaient en mesure d'utiliser ce mécanisme. De nouveaux groupes parlementaires ont fait leur apparition au cours de la XIVème, et surtout lors de la XVème législature, pour aboutir à une configuration dans laquelle neuf groupes parlementaires apparaissent en mesure de disposer d'un droit de tirage. L'utilisation de ce droit de tirage a suivi cette augmentation. En effet, sur la période sujette à étude, on peut observer un taux d'utilisation du droit de tirage de 87,5%, avec seulement neuf non-utilisations de ce droit dont cinq sont intervenues lors des sessions parlementaires 2019-2020 et 2023-2024, perturbées par la crise sanitaire et par la dissolution du 9 juin 2024. Ces interruptions montrent ainsi la vulnérabilité du mécanisme face aux aléas extra-parlementaires.

⁵⁹ En application de l'article 141 alinéa 2 du *règlement de l'Assemblée nationale*, le droit de tirage est inopérant lors de la dernière session parlementaire de la législature, soit sur la période concernée, la session 2011-2012, la session 2016-2017, et la session 2021-2022. Les élections législatives de juin et juillet 2024 étant consécutives d'une dissolution, le droit de tirage est opérant sur lors de la session 2023-2024.

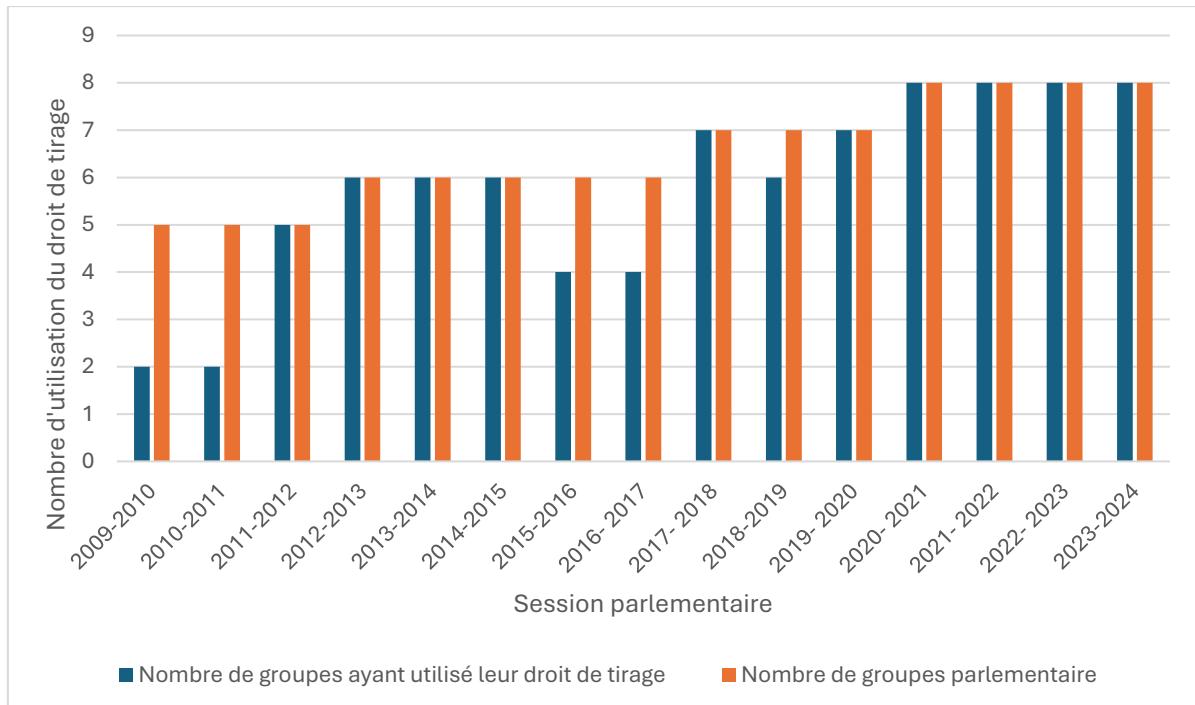
De plus, depuis 2008, parmi les 61 utilisations du droit de tirage, il est possible d'observer une nette préférence des députés pour la création d'une commission d'enquête. En effet, les groupes parlementaires ont utilisé leur droit de tirage pour créer cinquante-six commissions d'enquête contre seulement cinq missions d'informations. Cette nette préférence pour les commissions d'enquête plutôt que pour les missions d'information traduit une volonté des groupes parlementaires de l'Assemblée nationale d'utiliser leur droit de tirage pour en tirer un profit médiatique. En effet, les commissions d'enquête sont des organes de contrôle plus lourds et plus solennels, aux rapports plus volumineux. Au sein de la chambre basse, les commissions d'enquête sont des organes davantage médiatisés que les missions d'information, qui sont des organes plus flexibles et à l'exposition médiatique plus faible. Cette utilisation du droit de tirage, commune à toutes les formations politiques représentées à l'Assemblée nationale, illustre le choix des groupes parlementaires pour l'organe le plus exposé politiquement et médiatiquement.

Ainsi, à l'Assemblée nationale, la pratique de l'utilisation du droit de tirage s'est rapidement imposée comme partie intégrante du plan d'action des groupes parlementaires. La procédure est parvenue à résister aux multiples changements politiques intervenus pendant cette période. Du fait des alternances régulières, elle a été utilisée par l'ensemble du personnel politique lorsque leur groupe parlementaire n'était pas en situation majoritaire. Le droit de tirage fait désormais partie intégrante du paysage parlementaire français. Son usage s'est systématisé parmi les groupes, si bien que son non-usage revient à se priver d'un instrument permettant d'influencer l'agenda médiatique et d'exercer le rôle d'opposition parlementaire.

B : La préférence sénatoriale pour des organes souples, reflet d'une culture du contrôle plus approfondie

La mise en place du droit de tirage au Sénat en 2009 n'a pas été suivie des mêmes effets qu'à l'Assemblée nationale. En effet, s'il convient de constater un taux d'utilisation du droit de tirage proche de celui des députés, cette utilisation n'a pas suivi le même profil :

Utilisation du droit de tirage par les groupes parlementaires du Sénat par session parlementaire⁶⁰



Source : auteur

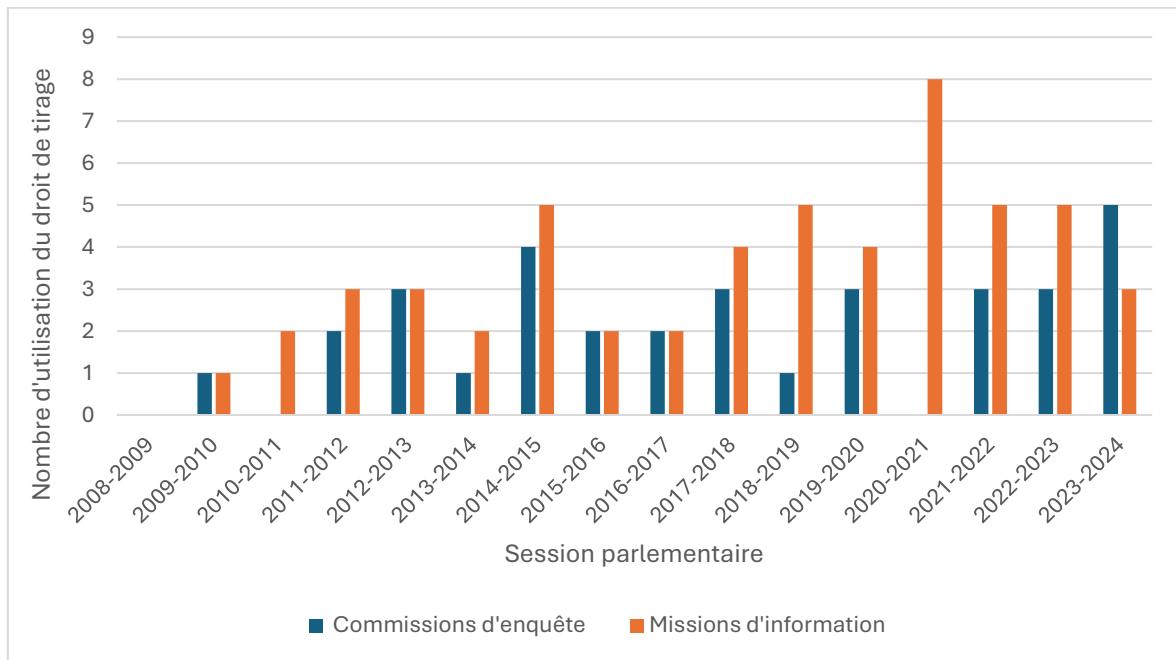
L'appropriation du mécanisme du droit de tirage par les groupes parlementaires sénatoriaux apparaît comme ayant été plus lente que pour leurs homologues de la chambre basse. En effet, lors des deux premières sessions parlementaires pendant lesquelles le mécanisme est mis à disposition de tous groupes parlementaires, seuls deux d'entre eux sur les cinq groupes, font usage de ce mécanisme. Cependant, les sénateurs apparaissent ensuite comme se l'étant pleinement appropriés. Sur la période sujette à l'étude, le taux d'utilisation du droit de tirage atteint ainsi près de 89%, seuls onze non-utilisations sont à relever, la dernière remontant à la session parlementaire 2018-2019. Or, comme à l'Assemblée nationale, la chambre haute a été le théâtre d'une augmentation du nombre de groupes parlementaires. Sur les quinze sessions parlementaires sénatoriales depuis l'instauration du droit de tirage, dix ont vu l'entièreté des droits de tirage être utilisée, ce qui amène même à s'interroger sur une éventuelle saturation de l'outil.

La chambre haute semble également se distinguer de l'Assemblée nationale quant à la nature des organes de contrôle créés via le droit de tirage. En effet, contrairement aux députés qui ne créent, à de rares exceptions près, que des commissions d'enquête, les

⁶⁰ Contrairement au Règlement de l'Assemblée nationale, le règlement du Sénat rend possible l'utilisation du droit de tirage pour chaque session parlementaire.

sénateurs affichent une préférence pour les missions d'informations ce qui reflète la spécificité de leur culture politique.

Organes d'enquête créés via le droit de tirage au Sénat par session parlementaire.



Source : auteur

Ainsi, sur les quatre-vingt-sept utilisations du droit de tirage au Sénat, cinquante-quatre l'ont été au profit de la création d'une mission d'information, soit un taux de 62%. Les sénateurs montrent ainsi qu'ils parviennent à tirer profit des deux types d'organes de contrôle selon les circonstances. En effet, la mission d'information apparaît comme disposant d'un dispositif juridique plus faible que celui des commissions d'enquête⁶¹. Moins médiatisée, elle permet cependant aux parlementaires d'aborder des sujets complexes et techniques sans nécessairement chercher l'affrontement politique. Les groupes parlementaires sénatoriaux ont ainsi montré leur capacité d'adaptation lors de la session parlementaire 2020-2021 dont le déroulement a été impacté par la crise sanitaire ; ils ont consacré l'intégralité de leurs droits de tirage au profit de la création de missions d'information alors que le déroulement des travaux est sujet à une certaine souplesse.

De plus, et contrairement à l'Assemblée nationale, où l'utilisation du droit de tirage selon les groupes est relativement homogène, il est possible d'identifier des différences de pratiques entre les groupes parlementaires sénatoriaux. Ainsi, certains groupes

⁶¹ G. TOULEMONDE, « Le droit constitutionnel de la Ve République », 14^e ed, L'Harmattan, coll. Logiques juridiques, 2020. p. 154.

parlementaires, comme le groupe LR ou le groupe GDR, utilisent systématiquement leur droit de tirage afin d'obtenir la création d'une commission d'enquête, ce qui tend à considérer que ces groupes disposent d'une approche du contrôle parlementaire semblable à leurs homologues présents à l'Assemblée nationale. En effet, le groupe LR appartient à l'opposition gouvernementale de 2012 à 2024, tandis que le groupe GDR est dans la même situation depuis 2017, même s'il représentait un soutien critique du gouvernement sous la présidence Hollande. De fait, ces groupes parlementaires tendent à choisir la création de commissions d'enquête parlementaires afin de bénéficier de leur exposition médiatique et d'une tribune pour exprimer leurs désaccords avec les politiques gouvernementales mises en place. A l'inverse, certains groupes minoritaires, en position ambivalente vis-à-vis du gouvernement, tendent à privilégier la création d'une mission d'information. C'est notamment le cas des groupes RSDE et Les Indépendants qui depuis respectivement 2016 et 2018 ne créent que des missions d'information via leur droit de tirage. Ces deux groupes illustrent la culture parlementaire atypique du Sénat. Située en dehors des logiques partisanes classiques, leur utilisation des outils d'enquête traduit la volonté d'effectuer une expertise en dehors des clivages partisans.

Ainsi, les groupes parlementaires sénatoriaux se sont saisis du mécanisme du droit de tirage qu'ils utilisent systématiquement. Contrairement aux groupes de l'Assemblée, ils utilisent également l'organe des missions d'informations pour mener les missions de contrôles. Cette utilisation révèle ainsi une volonté de conciliation dans le contrôle qui démarque le Sénat, et qui, grâce à certains groupes parlementaires au positionnement politique ambivalent, peut se définir comme une chambre d'opposition constructive⁶².

Chapitre 2 : Le droit de tirage, clé d'accès pour les groupes d'opposition à l'ensemble des prérogatives de contrôle et d'évaluation du Parlement.

L'instauration du droit de tirage en 2008 a abouti à une importante augmentation du nombre de créations de commissions d'enquête. Cette augmentation est principalement due à des groupes n'appartenant pas à la majorité gouvernementale. Ce chapitre vise à démontrer que le droit de tirage a permis à ces groupes de disposer d'un outil d'influence d'envergure, régulièrement utilisé en résonance avec l'actualité politique (Section 1). Il permet également

⁶² A. DELCAMP, « Les relations inédites de la majorité présidentielle avec un Sénat d'opposition », *Politéia*, N° 23, 2013, p. 298.

à tous les groupes parlementaires d'accéder à l'ensemble des prérogatives dévolues au Parlement (Section 2).

Section 1 : Les commissions d'enquête : outils d'influence utilisés par les groupes parlementaires pour réagir à l'actualité

Le droit de tirage et les organes de contrôle qu'il engendre, donnent l'occasion aux groupes parlementaires de disposer d'un outil important qui leur permet de mener un argumentaire contradictoire par rapport à celui du pouvoir exécutif (A). L'outil semble ainsi être particulièrement utilisé pour constituer un moyen de contrôle du gouvernement, en réaction à l'actualité politique (B).

A : Un outil d'influence désormais indispensable pour les groupes parlementaires

En premier lieu, les commissions d'enquête parlementaires apparaissent comme étant des outils d'influence désormais à disposition des groupes parlementaires ne disposant pas d'une majorité. Cette influence n'est pourtant pas l'aspect le plus saillant de ce type de travaux de contrôle. En effet, les commissions d'enquête parlementaires ne disposent pas du pouvoir de contrainte. Ces organes relèvent et dénoncent des faits qui sont voués à être portés devant l'assemblée dont ils sont issus, mais en eux-mêmes, les rapports d'enquêtes ne sont pas des actes contraignant. La jurisprudence du Conseil constitutionnel est en la matière constante : les commissions d'enquête parlementaires ne disposent pas d'un pouvoir d'injonction envers le gouvernement⁶³.

Cependant, la portée des commissions d'enquête menées par des groupes d'oppositions semble principalement résider dans le caractère contradictoire vis-à-vis de l'exécutif⁶⁴. En effet, les rapports de commissions d'enquête présentent généralement des recommandations, des mesures à mettre en place afin de pallier les dysfonctionnements relevés dans l'enquête. L'opposition peut dès lors utiliser son droit de tirage pour créer une commission d'enquête et élaborer un contreprojet sur une politique publique donnée, qui peut « améliorer la qualité des décisions du détenteur du pouvoir immédiat⁶⁵ ». De plus, la

⁶³ « S'agissant des commissions d'enquête, dont les conclusions sont dépourvues de tout caractère obligatoire, le rapport présenté ne saurait en aucun cas adresser une injonction au Gouvernement » In CC n°2004-493 DC du 26 février 2004, §3.

⁶⁴ P. AVRIL, « L'introuvable contrôle parlementaire », *L.P.A.*, n° 140, 2009, p. 8.

⁶⁵ A. LE DIVELLEC. « Des effets du contrôle parlementaire », *Pouvoirs*, n° 134, 2010, pp. 138.

modification de l'article 48 de la constitution en 2008, a permis à l'opposition de disposer de l'opportunité d'inscrire à l'ordre du jour un débat pouvant porter sur le rapport d'une commission d'enquête, en présence de membres du gouvernement. Cette possibilité peut permettre à l'opposition de créer un dialogue avec le gouvernement afin de lui demander de prendre davantage en compte les travaux d'enquête menés ainsi que les recommandations attenantes. L'Assemblée nationale a, de plus, instauré une procédure visant à assurer un suivi des conclusions réalisées par une commission d'enquête. Un rapporteur peut ainsi être nommé et être chargé de réaliser un rapport six mois après les conclusions de la commission exposant la mise en œuvre des propositions et recommandations réalisées⁶⁶.

Le pouvoir d'influence des commissions d'enquête réside également dans le principe de publicité des travaux de contrôle et du rapport produit. En effet, sauf décision contraire de la commission, le rapport d'enquête, tout comme les auditions menées par la commission sont, par principe, publics⁶⁷. Seul un vote contraire des parlementaires siégeant dans la commission peut décider d'une tenue à huis clos des auditions ou d'une non-publication du rapport d'enquête⁶⁸. Ce principe de publicité apparaît comme étant une opportunité importante pour les partis d'opposition qui peuvent en tirer profit. En effet, au-delà des membres de l'exécutif, les travaux de contrôle peuvent être adressés à l'opinion publique. L'adhésion de celle-ci aux travaux d'enquête et aux recommandations peut alors constituer un atout supplémentaire pour les groupes d'opposition. Dès lors, et en l'absence de pouvoir d'injonction de telles recommandations, atteindre l'opinion publique et obtenir son soutien semble constituer l'objectif principal des groupes d'opposition lorsqu'ils mènent une commission d'enquête⁶⁹. Cette publicité passe par des canaux traditionnels, tels que la chaîne parlementaire et les sites officiels des assemblées. Cependant, il convient de constater qu'elle passe aujourd'hui principalement par les réseaux sociaux. Certaines de ces commissions, ainsi que leurs auditions ont ainsi constitué d'importants succès d'audience⁷⁰. Cela démontre

⁶⁶ Article 145-8 du R.A.N. En pratique, cette possibilité est rarement utilisée par les parlementaires. Voir C. Righetti, « les commissions d'enquêtes parlementaires. Etude comparée des expériences américaine, française et italienne », *Op. cit.* p. 343.

⁶⁷ Article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958, modifiée par loi n°77-807 du 19 juillet 1977.

⁶⁸ Cette faculté de restreindre la publicité des travaux, laissée de facto à la majorité, est en réalité peu utilisée.

⁶⁹ A. KIMMEL, « L'Assemblée nationale sous la Cinquième République », Paris, Presses de Sciences Po, coll. Académique, 1991, p. 247.

⁷⁰ Voir par exemple la Commission d'enquête visant à établir les raisons de la perte de souveraineté et d'indépendance énergétique de la France, issue du droit de Tirage du groupe Les Républicains lors de la session 2022-2023 à l'Assemblée nationale. Plusieurs des auditions menées dans le cadre de ses travaux (notamment celles de Jean-Marc Jancovici, Nicolas Sarkozy et d'Arnaud Montebourg) ont dépassé le seuil des 2 millions de vues sur la chaîne YouTube de La Chaine Parlementaire.

le succès des groupes parlementaires à l'origine de leur création dans la recherche du soutien de l'opinion publique.

Enfin, les groupes d'oppositions peuvent également utiliser leur droit de tirage afin de constituer une commission d'enquête destinée à satisfaire une demande de la société civile. Les groupes d'oppositions peuvent alors endosser un rôle de défenseur de cette dernière⁷¹, la commission d'enquête servant alors à répondre à un besoin d'explications sollicité sur un sujet donné. La commission d'enquête créée par le groupe socialiste à l'Assemblée nationale en 2018 sur l'affaire Lactalis⁷², dite du « lait contaminé » semble répondre à cette demande de la société civile. Celle-ci peut ainsi constater qu'une partie du personnel politique s'empare du sujet et met à profit ses pouvoirs institutionnels afin de demander des explications aux responsables et de proposer des réformes à mettre en place pour pallier les dysfonctionnements à l'origine de l'affaire.

Ainsi, le droit de tirage permet à l'opposition de s'emparer d'un sujet au nom de la société civile afin de contraindre le gouvernement à fournir des explications, ce qui peut pallier le sentiment d'injustice qu'éprouvent certains acteurs, politiques ou non.

B : Les commissions d'enquête parlementaires, outils de réaction à l'actualité

Le droit de tirage offre aux groupes d'opposition un outil efficace pour réagir à l'actualité gouvernementale et contraindre les membres de l'exécutif à fournir des explications devant la représentation nationale et l'opinion.

Cette motivation de création de commission d'enquête ne trouve pas écho dans le champ traditionnel de ce type d'organe. Celles-ci doivent en effet porter sur les « services ou entreprises publics dont la commission doit examiner la gestion » ou sur des « faits déterminés⁷³ », même si en pratique, la dernière hypothèse, rédigée de manière vague rend recevable une commission d'enquête portant sur des faits d'actualité. Cependant, la pratique montre que de tels faits donnent souvent lieu à la création de commissions d'enquête. C'est un usage traditionnel de ces commissions, et ce, avant même la réforme du droit de tirage. La première commission d'enquête en France portait justement sur le scandale causé par la révélation du déficit Kessner en 1832. La pratique trouve également un écho à

⁷¹ É. VALLET, « Les commissions d'enquête parlementaires sous la Cinquième République », R.F.D.C., vol. 2, n° 54, 2003, p. 273.

⁷² Commission d'enquête chargée de tirer les enseignements de l'affaire Lactalis et d'étudier à cet effet les dysfonctionnements des systèmes de contrôle et d'information, de la production à la distribution, et l'effectivité des décisions publiques, rapport n°1179, le 19 juillet 2018.

⁷³ Article 137 du R.A.N.

l'international : le Sénat américain a, par exemple, créé un comité sur le scandale du Watergate en 1973.

Cependant, la tendance s'est accélérée depuis l'instauration du droit de tirage. La forte augmentation du nombre de créations de commissions d'enquête a naturellement laissé une part importante à de telles commissions. La première d'entre elle peut s'apparenter à la commission créée en 2013, à l'initiative du groupe UDI, sur l'affaire Cahuzac⁷⁴. Celle-ci illustre les moyens juridiques importants dont sont dotées les commissions d'enquête et qui sont désormais à disposition des groupes d'opposition, telles que la possibilité de contraindre à comparaître et l'audition sous serment. En effet, Jérôme Cahuzac, protagoniste principal de l'affaire, est auditionné deux fois par la commission d'enquête le 26 juin et le 23 juillet 2013. Ces commissions apparaissent dès lors comme complémentaires du travail de la presse, autre contrepouvoir, qui ne peut contraindre le personnel politique à s'exprimer.

Ainsi, lorsqu'une commission d'enquête a pour objet un évènement d'actualité, elle peut répondre à une demande de la société. En effet, elle permet de récolter des informations sur des dysfonctionnements graves intervenus dans l'administration. En cela, une telle commission répond à un impératif de contrôle : celui de voir les responsables, politiques ou non, d'une situation s'exprimer. Le député Martin, rapporteur de la commission d'enquête Kessner avait saisi cet enjeu incombant aux parlementaires : « *il faut qu'on sache aussi qu'un désordre grave ne peut pas signaler un vice dans l'administration sans que la Représentation nationale s'en inquiète, porte un regard scrutateur sur les causes du mal, et révèle le résultat de ses investigations quelles que puissent être les conséquences* ⁷⁵ ». L'idée du député Martin, celle d'une certaine automatité de l'enquête parlementaire en cas de « désordre grave » dans l'administration est actualisée par le droit de tirage.

En effet, réagir à l'actualité via la création d'une commission d'enquête, c'est souvent viser directement le gouvernement en place qui est soutenu en période de fait majoritaire par l'Assemblée nationale et qui peut, donc, empêcher la création d'une telle commission. L'intérêt du droit de tirage pour les groupes d'opposition est qu'il permet ici de passer outre le blocage du groupe majoritaire pour mettre en accusation le gouvernement. Sans droit de tirage, le contrôle parlementaire ne serait, dans la majorité des cas, pas

⁷⁴ Voir la Commission d'enquête relative aux éventuels dysfonctionnements dans l'action du Gouvernement et des services de l'Etat, 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, rapport n°1408, le 8 octobre 2013.

⁷⁵ Cité par E. PIERRE, « Traité de droit politique, électoral et parlementaire », *Op cit* , p. 678.

réalisable⁷⁶. L’instauration du droit de tirage conjuguée à la dynamique d’augmentation du nombre de groupes parlementaires, et donc du nombre de commissions d’enquête pouvant être créées via ce mécanisme, fait peser une épée de Damoclès au-dessus de l’Exécutif : en cas de dysfonctionnement grave, l’utilisation de son droit de tirage par un groupe parlementaire apparaitra comme une certitude, ce qui contribue à le responsabiliser.

Les groupes parlementaires sont incités à la création d’une telle commission en partie par opportunisme politique. Être le groupe parlementaire à l’origine de la création d’une commission, c’est avoir l’assurance de disposer de l’un de ses deux postes principaux et donc d’être identifié aux travaux de contrôle. Cependant, cet opportunisme politique attire les critiques de « tribunal parlementaire⁷⁷ » qui porterait atteinte à l’indépendance de la justice et dénaturerait le contrôle parlementaire pour des considérations politiques.

Ainsi, les commissions d’enquête parlementaires se révèlent être des outils appropriés pour réagir à l’actualité et opposer aux gouvernements en place les erreurs qu’ils ont commises.

Section 2 : La conquête des prérogatives parlementaires de contrôle et d’évaluation par les groupes d’oppositions.

Le droit de tirage offre la possibilité à tous les groupes parlementaires de mener des travaux de contrôle. A cette occasion, ils s’emparent de prérogatives du Parlement qui semblent être délaissées par la majorité parlementaire. L’évaluation des politiques publiques (A) et le contrôle de l’application des lois et de l’exécution budgétaires (B) ont ainsi trouvé un second souffle et une portée concrète avec la mise en place du droit de tirage.

A : Le droit de tirage, outil d’actualisation de l’évaluation des politiques publiques

La fonction d’évaluation des politiques publiques par le Gouvernement a été introduite à l’article 24 de la Constitution par la révision constitutionnelle de 2008. L’article 51-2 de la Constitution, introduit par la même révision, précise que les commissions

⁷⁶ Il reste l’hypothèse d’un scandale tel, qu’il oblige la majorité parlementaire à accepter la création d’une commission d’enquête parlementaire. Ce fut le cas en 2018, à l’Assemblée nationale, à la suite de la publication dans la presse de l’identité d’Alexandre Benalla, accusée d’avoir usurpé la fonction de policier lors des manifestations du 1^{er} mai. Les faits sont révélés le 18 juillet, en fin de session parlementaire, et alors que tous les groupes ont fait usage de leur droit de tirage. Cependant la majorité parlementaire accepte que la commission des lois se saisisse des pouvoirs d’enquête sur le sujet.

⁷⁷ M. Rescan, « Affaire Halimi : une commission d’enquête fracturée », Le Monde, 14 janvier 2022.

d'enquête concourent à ces missions d'évaluation. Ainsi, le droit de tirage permet à tous les groupes parlementaires d'accéder aux prérogatives d'évaluation du Parlement.

Cette fonction d'évaluation apparaît comme complémentaire avec le contrôle que peuvent réaliser les groupes parlementaires. En effet, si le contrôle renvoie à l'idée d'une sanction ou d'une critique envers le gouvernement, l'évaluation semble, elle, ciblée davantage sur une action en particulier. L'idée de politiques publiques renvoie de plus à une certaine idée du temps long qui dépasse et transcende la durée de vie d'un gouvernement. L'évaluation évoque la notion de l'expertise qui consiste en la recherche d'une adéquation entre les moyens juridiques, administratifs et financiers mis en œuvre et les objectifs assignés à cette politique publique⁷⁸. Elle conduit également à s'interroger sur l'efficacité des organismes amenés à mettre en place ces politiques publiques.

L'évaluation est traditionnellement opérée par les commissions permanentes qui peuvent être dotées des pouvoirs d'enquête⁷⁹. Les parlementaires peuvent également être assistés par la Cour des comptes⁸⁰, de l'office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, ainsi que du comité de l'évaluation et du contrôle à l'Assemblée nationale⁸¹. Cependant, les commissions d'enquête parlementaires apparaissent comme des instruments adaptés pour procéder à ce type de travaux. Elles constituent ainsi des organes de contrôle tout autant que d'évaluation des politiques publiques. Ces deux prérogatives parlementaires sont souvent exercées conjointement dans le cadre des commissions d'enquête car le gouvernement est jugé sur la mise en place de ses politiques publiques, tandis que la mission d'évaluation fait également partie des moyens permettant l'information du Parlement⁸².

Dès lors, les pouvoirs d'enquête apparaissent comme particulièrement adaptés pour effectuer ce type d'évaluation. En effet, la recevabilité de la proposition de résolution n'apparaît pas comme un obstacle, les « faits déterminés » et « la gestion des services publics ou des entreprises nationales » permettant de s'intéresser tout aussi bien à un champ d'action industriel, social ou économique ; tandis que l'obligation de comparaître permet d'interroger autant de responsables politiques que d'acteurs du milieu sujet à évaluation⁸³.

⁷⁸ Article 1, alinéa 1, du décret n°90-82 du 22 janvier 1990 relatif à l'évaluation des politiques publiques.

⁷⁹ Article 5ter de l'ordonnance du 17 novembre 1958.

⁸⁰ Article 47-2 de la Constitution du 4 octobre 1958.

⁸¹ Article 146-3 du R.A.N. Voir J.-F. KERLEO, « Chapitre VII : Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques », *in* J.-F. KERLEO (dir.), « Règlement de l'Assemblée nationale commenté », Paris, L.G.D.J., coll. Hors collection, 2022, p. 305.

⁸² G. TOULEMONDE, « Le droit constitutionnel de la Ve République », *op. cit.*, p. 158.

⁸³ J.-P. CAMBY, « Article 51-2 », *in* G. COGNAC, F. LUCHAIRE, X. PRETOT (dir.), « La Constitution de la République française : analyses et commentaires », 3^e ed, Economica, 2008. p. 1290.

Les prérogatives d'évaluation apparaissent ainsi comme des attributions traditionnelles des commissions d'enquête, pouvant faire partie de travaux de contrôle plus classiques. En effet, bien que les commissions d'enquête soient régulièrement constituées à la suite d'un scandale ou d'un abus⁸⁴, rechercher les causes d'un dysfonctionnement actuel nécessite souvent d'effectuer une évaluation sur le temps long qui ne peut se résumer à l'action d'un gouvernement sur le temps court. Dès lors, le contrôle réalisé dans ce type de commission s'assimile à un dialogue avec le gouvernement qui vise davantage à influencer son action plutôt qu'à le sanctionner.

Depuis l'instauration du droit de tirage, les groupes parlementaires semblent avoir saisi l'importance de l'évaluation dans les prérogatives du Parlement, prérogatives auxquels ils ont désormais accès. La commission d'enquête sur les décisions de l'Etat en matière de politique industrielle, issue du droit de tirage du groupe LR à l'Assemblée nationale en 2017 peut ici être soulignée⁸⁵. La motivation initiale du groupe d'opposition est alors de mettre en accusation le gouvernement au sujet de la vente d'une partie de l'activité des entreprises Alstom et Alcatel à des acteurs étrangers. Cependant, les travaux de contrôle sur ces ventes ne peuvent se désintéresser d'une analyse structurelle de la politique de l'Etat en matière industrielle. Ainsi, le rapport d'enquête a démontré un désengagement de l'Etat depuis les années 1990 et a plaidé pour la mise en place d'une vision stratégique sur le sujet.

Certains groupes minoritaires soutenant le gouvernement axent davantage les commissions d'enquête créées via le droit de tirage sur l'évaluation de ces politiques publiques. Cela leur permet de ne pas attaquer frontalement l'exécutif en place mais également de se différencier dans le débat public en abordant un thème choisi. La commission d'enquête sur l'évaluation des politiques publiques de santé environnementale⁸⁶ en est une bonne illustration. Bien que soutien du gouvernement, le groupe MoDem a utilisé son droit de tirage afin de réaliser un bilan de la mise en place des politiques publiques sur ce sujet. Le rapport a fait état de l'inefficacité des plans successivement mis en place mais a également dénoncé le manque de moyens alloués par le gouvernement d'alors aux politiques de santé environnementale. Cependant, ces deux exemples apparaissent comme des

⁸⁴ C. Righetti, « les commissions d'enquêtes parlementaires. Etude comparée des expériences américaine, française et italienne », *Op. cit.* p. 443.

⁸⁵ Voir Commission d'enquête sur les décisions de l'Etat en matière de politique industrielle, notamment dans les cas d'Alstom, d'Alcatel et de STX, rapport n°897, le 19 avril 2018.

⁸⁶ Voir la Commission d'enquête sur l'évaluation des politiques publiques de santé environnementale, rapport n°3701, le 16 décembre 2020.

exceptions au sein des commissions créées via le droit de tirage, qui sont davantage utilisées pour opérer des travaux de contrôle plus classique.

Contrairement à l'Assemblée nationale, le Sénat semble se distinguer sur les questions d'évaluation des politiques publiques. En effet, la différence de temps politique entre les élections législatives et sénatoriales ainsi que l'absence de lien organique entre le gouvernement et le Sénat incitent davantage les parlementaires de la chambre haute à axer leurs travaux de contrôle sur l'évaluation des politiques publiques plutôt que sur l'actualité immédiate. De plus, depuis 2008, la majorité de la chambre haute ne s'est confondue avec celle de la chambre basse qu'à deux reprises : entre 2008 et 2011 puis entre 2012 et 2014. Le Sénat, sans être dans une opposition frontale, n'apparaît pas en tout état de cause comme étant une chambre soutenant le gouvernement, ce qui rend plus aisée la tâche d'évaluation. L'organe privilégié apparaît y être la mission d'information, organe plus souple que la commission d'enquête et doté d'une valeur politique moins chargée.

Ainsi, le droit de tirage permet aux groupes parlementaires de procéder à une collecte d'informations sur un sujet que la majorité n'aurait pas nécessairement évoqué. Cependant, la dimension technique de ces travaux dépolitise quelque peu la commission ce qui peut intéresser à la fois la majorité pour faire constater la réussite de la mise en place de l'une de ses politiques publiques ou l'opposition afin de préparer l'alternance.

B : Les commissions d'enquête, leviers de contrôle de l'application des lois et de l'exécution budgétaire

En l'application de l'article 24 de la Constitution, « *Le parlement vote la Loi* ». Dès lors, il apparaît légitime pour contrôler leur application. En effet, si la séparation des pouvoirs implique qu'un autre organe que le Parlement, l'exécutif, s'occupe de l'application des lois, le Parlement ne doit pas pour autant se désintéresser de cette application⁸⁷. Il doit tenir le gouvernement responsable de cette dernière. Ainsi, il apparaît qu'il ne s'agit pas d'un contrôle indépendant de la fonction législative du Parlement mais qu'il en constitue la suite chronologique. Ce contrôle rejoint les ambitions de l'évaluation des politiques publiques, en ce qu'il représente un travail « *quantitatif et technique comme quantitatif et politique*⁸⁸ ».

⁸⁷ C. RIGHETTI, « les commissions d'enquêtes parlementaires. Etude comparée des expériences américaine, française et italienne », *Op. Cit.* p.45.

⁸⁸ J. DE SAINT SERNAIN, « Système majoritaire et bicamérisme sous la Ve République », Paris, Dalloz, coll. Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle, 2019, p.606.

Cela amène, ainsi, le Parlement à suivre les décrets d'application de la loi et les conditions de ces publications mais également à évaluer la pertinence des dispositifs mis en place.

Ce contrôle est en premier lieu réalisé par les commissions permanentes. Leur permanence apparaît être un atout indéniable pour opérer ce contrôle : ce sont les mêmes parlementaires qui s'intéressent tour à tour à l'écriture de la loi puis au contrôle de cette dernière. Les commissions sénatoriales sont ainsi particulièrement attentives à ce sujet qui est même devenu une « seconde nature⁸⁹ ». Cependant, ce contrôle de l'application des lois est également réalisé grâce aux commissions d'enquête parlementaires. Leur champ d'application vaste permet aux groupes parlementaires de s'attarder sur la mise en œuvre de dispositions législatives. De plus, bien que ces commissions soient limitées dans le temps et ne peuvent se reconstituer immédiatement⁹⁰, on constate une récurrence dans la création de certaines d'entre elles permettant, ainsi, aux parlementaires d'effectuer un contrôle continu de ces thématiques. Par exemple, à l'Assemblée nationale, se sont constituées des commissions d'enquête relatives à la politique industrielles de la France en 2013, 2017, 2018 et 2021 ; l'année 2017 ayant également vu la création d'une commission sénatoriale sur le même sujet. Le droit de tirage facilite l'exercice du contrôle de l'application des lois en permettant aux parlementaires d'opposition de s'emparer d'un sujet touchant directement aux prérogatives de l'exécutif et donc peu à même d'être soulevé par la majorité parlementaire.

De plus, les groupes d'opposition ont tiré profit de la mise en place du droit de tirage pour contrôler l'exécution du budget. Le contrôle parlementaire s'est historiquement limité au contrôle du budget en vérifiant que l'exécution opérée par le gouvernement était bien conforme au projet de loi finance. Il s'agissait, ainsi, d'un contrôle de régularité mais également d'opportunité, en réalisant un contrôle de l'utilisation des crédits en vue de la réalisation d'une politique publique, puis de la confronter à ses résultats⁹¹. Comme pour le contrôle de l'application des lois, les commissions permanentes, notamment la commission des finances et celle des affaires sociales, jouent un rôle important dans le contrôle de l'exécution du budget. Leurs présidents et rapporteurs généraux disposent ainsi des

⁸⁹ A. DELCAMP, « La perception du contrôle parlementaire. Comment le rendre plus attractif ? », Pouvoirs, n° 134, 2010, p.112.

⁹⁰ En application de l'article 6 § I de l'ordonnance du 17 novembre, la durée des commissions d'enquête est limité à 6 mois, elles ne peuvent se reconstituer avant la fin d'un délai de 12 mois à compter de la fin de leur mission.

⁹¹ J.-P. CAMBY, « La commission des finances : du contrôle à l'évaluation », R.F.F.P., n° 113, 2011, p. 45.

prérogatives d'enquête : ils peuvent enquêter sur pièces et sur place et mener les auditions jugées utiles⁹².

Cependant, les commissions d'enquête parlementaires s'avèrent également être des outils adaptés pour contrôler cette exécution budgétaire, en vertu de leur champ d'application qui couvre « la gestion des services publics ou des entreprises nationales ». Ainsi, les groupes parlementaires peuvent utiliser leur droit de tirage pour opérer un contrôle politique d'opportunité ciblé de la dépense publique, ce qui renforce les prérogatives de contrôle du Parlement. Les groupes parlementaires se sont saisis de cette possibilité. Ainsi, le groupe Ecologiste a mené une commission d'enquête sur les coûts engendrés par la filière nucléaire française⁹³, le groupe Les républicains a mené une commission d'enquête sur la hausse de la dette française depuis 2017⁹⁴, tandis que le groupe communiste du Sénat a mené une commission d'enquête sur l'opportunité et les effets du crédit d'impôt recherche⁹⁵.

Ces trois commissions d'enquête, menées par des groupes différents, eurent pour but de questionner une politique fiscale ou énergétique du gouvernement. Contrôler l'application des dépenses d'un secteur précis permet à ces groupes parlementaires d'effectuer un contrôle d'opportunité de la dépense publique. Ces commissions peuvent, par ailleurs, recevoir l'assistance de la Cour des comptes⁹⁶. Ainsi le droit de tirage permet de mettre cette institution au service du contrôle opéré par l'opposition lors des commissions d'enquête ce qui renforce les prérogatives de ces derniers.

Ainsi, les prérogatives des commissions d'enquêtes permettent aux parlementaires de mener leurs travaux d'investigation sur l'application des lois ainsi que sur l'exécution du budget. Les groupes parlementaires d'opposition ont saisi l'opportunité du droit de tirage pour exercer ces prérogatives via les commissions d'enquête parlementaires.

⁹² Article 5ter de l'ordonnance du 17 novembre 1958.

⁹³ Voir la Commission d'enquête relative aux coûts passés, présents et futurs de la filière nucléaire, à la durée d'exploitation des réacteurs et à divers aspects économiques et financiers de la production et de la commercialisation de l'électricité nucléaire, rapport n°2007, le 5 juin 2014.

⁹⁴ Voir la Commission d'enquête visant à établir les raisons de la très forte croissance de la dette française depuis l'élection présidentielle de 2017 et ses conséquences sur le pouvoir d'achat des Français, interrompue par la dissolution du 9 juin 2024.

⁹⁵ Voir la Commission d'enquête sur la réalité du détournement du crédit d'impôt recherche de son objet et de ses incidences sur la situation de l'emploi et de la recherche dans notre pays, rapport rejeté le 9 juin 2015.

⁹⁶ Article 47-2 de la Constitution.

La première partie de ce mémoire a permis d’analyser la mise en place du mécanisme du droit de tirage ainsi que les objectifs qu’il a poursuivis. Le premier chapitre a montré que ce mécanisme a été pensé afin de renforcer le poids du Parlement via les droits de l’opposition, qui semble en contexte de fait majoritaire, le plus à même de les exercer. Le droit de tirage apparaît comme étant un succès quantitatif : les parlementaires des deux chambres se sont saisis de l’outil, chacun à leur manière, ce qui a permis d’accroître fortement le nombre de travaux de contrôle. Le deuxième chapitre a démontré la portée que peuvent avoir ces commissions. Elles représentent d’importants outils d’influence mais également une porte d’accès pour les groupes parlementaires, à des prérogatives jusqu’alors faiblement exercées par le Parlement, ce qui renvoie l’impression d’un contrôle parlementaire renouvelé. Toutefois, bien que ces prérogatives soient désormais exercées via ces groupes parlementaires, il faut s’interroger sur l’effectivité réelle du contrôle parlementaire. C’est l’objet de cette deuxième partie.

Partie 2 : Le droit de tirage, une portée limitée pour un bilan à nuancer ?

Cette seconde partie a pour but de confronter les ambitions du constituant de 2008 aux effets concrets qu'a eus le droit de tirage. Le mécanisme avait en effet pour but de renforcer et de diversifier le contrôle parlementaire en le rendant accessible à l'opposition ainsi qu'aux groupes minoritaires. Le succès quantitatif de la réforme, démontré dans la première partie, ne semble cependant pas avoir été accompagné par une amélioration de la qualité du contrôle mené.

Le premier chapitre de cette partie nous permet d'étudier les effets tangibles du droit de tirage sur le contrôle parlementaire. Plutôt qu'un contrôle direct pouvant mener à une sanction ou à des modifications réglementaires, le contrôle issu du droit de tirage doit s'interpréter comme celui d'une opposition exerçant une vigilance continue à l'encontre des actions du gouvernement.

Le deuxième chapitre de cette partie vient rappeler que l'opposition parlementaire n'est pas le seul acteur des commissions d'enquête parlementaires. En effet, la majorité parlementaire apparaît comme gardant la maîtrise du déroulement des travaux d'enquête, tandis que les groupes minoritaires qui disposent également du droit de tirage ne semblent pas tous enclins à exercer correctement cette prérogative.

Chapitre 1 : Les effets du droit de tirage : l'idée d'une surveillance générale plutôt que d'une sanction directe.

Ce premier chapitre vise à analyser la portée pratique du contrôle parlementaire opéré via le droit de tirage. La forte augmentation du nombre de travaux de contrôle ne semble pas s'être accompagnée d'un renforcement effectif du contrôle parlementaire ce qui nourrit l'idée d'un contrôle en trompe l'œil (Section 1). Cependant, cette augmentation des travaux de contrôle semble avoir des effets plus diffus. L'opposition, en menant un contrôle de nature politique, semble ainsi s'être approprié un rôle de surveillance générale du gouvernement (Section 2).

Section 1 : L'illusion d'un contrôle parlementaire renforcé par la réforme de 2008

L'effectivité réelle des travaux de contrôle menés dans le cadre du droit de tirage semble être à nuancer. En effet, la conséquence potentielle de la sanction, nécessaire pour crédibiliser le contrôle parlementaire, semble ne pas pouvoir être mise en place (A). De plus, les recommandations issues des rapports d'enquêtes apparaissent comme n'ayant pas de réelle portée (B), alimentant le constat d'une illusion du renforcement du contrôle parlementaire.

A : Le contrôle parlementaire sans sanction : une limite structurelle

Le rôle traditionnel des commissions d'enquête parlementaires consiste à recueillir, grâce à leurs importantes prérogatives les éléments nécessaires pour que la représentation nationale fonde une décision d'octroi ou de retrait de confiance envers le gouvernement. En effet, la confiance donnée, qui est le principe même du système parlementaire, nécessite d'être fondée sur des éléments tangibles et objectifs afin de déterminer si le gouvernement est apte ou non à conduire la politique de la nation.

L'enquête parlementaire apparaît, en effet, comme un instrument adéquat pour conduire cette mission. Elle peut être conduite sur des « faits déterminés », ainsi que sur la gestion des services publics ou des entreprises nationales, soit un champ d'action large, susceptible de couvrir l'ensemble des actions du gouvernement. De plus, les commissions d'enquête parlementaires disposent du droit de citation : elles peuvent ainsi contraindre un membre du gouvernement à s'expliquer devant les commissaires sur la mise en place d'une politique publique ou sur une décision prise dans le cadre de son ministère. Enfin, les commissaires peuvent contraindre le gouvernement à leur communiquer tout document nécessaire à leur enquête. Il peut ainsi s'agir de documents budgétaires mais également de documents ayant servi de fondement à une décision gouvernementale. Ces prérogatives font des commissions d'enquêtes parlementaires des instruments adéquats pour recueillir ces informations. Elles peuvent, à ce titre, être considérées comme des instruments auxiliaires de la fonction de contrôle sanction⁹⁷ en assurant un contrôle information préalable.

⁹⁷ C. RIGHETTI, « les commissions d'enquêtes parlementaires. Etude comparée des expériences américaine, française et italienne », *Op. cit.* p.351.

Cette conception des commissions d'enquête constitue un héritage de l'histoire parlementaire française. En effet, sous les IIIème et IVème républiques, il n'était pas rare que le rapport d'une telle commission, constitutif d'un contrôle information, aboutisse à un retrait de la confiance de la chambre basse envers le gouvernement, constitutif d'un contrôle sanction. Une telle motion de censure doit être considérée comme spontanée car elle n'est pas constitutive de la mise en responsabilité du gouvernement. Sous la Vème République, une telle procédure est ainsi prévue à l'article 49-2 de la Constitution. Dès lors, la procédure apparait fonctionnelle. Les députés, à la suite d'un rapport d'enquête, peuvent faire le choix de voter une motion de censure destinée à faire tomber le gouvernement. Notons que les sénateurs, pourtant dénués de lien organique avec le gouvernement sous la Vème République, peuvent également réaliser un contrôle information, via une commission d'enquête, pouvant aboutir à un contrôle sanction, si les députés prennent connaissance de ce rapport.

Pourtant, il convient de constater qu'en pratique, un tel contrôle sanction n'existe pas. En effet, depuis 2008, 15 motions de censures ont été déposées en application de l'article 49-2 de la Constitution⁹⁸. La plupart n'étaient pas consécutives à un contrôle information menée par une commission d'enquête mais à la suite de la déclaration de politique générale d'un gouvernement. Les seules exceptions sont deux motions de censures déposées en juillet 2018 dans le cadre de l'affaire Benalla. Cependant, ces deux motions étaient consécutives de révélations dans la presse et non du rapport d'une commission d'enquête. Or, depuis 2008, certains scandales, attenant à l'action gouvernementale, ont fait l'objet d'une commission d'enquête parlementaire. Les commissions d'enquête sur les affaires Cahuzac en 2013, Benalla en 2018, ou encore sur les liens entre le gouvernement et les cabinets de conseil en 2020, ont révélé des dysfonctionnements au sommet de l'Etat qui auraient pu justifier un contrôle sanction de la part des parlementaires.

Le droit de tirage expose ici une de ses premières limites. En effet, il permet à des partis ne disposant pas de la majorité au Parlement d'obtenir la création d'une commission d'enquête parlementaire ou d'une mission d'information. Or, l'utilité de cet outil est justement conditionnée à leur condition de groupe minoritaire ou d'opposition. Dès lors, ces groupes font nécessairement face à une majorité parlementaire soutenant le gouvernement en période de fait majoritaire. Ce fait est antérieur à la révision du droit de tirage : jusqu'en 2008, une seule motion de censure avait été votée par les députés mais était consécutive

⁹⁸ Liste des motions de censure déposées en application de l'article 49 alinéa 2 de la constitution, Assemblée nationale, site consulté le 21 avril 2025.

d'une réforme constitutionnelle à laquelle ne souscrivaient pas les députés. Après la réforme du droit de tirage, le contrôle sanction n'apparaît pas comme davantage opérant : la seule motion de censure votée l'a été en application de l'article 49-3 de la constitution, dans un contexte où le gouvernement n'était soutenu que par une minorité de parlementaires. Dès lors, il faut considérer qu'il existe une décorrélation entre l'utilisation du droit de tirage par les parlementaires et le contrôle sanction. Celui-ci est davantage la conséquence de la composition de la représentation nationale. Les commissions d'enquête parlementaires peuvent être un outil utile pour procéder à un contrôle information mais ne relèvent plus sous la Vème république, et ce même après la réforme du droit de tirage, d'outils auxiliaires du contrôle sanction.

Il faut ainsi considérer qu'en période de fait majoritaire, la procédure de contrôle sanction demeure de la « pure fiction⁹⁹ ». Le droit de tirage n'a pas permis de réactualiser ce type de contrôle parlementaire.

B : Les recommandations issues des rapports des commissions d'enquête, une portée à relativiser.

Si le contrôle sanction n'apparaît pas comme ayant été revalorisé par la réforme du droit de tirage, les effets de cette dernière doivent alors s'analyser dans la capacité des travaux d'enquête à susciter l'intérêt de l'opinion publique, à instaurer un dialogue avec l'exécutif et à opérer un infléchissement de l'action gouvernementale. A ce titre, les suites données aux rapports d'enquête constituent de bons indicateurs de la réussite de cette entreprise. La question en suspens est celle de savoir si les commissions d'enquête revêtent ou non le caractère d'auxiliaire des activités législatives.

En effet, les rapports des commissions d'enquête et des missions d'information ont une dimension pratique : ils contiennent généralement des recommandations formulées aux parlementaires, tout comme au gouvernement, destinées à pallier les dysfonctionnements constatés lors de l'enquête. La transposition de ces recommandations en droit positif semble, dès lors, constituer un indicateur pertinent quant à l'analyse de la portée des conclusions d'une commission d'enquête. Or, ces conclusions ne peuvent en aucun cas constituer une obligation envers le gouvernement. En effet, l'article 34-1 de la Constitution prévoit en un levier d'irrecevabilité des résolutions parlementaires que le Gouvernement peut activer s'il « *estime que leur adoption ou leur rejet serait de nature à mettre en cause sa responsabilité* ».

⁹⁹ P. Avril, « L'introuvable contrôle parlementaire », *Op. cit.*, p.7.

ou qu'elles contiennent des injonctions à son égard ». Cette irrecevabilité est conforme à la jurisprudence du 24 juin 1959 du Conseil constitutionnel, estimant que toutes les dispositions constitutionnelles en dehors des articles 49 et 50 de la constitution, ne peuvent relever que du pouvoir d'information du Parlement. Ces recommandations sont, donc, en premier lieu destinées à informer les parlementaires non-membres de la commission et non à constituer une injonction envers le gouvernement.

Ainsi, l'influence et la portée des commissions d'enquête nécessitent d'emporter l'adhésion du gouvernement ou d'une majorité de parlementaires pour entraîner une modification des politiques mises en place. Or l'utilisation même du droit de tirage par un groupe parlementaire d'opposition révèle son positionnement politique minoritaire. Si un groupe a eu besoin du droit de tirage pour créer un organe *ad hoc* de contrôle, c'est précisément car il ne disposait pas de la majorité nécessaire pour voter une telle résolution en séance publique. Dès lors, il apparaît peu probable pour le groupe à l'origine de la commission, et qui aura conduit la majorité des travaux de contrôle, d'emporter l'adhésion d'une majorité de parlementaires, et bien souvent du gouvernement, qui aura fait l'objet d'un contrôle approfondi lors de cette commission. Ainsi, dans un contexte majoritaire, les conclusions d'une commission d'enquête menée par l'opposition restent pour la plupart du temps sans effets tangibles. Cependant, lorsque le fait majoritaire ne joue plus, comme c'est le cas à l'Assemblée nationale depuis 2022, une majorité alternative à celle des groupes soutenant le gouvernement est numériquement envisageable. Ainsi, une proposition de loi reprenant en partie les conclusions et recommandations de la commissions d'enquête menée par le groupe Communiste sur l'utilisation des cabinets de conseil par l'exécutif¹⁰⁰ a été adoptée en première lecture par les deux chambres¹⁰¹ en 2024.

De plus, si le Parlement, tout comme le gouvernement ne sont jamais tenus juridiquement des conclusions d'une commission d'enquête, il apparaît qu'ils peuvent l'être politiquement. En effet, un certain nombre de commissions d'enquête portent sur des dysfonctionnements dénoncés par l'ensemble de la classe politique. Il apparaît, dès lors, impossible pour le gouvernement de ne pas reprendre une partie des recommandations issue du rapport d'enquête. La commission d'enquête sur l'Affaire Cahuzac en est un bon exemple. Si le gouvernement a réagi et a mis en place des mesures avant même la publication

¹⁰⁰ Commission d'enquête sur l'influence croissante des cabinets de conseil privés sur les politiques publiques, rapport n°578, le 16 mars 2022.

¹⁰¹ M. KAGNI, « Cabinets de conseils privés : l'assemblée a adopté le texte après l'avoir largement remanié », LCP, 2 février 2024.

du rapport d'enquête, celui-ci a servi de substance aux lois relatives à la transparence et à la moralisation de la vie publique du 11 octobre 2013¹⁰² et du 17 novembre 2017¹⁰³.

Cependant, à part ces cas singuliers où le gouvernement se voit contraint de reprendre certaines mesures d'un rapport d'enquête, l'influence de ces derniers reste la plupart du temps faible. La nature même du droit de tirage qui permet à des groupes d'opposition et minoritaires d'obtenir la création d'une commission d'enquête, induit une faible chance de transcrire en droit positif les recommandations ainsi formulées, la règle de la majorité n'étant suspendue que lors de la création de la commission.

Section 2 : Un contrôle nécessairement politique, mené par une opposition vigie de l'action gouvernementale

Si les effets tangibles du droit de tirage ne sont pas à rechercher dans une potentielle sanction du gouvernement, ni dans une modification des normes en vigueur, il ne faut pas conclure pour autant à une inefficacité du droit de tirage. Celui garantit que les décisions gouvernementales feront l'objet d'un contrôle politique (A), mené par une opposition variée, qui s'est approprié le rôle de surveillance de l'exécutif (B).

A : Un contrôle éminemment politique, mené par le rapporteur

Bien que le contrôle parlementaire issu des commissions d'enquêtes parlementaires ne semble pas avoir eu d'effet tangibles, il convient tout de même de remarquer que l'augmentation quantitative du nombre de travaux d'enquête a contribué à la réalisation d'une surveillance critique de l'action gouvernementale.

En effet, l'essentiel du régime parlementaire réside dans la surveillance du Gouvernement par les Assemblées élues¹⁰⁴. L'enquête parlementaire constitue ainsi un rouage indispensable de cette surveillance. Or, celle-ci n'est pas neutre mais bien colorée politiquement. En effet, grâce au droit de tirage, les groupes parlementaires peuvent créer une commission d'enquête parlementaire avec pour seules limites les conditions de recevabilité usuelles. La création d'une telle commission représente dès lors une décision d'opportunité. De plus, les commissaires qui composent la commission sont des

¹⁰² Loi organique n°2013-906 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.

¹⁰³ Loi organique n°2017-1338 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique.

¹⁰⁴ J. BARTHELEMY, « Précis de droit constitutionnel », Paris, Dalloz, coll. Petits Précis Dalloz, 1932, p.334.

représentants élus directement ou indirectement par le peuple. Ceux-ci ont réalisé une campagne électorale et porté un projet politique pour être élu. La commission d'enquête, à l'image du Parlement, est, de fait, un lien de rencontre de ces différentes étiquettes politiques.

Dès lors, le but de toute commission d'enquête n'est pas d'établir une vérité juridique qui risquerait de porter atteinte au principe de séparation des pouvoirs vis-à-vis de l'autorité judiciaire. Il s'agit davantage de la recherche de vérité politique. La question de la légalité des agissements du pouvoir exécutif peut se poser au détour d'une commission d'enquête, comme ce fut le cas pour les deux travaux d'enquête portant sur l'affaire Benalla, ou lors de la commission d'enquête sur le recours de l'Exécutif aux cabinets de conseil. Cependant, la majorité des travaux d'enquête portent davantage sur une appréciation en opportunité des actes du gouvernement. L'opposition s'acquitte dès lors d'un rôle primordial en démocratie représentative en exerçant une fonction de contradiction¹⁰⁵ envers le gouvernement.

Le rôle du rapporteur de la commission est, ici, à souligner. S'il ne conduit pas les débats contrairement au président, il les dirige en réalité. En effet, il dresse la liste des personnes à auditionner et rédige le rapport final. La nécessaire binarité opposition / majorité du couple président / rapporteur induit un déséquilibre de la représentation de l'hémicycle au sein de l'instance dirigeante de la commission, au profit de l'opposition, numériquement minoritaire. Il est enfin de longue culture parlementaire qu'un membre de ce binôme n'appartienne pas à la majorité parlementaire. Depuis 2015 au Sénat, et 2019 à l'Assemblée nationale, les groupes faisant usage de leur droit de tirage disposent de la faculté de choisir le poste qu'ils souhaitent exercer au sein de ce binôme. L'analyse quantitative du choix effectué par les groupes parlementaires, révèle, là encore, une différence de pratique entre les députés et les sénateurs.

En effet, les sénateurs choisissent systématiquement le poste de rapporteur lorsqu'ils exercent leur droit de tirage, pour créer une commission d'enquête ou une mission d'information. La dernière occurrence du choix du poste de Président remonte ainsi à 2015, par le groupe Union centriste¹⁰⁶. A l'inverse, les députés depuis 2019 choisissent, à fréquence égale, le poste de rapporteur ou celui de président. Si les groupes sénatoriaux tendent ainsi à favoriser le contrôle du déroulement des travaux au sein des commissions d'enquête, les députés choisissent eux, à intervalle régulier, le poste plus médiatique de président de la commission d'enquête. On remarque, qu'au sein même de l'assemblée, des

¹⁰⁵ P. MONGE, « les groupes minoritaires de l'article 51-1 de la constitution : de l'artifice juridique à la réalité politique d'un contre-pouvoir ». R.F.D.C, vol. 3, n°103, 2015, p.630.

¹⁰⁶ Voir l'annexe n°2.

divergences apparaissent parmi les groupes parlementaires. Ainsi, depuis 2019, les groupes LFI et LR ont majoritairement fait le choix du poste de président tandis que les groupes GDR et SOC tendent, à une exception près, à choisir le poste de rapporteur.

Cette différence de choix est source d'éclairage sur l'utilisation du droit de tirage par ces groupes parlementaires d'opposition. Si la plupart des groupes font le choix du poste de rapporteur, témoignant d'une volonté d'utiliser les moyens d'une commission d'enquête afin de contrôler efficacement le gouvernement, certains ne semblent pas intégrer cette prérogative parlementaire dans leur stratégie. En effet, choisir le poste de président, s'il s'accompagne d'un indéniable avantage médiatique, laisse mécaniquement le rôle de rapporteur à la majorité parlementaire qui mènera, alors, le déroulement de la commission. Un tel choix de poste apparaît dès lors préjudiciable pour la qualité du contrôle parlementaire. En effet, bien que le rapport soit soumis à l'approbation de la commission pour être rendu public, et est donc nécessairement l'objet d'une modération de son auteur, un rapport d'enquête n'en demeure pas moins une œuvre politique qui, si elle est menée par un parlementaire soutenant le gouvernement, ne permettra pas de soulever un dialogue et une contradiction vis-à-vis des politiques gouvernementales.

B : Un contrôle information plutôt qu'un contrôle sanction : l'idée de surveillance générale du gouvernement

Dans un système parlementaire, l'obligation du gouvernement de rendre des comptes envers l'assemblée apparaît comme sa première dette¹⁰⁷. Cependant, le Parlement ne saurait être inactif dans cette interaction, au risque de la rendre ineffective. L'article 51-2 de la Constitution dispose que les commissions d'enquête peuvent être créées « pour recueillir, dans les conditions prévues par la loi, des éléments d'information ». Dès lors, les commissions d'enquête prennent une place prépondérante dans l'exercice du contrôle parlementaire.

Cette notion relève d'une dimension polysémique en France¹⁰⁸. Il s'agit du versant de la responsabilité politique du gouvernement. L'enquête permet de recueillir des informations destinées à servir de fondement à la réitération ou au retrait de la confiance des parlementaires. Or, comme il a été démontré, la Vème république a été le théâtre d'une

¹⁰⁷ G. CARCASSONNE, M. GUILLAUME, « La Constitution », *Op. cit.*, p. 25.

¹⁰⁸ J. GICQUEL « la réparlementarisation : une perspective d'évolution ». Pouvoirs n°126, 2008, p.53.

importante rationalisation du Parlement. Ainsi le contrôle ne peut se résumer à une sanction, celle-ci semblant inopérante. Ce constat est le résultat d'une culture du fait majoritaire mais également d'une interprétation stricte du Conseil constitutionnel. Celui-ci refuse que le Parlement puisse employer des mesures informelles de mise en cause de la responsabilité politique du gouvernement¹⁰⁹. Ainsi, la mise en cause d'un ministre lors d'une enquête parlementaire ne peut aboutir à sa démission¹¹⁰, tout comme il apparaît impossible de prononcer une sanction à l'égard du gouvernement.

Cette pratique parlementaire apparaît en contradiction avec l'histoire parlementaire des commissions d'enquête. Perçues comme des tombeuses de ministères, elles sont aujourd'hui réduites à un contrôle information. Cette réduction du rôle des commissions d'enquête parlementaires est même implicitement reconnue par le Conseil constitutionnel, qui considère que les procédures autres que celle prévues aux articles 49 et 50 de la constitution, ne relèvent que du simple contrôle information.

Dès lors, et afin de mesurer l'ampleur réelle à laquelle peuvent prétendre les commissions d'enquête parlementaires, il convient de réaliser une distinction des types de contrôle. La doctrine le divise généralement en deux types. Ainsi le professeur Verpeaux distinguait le contrôle sanction, qui visait explicitement l'acte de confiance du Parlement envers le gouvernement, et le contrôle information, catégorie ouverte et pouvant être qualifié de contrôle ordinaire¹¹¹. Gilles Toulemonde, quant à lui, distingue le contrôle de censure, du contrôle d'investigation, reprenant cette dichotomie initiale. Cette distinction permet de préciser l'effet qu'a eu la réforme du droit de tirage sur le contrôle parlementaire. Il apparaît que celui-ci n'a eu aucune incidence sur le contrôle de censure ou le contrôle sanction. En revanche, la multiplication des travaux d'enquête a assurément eu un impact sur le contrôle information ou d'investigation mené par les parlementaires. Le fait que le Sénat soit doté des mêmes prérogatives, quant aux commissions d'enquête, que l'Assemblée nationale, participe à étayer cette considération car la chambre haute ne peut exercer de contrôle sanction sur le gouvernement.

Ainsi, la réforme du droit de tirage n'a pas abouti à un retour du contrôle sanction. En revanche, il est indéniable qu'elle a participé à la multiplication des travaux de contrôle

¹⁰⁹ A. DELCAMP, « la perception du contrôle parlementaire. Comment le rendre plus attractif ». Op. Cit. p. 111.

¹¹⁰ E. THIERS, « le contrôle parlementaire et ses limites juridiques : un pouvoir presque sans entrave », Pouvoirs, n° 134, 2010, p. 77.

¹¹¹ M. Verpeaux, « Droit constitutionnel français », 2^{ème} édition, Paris, P.U.F, coll. Droit fondamental, 2015, p. 262.

et donc à la croissance quantitative du contrôle information. Derrière cette différence se développe l'idée que l'octroi du droit de tirage aux groupes parlementaires a permis le développement d'une surveillance constante du gouvernement. La systématisation de l'usage de ce mécanisme signifie que le gouvernement est constamment sujet à une enquête de la part des parlementaires. De plus, la croissance du nombre de groupes parlementaires, le bicaméralisme français et la différence de culture parlementaire y résidant, assure un caractère multiple au contrôle. Les sujets, angles d'approches et méthodes d'enquête sont amenées à varier considérablement d'une commission à une autre. Un premier bilan du droit de tirage apparaît dès lors : il a contribué à instaurer une surveillance générale du gouvernement par les groupes parlementaires d'opposition qui disposent des outils et des moyens pour recueillir les informations nécessaires à ce type de contrôle parlementaire.

Chapitre 2 : L'opposition parlementaire, un acteur parmi d'autres dans le fonctionnement des commissions d'enquête

Ce second chapitre vise à mettre en lumière l'une des principales raisons du constat d'échec de la revalorisation du contrôle parlementaire par le droit de tirage. La règle de la majorité ne trouve à s'appliquer que lors de la création de l'organe de contrôle ce qui laisse à la majorité parlementaire le contrôle des travaux d'enquête (Section 1). De plus, si les groupes minoritaires, également destinataires du droit de tirage, ont profité de la réforme pour affirmer leur existence, ils peinent souvent à s'émanciper de la majorité parlementaire, ce qui dilue l'effet du droit de tirage (Section 2).

Section 1 : La règle de la majorité, principe directeur du fonctionnement des commissions d'enquête

Le droit de tirage permet à un groupe minoritaire d'obtenir la création d'un organe *ad hoc* de contrôle. Cependant, le droit de tirage n'offre une exception au principe de majorité que lors de la création de la commission, son fonctionnement reste régi par ce principe (A). La majorité, à qui profite cette situation de fait, en tire profit en influençant les travaux de contrôle mais également en menant ses propres travaux de contrôles (B).

A : Le principe de la représentation proportionnelle des commissions d'enquête, frein à la conduite des travaux par l'opposition.

Le droit de tirage permet à des groupes ne disposant pas d'une majorité parlementaire d'accéder à la création d'une commission d'enquête, ce qui leur ouvre les prérogatives de contrôle et d'évaluation du Parlement. Cependant, ce mécanisme ne facilite que la phase de création de la commission, le fonctionnement de celle-ci reste conditionné au fait majoritaire.

En effet, l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 indique les principes à respecter lors de la composition de la commission : « les membres des commissions d'enquêtes sont désignés de façon à y assurer une représentation proportionnelle des groupes politiques ¹¹² ». La version en vigueur, datant de 1991, représente une évolution par rapport à l'article original qui prévoyait la règle de la majorité pour constituer une commission. Dès lors, cette modification assure aux commissions d'enquête de refléter la composition de l'assemblée en question : groupe majoritaire, groupes d'oppositions, groupes minoritaires et non-inscrits y sont représentés de façon similaire qu'à l'échelle de l'ensemble de la représentation parlementaire¹¹³. Ainsi, le groupe majoritaire, disposant d'une majorité à l'échelle de l'hémicycle, est assuré de garder la même qualité au sein de la commission d'enquête ainsi créée¹¹⁴.

Or, certains actes principaux d'une commission d'enquêtes sont soumis à la règle de la majorité : la détermination des personnes à auditionner ainsi que la publication du rapport d'enquête. Si la majorité s'oppose à ces actes, les auditions ne pourront se dérouler et le rapport d'enquête ne pourra pas être rendu public, sous peine de sanctions pénales¹¹⁵. Ainsi, et même si le groupe parlementaire qui a utilisé son droit de tirage est assuré de disposer d'un rôle prépondérant pour le déroulement des travaux, rapporteur ou président, il reste soumis au bon vouloir de la majorité en place pour certains actes. Cette dernière, qui ne peut s'opposer à la création de la commission, garde une influence importante sur le déroulement des travaux et peut décider de ne pas coopérer avec le groupe à l'origine de la création.

Par exemple, en juillet 2018, la commission d'enquête de l'Assemblée nationale portant sur l'affaire Benalla n'a pas été menée jusqu'à son terme, notamment à la suite du

¹¹² Article 6, § I, alinéa 4 de l'ordonnance du 17 novembre 1958.

¹¹³ Dans les faits, le faible nombre de parlementaires présents dans ces commissions, 23 au Sénat, 30 à l'Assemblée nationale conduit à de légères disproportion de représentation.

¹¹⁴ J.-É. GICQUEL, « La révision du 23 juillet 2008 : une nouvelle ère pour le contrôle de l'action du gouvernement et de l'évaluation des politiques publiques ? » R.F.D.C, n°116, décembre 2018, P.U.F p. 848.

¹¹⁵ Article 226-13 du Code Pénal.

refus de la majorité de voter la liste des personnes à auditionner. Celle-ci avait été dressée par le rapporteur de la commission d'enquête, membre du parti Les Républicains, alors situé dans l'opposition et qui comportait le nom d'Alexis Kohler, secrétaire général de l'Elysée¹¹⁶.

Depuis 2008, deux rapports de commissions d'enquête n'ont pu être publiés à la suite du rejet des conclusions qu'ils comportaient par les membres de la commission. Le premier cas concernait une commission d'enquête sur les mécanismes de financement des organisations syndicales, créée par le Groupe Nouveau Centre à l'Assemblée nationale en 2011¹¹⁷. La majorité UMP s'était alors abstenu, rendant inéluctable le rejet des conclusions rédigées par le rapporteur, pourtant soutien minoritaire du gouvernement. Le second cas concernait une commission d'enquête sur le crédit d'impôt recherche, créée par le Groupe Gauche démocrate et républicaine au Sénat en 2015¹¹⁸. Le rapport avait été notamment rejeté par la majorité sénatoriale UMP/Union centriste et n'avait pas pu être publié, l'interdiction de diffusion s'appliquant également à l'ensemble des informations recueillies pendant les travaux d'information¹¹⁹.

Il convient de noter que ces deux derniers exemples font figure d'exception : sur les 141 utilisations du droit de tirage entre 2008 et 2024, 139 rapports ont été adoptés, et depuis 2015, tous l'ont été. Il n'en demeure pas moins que la possibilité du rejet des conclusions constitue une épée de Damoclès au-dessus du rapporteur et de son groupe parlementaire. La majorité exerce donc une influence importante sur les travaux d'enquête et sur le travail du rapporteur. Celui-ci apparaît dès lors comme contraint de modérer ses conclusions à l'encontre du gouvernement, s'il souhaite la publication de son rapport. Un rapport jugé trop radical par la majorité risquera d'être rejeté¹²⁰. Ainsi, à l'Assemblée nationale on observe que les rapports votés sont rarement d'une teneur très critique envers le gouvernement en place. Les critiques se font cependant plus acerbes envers les gouvernements passés qui ne disposent par définition plus d'une majorité parlementaire pour les protéger. Sur la même période, en revanche, le traditionnel rôle de contradicteur du Sénat rend cette hypothèse

¹¹⁶ La commission d'enquête n'a pas été constituée grâce au droit de tirage d'un groupe parlementaire, mais par le mécanisme prévu à l'article 5ter de l'ordonnance du 17 novembre 1958. Elle permet cependant d'illustrer le pouvoir de blocage auxquels peuvent être confrontés les partis politiques à la suite de l'utilisation de leur droit de tirage.

¹¹⁷ Voir la Commission d'enquête sur les mécanismes de financement des organisations syndicales d'employeurs et de salariés, rapport non publié, 2011.

¹¹⁸ Voir la Commission d'enquête sur la réalité du détournement du crédit d'impôt recherche, de son objet et de ses incidences sur la situation de l'emploi et de la recherche dans notre pays, rapport non publié, 2015.

¹¹⁹ Article 144 alinéa 1 du RAN. Voir également J.-É. GICQUEL, « Chapitre IV : Commissions d'enquête », in J.-F. KERLEO, *Règlement de l'Assemblée, nationale commenté*, *Op. cit.*

¹²⁰ J.-É. GICQUEL, « La révision du 23 juillet 2008 : une nouvelle ère pour le contrôle de l'action du Gouvernement et de l'évaluation des politiques publiques ? », *Op. cit.*, p. 844.

moins probable et les rapports votés sont davantage critiques envers le gouvernement au pouvoir que ceux de l'Assemblée nationale¹²¹. Cependant, l'exemple de la commission d'enquête du groupe GDR nous montre que la majorité sénatoriale dispose toujours d'un pouvoir important, qui peut également interdire la publication d'un rapport, et donc exercer une influence certaine sur le contenu de celui-ci.

Ainsi, cette application de la règle de la majorité vient rappeler que le mécanisme du droit de tirage s'arrête à la création de la commission d'enquête. Malgré l'octroi, désormais habituel, de la place de rapporteur à un membre du groupe parlementaire à l'origine de la demande lui permettant de conduire les travaux de contrôle, ceux-ci restent soumis au jeu politique en vigueur dans le champ parlementaire.

B : La captation par la majorité des outils de contrôle, source d'une relativisation de la spécificité du droit de tirage.

Le mécanisme du droit de tirage a été pensé pour permettre aux groupes n'étant pas en situation d'obtenir la création d'une commission d'enquête d'outrepasser cette impossibilité. Ceci explique, qu'à l'Assemblée nationale, le groupe majoritaire ne dispose pas de ce droit, car il est capable d'obtenir la création d'une telle commission par le vote d'une résolution. Ce groupe parlementaire spécifique conserve ainsi un pouvoir d'influence, qu'il utilise pour créer ses propres commissions d'enquêtes mais également pour orienter les commissions créées via le droit de tirage.

En effet, la majorité parlementaire ne peut être considérée comme un acteur passif face au contrôle parlementaire et face aux commissions d'enquête. Elle dispose, comme démontré précédemment d'un important pouvoir d'influence sur les commissions d'enquête créées par les groupes minoritaires ou d'opposition. S'il peut paraître politiquement risqué de refuser la publication d'un rapport d'enquête, celui-ci peut tout de même être influencé par la majorité parlementaire. De plus, l'assurance de disposer de l'un des deux postes du binôme président-rapporteur, et ce dans chacune des commissions d'enquête et missions d'informations créées, lui permet d'être le seul acteur parlementaire à être associé à l'ensemble des missions de contrôles créées par le Parlement.

Cependant, la majorité parlementaire se montre également active en dehors des commissions créées par le droit de tirage, ce qui conduit à relativiser la spécificité de ce

¹²¹ D. G. LAVROFF, « Le droit constitutionnel de la Ve République », 3e éd., Paris, Dalloz, coll. Logiques juridiques, 1999, p.486.

principe. En effet, par sa position majoritaire, la majorité dispose de la possibilité d'obtenir la création d'une commission d'enquête ou d'une mission d'information à son entière discréction. Ainsi, elle décide d'accorder ou non, la création d'organes de contrôle aux autres groupes parlementaires en dehors du droit de tirage. Cette prérogative est particulièrement prégnante au sein de la chambre haute, où le groupe le plus important dispose également du droit de tirage, n'est pas en position de majorité absolue, et ne représente pas un soutien au gouvernement¹²². Dès lors, ce groupe parlementaire n'a que peu d'intérêt d'empêcher ses homologues dans l'obtention d'une commission d'enquête supplémentaire. A l'Assemblée nationale, le groupe majoritaire utilise également sa position majoritaire afin d'obtenir la création d'une commission d'enquête parlementaire. Cette hypothèse interroge à première vue, car le groupe majoritaire constitue la raison même de l'existence du gouvernement. Cependant, les commissions d'enquête parlementaires peuvent porter sur des faits passés, ou non directement liés au gouvernement en exercice. Ainsi, la majorité peut également utiliser l'outil des commissions d'enquêtes parlementaires à des fins politiques. L'exemple de la commission d'enquête relative au financement et aux conséquences environnementales de la rénovation du réseau d'Ile de France¹²³ en constitue un bon exemple. En effet, la majorité parlementaire UMP a utilisé cet outil pour mettre en cause le projet de rénovation de réseau régional d'Ile de France, région alors dirigée par une majorité socialiste. Ainsi, l'utilité du droit de tirage, et sa spécificité, sont à relativiser car la majorité parlementaire dispose toujours de la capacité d'influencer les commissions créées par ce biais, et de créer ses propres travaux d'enquête, indépendamment du mécanisme.

Enfin, l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 offre une possibilité au gouvernement, qui est soutenu par la majorité parlementaire d'influencer la décision de recevabilité d'une demande de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête parlementaire. En effet, l'article en question conditionne la création d'une commission d'enquête à l'absence de poursuites judiciaires sur les mêmes faits. Cet article vise à garantir une nette séparation des pouvoirs législatifs et judiciaires¹²⁴. En pratique, la procédure diffère selon les chambres. Le président de l'Assemblée nationale doit ainsi informer le garde des Sceaux lorsqu'une proposition de résolution tendant à la création d'une

¹²² Le groupe UMP/LR est le plus important groupe sénatorial, sauf de 2011 à 2014. A partir de cette date, il représente une opposition face aux gouvernements successifs. Le groupe socialiste est le plus important groupe sénatorial de 2011 à 2014, mais ne soutient le gouvernement que de 2012 à 2014.

¹²³ Voir la Commission d'enquête relative aux modalités, au financement et à l'impact sur l'environnement du projet de rénovation du réseau express régional d'Île-de-France, rapport n°4458, le 7 mars 2012.

¹²⁴ P. BEGOUIN, « Les commissions d'enquête parlementaire », Paris, Domat Montchrestien, coll. Thèse de droit, 1931, p. 21.

commission d'enquête est déposée¹²⁵, tandis qu'au Sénat, aucune obligation particulière n'est prévue¹²⁶. Cette restriction soulève une interrogation quant au fonctionnement de l'autorité judiciaire en France. En effet, le Garde des Sceaux, membres du gouvernement, est également le supérieur hiérarchique des procureurs de la République. Ceux-ci sont, dès lors, susceptibles d'être influencés dans leur décision d'ouvrir une information judiciaire sur des faits traités par une commission d'enquête parlementaire. Cette contrainte, qualifiée d'« absurde¹²⁷ » par une partie de la doctrine, donne une possibilité au gouvernement d'empêcher la tenue d'une commission d'enquête parlementaire¹²⁸. Cependant, la pratique reste résiduelle, le Garde des Sceaux n'émettant rarement une décision allant au-delà de simples réserves, invitant la commission à délimiter précisément les faits évoqués, afin de ne pas risquer de tomber sous l'interdiction énoncée à l'article 6 de l'ordonnance. L'interprétation de celle-ci n'en demeure pas moins politique et semble pouvoir constituer une limite sérieuse à l'utilisation du droit de tirage, face à un gouvernement souhaitant limiter les prérogatives du Parlement. La suppression de cet incompatibilité constituait ainsi la proposition n°40 avancée par le comité Balladur, mais celle-ci n'a pas été retenue dans le projet final¹²⁹.

Section 2 : Entre loyauté gouvernementale et contrôle parlementaire : l'ambivalence des groupes minoritaires

La mise en place du droit de tirage a corroboré l'existence juridique des groupes minoritaires, reconnue lors de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008. Le droit a constitué un levier important d'existence de ces groupes mais il a exposé également les réticences de certains d'entre eux à s'émanciper du gouvernement et à opérer un contrôle parlementaire effectif.

En effet, les groupes minoritaires ont une existence continue sous la Ve République. Malgré un système électoral favorisant le bipartisme, l'Assemblée nationale se

¹²⁵ Article 139 du RAN : « si le garde des Sceaux fait connaître que des poursuites judiciaires sont en cours sur les faits ayant motivé le dépôt de la proposition, celle-ci ne peut être mise en discussion. Si la discussion est déjà commencée, elle est immédiatement interrompue ».

¹²⁶ P. AVRIL, J. GICQUEL, J.-É. GICQUEL, *Droit parlementaire*, op. cit., p. 451.

¹²⁷ G. CARCASSONNE, *La Constitution*, 16e éd., Paris, Points, coll. Essais, 2022, p. 268.

¹²⁸ C. RIGHETTI, « Les commissions d'enquêtes parlementaires. Etude comparée des expériences américaine, française et italienne », Op. Cit. p. 90.

¹²⁹ É. BALLADUR, « Une Ve République plus démocratique. Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Ve République », op. cit.

structure autour de quatre groupes parlementaires : un parti de droite (le RPR, l'UMP puis LR), un parti de gauche (le parti socialiste), chacun soutenu par un groupe minoritaire, le PCF d'un côté, l'UDF puis l'UDI de l'autre¹³⁰. Si les deux groupes principaux occupent tour à tour le poste de groupe majoritaire et groupe d'opposition, les deux autres groupes, que l'on peut qualifier de minoritaires sont également soutiens ou opposants du gouvernement, au fil des alternances, ce qui explique l'ambivalence d'un tel concept. Le concept trouve également un écho au Sénat. Celui-ci est en effet composé de cinq à sept groupes tout au long de la Vème République. Leur importance s'explique également par le fait qu'aucun groupe ne dispose à lui seul de la majorité absolue au Sénat sur cette période. Cependant, ces groupes parlementaires spécifiques, tout comme le groupe principal d'opposition, ne disposent pas d'un statut officiel, le Conseil constitutionnel refusant de reconnaître un statut à de tels groupes en raison du principe d'égalité¹³¹.

La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 lève ce blocage jurisprudentiel. En souhaitant la revalorisation du Parlement, elle consacre l'existence de ces groupes parlementaires dans la constitution. Le nouvel article 51-1 de la constitution dispose en effet que « *le règlement de chaque assemblée détermine les droits des groupes parlementaires constitués en son sein. Il reconnaît des droits spécifiques aux groupes d'opposition de l'assemblée intéressée ainsi qu'aux groupes minoritaires* ». Les règlements des Assemblées transcrivent ces droits : ils participent à la détermination de l'ordre du jour, ils disposent du droit de tirage.

Cependant derrière cette qualification de groupes minoritaires, se cache une grande variété de positionnements politiques. La doctrine s'est ainsi emparée de la question, en soulignant le rôle stratégique que ces groupes minoritaires pourraient jouer. Il en ressort une typologie classant ces groupes minoritaires en trois types : les groupes minoritaires situés dans une opposition frontale au gouvernement, les groupes soutenant de manière plus ou moins active le gouvernement, et les groupes affichant une relative indépendance. L'utilisation du droit de tirage par ces groupes minoritaires apparaît comme corrélée à leur positionnement politique.

En effet, et en pratique, les groupes minoritaires positionnés en opposition avec le gouvernement tendent à utiliser leur droit de tirage d'une manière semblable au groupe d'opposition principal. Cependant l'utilisation du droit de tirage par les groupes soutenant

¹³⁰ P.MONGE, « Les groupes d'opposition et minoritaires de l'article 51-1 de la Constitution et la « conception moderne » de la séparation des pouvoirs », Pouvoirs, N°116, 2018, p803-819.

¹³¹ CC, décis. n° 2006-537 DC, 22 juin 2006, Résolution modifiant le règlement de l'Assemblée nationale.

le gouvernement apparaît plus ambivalente. En effet, ces groupes soutiennent la majorité parlementaire ainsi que le gouvernement. Conséquence du scrutin majoritaire, l'élection des députés composant ces groupes est souvent la conséquence d'accord électoraux conclus avec le groupe majoritaire, ce qui induit une certaine subordination de ces groupes. Cependant, leur existence même se doit d'être justifiée par des différences de méthodes ou d'opinions par rapport au groupe majoritaire, au risque de voir ses effectifs le rejoindre, pour profiter d'un groupe aux moyens plus importants. Dès lors, le droit de tirage constitue une occasion pour ces groupes minoritaires de se démarquer du groupe majoritaire, en traitant un sujet plus proche de leur ligne politique. Ainsi, le groupe écologiste, partenaire minoritaire du groupe socialiste à l'Assemblée nationale a créé une commission d'enquête sur le fonctionnement de la filière nucléaire en 2014¹³² tandis que le groupe GDR, alors soutien du gouvernement socialiste, a créé en 2013 une commission d'enquête sur l'industrie de la métallurgie¹³³.

Cependant, il apparaît que ces groupes minoritaires peinent à s'émanciper de la tutelle des groupes majoritaires. En effet, à l'Assemblée nationale, et ce jusqu'à la XVème législature, les postes du binôme rapporteur-président sont occupés par un membre du groupe majoritaire et par un membre du groupe minoritaire à l'origine de la demande de création de la commission d'enquête. Ainsi, les commissions d'enquêtes créées par ces groupes majoritaires n'apparaissent pas comme exerçant un contrôle parlementaire approfondi, la majorité parlementaire étant toujours en mesure de désavouer une commission menée par un groupe minoritaire, comme ce fut le cas pour une commission menée par le groupe NC en 2011, pourtant soutien du gouvernement. Depuis la XVème législature, il convient de noter que les groupes minoritaires de soutien au gouvernement tendent à axer leurs commissions d'enquête sur l'évaluation des politiques publiques. La mission d'information apparaît alors comme étant un outil adapté, elle permet un contrôle¹³⁴ plus approfondi mais également une plus faible médiatisation.

Le Sénat connaît une tendance différente. En effet, la chambre haute s'est historiquement construite autour des groupes minoritaires. Contrairement à l'Assemblée nationale, le Sénat de la Vème République est en effet constitué de cinq à huit groupes

¹³² Commission d'enquête relative aux coûts passés, présents et futurs de la filière nucléaire, à la durée d'exploitation des réacteurs et à divers aspects économiques et financiers de la production et de la commercialisation de l'électricité nucléaire, rapport n°2007, le 5 juin 2004.

¹³³ Commission d'enquête sur la situation de la sidérurgie et de la métallurgie françaises et européennes dans la crise économique et financière et sur les conditions de leur sauvegarde et de leur développement.

¹³⁴ On peut citer deux missions d'informations du Modem en 2019 et 2023, sur la politique familiale française, puis sur la politique du logement. Le groupe Horizons en crée une en 2023 sur la protection civile.

parlementaires en fonction des législatures. De plus, comme démontré précédemment, le Sénat ne dispose pas de lien organique avec le gouvernement, ce qui peut inciter les sénateurs à axer la priorité de leur travaux de contrôle sur le temps long. Enfin, le groupe majoritaire sénatorial est, sur la période d'étude, rarement du même positionnement politique que celui de la majorité à l'Assemblée nationale et n'est ainsi pas enclin à utiliser sa position numérique pour empêcher les groupes minoritaires d'opérer un contrôle trop poussé. Il en résulte une plus grande indépendance de position des groupes minoritaires sénatoriaux.

Ainsi, l'utilisation du droit de tirage par les groupes minoritaires ne semble pas suivre de logique unique. Il semble en effet exister trois types de positionnement politique pour ces groupes. Ceux qui s'opposent frontalement au gouvernement en ont une utilisation proche du groupe d'opposition le plus important, et sont confrontés aux mêmes obstacles que ces derniers. Les groupes soutenant le gouvernement, en revanche, semblent ne pas être en mesure de s'émanciper de la tutelle majoritaire. Leur utilisation du droit de tirage est désormais davantage axé sur l'évaluation des politiques publiques que sur un contrôle direct du gouvernement. Enfin, les groupes minoritaires sénatoriaux semblent échapper quelque peu à cette logique. Ils disposent en effet d'une plus grande indépendance vis-à-vis des groupes majoritaires. Certains d'entre eux semblent développer une logique échappant à la binarité majorité-opposition, ce qui apparaît bénéfique pour contrôle parlementaire. Le droit de tirage constitue pour tous ces groupes minoritaires un moyen d'exprimer leur positionnement politique, que leur qualité seule de groupe minoritaire ne suffit pas à exprimer.

La seconde partie de ce mémoire a permis d'analyser les effets qu'a eus la réforme du droit de tirage sur l'exercice du contrôle parlementaire. Les effets apparaissent mesurés. En période de fait majoritaire, le contrôle sanction n'apparaît pas davantage comme le prolongement du contrôle information réalisé par les commissions d'enquêtes. Les effets à retenir résident davantage dans la possibilité de réalisation d'un contrôle politique par l'opposition qui s'est donnée une prérogative nouvelle : exercer un contrôle permanent sur les activités gouvernementales. En effet, le droit de tirage ne fait pas fi de la nécessaire règle de la majorité au sein des hémicycles, rendant indépassables les décisions de la majorité parlementaire. Il faut enfin constater le succès en demi-teinte du droit de tirage conféré aux groupes minoritaires, qui peinent souvent à s'émanciper des principaux groupes parlementaires. Cependant, si la réforme du droit de tirage n'apparaît pas comme aboutie, il convient de rappeler qu'elle fut mise en place dans un Parlement peu adapté à l'exercice des prérogatives de contrôle parlementaire. C'est l'objet de cette troisième partie.

Partie 3 : Le droit de tirage, une réforme mort-née dans un Parlement inadapté au contrôle parlementaire.

Cette troisième partie vise à comprendre et à analyser le contexte dans lequel a été appliqué le droit de tirage afin de dégager les raisons exogènes sa faible portée.

Le premier chapitre de cette partie entend analyser les moyens institutionnels mis en place par le Parlement afin de s'acquitter de ses prérogatives de contrôle. Il s'agit de montrer que malgré un dispositif juridique adapté, les commissions d'enquêtes créées par le droit de tirage s'implantent dans une administration parlementaire peu dotées matériellement et donc l'organisation ne semble pas optimisée pour réaliser ces prérogatives.

Le second chapitre de cette partie entend analyser les aspects politiques d'un contexte parlementaire peu propice aux activités de contrôle. La multiplication des groupes parlementaires et l'étanchéité des missions de contrôles par rapport aux autres travaux du Parlement apparaissent avoir détourné les parlementaires de ces questions, alors même qu'ils apparaissent comme les héritiers d'une tradition peu enclue à exercer correctement cette prérogative.

Chapitre 1 : Le manque structurel de moyens institutionnels pour opérer un contrôle parlementaire tel qu'envisagé via le droit de tirage.

Ce premier chapitre vise à mettre en lumière le manque de moyens à dispositions des parlementaires pour l'exercice de leurs missions de contrôle. L'insuffisance des moyens matériels de l'administration parlementaire est d'autant plus saillante que les parlementaires semblent disposer des moyens juridiques nécessaires à l'exercice de leurs missions (Section 1). Les conséquences du manque de moyens matériels sont de plus amplifiées par des coutumes parlementaires réticentes à employer des méthodes de rationalisation des moyens du Parlement (Section 2).

Section 1 : Les commissions d'enquête, un format juridique adapté mais mal doté

L'un des paradoxes de ce succès en demi-teinte du droit de tirage, réside dans le dispositif juridique attenant aux commissions d'enquête parlementaires, qui apparaît particulièrement adapté pour mener des missions de contrôles (A). Cependant, si les

parlementaires disposent des moyens juridiques adaptés, les moyens matériels semblent faire défaut (B), ce qui handicape les commissaires chargés du contrôle.

A : L'adéquation des outils juridiques à disposition des parlementaires pour mener leurs travaux d'enquête.

Le constat d'un relatif échec de la revalorisation de la fonction de contrôle du Parlement via les commissions d'enquête apparaît étonnant au regard du dispositif juridique dont elles sont dotées.

En effet, les parlementaires réunis au sein d'une commission d'enquête parlementaire disposent de moyens étendus pour mener leurs travaux de contrôle. Ils peuvent tout d'abord enquêter sur pièces et sur places. Ils peuvent également obtenir toutes communications de documents qu'ils jugent nécessaires à leur enquête. Cette prérogative ne connaît que peu de limites : seul les documents concernant la défense nationale, les affaires étrangères ainsi que la sécurité intérieure et extérieure de l'Etat, peuvent être retenus par l'administration¹³⁵. Dès lors, les commissaires peuvent contraindre tout acteur à communiquer des documents jugés nécessaires au bon déroulement de l'enquête, même si l'administration se montre parfois récalcitrante à communiquer certains documents « internes au gouvernement », ce qui pose un problème lorsqu'ils ont servi de base à la prise de décision gouvernementale¹³⁶.

De plus, les commissions d'enquêtes parlementaires disposent du droit de citation : toute personne dont la commission juge l'audition utile est tenue de déférer à sa convocation, qui au besoin peut être délivrée par un huissier ou un agent de la force publique. Ce droit de citation met à disposition des parlementaires, majorité comme opposition, des témoins auxquels la presse ne pourrait pas nécessairement avoir accès, ce qui renforce sa complémentarité avec le quatrième pouvoir¹³⁷. En pratique, les membres de gouvernement, actuels ou passés, sont fréquemment invités à venir s'exprimer devant une commission d'enquête, qu'elle porte sur des travaux de contrôle traditionnels ou sur l'évaluation d'une politique publique qu'ils ont mis en place. L'intervention du personnel politique est cependant fréquente dans l'hémicycle, les membres du gouvernement prenant régulièrement la parole lors d'autres travaux de contrôle, comme lors des questions au gouvernement ou

¹³⁵ É. VALLET, « Les commissions d'enquête parlementaires sous la Cinquième République », *Op. Cit.*, p. 266.

¹³⁶ *Ibid.*, p. 265.

¹³⁷ B. FARGEAUD, « Auditions à huis clos au sein de l'Assemblée nationale : le Règlement et la pratique », JP Blog, 25 juin 2021.

lors de débats en séance publique et en commission. De plus, il apparaît comme politiquement peu opportun pour un ministre en exercice, dont le gouvernement dépend de la confiance accordée par l'Assemblée nationale, de ne pas répondre à l'invitation des parlementaires. L'obligation de comparaître apparaît davantage utile, lorsqu'elle est utilisée afin d'auditionner des membres de la société civile. Les parlementaires en usent fréquemment pour se saisir du témoignage de responsables associatifs, d'industriels ou de dirigeants de grandes entreprises. La commission d'enquête sénatoriale sur la concentration des médias en France¹³⁸ en est une bonne illustration. Celle-ci a en effet pu entendre la plupart des propriétaires des médias traditionnels, alors même que cette qualité ne les incite pas à s'exprimer publiquement. En effet, une peine d'emprisonnement de deux années, ainsi que 7 500€ d'amende peuvent être requis contre toute personne ne comparaissant pas devant une commission d'enquête. Pour la première fois sous la Vème république, une peine de sursis simple a, ainsi, été requise à l'encontre de deux personnes refusant de comparaître devant une commission d'enquête parlementaire¹³⁹

Ainsi, les commissaires ne semblent pas connaître de limite quant aux personnalités qu'ils souhaitent rencontrer. Même la jurisprudence Valéry Giscard 'Estaing¹⁴⁰ ne semble plus être d'actualité, comme en témoigne la participation¹⁴¹ de deux anciens présidents de la République, Nicolas Sarkozy puis François Hollande¹⁴², à des auditions dans le cadre d'une commission d'enquête sur l'indépendance énergétique de la France à l'Assemblée nationale¹⁴³ le 16 mars 2023. De plus, les témoins auditionnés sont dans l'obligation de prêter serment avant d'effectuer leur déposition, un dispositif destiné à garantir la sincérité des échanges¹⁴⁴.

¹³⁸ Voir la Commission d'enquête sur la concentration des médias en France, rapport n°593, le 29 mars 2022. Celle-ci a notamment pu entendre Bernard Arnault (Le Parisien, Les Echos), Vincent Bolloré (Europe 1, Le Journal du Dimanche, Paris Match...), Xavier Niel (Le Monde, Nice-Matin), Martin Bouygues (Groupe TF1) et Patrick Drahi (BFM TV, Libération).

¹³⁹ Voir A. Bloch, « Procès pour refus de comparaître devant une commission d'enquête parlementaire : « Cette infraction n'est pas au diapason des exigences conventionnelles », Dalloz Actualité, 27 novembre 2024. Les deux prévenus ont été relaxés par le tribunal correctionnel de Paris le 17 janvier 2025.

¹⁴⁰ François Mitterrand avait jugé que Valéry Giscard d'Estaing, en tant qu'ancien président de la République, ne pouvait être auditionné par le Parlement. Voir Le Monde, « M. Mitterrand a demandé à la commission d'enquête sur les " avions renifleurs " de renoncer à entendre M. Giscard d'Estaing », le 6 septembre 1984.

¹⁴¹ Même si un ancien président de la République ne peut être qu'invité, et non convoqué. Voir en ce sens J.-É. GICQUEL, « Chapitre IV : Commissions d'enquête », in J.-F. KERLEO, Règlement de l'Assemblée.

¹⁴² M. Koskas, « L'audition d'un ancien chef de l'Etat devant une commission d'enquête de l'Assemblée nationale, un renforcement de la responsabilité du Président de la République à relativiser ». JP Blog, 10 avril 2023.

¹⁴³ Voir la Commission d'enquête visant à établir les raisons de la perte de souveraineté et d'indépendance énergétique de la France, rapport n°1028, le 30 mars 2023.

¹⁴⁴ J.-É. GICQUEL, « Chapitre IV : Commissions d'enquête », in J.-F. KERLEO, Règlement de l'Assemblée nationale commenté, *op. cit.*

Les commissions d'enquête parlementaires semblent ainsi bénéficier d'un dispositif adapté pour mener les travaux de contrôle du Parlement. Les députés, sénateurs et fonctionnaires parlementaires interrogés confirment cette analyse : ils ne rencontrent pas de difficultés juridiques lorsqu'ils participent à ce type de commissions. Les obstacles à la bonne tenue des travaux semblent, au contraire, résider dans les moyens matériels mis à la disposition des parlementaires.

B : Une administration parlementaire en décalage avec les ambitions du contrôle

Il existe une contradiction dans le parlementarisme français, dans l'écart existant entre les objectifs annoncés du contrôle du Parlement sur l'action gouvernementale et les moyens matériels mobilisés pour exercer cette prérogative. En effet, au Sénat, tout comme à l'Assemblée nationale, l'organisation des services administratifs apparaît peu adaptée pour traduire les ambitions affichées, en contrôle effectif.

Une perspective comparée du financement des parlements dans plusieurs pays permet d'éclairer cette perspective. Ainsi, en 2024, l'Assemblée nationale a bénéficié d'une dotation de l'Etat de 607 millions d'euros, soit environ 1,05 million d'euro par parlementaire. Le Sénat, avec une dotation de 358 millions d'euros¹⁴⁵, se situe dans le même ordre de grandeur avec 1,028 million d'euro par parlementaire. Ces chiffres apparaissent en deçà du montant moyen alloué dans d'autres parlements occidentaux, réputés pour la qualité de leur travaux de contrôle. Par exemple, outre-rhin, le Bundestag disposait au titre de l'année 2024 d'une dotation de 1,14 milliard d'euros, soit environ 1,5 million d'euro par parlementaire. Les députés allemands ont par ailleurs réformé la loi électorale afin de supprimer le principe des mandats supplémentaires et maintenir un montant d'allocation par parlementaire élevé, ce qui garantit à chaque parlementaire de disposer de moyens appropriés¹⁴⁶. Le cas du Congrès américain, où les prérogatives de contrôle parlementaires sont particulièrement développées¹⁴⁷, confirme cette tendance. Avec 2,41 millions de dollars par représentant, la House of Representatives apparaît comme la chambre la mieux dotée.

Au-delà du relatif faible investissement de la France dans son Parlement, les structures internes des administrations parlementaires apparaissent peu adaptées pour

¹⁴⁵ Ce montant exclut la dotation exclusive à l'entretien du jardin du Luxembourg et du musée attenant.

¹⁴⁶ T. WIEDER, « En Allemagne, la nouvelle loi électorale validée par la Cour constitutionnelle », *Le monde*, 31 juillet 2024.

¹⁴⁷ P. LAUVAUX, « Le contrôle, source du régime parlementaire, priorité du régime présidentiel », *Pouvoirs*, 2010/3 n° 134, p. 28.

exercer des prérogatives de contrôle. L’Assemblée nationale dispose d’une division du contrôle, mais celle-ci apparaît comme faiblement dotée, tandis qu’au Sénat, aucune division du contrôle n’existe en tant que telle. Cela constraint les deux institutions à recourir à des administrateurs détachés auprès d’autres services et commissions¹⁴⁸, lorsqu’un besoin intervient, comme lors de la constitution d’une commission d’enquête. Ces pratiques, qui conduisent à un manque de spécialisation du personnel administratif des commissions, sont à mettre en relation avec les pratiques parlementaires. En effet, la tendance des groupes parlementaires à user de leur droit de tirage en fin de session, conduit à concentrer les travaux d’enquête, ce qui induit une surcharge de travail pour les parlementaires, les agents et les assistants. Ce phénomène est aggravé par le fait que le Parlement siège en continu depuis la réforme de la session unique de 1995. Enfin, l’inflation législative chronique achève de détourner les agents administratifs vers les travaux législatifs, au détriment des travaux de contrôle. Pourtant, les tâches assurées par ces personnels sont cruciales dans le fonctionnement d’une commission d’enquête¹⁴⁹. En effet, ils rédigent les procès-verbaux, les comptes rendus des auditions, apportent une assistance technique et juridique aux parlementaires, et rédigent régulièrement le rapport d’enquête en lui-même.

La faiblesse des moyens de contrôle du Parlement français se révèle également dans la comparaison du fonctionnement des administrations parlementaires dans d’autres pays, et la place qu’elle accorde aux institutions. En effet, en France, les administrateurs sont dédiés à une commission. S’ils rédigent un rapport, nécessairement politique, du rapporteur, les administrateurs sont avant tout au service de la commission, et de l’ensemble de ses commissaires. A l’inverse, l’exemple du fonctionnement du Shadow Cabinet, au Parlement britannique permet d’illustrer une vision différente de l’emploi des fonctionnaires parlementaires. En effet, la House of Commons accorde un statut officiel à l’opposition, qui dispose de moyens institutionnels pour exercer un contrôle continu sur le gouvernement. Ainsi, des fonctionnaires parlementaires sont spécifiquement dédiés à cette mission, ce qui permet à l’opposition d’avoir en permanence, accès à une expertise technique et juridique, et non uniquement lors de l’utilisation de leur droit de tirage, comme en France.

Ainsi, l’administration parlementaire du Parlement français apparaît mal dotée. Son organisation est centrée sur les travaux législatifs, ce qui reflète la culture parlementaire en vigueur dans les deux chambres. Pourtant, ces dispositions impliquent que les parlementaires

¹⁴⁸ *Ibid.*

¹⁴⁹ C. RIGHETTI, « les commissions d’enquêtes parlementaires. Etude comparée des expériences américaine, française et italienne », Op. Cit.. p. 246.

d'opposition soient faiblement assistés lorsqu'ils exercent leur prérogative de contrôle. Ce constat est d'autant plus visible, qu'il est en décalage avec les ambitions affichées en matière de contrôle, ainsi qu'avec l'important dispositif juridique à disposition des commissaires.

Section 2 : Le droit de tirage, empêché par des coutumes parlementaires inopportunnes

Face à ce constat du manque d'adéquation de l'administration parlementaire aux exigences du contrôle parlementaire, certaines pratiques parlementaire interrogent. En effet, l'impossibilité d'obtenir la création d'une commission bicamérale (A) et l'absence coutumière d'assistance extérieure lors des travaux d'enquête (B) semblent être préjudiciables à l'exercice de cette prérogative parlementaire.

A : La regrettable impossibilité de création de commissions bicamérales : obstacle à la pleine réalisation de ces organes de contrôle ?

Face à ce manque de moyens des administrations parlementaires, certaines interdictions et coutumes parlementaires interrogent, en ce qu'elles semblent être des freins quant à l'efficacité de ces travaux de contrôle.

En premier lieu, il convient de remarquer l'absence de commission d'enquête bicamérale en France. En effet, bien que le Parlement soit bicaméral, les commissions d'enquêtes sont créées au sein de chacune des chambres mais n'interagissent entre elles. Le droit d'enquête s'exerce indépendamment l'une de l'autre¹⁵⁰. Il n'existe pourtant aucune interdiction formelle de création de commissions d'enquête bilatérales. Cette impossibilité résulte davantage d'une interprétation rigide¹⁵¹ de l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958, qui dispose que les commissions d'enquête sont créées au sein « de chaque assemblées¹⁵² » ? Quelques tentatives de création de commission bicamérales ont eu lieu au début de la Vème République¹⁵³. Celles-ci n'ont cependant pas abouti, créant un précédent qui perdure jusqu'à aujourd'hui.

Cependant, cette impossible création apparaît comme ayant des effets néfastes sur la qualité des travaux de contrôle opérés par le Parlement. En effet, il convient de constater que

¹⁵⁰ C. RIGHETTI, « les commissions d'enquêtes parlementaires. Etude comparée des expériences américaine, française et italienne », Op. Cit. p. 54.

¹⁵¹ *Ibid.*

¹⁵² Article 6, §I de l'ordonnance du 17 novembre 1958.

¹⁵³ J.-É. GICQUEL, « Chapitre IV : Commissions d'enquête », in J.-F. KERLEO, *Règlement de l'Assemblée nationale commenté*, op. cit., p. 274.

l’Assemblée nationale et le Sénat se saisissent régulièrement des mêmes sujets d’enquête¹⁵⁴. Par exemple, les deux chambres se sont saisies du cas de la campagne de vaccination contre la grippe H1N1 en 2010, de la vente d’une partie de l’activité d’Alstom en 2017, de l’Affaire Benalla en 2018, ou encore de la crise sanitaire en 2020. Les deux assemblées, si elles peuvent s’inspirer l’une l’autre, mènent cependant leurs travaux de manière distincte et rendent des rapports différents, dont les recommandations peuvent diverger. Ce parallélisme des commissions comporte des avantages indéniables : Assemblée nationale et Sénat n’entretiennent organiquement pas le même lien avec le pouvoir exécutif, ce qui permet d’envisager un même sujet avec des approches différentes.

Il demeure qu’au sein d’un Parlement aux moyens limités, notamment pour exercer ses prérogatives de contrôle, l’impossibilité de constituer une commission d’enquête bicamérale s’apparente à un fort handicap. En effet fusionner deux commissions d’enquête sur un sujet identique permettrait d’éviter les doublons, mais surtout de mutualiser les moyens des deux chambres au profit d’une unique commission. De plus, il semble que le contrôle opéré pourrait tirer profit de la nécessaire approche transpartisane des travaux d’enquête, pour gagner en qualité. Enfin, la fusion de ces deux commissions n’interdit pas la production de rapport ou de recommandations distinctes. Au sein d’une même commission, il n’est aujourd’hui pas rare de produire deux rapports différentes, l’un par le rapporteur, l’autre par le président, en cas de fort désaccord sur la direction à donner aux recommandations. Ainsi, sénateurs et députés apparaîtraient en capacité de produire des recommandations distinctes, après avoir mutualisé auditions, enquête sur pièces et sur place, et communication de documents.

Le processus de création d’une commission bicamérale pose cependant question. En effet, Camille Righetti constate qu’en Italie et aux Etats-Unis, deux systèmes parlementaires où les commissions bicamérales sont courantes, le processus de création d’une telle commission est peu encadré par le règlement des Assemblées¹⁵⁵. Ainsi, la procédure habituelle consiste à voter une loi ayant pour but la création d’une commission bicamérale. Or, en France, la seule procédure possible pour créer une commission d’enquête est le vote, ou l’utilisation du droit de tirage, d’une résolution tendant à sa création. Dès lors, et à droit constant, la création d’une commission bicamérale nécessiterait le vote ou l’utilisation du

¹⁵⁴ P. BRUNEAU, « Le contrôle du Parlement sur la gestion des entreprises publiques », *R.D.P.*, vol. 5, n° 91, 1975, p. 1250.

¹⁵⁵ C. RIGHETTI, « les commissions d’enquêtes parlementaires. Etude comparée des expériences américaine, française et italienne », Op. Cit. p. 56.

droit de tirage, dans les mêmes termes et dans les deux chambres, d'une résolution portant création d'une commission d'enquête.

Une telle faculté de création de comité bicaméraux aurait un impact significatif sur l'utilisation du droit de tirage par les groupes parlementaires. En effet, en cas d'actualité nécessitant la création d'une commission d'enquête, comme lors de la crise sanitaire ou de l'Affaire Benalla, la constitution d'une commission bicamérale apparaîtrait comme une garantie de la réalisation d'un contrôle transpartisan, aux moyens importants. De plus, elle s'intégrerait dans la stratégie des groupes politiques. Ainsi, un parti disposant de groupes parlementaires dans les deux chambres, apparaîtrait en mesure, grâce au droit de tirage, de créer une commission bicamérale sur un sujet qu'il souhaite mettre en avant. L'utilisation de deux droits de tirage, serait alors compensée par l'ampleur médiatique d'une telle commission.

Dans ces derniers cas, deux droits de tirage sont utilisés, mais il apparaît toujours souhaitable de réunir ces deux commissions, afin qu'elles disposent de moyens matériels plus importants pour mener les travaux d'enquête.

B : Pallier le manque de moyens internes par l'assistance extérieure : une pratique trop peu développée

La culture parlementaire française privilégie l'assistance des services internes au Parlement pour la conduite de ses travaux. Ainsi, les parlementaires sont assistés, pour leurs travaux législatifs ou de contrôles, de leur collaborateur, ainsi que des fonctionnaires parlementaires. Or, il a été démontré que ces moyens internes se relèvent insuffisants pour opérer des travaux de contrôle, qui tendent à se multiplier. Contrairement à d'autres cultures parlementaires, la culture française ne permet l'assistance extérieure que de manière résiduelle, ce qui nuit à l'efficacité des travaux de contrôles, et à l'utilisation du droit de tirage par les groupes parlementaires.

L'article 47-2 de la Constitution, introduit par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, prévoit pourtant la disponibilité d'une importante aide extérieure pour les parlementaires : l'assistance de la Cour des comptes. Particulièrement sollicitée pour les travaux de contrôle relatifs à l'évaluation des politiques publiques, cette assistance présente cependant des limites structurelles importantes, qui nuisent à son efficacité. En effet, la durée maximale de 6 mois pour la conduite des travaux d'une commission d'enquête, paraît peu adaptée avec celle des travaux de la Cour des comptes, une étude nécessitant en moyenne

une année pour être publiée¹⁵⁶. Cette différence de temporalité réduit l'efficacité de cette collaboration, les conclusions d'une commission d'enquête étant régulièrement publiées avant l'achèvement des travaux de la Cour des comptes. Cette discordance de temporalité, interroge sur la limite temporelle des six mois, alors même que certains sujets semblent par nature nécessiter un temps de travail plus long.

De plus, mis à part l'assistance de la Cour des comptes, la pratique de l'expertise externe demeure marginale au sein du Parlement français. Celle-ci n'est pourtant pas interdite, la commission d'enquête de l'Assemblée nationale relative à l'utilisation des fonds affectés à la formation professionnelle en 1994 a, par exemple, eu recours à une importante assistance extérieure. Cependant, la pratique reste résiduelle. Elle se heurte aux moyens financiers limités du Parlement mais également à une tradition parlementaire privilégiant l'assistance des fonctionnaires parlementaires¹⁵⁷.

Or, cette absence d'assistance extérieure, apparaît particulièrement préjudiciable pour l'opposition. En effet, celle-ci, étant donné son statut, dispose de moyens bien plus faibles que la majorité ou que le pouvoir exécutif, qu'elle est censée contrôler. L'opposition, en France, ne dispose que de peu de moyens officiels contrairement à ses équivalents anglo-saxons. Une perspective de droit comparé permet, de plus, de constater que l'empêchement de recourir à l'expertise externe n'est pas partagée par d'autres systèmes parlementaires. Les Etats-Unis, l'Italie ou encore le Royaume -Uni y ont régulièrement recours, afin de réaliser leurs travaux d'enquête¹⁵⁸. L'expertise prend différente formes : experts juridiques pour contrôler l'application des lois ou cabinet d'audit pour réaliser un contrôle de l'exécution budgétaire, ou du fonctionnement d'une entreprise publique. Certains systèmes parlementaires semblent accorder une place importante à l'expertise apportée aux groupes d'opposition. Ainsi, au Congrès américain, le personnel recruté est divisé en deux : *majority staff* et *minority staff*¹⁵⁹. Ce fonctionnement permet à l'opposition de disposer de ses propres experts. Ainsi, même si la commission est majoritairement composée de parlementaires soutenant le gouvernement, comme c'est le cas à l'Assemblée nationale en France, l'opposition dispose tout de même de moyens matériels importants, lui permettant de réaliser un contrôle efficace du pouvoir exécutif.

¹⁵⁶ J-E GICQUEL, « La révision du 23 juillet 2008 : une nouvelle ère pour le contrôle de l'action du gouvernement et de l'évaluation des politiques publiques ? ». *Op Cit.* p.845.

¹⁵⁷ P. TÜRK, « Les commissions parlementaires permanentes et le renouveau du Parlement sous la Ve République », *op. cit.*, p. 250

¹⁵⁸ C. RIGHETTI, « Les commissions d'enquête parlementaire. Etude comparée des expériences américaine, française et italienne ». *Op. Cit.* p. 248.

¹⁵⁹ *Ibid.* p.246.

Dès lors, s'inspirer des expériences parlementaires étrangères et accorder des moyens plus important au Parlement, pourraient permettre de modifier la culture parlementaire française, en recourant davantage à l'expertise extérieure. Accorder une partie de cette expertise à l'opposition, notamment lors des commissions d'enquête qu'elle mène grâce au droit de tirage, permettrait de pallier à la limite des six mois pour mener une telle commission. En effet, une commission assistée d'experts extérieurs gagnerait en efficacité. Elle permettrait enfin à l'opposition de disposer de moyens matériels importants, condition indispensable à la qualité des travaux d'enquête menés, notamment au regard des moyens dont dispose le pouvoir exécutif, assisté de nombreux conseillers ministériels ainsi que de l'administration. Renforcer l'assistance aux groupes d'opposition conduirait ainsi à une revalorisation du Parlement dans l'équilibre des institutions, ce qui apparaît comme bénéfique quant à la qualité des travaux de contrôles menés.

Ainsi, cette volonté de ne pas recourir à l'assistance externe constitue un frein important pour la conduite des travaux d'enquête du Parlement, notamment lorsqu'ils sont menés par un groupe parlementaire ne disposant pas des moyens de la majorité. Garantir à l'opposition les moyens d'exercer le contrôle, pourrait à l'inverse conduire à une revalorisation du Parlement dans l'équilibre institutionnel.

Chapitre 2 : Le manque de volonté politique d'opérer un contrôle parlementaire pourtant nécessaire

Ce chapitre vise à démontrer que si le Parlement ne paraît institutionnellement pas doté pour rendre effectives les ambitions affichées en matière de contrôle parlementaire, celui-ci n'apparaît pas comme la priorité du personnel politique siégeant au Parlement. Si la conjoncture ne semble pas propice à l'exercice d'un contrôle parlementaire appuyé (Section 1), il convient de constater que la culture parlementaire française accorde traditionnellement peu de place au contrôle parlementaire, ce que le droit de tirage n'a pas su modifier (Section 2).

Section 1 : Entre fragmentation politique et rigidité fonctionnelle : des parlementaires empêchés ?

Le manque de moyens matériels semble s'accompagner de circonstances défavorables à l'exercice du contrôle parlementaire. En effet, la conjoncture politique a vu

le nombre de groupes politiques augmenter dans chacune des deux chambres. Le nombre de travaux de contrôle a ainsi fortement augmenté, diluant son efficacité (A). Dans le même temps, la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a renforcé l'étanchéité des travaux législatifs et des missions de contrôles, au détriment de ces dernières (B).

A : La multiplication du nombre de groupes parlementaires : source de la complexification des missions de contrôle ?

Le constituant de 2008 souhaitait renforcer le rôle du Parlement, et notamment ses prérogatives de contrôle. Cependant, il convient de constater que si le nombre de travaux de contrôle a effectivement considérablement augmenté depuis le début des années 2010¹⁶⁰, la qualité de ces travaux n'a pas nécessairement connu la même évolution. L'une des raisons de ce succès en demi-teinte semble résider dans une donnée numérique : la forte augmentation du nombre de groupes parlementaires dans les deux assemblées.

En effet, l'Assemblée nationale comptait quatre groupes en 2008, elle en compte dix depuis le début de l'année 2022. Sur la même période, le Sénat a vu le nombre de ses groupes parlementaires passer de cinq à huit. La première raison semble être juridique, le nombre de parlementaires nécessaires pour créer un groupe parlementaire ayant régulièrement été revu à la baisse. Ainsi, en 1958, 30 députés étaient nécessaires à l'Assemblée nationale, un nombre abaissé à 20 en 1988, puis à 15 en 2008¹⁶¹. Cependant, cette augmentation semble également avoir des causes politiques. En effet, la seconde moitié du XXème siècle a été marquée par un fort bipartisme : le schéma parlementaire classique à l'Assemblée était structuré autour du RPR/UMP, du PS et de deux partis minoritaires soutiens des deux premiers. Or en 2017, le cycle électoral remet en question ce bipartisme. Le départ progressif d'une cinquantaine de députés du groupe La République En Marche, qui disposait à lui seul de la majorité absolue en 2017, alimente une dynamique de création de parti minoritaire sous la XVème législature qui achève ses travaux avec dix groupes parlementaires¹⁶². La

¹⁶⁰ ¹⁶⁰ J.-É. GICQUEL, « La révision du 23 juillet 2008 : une nouvelle ère pour le contrôle de l'action du Gouvernement et de l'évaluation des politiques publiques ? », *Op. cit*, p. 850.

¹⁶¹ Ces deux évolutions à la baisse résultent de motifs politiques : permettre aux communistes, puis aux écologistes de pouvoir constituer un groupe. Voir G. TOULEMONDE, « Les groupes parlementaires, instruments essentiels mais fragiles du travail parlementaire », *Les petites affiches*, 2020, n°148, p11

¹⁶² *Ibid.*, p13.

dynamique trouve une répercussion au sein de la chambre haute où la création de certains groupes parlementaires fait écho à ceux de l’Assemblée nationale.

Cependant, cette forte augmentation du nombre de groupes parlementaires n’a pas été suivie d’une évolution de l’organisation du Parlement. Un nombre de groupes plus élevés a pour conséquence mécanique une baisse du nombre moyen de parlementaires et de collaborateurs par groupe. Cette donnée engendre deux conséquences qui semblent néfastes pour la qualité des travaux de contrôle. En premier lieu, du fait de la nécessaire représentativité des commissions d’enquête et du plus faible nombre de parlementaires par groupes, les groupes parlementaires faisant usage de leur droit de tirage ne peuvent y envoyer qu’un ou deux de leurs représentants. En second lieu, la hausse du nombre de groupes parlementaires conduit à une hausse mécanique du nombre de travaux de contrôle menés, via le droit de tirage, alors même que les groupes parlementaires disposent de moins de parlementaires à y envoyer siéger.

Par exemple, le groupe LIOT¹⁶³ lors de la session parlementaire 2023-2024 comptait 16 députés sur un total de 577, ce qui leur donne le droit à un siège dans une commission de 30 députés. Lors de leur commission d’enquête créée via le droit de tirage¹⁶⁴, le rapporteur Christophe Naegelen est le seul représentant de son groupe. Il est donc seul pour écrire son rapport. Il dispose en théorie du soutien du secrétariat administratif de la commission mais en raison du nombre de travaux de contrôle et législatifs menés simultanément, il ne dispose en réalité que de l’assistance d’un administrateur. En parallèle, et sans compter les autres missions de contrôle menées par l’Assemblée nationale, huit autres commissions d’enquêtes ont été créées via le droit de tirage lors de cette session parlementaire. Dès lors, le groupe parlementaire doit envoyer siéger huit députés sur les quinze restants au sein de ces commissions s’il souhaite s’investir sur les travaux de contrôle des autres groupes parlementaires. Il arrive alors fréquemment que les secrétaires généraux des groupes aux plus faibles effectifs ne trouvent pas de volontaire pour intégrer ces commissions, et choisissent de renoncer à leur place dans ladite commission ou d’envoyer un parlementaire qui ne dispose pas d’un intérêt spécifique pour le sujet.

Dans ces deux hypothèses, on observe une perte en qualité du travail de contrôle parlementaire au profit de la quantité de ces travaux. Le rapporteur d’un côté, ne dispose pas

¹⁶³ L’exemple est issu d’un l’entretien mené avec Garance Ripart, collaboratrice du groupe LIOT, le 14 février 2025.

¹⁶⁴ Commission d’enquête sur les difficultés d’accès aux soins à l’hôpital public, rapport non publié, interrompu par la dissolution du 9 juin 2024.

des moyens adéquats pour réaliser le travail qu'il souhaitait lors de la création de la commission. Cette dernière, de l'autre, est composée de parlementaires ne disposant pas d'un intérêt spécifique pour le sujet de la mission, et qui préféreront s'investir sur d'autres travaux. D'autant qu'une commission d'enquête comporte régulièrement plusieurs dizaines d'auditions et présente dès lors un caractère chronophage, alors même que les parlementaires ne disposent pas du temps nécessaire pour s'y investir.

Pour pallier ces obstacles, deux solutions émergent parmi la doctrine. La première consiste à augmenter le nombre de parlementaires. Cependant, cette hypothèse ne semble pouvoir être mise à l'agenda que difficilement. Le projet de révision constitutionnelle de 2018 proposait à l'inverse une baisse du nombre de parlementaires¹⁶⁵. La seconde solution serait d'augmenter le nombre de parlementaires nécessaires pour constituer un groupe. Ceux-ci disposeraient dès lors de davantage de moyens pour exercer leurs prérogatives. Cependant, une telle réforme nécessitera, dans une assemblée aussi fractionnée que celle de la XVIIème législature, d'obtenir l'aval d'un certain nombre de groupes minoritaires, ce qui semble politiquement inopportun.

B : Une séparation stricte entre les activités législatives et de contrôle nuisible à l'efficacité du droit de tirage

La révision constitutionnelle de 2008 a abouti à une revalorisation formelle des droits du Parlement, notamment en ce qui concerne ses prérogatives de contrôle. Cependant, cette évolution trouve ses limites dans le cloisonnement institutionnel entre les fonctions législatives et les fonctions de contrôle, ce qui relativise la portée réelle du droit de tirage, et contribue à la marginalisation du contrôle parlementaire.

Cette herméticité correspond à la conception classique du parlementarisme sous la Vème république. La révision de 2008 a confirmé cette séparation, en introduisant l'article 51-2 de la Constitution, qui consacre les commissions d'enquêtes, et les assigne aux missions de contrôles et d'évaluation des politiques publiques. Elles n'ont ainsi pas à s'intéresser aux travaux législatifs du Parlement. Cette séparation est explicitement exprimée dans l'exposé des motifs du projet de révision constitutionnelle : « *le Gouvernement conservera la faculté d'imposer l'examen de textes préparés ou acceptés par lui, mais sur la moitié seulement du*

¹⁶⁵ Exposé des motifs, Projet de loi constitutionnelle pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace, n° 911, déposé le mercredi 9 mai 2018.

temps de séance, l'autre moitié étant à la libre disposition des assemblées et partagée à leur gré entre les fonctions législatives – pour l'examen de projets ou propositions de lois – et les fonctions de contrôle¹⁶⁶ ». La révision ne revient donc pas sur cette séparation, elle induit même une logique de spécialisation de ces différentes activités, qui apparaît comme nuisible pour l'efficacité du travail parlementaire.

En effet, cette volonté affichée d'une meilleure répartition du travail parlementaire entre législatif et contrôle renforce son étanchéité. Le partage théorique de l'agenda parlementaire reste peu appliqué en pratique. Par exemple le début de chaque session parlementaire est marqué par l'examen des textes budgétaires. Ces textes, d'importance prioritaire, permettent au gouvernement d'occuper l'agenda parlementaire automnale, reléguant la première de ces semaines de contrôle au début du mois de décembre. Ce découpage de l'agenda parlementaire est également contourné par l'intégration régulière de projets de loi au sein des semaines dédiées au contrôle¹⁶⁷, et donc au détriment de ces dernières. Enfin, la pertinence de ces semaines de contrôles interroge au regard de sa faible fréquentation par les députés. En effet, ceux-ci profitent généralement de cette période comme un « temps de respiration¹⁶⁸ » entre deux textes majeurs, qu'ils mettent à profit pour passer davantage de temps en circonscription. Cette tendance tend de plus à s'intensifier depuis 2022, les députés face à l'incertitude politique privilégiant le contact avec leurs électeurs, plutôt que les travaux de contrôle¹⁶⁹. Or, cet absentéisme lors des semaines de contrôle réduit la portée des rapports d'enquêtes. C'est en effet durant cette période que sont débattues en séances publiques les conclusions des travaux de contrôle. Le contrôle parlementaire apparaît donc comme isolé, déconnecté du travail législatif, et délaissé par les parlementaires.

Ce déséquilibre entre travaux de contrôle et travaux législatifs est souligné par l'utilisation grandissante des missions flash. Ce type d'organe de contrôle, qui se caractérisent par un déroulement souple, rapide et ciblé sur un thème précis apparaît comme s'insérant plus facilement dans le calendrier parlementaire par rapport aux autres organes ad hoc de contrôle. Or, l'organisation de ces missions semblent être pour l'instant l'apanage des majorités parlementaires. En effet, celle-ci sont plus courtes et peu exposées

¹⁶⁶ Exposé des motifs, projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la V e République, 23 avril 2008.

¹⁶⁷ *Ibid.*

¹⁶⁸ J-E Gicquel, « La révision du 23 juillet 2008 : une nouvelle ère pour le contrôle de l'action du gouvernement et de l'évaluation des politiques publiques ? *Op. cit.*, p 846.

¹⁶⁹ Issue de l'entretien mené le 14 février avec Garance Ripart.

médiatiquement, ce qui n'incite pas les oppositions y consacrer leur droit de tirage. Or leur flexibilité pourrait faire d'elle un levier pertinent pour étendre la portée du droit de tirage. Une évolution institutionnelle, désacralisant le droit de tirage en permettant aux groupes parlementaires de créer plusieurs missions flash, de courte durée, au cours d'une même session parlementaire au lieu d'une commission d'enquête, pourrait permettre de réinsérer ces travaux de contrôle dans le calendrier parlementaire. Le droit de tirage pourrait ainsi retrouver une efficacité opérationnelle et favoriser un contrôle plus constant et moins politisé, tout en s'insérant plus facilement dans un calendrier parlementaire surchargé.

Section 2 : Le faible intérêt des parlementaires pour le contrôle, reflet de la spécificité de la culture parlementaire française

Les parlementaires évoluent dans un environnement peu propice à l'exercice des prérogatives de contrôle parlementaire. Cependant, leur responsabilité n'est pas éludée dans l'évaluation finale du droit de tirage. Une analyse approfondie de l'utilisation de celui-ci par les parlementaires dégage des pratiques nuisibles quant à son efficacité (A). Celles-ci peuvent s'expliquer par une culture du contrôle parlementaire structurellement faible sous la Vème République, que le droit de tirage n'a pas pu corriger (B).

A : Une mauvaise utilisation du droit de tirage : reflet du faible intérêt des parlementaires pour les activités de contrôle

Le début du XXI^e a été le témoin d'une augmentation importante du temps passé par les parlementaires au sein de leurs assemblées. Ainsi, en 1995 est institué la session unique de neuf mois¹⁷⁰ qui double presque la durée des travaux parlementaires. De plus, le cumul d'un mandat parlementaire avec celui d'un exécutif local est interdit en 2014¹⁷¹. Près de la moitié des parlementaires des deux chambres sont touchés par cette interdiction. Ces deux évolutions ont ainsi permis à des parlementaires désormais « à plein temps », de siéger tout au long de l'année. Pourtant, il convient de constater que cette augmentation quantitative du travail parlementaire, n'a pas profité aux travaux de contrôle.

En effet, l'augmentation du temps de travail parlementaire a semblé profiter majoritairement aux travaux législatifs, au détriment des travaux de contrôle. La répartition

¹⁷⁰ Loi organique n° 95-1292 du 16 décembre 1995 prise pour l'application des dispositions de la loi constitutionnelle no 95-880 du 4 août 1995 qui instituent une session parlementaire ordinaire unique.

¹⁷¹ Loi organique n° 2014-125 du 14 février 2014 interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur.

de l'ordre du jour permet une première explication : lors des deux semaines réservées au Parlement, aucun travaux de contrôle ne semble pouvoir être réalisé, ceux-ci devant être menée lors de la semaine réservée à cet effet. Cependant, au-delà des textes, la pratique parlementaire laisse apercevoir un important désintérêt pour ces travaux de contrôle.

Ce désintérêt s'exprime notamment par l'utilisation de plus en plus tardive du droit de tirage lors d'une session parlementaire. Par exemple, lors des sessions parlementaires à l'Assemblée nationale 2019-2020¹⁷² et 2020-2021¹⁷³, trois droits de tirage sur six ont été utilisés lors des conférence de président de juillet, soit dans les dernières semaines de la session parlementaire ordinaire. Cette pratique a été particulièrement visible lors de la session parlementaire 2023-2024. En effet, huit commissions d'enquêtes sur les neuf créées par le droit de tirage ont été interrompues par la dissolution le 9 juin, alors même qu'elle intervenait en fin de session parlementaire. Seule la commission d'enquête demandée par La France Insoumise a eu l'occasion de publier son rapport. En effet, ce groupe parlementaire a fait usage de son droit de tirage au début de la session parlementaire, lors de la conférence des président du 13 octobre 2023, tandis que les demandes des autres groupes ont majoritairement été déposées à partir du mois d'avril.

Cette pratique, moins courante au Sénat¹⁷⁴, peut s'expliquer par un désintérêt des travaux de contrôle en premier lieu. Les sessions parlementaires, bien que longues, apparaissent denses et les groupes parlementaires semblent ainsi consacrer leurs moyens en priorité aux travaux législatifs. Or, en utilisant leurs droit de tirage en fin de session parlementaire, les groupes parlementaires sont assurés de devoir mener leur commission au début de la session suivante, alors même que celle-ci est principalement dédiée à l'examen des différents textes budgétaires¹⁷⁵.

Cependant, les groupes parlementaires semblent également retenir leur droit de tirage, afin de l'utiliser au moment opportun, et notamment pour réagir à l'actualité gouvernementale. Cette pratique apparaît être un héritage de l'Affaire Benalla de 2018¹⁷⁶. En effet, après les évènements du 1^{er} mai, plusieurs groupes parlementaires expriment leur volonté de créer une commission d'enquête. Or, tous les droits de tirage avaient été utilisés préalablement. Ces exemples démontrent une mauvaise utilisation collective du droit de

¹⁷² Statistiques 2020-2021, XVème législature, Assemblée nationale, p.73.

¹⁷³ Statistiques 2019-2020, XVème législature, Assemblée nationale, p.80.

¹⁷⁴ Par comparaison avec l'exemple précédent, lors de la session parlementaire 2023-2024, le dernier droit de tirage est utilisé lors de la conférence des présidents du 14 février 2024.

¹⁷⁵ Entretien réalisé avec Pierre Lalloux, le 5 février 2025.

¹⁷⁶ Entretien réalisé avec Garance Ripart, le 14 février 2025.

tirage par les groupes parlementaires : il apparaît peu pertinent de ne plus disposer d'aucun droit de tirage au 1^{er} mai, et d'être en incapacité de réagir à une actualité qui devrait pourtant faire l'objet d'une création de commission, tout comme de constater l'utilisation par la moitié des groupes parlementaires de leur droit de tirage lors de la dernière conférence des présidents de la session.

Dès lors, il apparaît souhaitable de rationaliser cette utilisation du droit de tirage. La réponse pourrait être apportée par les groupes parlementaires. Cependant, l'opposition, semble aujourd'hui très divisée à l'Assemblée nationale, bien que les groupes parlementaires socialistes, écologistes, insoumis et communistes, élus sous une bannière commune apparaissent en mesure de se coordonner quant à l'utilisation de leur droit de tirage. Face à l'irresponsabilité de ces groupes politiques, une réaction institutionnelle apparaît souhaitable. Instaurer un mécanisme similaire à la niche parlementaire, sous la forme d'un calendrier d'utilisation du droit de tirage en fonction des groupes parlementaires, permettrait de lisser les créations de ces organes de contrôles. Dès lors, davantage de moyens matériels pourraient y être consacrés, tout en assurant la possibilité de création d'une commission d'enquête par l'opposition jusqu'au terme de la session parlementaire.

Cependant, cette mauvaise utilisation interroge également sur la limitation d'un unique droit de tirage par groupe parlementaire. Dès les débats portant sur la révision constitutionnelle de 2008, certains parlementaires soulevèrent la question de cette limitation¹⁷⁷. La suppression de cette limite, en laissant aux groupes parlementaires la discrétion de la création de telles commissions, permettrait de pallier ces écueils : les groupes parlementaires apparaîtraient plus enclins à créer ces commissions en début de session, tandis que la pression des dernières semaines de séance serait moindre sur les groupes parlementaires n'ayant pas demandé de création. Cependant l'utilisation actuelle du droit de tirage par les groupes parlementaires n'incite pas à la suppression de cette limite. Sa mauvaise utilisation semble davantage résider dans une culture du contrôle lacunaire, que dans une limitation de son utilisation.

¹⁷⁷ La sénatrice (CRC) Nicole Borvo Cohen-Seat avançant le fait qu' « au cours d'une années, certains évènements sont de nature à justifier la création de telles commissions : cela peut arriver plusieurs fois ou bien pas une seule fois ». Voir C. GEYNET-DUSSAUZE, « L'obstruction parlementaire sous la Ve République : étude de droit constitutionnel », *Op. cit*, p. 399.

B : L'utilisation du droit de tirage, tributaire de la culture politique française

La doctrine apparaît peu enclue à reconnaître que la révision du fonctionnement des commissions d'enquête parlementaires a eu un effet important sur l'exercice des prérogatives de contrôle du Parlement. Pourtant, le constat avancé lors de la révision constitutionnelle de 2008 semble être le bon : c'est par les droits des oppositions que le Parlement peut prétendre exercer ses prérogatives de contrôle.

Plus de quinze années après cette réforme, le droit de tirage apparaît comme étant un mécanisme assez unique au regard des autres systèmes parlementaires où la création d'une commission d'enquête nécessite, si ce n'est la majorité des suffrages, une minorité qualifiée. En France, la création d'une commission d'enquête est un droit indiscutablement effectif pour tous les groupes parlementaires.

Il convient, dès lors, de s'interroger sur la dichotomie constatée entre le texte, les règles de fonctionnement des commissions d'enquête et leur pratique. Mirkine-Guztevitch, dans son étude comparée des constitutions européennes, constatait : « *Les textes ne créent pas les démocraties ; les hommes et les idées, les partis et les principes, les mystiques et les affirmations, les mœurs et les traditions sont les facteurs déterminants d'un régime* ¹⁷⁸ ». Ainsi, la pratique, bien plus que les règles en elles-mêmes semble déterminer la réelle portée des mesures instaurées.

Il convient préalablement de distinguer la culture sénatoriale, tant vantée pour sa neutralité et l'objectivité de ses travaux. Si le droit de tirage a indéniablement conduit à l'augmentation quantitative du nombre de travaux de contrôle, ses effets sur la qualité des travaux menés interrogent. Aidé par un mode de scrutin favorisant la stabilité et le dialogue, ainsi que l'absence de lien organique avec le gouvernement, les sénateurs ont construit une approche du contrôle parlementaire sur le temps long. La mise en place, plus consensuelle de ce mécanisme dans la chambre haute est la conséquence de cette culture transpartisane, bien plus que celle de la création du droit de tirage.

A l'inverse, la culture du contrôle à l'Assemblée nationale semble rester lacunaire. Les excès des républiques d'assemblées ont laissé la place à une culture du contrôle presque inexistante parmi les parlementaires de la seconde moitié du XXème siècle. La réforme de 2008 a donné aux parlementaires un outil qu'ils n'ont manifestement pas su exploiter. L'utilisation, désormais systématique, du droit de tirage par les groupes parlementaires, n'est

¹⁷⁸ B. MIRKINE-GUETZEVITCH, « Les Constitutions européennes », tome 1, Paris, P.U.F., coll. Bibliothèque de la science politique, 1951, p. 13.

en réalité qu'un trompe l'œil, qui masque la portée réelle du contrôle effectué. Cette surutilisation dessert même le but recherché : en faisant un usage systématique de ce droit, « *alors même que le fond ne justifie pas toujours la création d'une commission d'enquête*¹⁷⁹ », les groupes parlementaires multiplient les travaux de contrôle, dans une Assemblée aux moyens constants et limités, qui n'a ainsi pas l'opportunité de se saisir pleinement de la question. De plus, en ne soumettant à aucune autre volonté que celle d'un unique groupe politique la création d'une commission d'enquête, le droit de tirage a ouvert la voie à une importante politisation de ces organes. Les bénéfices potentiels d'une exposition médiatique d'un groupe à faible effectif menant les travaux de contrôle, apparaissent sans mesure commune avec les faibles moyens dont il dispose lors du reste de la session parlementaire.

De plus, et même si la période sujette à analyse a été témoin d'une recomposition du paysage politique français, la culture binaire entre majorité d'un côté et opposition de l'autre, semble rester prédominante. Cette culture parlementaire du fait majoritaire, qui persiste même dans une assemblée sans majorité depuis 2022 n'apparaît pas cependant comme étant endémique aux commissions d'enquêtes parlementaires, et aux travaux de contrôle. Les débats actuels, sur le retour d'un mode d'élection des députés à la proportionnelle sont un bon indicateur de la culture politique subsistant dans les travées de l'Assemblée. La crainte d'une « archipelisation¹⁸⁰ » de l'hémicycle, avancée par certains partis politiques, alors même que l'Assemblée nationale sortie des urnes en 2024 est d'une étonnante représentativité, au regard du mode d'élection au scrutin majoritaire, démontre que la majorité des partis politiques n'ont pas tourné la page du fait majoritaire. Or, cette « archipelisation » du paysage politique français doit justement être l'occasion de retrouver une culture du compromis, ce qui favorisera les négociations entre les organes et le contrôle parlementaire¹⁸¹.

Le constat du constitutionnaliste Guy Carcassonne semble encore raisonner aujourd'hui. Il écrivait ainsi : « ce qui manque à l'Assemblée nationale, ce ne sont pas des pouvoirs, mais des députés pour les exercer¹⁸² ». Ainsi, les commissions d'enquête parlementaires, tout comme leur création via le droit de tirage, ne constituent pas une fin en

¹⁷⁹ P. MONGE, « les minorités parlementaires sous la Vème République » ? *Op. Cit.* p251.

¹⁸⁰ R. RICHARDOT, N. SEGAUNES, « Elections législatives : le débat sur le scrutin proportionnel fait son retour », *Le Monde*, 28 avril 2025.

¹⁸¹ G. TOULEMONDE, « Comment nos Parlements ont fait face à la crise sanitaire », *Dalloz Actualités*, 18 janvier 2021.

¹⁸² R. DOSIERE, « L'Argent caché de l'Élysée », Paris, Éditions du Seuil, 2014, p. II.

soi. Elles ne sont que des outils, à disposition des parlementaires, afin d'opérer les travaux de contrôle. Or les parlementaires, par tradition, voire par culture antiparlementaire instaurée par la Vème République¹⁸³ ne semblent pas vouloir exploiter le potentiel de ces organes de contrôle. Ainsi, et s'il est clair que le fonctionnement des commissions d'enquêtes parlementaires semble pouvoir être amélioré, ces changements juridiques n'auraient qu'un effet minime si les députés, venant de groupe majoritaire, minoritaires ou d'opposition, ne prennent pas conscience des pouvoirs importants octroyés aux commissions d'enquêtes parlementaires, ainsi que de l'utilité de les utiliser, pour exercer un contrôle effectif et opérer un rééquilibrage des pouvoirs entre le Gouvernement et le Parlement.

¹⁸³ C. RIGHETTI, « les commissions d'enquêtes parlementaires. Etude comparée des expériences américaine, française et italienne », Op. Cit. p. 560.

Conclusion

L'objet de ce mémoire de recherche était de se demander si le droit de tirage, en tant que mécanisme permettant aux groupes parlementaires d'opposition et minoritaires d'obtenir la création d'un organe d'enquête ad hoc, a permis une revalorisation de la fonction de contrôle du Parlement.

La première partie de ce mémoire a permis de revenir sur la mise en place de cet outil au sein de l'Assemblée nationale et du Sénat. Initié par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, le droit de tirage a ensuite été retranscrit dans les règlements des deux chambres. Le Sénat a démontré une culture du contrôle et du dialogue plus approfondie que l'Assemblée nationale en garantissant l'effectivité du mécanisme dès 2009, l'Assemblée nationale mettant elle, plusieurs années à s'aligner sur la pratique sénatoriale. Les parlementaires des deux chambres, et de tous les groupes politiques, se sont rapidement appropriés ce nouvel outil. Ouvrir aux parlementaires d'opposition l'accès à des prérogatives n'étant plus exercées par le Parlement en raison du fait majoritaire était l'objectif affiché par les concepteurs du droit de tirage. Cet objectif apparaît en partie atteint. D'abord, le droit de tirage a conduit à une impressionnante augmentation du nombre de travaux de contrôle. De plus, en accordant le poste de rapporteur au groupe parlementaire à l'origine de la demande création de l'organe de contrôle, les règlement des assemblées ont permis à l'opposition de se saisir de prérogatives jusqu'alors faiblement exploitées par le Parlement, telles que l'évaluation des politiques publiques, consacrée par la révision de 2008, ainsi que le contrôle de l'exécution budgétaire et de l'application des lois.

La deuxième partie de ce mémoire a permis de nuancer le constat réalisé dans la première partie via l'étude des effets concrets qu'a eu le droit de tirage sur le contrôle parlementaire. En effet, la règle de la majorité, qui n'est levée qu'à l'instant de la création de la commission, continue à s'appliquer lors de son déroulement. Il apparaît que la majorité parlementaire conserve un important pouvoir d'influence. Majoritaire dans ces commissions, tout comme dans l'hémicycle, elle empêche tout contrôle sanction de la part de l'opposition et ne laisse les recommandations d'enquête devenir du droit positif que dans des circonstances choisies. Les groupes minoritaires, qui par le droit de tirage ont acquis l'une de leur première reconnaissance institutionnelle, ne semblent être en mesure d'utiliser efficacement leur droit de tirage qu'au sein de la chambre haute, où ils incarnent alors une certaine idée de la culture sénatoriale du contrôle. Face à ce constat, l'opposition s'est forgé

un nouveau rôle : exercer une surveillance constante sur les activités gouvernementales. Le contrôle parlementaire issu du droit de tirage doit ainsi s'interpréter comme un contrôle constant, mais diffus et aux effets parfois faiblement perceptibles.

La troisième partie de ce mémoire a permis de contextualiser la mise en place du droit de tirage au sein de l'Assemblée nationale et du Sénat. Il a, ainsi, été démontré que le relatif échec de la mise en place du droit de tirage ne tient pas tant à ses limites intrinsèques, que dans le Parlement où il a pris place. Les commissions d'enquêtes parlementaires apparaissent, en effet, dotées d'un important dispositif juridique, particulièrement adapté aux travaux de contrôle. Cependant, l'organisation du travail parlementaire, ainsi que la dotation matérielle qui lui est dévolue constituent des freins importants à l'exercice du contrôle. L'aspect le plus saillant de ces difficultés exogènes reste, cependant, la vision qu'ont les parlementaires des travaux de contrôle. Délaissé, même dans l'opposition, au profit des travaux législatifs, le contrôle parlementaire semble être un agent étranger à la mission du parlementaire.

Au regard de la démonstration de ce mémoire, le droit de tirage, en levant le barrage de la création d'organe de contrôle au Parlement, est-il parvenu à revaloriser ses prérogatives de contrôle ? Les groupes parlementaires ont-ils fait un bon usage de cet outil ? Est-il suffisant pour palier au nécessaire déséquilibre institutionnel en période de fait majoritaire ?

Dans un article publié en 2018 sur l'évolution du contrôle parlementaire depuis la révision de 2008, Jean-Éric Gicquel reprenait le triptyque dégagé par Sieyès¹⁸⁴ en l'appliquant au contrôle parlementaire¹⁸⁵ : « *Qu'est-ce que le contrôle parlementaire ? Tout. Qu'a-t-il été jusqu'à présent dans l'ordre politique ? Rien. Que demande-t-il ? A y devenir quelque chose* ». La formule constitue une synthèse pertinente de la démonstration effectuée dans ce travail de recherche.

En effet, le contrôle parlementaire est le dénominateur commun de tous les régimes parlementaires. La Magna Carta signée en 1215 entre Jean sans peur et ses barons, en octroyant un droit de regard au Parlement quant à la levée des impôts, en est un exemple précurseur. S'il existe en théorie dans le régime de la Vème République, le fait majoritaire

¹⁸⁴ E-J, SIEYES, « Qu'est ce que le Tiers Etat ? », Paris, 1789

¹⁸⁵ J-E GICQUEL, « La révision du 23 juillet 2008 : une nouvelle ère pour le contrôle de l'action du gouvernement et de l'évaluation des politiques publiques ? ». *Op Cit.* p.845.

l'a rendu inexistant *de facto*. C'est dans cet état de fait que les constituants réactualisent le droit de tirage en 2008. Est-il devenu quelque chose ? Assurément. L'inflation du nombre de travaux de contrôle menés depuis cette période est l'un des grands succès de la réforme du droit de tirage. Le Constituant n'avait sans doute pas anticipé les bouleversements politiques des années 2010 et l'augmentation du nombre de groupes parlementaires¹⁸⁶. Ce facteur a décuplé l'effet du droit de tirage. Chaque session parlementaire est désormais marquée par près d'une dizaine de travaux d'enquête menés dans chaque chambre par des groupes étrangers au couple groupe majoritaire – gouvernement, endémique au fait majoritaire. L'exécutif apparaît comme constamment sujet à enquête par les parlementaires. Le constituant souhaitait responsabiliser l'opposition, en lui assignant comme rôle d'exercer ce contrôle parlementaire. L'utilisation désormais assidue de ce droit par les parlementaires semble, en tout état de cause, être source de responsabilisation du gouvernement, qui ne peut imaginer qu'un de ses faux pas ne fasse pas l'objet de la création d'une des nombreuses commissions instituées chaque année.

Cependant, le dispositif n'apparaît pas, en tant que tel, suffisant pour que le Parlement s'acquitte de sa prérogative de contrôle parlementaire en période de fait majoritaire. L'administration parlementaire apparaît, en premier lieu, mal dotée et son organisation mal adaptée pour s'acquitter de l'exercice des prérogatives de contrôle. L'inflation législative laisse en effet peu de place aux travaux de contrôle, qui bien que nombreux, apparaissent mal dotées individuellement. L'augmentation du nombre de commissions n'ayant pas été suivi, dans les mêmes proportions, d'une augmentation des moyens. Les parlementaires et agents sont donc incités à faire davantage, à moyens constants, ce qui relativise l'efficacité du contrôle. Surtout, l'une des démonstration de ce travail de recherche a été de souligner le fait que le droit de tirage ne fait que suspendre la règle de la majorité lors de la création de la commission d'enquête. Celle-ci y reste soumise tout au long de son déroulement, ce qui laisse une place prépondérante au groupe majoritaire. Celui-ci, en période de fait majoritaire, fait bloc avec son gouvernement et ne laisse au contrôle parlementaire que la médiatisation de ses travaux pour seule arme. Le constituant de 2008 entendait-il cependant aller au-delà de ce constat ? Il semble difficile de répondre par l'affirmative. Le fait majoritaire apparaît être une réalité indépassable dans le rapport du comité Balladur, tant que la double séquence électorale présidentielle-législatives est

¹⁸⁶ Même si l'octroi d'une reconnaissance institutionnelle et de droits spécifiques pour les groupes minoritaires ont sans doute leur part de responsabilité dans cette augmentation.

conservée. La révision était destinée à pallier un déséquilibre devenu trop important entre les institutions et non à opérer une révolution institutionnelle.

Ce fait majoritaire est cependant bouleversé par les élections législatives de 2022 et 2024. Les gouvernements ne sont désormais soutenus que par une minorité parlementaire. L'opposition ne gardant sa qualité qu'en raison de sa désunion. Faut-il constater un changement de pratique dans le contrôle parlementaire mené depuis cette séquence électorale ? Il semble que non. Celui-ci a plutôt gagné en politisation, chaque groupe parlementaire percevant dans son droit de tirage une occasion d'occuper l'espace médiatique et de mettre en avant l'un de ses thèmes de prédilection. Le fait que les parlementaires ne s'acquittent pas convenablement de leur mission de contrôle, alors même que la période apparaît comme étant la plus propice de la Vème république, révèle une facette jusqu'alors peu étudiée de ce régime : son manque de culture du contrôle parlementaire.

Le droit de tirage est souvent mal utilisé par les parlementaires. Son utilisation tardive au cours des sessions démontre, au choix, une préférence pour l'actualité plutôt que pour un contrôle approfondi ou qu'il occupe l'un des derniers rangs dans les priorités des groupes parlementaires. La culture sénatoriale du contrôle est, ici, à démarquer mais accentue davantage la différence avec la chambre basse. La première a profité d'un mode de scrutin favorisant le dialogue, ainsi que d'une absence de lien organique avec le gouvernement, pour construire une approche davantage transpartisane et dépolitisée du contrôle. Cependant, cette culture s'est construite sur le temps long. Il apparaît peu réaliste d'attendre de la part des députés qu'ils s'inspirent subitement de leurs homologues sénateurs. Ainsi, la restauration d'un contrôle parlementaire effectif doit davantage passer le changement de la culture parlementaire, plutôt que par la réforme de ses outils. La période semble y être propice. Les deux séquences électorales depuis 2022, ont montré la lassitude des Français pour le fait majoritaire. Celui-ci apparaît comme dépassé, il appartient désormais aux députés de s'en apercevoir. Car les outils de contrôle existent, il ne manque plus que des parlementaires pour les exercer.

Bibliographie

I. Ouvrages généraux

BALLADUR É., « Une Ve République plus démocratique », Comité de réflexion et de Proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Ve République, Paris, Fayard, La documentation française, 2008.

DOSIERE R, « L'argent caché de l'Elysée », Editions du Seuil, 2014, p. II.

DE SAINT SERNIN J., « Système majoritaire et bicamérisme sous la Ve République », Paris, Dalloz, coll. Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle, 2019, p. 606.

GICQUEL J, « La reparlementarisation : une perspective d'évolution ». Pouvoirs n°126, 2008, p. 53.

- « Essai sur la pratique de la Vè République », Paris, L.G.J.D, coll. Bibliothèque Constitutionnelle et de sciences politique, 1968, p.209.

KERLEO J.-F. (dir.), « Règlement de l'Assemblée nationale commenté », Paris, L.G.D.J., coll. Hors collection, 2022.

- « Chapitre VII : Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques », in KERLEO J.-F. (dir.), « Règlement de l'Assemblée nationale commenté », Paris, L.G.D.J., coll. Hors collection, 2022, pp. 300-308.

LAVROFF D G, « Le droit constitutionnel de la Ve République », 3e éd., Paris, Dalloz, coll. Logiques juridiques, 1999, p. 486.

LYON J, « Nouveaux Suppléments au Traité de droit politique, électoral et parlementaire d'Eugène Pierre tome 1, Fin de la Troisième République, (1924- 1945) », Assemblée Nationale, La Documentation Française, 1984.

MIRKINE-GUETZEVITCH B, « Les Constitutions européennes », tome 1, Paris, P.U.F., coll. Bibliothèque de la science politique, 1951, p. 13.

MOREL B, « Le Parlement, temple de la République », Passés composés, 2024, p. 117.

PIERRE E, « Traité de droit politique, électoral et parlementaire », 5^e éd, Paris, Imprimeur de la Chambre des députés, 1924, p.678.

POMPIDOU G, « Le nœud Gordien », Plon, 1974.

SIEYES E-J, « Qu'est-ce que le Tiers Etat ? », Paris, 1789.

TÜRK P, « Le contrôle parlementaire en France », Paris, L.G.D.J, coll. Systèmes, 2011, p.256.

VERPEAUX M, « Droit constitutionnel français », 2^{ème} édition, Paris, P.U.F, coll. Droit fondamental, 2015, pp. 256-266.

II. Manuels

AVRIL P, GICQUEL J, GICQUEL J-E, « Droit Parlementaire », 7^e éd, Paris, L.G.D.J, coll. Précis Domat, 2023.

BARTHELEMY J, « Précis de droit constitutionnel », Paris, Dalloz, coll. Petits Précis Dalloz, 1932, p. 334.

FOURMONT A, « L'opposition parlementaire en droit constitutionnel allemand et français », L.G.D.J., coll. Thèses, bibliothèque constitutionnelle et de science politique, 2019, pp 452-459.

TOULEMONDE G, « Le droit constitutionnel de la Ve République », 14e éd., Paris, L'Harmattan, coll. Logiques juridiques, 2020, pp. 149-164.

III. Thèses

BEGOUIN P, « Les commissions d'enquête parlementaire », Paris, Domat Montchrestien, coll. Thèse de droit, 1931, pp. 17-28.

BEN YOUNES S, « Le contrôle parlementaire de l'action du gouvernement », Thèse de Doctorat, Université Aix-Marseille, 2016, p. 260.

GEYNET-DUSSAUZE C, « L'obstruction parlementaire sous la Ve République : étude de droit constitutionnel », Bayonne, Institut francophone pour la Justice et la Démocratie, coll. Thèses, n° 192, 2020, p. 393.

RIGHETTI C, « Les commissions d'enquêtes parlementaires. Etude comparée des expériences américaine, française et italienne », Université de Toulon, Thèse soutenue le 16 décembre 2024.

IV. Articles, Contributions

AVRIL P, « L'introuvable contrôle parlementaire », L.P.A, n°140, 2009, p. 8.

A. Bloch, « Procès pour refus de comparaître devant une commission d'enquête parlementaire : « Cette infraction n'est pas au diapason des exigences conventionnelles », Dalloz Actualité, 27 novembre 2024.

BRUNEAU P, « Le contrôle du Parlement sur la gestion des entreprises publiques », R.D.P., vol.5, n°91, 1975, p. 1250.

CAMBY J-P, « La commission des finances : du contrôle à l'évaluation », R.F.F.P., n° 113, 2011, p. 45.

- « Article 51-2 », *in COGNAC G, LUCHAIRE F, PRETOT X (dir.), « La Constitution de la République française : analyses et commentaires », 3^e ed, Economica, 2008.* p. 1290.
- « La constitutionnalisation des commissions d'enquête parlementaire : une reconnaissance plus qu'une nouveauté », L.P.A, 2008, n°254, p. 95.

CARCASONNE, G, « Réhabiliter le Parlement », Pouvoirs n°49, p.37-45.

- Avec GUILLAUME M, « La Constitution », 16^e éd., Paris, Points, coll. Essais, 2022, p. 268.
- « La LOLF et le renouveau contrôle », RFFP, 2007, p. 77.

DELCAMP A., « Les relations inédites de la majorité présidentielle avec un Sénat d'opposition », Politeia, n° 23, 2013, pp. 297-300.

- « La perception du contrôle parlementaire. Comment le rendre plus attractif ? », Pouvoirs, n° 134, 2010, p. 112.

DEROSIER J.-P., « Droit parlementaire. Réflexions sur les possibilités de création d'une commission d'enquête parlementaire. L'exemple de la commission d'enquête sur les sondages de l'Élysée », R.F.D.C, 2011, n° 85, p. 178.

DE SAINT SERNIN J, « Système majoritaire et bicamérisme sous la Ve République », Paris, Dalloz, coll. Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle, 2019, p.606.

FARGEAUD B, « Auditions à huis clos au sein de l'Assemblée nationale : le Règlement et la pratique », JP Blog, 25 juin 2021.

GICQUEL J-E, « La révision du 23 juillet 2008 : une nouvelle ère pour le contrôle de l'action du gouvernement et de l'évaluation des politiques publiques ? ». R.F.D.C, n°116, décembre 2018, p. 846.

- « Chapitre IV : Commissions d'enquête », *in KERLEO J.-F. (dir.), « Règlement de l'assemblée nationale commenté », Paris, L.G.D.J., coll. Hors collection, 2022*, pp. 271-286.
- « Chapitre V : Rôle d'information des commissions permanentes ou spéciales », *in KERLEO J.-F. (dir.), « Règlement de l'Assemblée nationale commenté », Paris, L.G.D.J., coll. Hors collection, 2022*, pp. 286-294.
- « La révision du 23 juillet 2008 : une nouvelle ère pour le contrôle de l'action du gouvernement et de l'évaluation des politiques publiques ? » R.F.D.C, n°116, décembre 2018, P.U.F, pp. 837-851.

HERIN J.-L., « Les groupes minoritaires : un nouveau concept entre droit et politique », Pouvoirs, n° 146, 2013, p. 65.

KOSKAS M, « L’audition d’un ancien chef de l’Etat devant une commission d’enquête de l’Assemblée nationale, un renforcement de la responsabilité du Président de la République à relativiser ». JP Blog, 10 avril 2023.

LAUVAUX P, « Le contrôle, source du régime parlementaire, priorité du régime présidentiel », Pouvoirs, 2010/3, n°134, pp. 23-36.

LE DIVELLEC A. « Des effets du contrôle parlementaire », *Pouvoirs*, n° 134, 2010, p. 138.

MONGE P, « les groupes minoritaires de l’article 51-1 de la constitution : de l’artifice juridique à la réalité politique d’un contre-pouvoir ». R.F.D.C, vol. 3, n°103, 2015, p. 630.

THIERS E., « Le contrôle parlementaire et ses limites juridiques : un pouvoir presque sans Entraves », Pouvoirs, 2010/3, n° 134, pp. 75-79.

TOULEMONDE G, « Les groupes parlementaires, instruments essentiels mais fragiles du travail parlementaire », L.P.A, 2020, n°148, pp 9-15.

- « Comment nos Parlements ont faire face à la crise sanitaire », Dalloz Actualités, 18 janvier 2021.

VALLET E. « Les commissions d’enquête parlementaires sous la Cinquième République », R.F.D.C., vol. 2, n° 54, 2003, p. 273.

Décision du Conseil Constitutionnel

Décision n° 59-2 DC du 24 juin 1959.

Décision n°2004-493 DC, 26 février 2004, §3.

Décision n°2009-581 DC, 25 juin 2009, §55.

V. Documents parlementaires

A. Résolution Parlementaires

i. Assemblée Nationale

Résolution n°292 du 27 mai 2009 modifiant le Règlement de l’Assemblée nationale.

Résolution n°437 du 28 novembre 2014 modifiant le Règlement de l’Assemblée nationale.

Résolution n°281 du 4 juin 2019 modifiant le Règlement de l’Assemblée nationale.

ii. **Sénat**

Résolution n°85 du 2 juin 2009 tendant à modifier le Règlement du Sénat pour mettre en œuvre la révision constitutionnelle, conforter le pluralisme sénatorial et rénover les méthodes de travail du Sénat.

B. Commission d'enquête parlementaires

i. **Assemblée nationale**

Commission d'enquête sur l'utilisation des Fonds affectés à la formation professionnelle de l'Assemblée, rapport n°1241, le 18 mai 1994.

Commission d'enquête sur les mécanismes de financement des organisations syndicales d'employeurs et de salariés, rapport non publié, 2011.

Commission d'enquête relative aux modalités, au financement et à l'impact sur l'environnement du projet de rénovation du réseau express régional d'Île-de-France, rapport n°4458, le 7 mars 2012.

Commission d'enquête relative aux éventuels dysfonctionnements dans l'action du Gouvernement et des services de l'Etat, 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, rapport n°1408, le 8 octobre 2013.

Commission d'enquête relative aux coûts passés, présents et futurs de la filière nucléaire, à la durée d'exploitation des réacteurs et à divers aspects économiques et financiers de la production et de la commercialisation de l'électricité nucléaire, rapport n°2007, le 5 juin 2014.

Commission d'enquête sur les décisions de l'État en matière de politique industrielle, notamment dans les cas d'Alstom, d'Alcatel et de STX, rapport n°897, le 19 avril 2018.

Commission d'enquête chargée de tirer les enseignements de l'affaire Lactalis et d'étudier à cet effet les dysfonctionnements des systèmes de contrôle et d'information, de la production à la distribution, et l'effectivité des décisions publiques, rapport n°1179, le 19 juillet 2018.

Commission d'enquête chargée de faire la lumière sur les dysfonctionnements ayant conduit aux attaques commises à la préfecture de police de Paris le jeudi 3 octobre 2019, rapport n°3070, le 10 juin 2020.

Commission d'enquête sur l'évaluation des politiques publiques de santé environnementale, rapport n°3701, le 16 décembre 2020.

Commission d'enquête visant à établir les raisons de la perte de souveraineté et d'indépendance énergétique de la France, rapport n°1028, le 30 mars 2023.

Commission d'enquête sur les difficultés d'accès aux soins à l'hôpital public, interrompue par la dissolution du 9 juin 2024.

Commission d'enquête visant à établir les raisons de la très forte croissance de la dette française depuis l'élection présidentielle de 2017 et ses conséquences sur le pouvoir d'achat des Français, interrompue par la dissolution du 9 juin 2024.

ii. Sénat

Commission d'enquête sur la réalité du détournement du crédit d'impôt recherche de son objet et de ses incidences sur la situation de l'emploi et de la recherche dans notre pays, rapport non publié, 2015.

Commission d'enquête sur l'influence croissante des cabinets de conseil privés sur les politiques publiques, rapport n°578, le 16 mars 2022.

Commission d'enquête sur la concentration des médias en France, rapport n°593, le 29 mars 2022.

VI. Normes

Loi organique n° 95-1292 du 16 décembre 1995 prise pour l'application des dispositions de la loi constitutionnelle n° 95-880 du 4 août 1995 qui instituent une session parlementaire ordinaire unique.

Loi organique n°2013-906 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.

Loi organique n° 2014-125 du 14 février 2014 interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur.

Loi organique n°2017-1338 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique.

Loi n° 77-807, 19 juillet 1977, tendant à modifier l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, en vue de préciser les moyens d'action des commissions d'enquête et de contrôle.

Ordonnance n° 58-1100, 17 novembre 1958, relative au fonctionnement des assemblées parlementaires.

Décret n°90-82 du 22 janvier 1990 relatif à l'évaluation des politiques publiques.

Règlement de l'Assemblée nationale.

Règlement du Sénat.

VII. Articles de Presse

KAGNI M, « Cabinets de conseils privés : l'assemblée a adopté le texte après l'avoir largement remanié », La Chaine Parlementaire, le 2 février 2024.

RESCAN M « Affaire Benalla : la commission d'enquête implose ». Le Monde, 27 juillet 2018.

RICHARDOT R, SEGAUNES N, « Elections législatives : le débat sur le scrutin proportionnel fait son retour », Le Monde, 28 avril 2025.

LHOMEAU, J-Y « M. Mitterrand a demandé à la commission d'enquête sur les " avions renifleurs " de renoncer à entendre M. Giscard d'Estaing », Le Monde, 6 septembre 1984.

WIEDER T, « En Allemagne, la nouvelle loi électorale validée par la Cour constitutionnelle », Le monde, 31 juillet 2024.

ANNEXES

Annexe n°1 : Tableau recensant les utilisations du droit de tirage à l'Assemblée nationale pour créer une commission d'enquêtes.

Titre de la Commission	Date de Publication du Rapport	Parti à l'origine de la demande	Choix du poste rapporteur / président
XVIème Législature (2022-2024) Session 2023-2024			
Commission d'enquête sur les valeurs de la république dans l'enseignement supérieur	Dissolution	Horizons	La réunion constitutive de la commission n'a pas eu lieu.
Commission d'enquête visant à établir les raisons de la très forte croissance de la dette française depuis l'élection présidentielle de 2017 et ses conséquences sur le pouvoir d'achat des Français	Dissolution	LR	Président
Commission d'enquête relative à la politique française d'expérimentation nucléaire, à l'ensemble des conséquences de l'installation et des opérations du Centre d'expérimentation du Pacifique en Polynésie française, à la reconnaissance, à la prise en charge et à l'indemnisation des victimes des essais nucléaires français, ainsi qu'à la reconnaissance des dommages environnementaux et à leur réparation	Dissolution	GDR	Rapporteur
Commission d'enquête sur les difficultés d'accès aux soins à l'hôpital public	Dissolution	LIOT	Rapporteur
Commission d'enquête sur les manquements des politiques de protection de l'enfance	Dissolution	SOC	Rapporteur
Commission d'enquête visant à établir les raisons de la perte de souveraineté alimentaire de la France	Dissolution	RN	Rapporteur
Commission d'enquête sur le montage juridique et financier de l'A69	Dissolution	ECO	Rapporteur
Commission d'enquête sur l'attribution, le contenu et le contrôle des autorisations de services de télévision à caractère national sur la télévision numérique terrestre	Mai 2024	LFI	Rapporteur
Commission d'enquête sur la libéralisation du fret ferroviaire et ses conséquences pour l'avenir	Décembre 2023	GDR	Rapporteur
Commission d'enquête sur les causes de l'incapacité de la France à atteindre les objectifs des plans successifs de maîtrise des impacts des produits phytosanitaires sur la santé humaine et environnementale et notamment sur les conditions de l'exercice des missions des autorités publiques en charge de la sécurité sanitaire	Décembre 2023	Socialiste	Rapporteur
Commission d'enquête relative aux révélations des Uber Files : l'ubérisation, son lobbying et ses conséquences	Juillet 2023	LFI	Rapporteur
Commission d'enquête relative aux ingérences politiques, économiques et financières de puissances étrangères – États, organisations, entreprises, groupes d'intérêts, personnes privées – visant à influencer ou corrompre des relais d'opinion, des dirigeants ou des partis politiques français	Juin 2023	RN	Président

Commission d'enquête chargée de faire la lumière sur les dysfonctionnements au sein de l'administration pénitentiaire et de l'appareil judiciaire ayant conduit à l'assassinat d'un détenu le 2 mars 2022 à la maison centrale d'Arles	Mai 2023	LIOT	Président
Commission d'enquête visant à établir les raisons de la perte de souveraineté et d'indépendance énergétique de la France	30/03/2023	LR	Président
XVème Législature (2017-2022)			
Commission d'enquête sur la désindustrialisation	Janvier 2022	Socialiste	Rapporteur
Commission d'enquête sur les manquements et les dysfonctionnements de la politique pénitentiaire française	Janvier 2022	LR	Président
Commission d'enquête sur les éventuels dysfonctionnements de la justice et de la police dans l'affaire dite Sarah Halimi	Mars 2022	UDI	Président
Commission d'enquête sur les migrations, les déplacements de populations et les conditions de vie et d'accès au droit des migrants, réfugiés et apatrides en regard des engagements nationaux, européens et internationaux de la France	Novembre 2021	LIOT	Président
Commission d'enquête relative à la mainmise sur la ressource en eau par les intérêts privés et ses conséquences	Septembre 2021	LFI	Président
Commission d'enquête sur la lutte contre l'orpailage illégal en Guyane	Juillet 2022	GDR	Rapporteur
Commission d'enquête relative à l'état des lieux, la déontologie, les pratiques et les doctrines de maintien de l'ordre	Mars 2022	Socialiste	Rapporteur
Commission d'enquête pour mesurer et prévenir les effets de la crise du covid-19 sur les enfants et la jeunesse	Décembre 2020	GDR	Rapporteur
Commission d'enquête sur l'évaluation des politiques publiques de santé environnementale	Décembre 2020	Modem	Rapporteur
Commission d'enquête relative à la lutte contre les fraudes aux prestations sociales	Septembre 2020	LR	Président
Commission d'enquête sur les obstacles à l'indépendance du pouvoir judiciaire	Octobre 2020	LFI	Président
Commission d'enquête chargée d'évaluer les recherches, la prévention et les politiques publiques à mener contre la propagation des moustiques Aedes et des maladies vectorielles	Juillet 2020	Socialiste	Président
Commission d'enquête sur les attaques à la préfecture de police de Paris	Juillet 2020	LR	Président
Commission d'enquête sur l'utilisation du chlordécone et du paraquat	Novembre 2019	Socialiste	Président
Commission d'enquête sur la situation et les pratiques de la grande distribution et de ses groupements dans leurs relations commerciales	Septembre 2019	UDI	Président
Commission d'enquête sur l'inclusion des élèves handicapés dans l'école et l'université de la République, quatorze ans après la loi du 11 février 2005	Juillet 2019	GDR	Rapporteur
Commission d'enquête sur l'impact économique, industriel et environnemental des énergies renouvelables, sur la transparence des financements	Juillet 2019	LR	Président
Commission d'enquête sur les moyens des forces de sécurité	Juillet 2019	UDI	Rapporteur
Commission d'enquête sur la lutte contre les groupuscules d'extrême droite en France	Mai 2019	LFI	Président
Commission d'enquête sur l'alimentation industrielle	Aout 2018	LFI	Président
Commission d'enquête sur l'égal accès aux soins des Français	Juillet 2018	UDI	Rapporteur

Commission d'enquête chargée de tirer les enseignements de l'affaire Lactalis	Juillet 2018	Socialiste	Président
Commission d'enquête sur les maladies et pathologies professionnelles dans l'industrie (risques chimiques, psychosociaux ou physiques)	Juillet 2018	GDR	Rapporteur
Commission d'enquête sur la sûreté et la sécurité des installations nucléaires	Juin 2018	UDI	Président
Commission d'enquête sur les décisions de l'État en matière de politique industrielle, notamment dans les cas d'Alstom, d'Alcatel	Avril 2018	LR	Président
XIVème législature (2012-2017)			
Commission d'enquête sur la fibromyalgie	Décembre 2016	GDR	Rapporteur
Conditions d'abattage des animaux de boucherie dans les abattoirs français	Septembre 2016	RRDP	Président
Commission d'enquête relative aux moyens mis en œuvre par l'État pour lutter contre le terrorisme depuis le 7 janvier 2015	Juillet 2016	LR	Président
Commission d'enquête visant à évaluer les conséquences sur l'investissement public et les services publics de proximité de la baisse des dotations de l'État aux communes et aux EPCI	Rapport rejeté	GDR	Rapporteur
Surveillance des filières et des individus djihadistes	Juin 2015	LR	Président
Missions et modalités du maintien de l'ordre républicain dans un contexte de respect des libertés publiques et du droit de manifestation	Mai 2015	Ecolo	Président
Réduction du temps de travail	Décembre 2014	UDI	Président
Commission d'enquête sur l'affaire Cahuzac	Octobre 2013	UDI	Président
Commission d'enquête chargée d'étudier les difficultés du monde associatif dans la période de crise actuelle	Novembre 2014	GDR	Président
Commission d'enquête sur les conditions de la privatisation de la Société nationale maritime Corse Méditerranée	Décembre 2013	RDDP	Rapporteur
Commission d'enquête relative aux coûts passés, présents et futurs de la filière nucléaire, à la durée d'exploitation des réacteurs et à divers aspects économiques et financiers de la production et de la commercialisation de l'électricité nucléaire	Juin 2014	Ecologiste	Rapporteur
Commission d'enquête sur le fonctionnement des services de renseignement français dans le suivi et la surveillance des mouvements radicaux armés	Mai 2013	Ecologiste	Président
Commission d'enquête sur la situation de la sidérurgie et de la métallurgie françaises et européennes dans la crise économique et financière et sur les conditions de leur sauvegarde et de leur développement	Juillet 2013	GDR	Rapporteur
Commission d'enquête sur l'exil des forces vives de France	Octobre 2014	UMP	Président
XIIIème législature (2007-2012)			
Commission d'enquête relative aux modalités, au financement et à l'impact sur l'environnement du projet de rénovation du réseau express régional d'Île-de-France	Mars 2012	UMP	Rapporteur

Commission d'enquête sur les produits financiers à risque souscrits par les acteurs publics locaux	Décembre 2011	Socialiste	Président
Commission d'enquête sur les mécanismes de financement des organisations syndicales d'employeurs et de salariés	Rapport non adopté	Nouveau centre	Rapporteur
Commission d'enquête sur la situation de l'industrie ferroviaire française : production de matériels roulants "voyageurs" et fret	Juin 2011	GDR	Président
Commission d'enquête sur les mécanismes de spéculation affectant le fonctionnement des économies	Décembre 2010	Socialiste	Président
Commission d'enquête sur la manière dont a été programmée, expliquée et gérée la campagne de vaccination contre la grippe A (H1N1)	Juillet 2010	UDI - NC -	Président
Commission d'enquête sur les conditions de libération des infirmières et du médecin bulgares détenus en Libye et sur les récents accords franco-libyens	Janvier 2008	Socialiste	Président

Annexe n°2 : Tableau recensant les utilisations du droit de tirage au Sénat pour créer une commission d'enquête.

Titre de la Commission	Date de Publication du Rapport	Parti à l'origine de la demande	Choix du poste rapporteur / président
2023-2024			
Lutte contre les influences étrangères malveillantes. Pour une mobilisation de toute la Nation face à la néo-guerre froide	Juillet 2024	SER	Rapporteur
La paupérisation des copropriétés, mieux la connaître pour mieux la combattre	Juillet 2024	Communiste - Kanaky	Rapporteur
Éclairer l'avenir : l'électricité aux horizons 2035 et 2050	Juillet 2024	Union Centriste	Rapporteur
Commission d'enquête sur les moyens mobilisés et mobilisables par l'État pour assurer la prise en compte et le respect par le groupe TotalEnergies des obligations climatiques et des orientations de la politique étrangère de la France	Juin 2024	GEST	Rapporteur
Commission d'enquête sur l'impact du narcotrafic en France et les mesures à prendre pour y remédier	Mai 2024	LR	Rapporteur
2020-2023			
Commission d'enquête sur l'utilisation du réseau social TikTok, son exploitation des données, sa stratégie d'influence	Juillet 2023	Les indépendants	Rapporteur
Commission d'enquête sur la pénurie de médicaments et les choix de l'industrie pharmaceutique française	Juillet 2023	Communiste - Kanaky	Rapporteur
Rénovation énergétique des logements : relever le défi de l'accélération	Juillet 2023	GEST	Rapporteur
"La situation de l'hôpital et le système de santé en France"	Mars 2022	LR	Rapporteur
"Concentration des médias en France"	Mars 2022	SER	Rapporteur
L'influence croissante des cabinets de conseils privés sur les politiques publiques	Mars 2022	Communiste - Kanaky	Rapporteur
Commission d'enquête pour l'évaluation des politiques publiques face aux grandes pandémies à la lumière de la crise sanitaire de la covid-19 et de sa gestion	Décembre 2020	Présidence du Sénat	
Commission d'enquête sur le contrôle, la régulation et l'évolution des concessions autoroutières	Septembre 2020	UC	Rapporteur
Commission d'enquête sur les problèmes sanitaires et écologiques liés aux pollutions des sols qui ont accueilli des activités industrielles ou minières, et sur les politiques publiques et industrielles de réhabilitation de ces sols	Septembre 2020	SER	Rapporteur
2017-2020			
Commission d'enquête sur les réponses apportées par les autorités publiques au développement de la radicalisation islamiste et les moyens de la combattre	Juillet 2020	LR	Rapporteur
Commission d'enquête sur la souveraineté numérique	Octobre 2019	LR	Rapporteur

Commission d'enquête sur les mutations de la Haute fonction publique et leurs conséquences sur le fonctionnement des institutions de la République	Octobre 2019	Communiste-Kanaky	Rapporteur
Commission d'enquête sur l'organisation et les moyens des services de l'Etat pour faire face à l'évolution de la menace terroriste après la chute de l'Etat islamique	Juillet 2018	UC	Rapporteur
Commission d'enquête sur l'état des forces de sécurité intérieure	Juin 2018	LR	Rapporteur
2014-2017			
Commission d'enquête sur la réalité des mesures de compensation des atteintes à la biodiversité engagées sur des grands projets d'infrastructures, intégrant les mesures d'anticipation, les études préalables, les conditions de réalisation et leur suivi dans la durée	Avril 2017	Ecologiste	Rapporteur
Commission d'enquête sur les frontières européennes, le contrôle des flux des personnes et des marchandises en Europe et l'avenir de l'espace Schengen	Avril 2018	LR	Rapporteur
Commission d'enquête sur les chiffres du chômage en France et dans les pays de l'Union européenne, ainsi que sur l'impact des réformes mises en place par ces pays pour faire baisser le chômage - Rapport de Philippe DALLIER	Octobre 2016	LR	Rapporteur
Commission d'enquête sur le bilan et le contrôle de la création, de l'organisation, de l'activité et de la gestion des autorités administratives indépendantes	Novembre 2015	RDSE	Rapporteur
	Décembre 2015	ECO	Rapporteur
Commission d'enquête sur le fonctionnement du service public de l'éducation, sur la perte de repères républicains que révèle la vie dans les établissements scolaires et sur les difficultés rencontrées par les enseignants dans l'exercice de leur profession	01/07/2015	UMP	Rapporteur
Commission d'enquête sur la réalité du détournement du crédit d'impôt recherche de son objet et de ses incidences sur la situation de l'emploi et de la recherche dans notre pays	Rapport rejeté	Communiste - Kanaky	Rapporteur
Commission d'enquête sur l'organisation et les moyens de la lutte contre les réseaux djihadistes en France et en Europe	Avril 2015	UC-UDI	Président
2011-2014			
Commission d'enquête sur les modalités du montage juridique et financier et l'environnement du contrat retenu en fine pour la mise en œuvre de l'écotaxe poids lourds	Mai 2014	Socialiste	Rapporteur
Commission d'enquête sur le rôle des banques et des acteurs financiers dans l'évasion des capitaux	Octobre 2013	Communiste - Kanaky	Rapporteur
Commission d'enquête sur l'efficacité de la lutte contre le dopage	Juillet 2013	Socialiste	Rapporteur
Commission d'enquête sur l'influence des mouvements à caractère sectaire dans le domaine de la santé	Avril 2013	RDSE	Rapporteur
Commission d'enquête sur l'évasion des capitaux et des actifs hors de France et ses incidences fiscales	Juillet 2012	Communiste - Kanaky	Rapporteur

Commission d'enquête sur le coût réel de l'électricité afin d'en déterminer l'imputation aux différents agents économiques	Juillet 2012	Ecologiste	Rapporteur
2008-2011			
Commission d'enquête sur le rôle des firmes pharmaceutiques dans la gestion par le Gouvernement de la grippe A (H1N1)	Aout 2010	Communiste - Kanaky	Président

Annexe n°3 : Tableau recensant les utilisations du droit de tirage au Sénat pour créer une mission d'information.

Titre de la Commission	Date de Publication du Rapport	Parti à l'origine de la demande	Choix du poste rapporteur / président
2023-2024			
L'avenir de la santé périnatale et son organisation territoriale	Septembre 2024	RDSE	Rapporteur
Les complémentaires santé, mutuelles : l'impact sur le pouvoir d'achat des Français	Septembre 2024	RDPI	Rapporteur
Architectes des Bâtiments de France, périmètre et compétences	Septembre 2024	LIRT	Rapporteur
La Gestion durable de l'eau : l'urgence d'agir pour nos usages, nos territoires et notre environnement	Juillet 2023	SER	Rapporteur
Le développement d'une filière de biocarburants, carburants synthétiques durables et hydrogène vert	Juillet 2023	UC	Rapporteur
L'impact des décisions réglementaires et budgétaires de l'État sur l'équilibre financier des collectivités locales	Juin 2023	RDSE	Rapporteur
Le bâti scolaire à l'épreuve de la transition écologique	Juin 2023	RDPI	Rapporteur
2020-2023			
L'exploration, la protection et l'exploitation des fonds marins : quelle stratégie pour la France ?	Juin 2022	RDPI	Rapporteur
Excellence de la recherche et l'innovation, pénurie de champions industriels : cherchez l'erreur française	Juin 2022	Les indépendants	Rapporteur
La judiciarisation de la vie publique : une chance pour l'Etat de droit ? Une mise en question de la démocratie représentative ? Quelles conséquences sur la manière de produire des normes et leur hiérarchie ?	Mars 2022	UC	Rapporteur
Protéger et accompagner les individus en construisant la sécurité sociale écologique du XXIème siècle	Avril 2022	EST	Rapporteur
Comment redynamiser la culture citoyenne ?	Juin 2022	RDSE	Rapporteur
Les influences étatiques extra-européennes dans le monde universitaire et académique français et leurs incidences	Février 2022	RDPI	Rapporteur
L'enseignement agricole, outil indispensable au cœur des enjeux de nos filières agricoles	Septembre 2021	RDSE	Rapporteur
La méthanisation dans le mix énergétique : enjeux et impacts	Septembre 2021	GEST	Rapporteur
La politique en faveur de l'égalité des chances et l'émancipation de la jeunesse	Septembre 2021	SER	Rapporteur
L'ubérisation de la société : quel impact des plateformes numériques sur les métiers et l'emploi ?	Septembre 2021	CRCE	Rapporteur
Le harcèlement scolaire et le cyberharcèlement	Septembre 2021	Les Indep	Rapporteur
L'évolution de la lutte contre la précarisation et la paupérisation d'une partie des Français	Septembre 2021	LR	Rapporteur
Les conditions de la vie étudiante	Juillet 2021	UC	Rapporteur

2017-2020				
Traffic de stupéfiant en provenance de Guyane	Septembre 2020	LaRem	Rapporteur	
Fonctionnement et organisation des fédérations sportives	Septembre 2020	Les indé	Rapporteur	
Lutte contre l'illectronisme et inclusion numérique	Septembre 2020	RDSE	Rapporteur	
Quel rôle, quelle place, quelles compétences des départements dans les régions fusionnées, aujourd'hui et demain	Septembre 2020	CRCE	Rapporteur	
Sous-utilisation chronique des fonds européens en France	Octobre 2019	Les indépendants	Rapporteur	
Transports aériens et aménagement des territoires	Octobre 2019	RDSE	Rapporteur	
Gratuité des transports collectifs : fausse bonne idée ou révolution écologique et sociale des mobilités	Septembre 2019	CRCE	Rapporteur	
Enjeux de la filière sidérurgique dans la France du XXIème siècle	Juillet 2019	UC	Rapporteur	
Gestion des risques climatiques et l'évolution de nos régimes d'indemnisation	Janvier 2020	SER	Rapporteur	
Pénurie des médicaments et des vaccins	Septembre 2018	Les Indépendants	Rapporteur	
Développement de l'herboristerie et des plantes médicinales, des filières et métiers d'avenir	Septembre 2018	RDSE	Rapporteur	
Réinsertion des mineurs enfermés	Juillet 2018	LaRem	Rapporteur	
Alstom et la stratégie industrielle du pays	Juin 2018	SER	Rapporteur	
2014-2017				
Situation de la psychiatrie des mineurs en France	Avril 2017	RDSE	Rapporteur	
Démocratie représentative, comment décider avec efficacité et légitimité en France en 2017	Mai 2017	UDI-UC	Rapporteur	
Inventaire et devenir des matériaux et composants des téléphones mobiles	Septembre 2016	Ecolo	Rapporteur	
Intérêt et les formes possibles de mise en place d'une revenu de base en France	Octobre 2016	SER	Rapporteur	
Position de la France au regard de l'accord de 2016 avec la Turquie	Octobre 2016	CRCE	Rapporteur	
Organisation, place et financement de l'Islam en France et de ses lieux de cultes	Juillet 2016	UDI-UC	Rapporteur	
2011-2014				
La réalité de l'impact sur l'emploi des exonérations de cotisations sociales accordées aux entreprises	Juillet 2014	CRC	Rapporteur	
Accès aux documents administratifs et aux données publiques	Juillet 2014	Ecolo	Rapporteur	
Nouveau rôle et nouvelle stratégie de l'UE dans la gouvernance mondiale de l'Internet	Juillet 2014	UDI-UC		
Sport professionnel et collectivités territoriales	Juillet 2014	RDSE	Rapporteur	
Action extérieure de la France en matière de recherche et de développement	Octobre 2013	Ecolo	Rapporteur	

L'avenir de l'organisation décentralisée de la République	Octobre 2013	UMP	Présidence
Filière viande en France et en Europe	Juillet 2013	UDI	Rapporteur
Fonctionnement, méthodologie et crédibilité des agences de notation	Juin 2012	UCR	Rapporteur
Pesticides et leur impact sur la santé et l'environnement	Octobre 2012	SOC	Rapporteur
Dispositifs médicaux et interventions à visées esthétiques	Juin 2012	UMP	Présidence
Conséquences de la suppression de la taxe professionnelle	Juin 2012	RDSE	Présidence
Révision générale des politiques publiques	Juin 2012	SOC	Présidence
2008-2011			
Organisation territoriale du système scolaire et évaluation des expérimentations locales en matière d'éducation	Mai 2011	UMP	Rapporteur
Désindustrialisation des territoires	Avril 2011	SOC	Présidence
Traitement des déchets	Janvier 2011	UC	Rapporteur

TABLE DES MATIERES

AVERTISSEMENT	2
RESUME.....	3
REMERCIEMENTS.....	4
LISTE DES ACRONYMES	5
INTRODUCTION	8
PLAN	23
PARTIE 1 : LE DROIT DE TIRAGE, UNE REFORME NECESSAIRE POUR RENOVER LES DROITS DU PARLEMENT.....	24
Chapitre 1 : Le droit de tirage, un outil novateur pourtant rapidement adopté par les parlementaires	24
Section 1 : Le droit de tirage, reflet de la nouvelle architecture du contrôle parlementaire	24
A : la Révision de 2008 : acte fondateur d'un nouveau contrôle parlementaire au profit de l'opposition.	25
B : La transcription du droit de tirage, presque similaire dans le règlement de l'Assemblée nationale et du Sénat malgré une période d'adaptation	27
Section 2 : Le droit de tirage, une réussite quantitative aux aspects différents entre l'Assemblée nationale et le Sénat.....	30
A : La commission d'enquête, outil plébiscité par les députés à la recherche d'exposition médiatique	30
B : La préférence sénatoriale pour des organes souples, reflet d'une culture du contrôle plus approfondie	32
Chapitre 2 : Le droit de tirage, clé d'accès pour les groupes d'opposition à l'ensemble des prérogatives de contrôle et d'évaluation du Parlement.....	35
Section 1 : Les commissions d'enquête : outils d'influence utilisés par les groupes parlementaires pour réagir à l'actualité.....	36
A : Un outil d'influence désormais indispensable pour les groupes parlementaires	36
B : Les commissions d'enquête parlementaires, outils de réaction à l'actualité	38
Section 2 : La conquête des prérogatives parlementaires de contrôle et d'évaluation par les groupes d'oppositions.....	40
A : Le droit de tirage, outil d'actualisation de l'évaluation des politiques publiques	40
B : Les commissions d'enquête, leviers de contrôle de l'application des lois et de l'exécution budgétaire	43
PARTIE 2 : LE DROIT DE TIRAGE, UNE PORTEE LIMITEE POUR UN BILAN A NUANCER ?	47

Chapitre 1 : Les effets du droit de tirage : l'idée d'une surveillance générale plutôt que d'une sanction directe.	47
Section 1 : L'illusion d'un contrôle parlementaire renforcé par la réforme de 2008	48
A : Le contrôle parlementaire sans sanction : une limite structurelle	48
B : Les recommandations issues des rapports des commissions d'enquête, une portée à relativiser.....	50
Section 2 : Un contrôle nécessairement politique, mené par une opposition vigie de l'action gouvernementale	52
A : Un contrôle éminemment politique, mené par le rapporteur	52
B : Un contrôle information plutôt qu'un contrôle sanction : l'idée de surveillance générale du gouvernement.....	54
Chapitre 2 : L'opposition parlementaire, un acteur parmi d'autres dans le fonctionnement des commissions d'enquête.....	56
Section 1 : La règle de la majorité, principe directeur du fonctionnement des commissions d'enquête	56
A : Le principe de la représentation proportionnelle des commissions d'enquête, frein à la conduite des travaux par l'opposition	57
B : La captation par la majorité des outils de contrôle, source d'une relativisation de la spécificité du droit de tirage.	59
Section 2 : Entre loyauté gouvernementale et contrôle parlementaire : l'ambivalence des groupes minoritaires	61
PARTIE 3 : LE DROIT DE TIRAGE, UNE REFORME MORT-NEE DANS UN PARLEMENT INADAPTE AU CONTROLE PARLEMENTAIRE.	65
Chapitre 1 : Le manque structurel de moyens institutionnels pour opérer un contrôle parlementaire tel qu'envisagé via le droit de tirage.....	65
Section 1 : Les commissions d'enquête, un format juridique adapté mais mal doté	65
A : L'adéquation des outils juridiques à disposition des parlementaires pour mener leurs travaux d'enquête.	66
B : Une administration parlementaire en décalage avec les ambitions du contrôle	68
Section 2 : Le droit de tirage, empêché par des coutumes parlementaires inopportunnes	70
A : La regrettable impossibilité de création de commissions bicamérales : obstacle à la pleine réalisation de ces organes de contrôle ?	70
B : Pallier le manque de moyens internes par l'assistance extérieure : une pratique trop peu développée.....	72
Chapitre 2 : Le manque de volonté politique d'opérer un contrôle parlementaire pourtant nécessaire	74
Section 1 : Entre fragmentation politique et rigidité fonctionnelle : des parlementaires empêchés ?	74
A : La multiplication du nombre de groupes parlementaires : source de la complexification des missions de contrôle ?.....	75
B : Une séparation stricte entre les activités législatives et de contrôle nuisible à l'efficacité du droit de tirage.....	77
Section 2 : Le faible intérêt des parlementaires pour le contrôle, reflet de la spécificité de la culture parlementaire française	79
A : Une mauvaise utilisation du droit de tirage : reflet du faible intérêt des parlementaires pour les activités de contrôle	79
B : L'utilisation du droit de tirage, tributaire de la culture politique française	82

CONCLUSION.....	85
BIBLIOGRAPHIE.....	89
ANNEXES.....	96
TABLE DES MATIERES	106