



**HAL**  
open science

## L'exercice du contrôle parlementaire durant la crise sanitaire de la Covid-19

Chloë Geynet-Dussauze

► **To cite this version:**

Chloë Geynet-Dussauze. L'exercice du contrôle parlementaire durant la crise sanitaire de la Covid-19. XIIIe journée de l'UMR DICE Justice, contrôle et responsabilité de la décision publique : leçons de la crise sanitaire, Feb 2021, Aix-en-Provence, France. hal-03746339

**HAL Id: hal-03746339**

**<https://hal.science/hal-03746339v1>**

Submitted on 5 Aug 2022

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

## L'EXERCICE DU CONTROLE PARLEMENTAIRE DURANT LA CRISE SANITAIRE DE LA COVID-19

*Chloë GEYNET-DUSSAUZE*

*Docteur en droit public qualifié aux fonctions de Maître de conférences  
Aix-Marseille Université, CNRS, DICE, ILF-GERJC, Aix-en-Provence, France*

En 2020, l'apparition d'un nouveau coronavirus a mis à l'épreuve l'équilibre institutionnel des démocraties parlementaires. Partout, face à l'urgence de la situation, les chambres parlementaires se sont rapidement dessaisies de leur capacité de décision au profit des exécutifs. Cet abandon a mené à une centralisation politique des principales compétences de gestion de la crise sanitaire en faveur des gouvernements<sup>1</sup>.

Face à l'ampleur de la crise sanitaire, la plupart des États choisissent, dans un premier temps, de consacrer une législation d'exception<sup>2</sup>. Si certains – comme l'Italie ou l'Espagne – déclarent un « état d'urgence » ou un « état d'alerte » déjà prévu par leur arsenal normatif, d'autres estiment plus pertinent de consacrer un nouvel état d'exception. Au Royaume-Uni, par exemple, alors que le Parlement de Westminster aurait pu recourir à deux textes existants (le Public Health (Control of Disease) Act de 1984 et le Civil Contingencies Act de 2004), celui-ci a cependant préféré fixer un nouveau cadre juridique, en adoptant le Coronavirus Act, qui permet au Gouvernement de prendre l'ensemble des mesures nécessaires à la gestion de la crise sanitaire. En France, alors que les premières mesures pour lutter contre la pandémie sont fondées sur le Code de la santé publique, le Gouvernement souhaite rapidement instaurer un nouvel état d'exception, « l'état d'urgence sanitaire », afin de répondre « aux crises d'une gravité et d'une ampleur exceptionnelles »<sup>3</sup>. Consacré par la loi du 23 mars 2020<sup>4</sup>, ce nouveau régime d'exception s'inspire de celui de l'état d'urgence reconnu par la loi du 3 avril 1955, jugé non pertinent en l'espèce<sup>5</sup>. L'exposé des motifs du projet de loi d'urgence précise que l'objectif est alors « de développer les moyens à la disposition des autorités exécutives pour faire face à l'urgence ». Ce dispositif confère une réelle prévalence aux décisions gouvernementales. Une fois dotés de tels pouvoirs, les exécutifs multiplient, dans un second temps, les recours à la législation déléguée. Tandis que les gouvernements espagnol et italien usent des décrets-lois, le Gouvernement français a fortement recours aux ordonnances, pas

---

<sup>1</sup> Voir en ce sens : A. FOURMONT, B. RIDARD, « Le contrôle parlementaire dans la crise sanitaire », *Questions d'Europe*, n° 558, 11 mai 2020.

<sup>2</sup> Voir notamment en ce sens : E. BOTTINI, C. SEVERINO, « La réaction juridique italienne face à la crise sanitaire du Covid-19 », en ligne [<https://www.youtube.com/watch?v=d4z9i0zcmdA>] ; A. TORRES GUTIERREZ, « De la nécessité de procéder à une profonde révision des Règlements du Congrès des députés et du Sénat », in E. CARTIER, B. RIDARD, G. TOULEMONDE, *L'impact de la crise sanitaire sur le fonctionnement des Parlements en Europe*, Fondation Robert Schuman, 2020, p. 41-49 ; Dir. S. MUNOZ MACHADO, « Coronavirus... y otros problemas », *El Cronista*, mars – avril 2020, n° 86-87, 139 p.

<sup>3</sup> Exposé des motifs du projet de loi d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19.

<sup>4</sup> Loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19 (1), *JORF* n° 0072 du 24 mars 2020, texte n° 2.

<sup>5</sup> Cette appréciation a pu faire l'objet de critiques, voir not. en ce sens : P. CASSIA, « L'état d'urgence sanitaire : remède, placebo ou venin juridique ? », *Blog Mediapart*, 24 mars 2020 ; S. RENARD, « L'état d'urgence sanitaire : droit d'exception et exceptions au droit », *RDS*, 2020, n° 95, p. 372-378. La mise en œuvre de l'article 16 de la Constitution avait également été envisagée, voir en ce sens : O. BEAUD, « La surprenante invocation de l'article 16 dans le débat sur le report du second tour des élections municipales », *Blog Jus Politicum*, 23 mars 2020.

moins de 62 ordonnances liées à la gestion de l'épidémie ayant été adoptées entre les mois de mars et de juin 2020<sup>6</sup>.

D'emblée, l'activité législative du Parlement français est donc volontairement limitée pour laisser la main à l'exécutif, les deux chambres se montrant d'ailleurs conciliantes durant la procédure législative (pourtant extrêmement rapide<sup>7</sup>), afin qu'aboutissent les initiatives gouvernementales. Par la suite, malgré un regain du débat parlementaire (en particulier au Sénat<sup>8</sup>) et une reprise de l'activité législative « classique »<sup>9</sup>, le Parlement paraît, aujourd'hui encore, très effacé derrière l'organe exécutif. Ce sentiment n'est, certes, pas nouveau : le Parlement serait « l'homme malade de la V<sup>e</sup> République »<sup>10</sup>, le « vassal obéissant d'un exécutif dominant et surpuissant »<sup>11</sup>. Si l'association des outils du parlementarisme rationalisé au fait majoritaire conduit, en effet, à un déséquilibre institutionnel en faveur de l'exécutif, la crise sanitaire actuelle paraît néanmoins exacerber ce dernier. La logique « négative »<sup>12</sup> du parlementarisme ne conférant qu'une influence négative aux assemblées semble se déployer avec vigueur durant la pandémie. Nombre d'observateurs constatent ainsi un « auto-sabotage »<sup>13</sup> du Parlement, une « atrophie parlementaire »<sup>14</sup> et une « mise en sommeil des assemblées »<sup>15</sup>, dont l'état de santé serait désormais « alarmant »<sup>16</sup>.

---

<sup>6</sup> Information disponible en ligne [<https://www.vie-publique.fr/dossier/273985-les-ordonnances-covid-19-mars-juin-2020-dossier>].

<sup>7</sup> Le projet de loi d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19 a été déposé le 18 mars 2020 au Sénat et a été adopté en Commission mixte paritaire le 22 mars 2020. La navette parlementaire a donc été effectuée en seulement cinq jours et la loi n'a pas été déférée au Conseil constitutionnel, afin de ne pas retarder sa publication au Journal Officiel. Ensuite, la loi organique (Loi organique n° 2020-365 du 30 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 [1], *JORF* n° 0078 du 30 mars 2020) a été adoptée en violation de l'article 46 de la Constitution qui imposait le respect minimal d'un délai de quinze jours entre le dépôt du texte et l'ouverture de sa discussion au sein de la première assemblée saisie. Par la suite, le Conseil constitutionnel a refusé de sanctionner l'irrespect de ce délai, affirmant que, « compte tenu des circonstances particulières de l'espèce, il n'y [avait] pas lieu de juger que cette loi organique [avait] été adoptée en violation des règles de procédure prévues à l'article 46 de la Constitution » (CC, déc. n° 2020-799 DC, *Loi organique d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19*, *JORF* n° 0078, 31 mars 2020, texte n° 5, cons. 3). En outre, le premier budget rectificatif (Loi n° 2020-289 du 23 mars 2020 de finances rectificative pour 2020 [1], *JORF* n° 0072, 24 mars 2020, texte n° 1) a, quant à lui, été adopté en une journée à l'Assemblée nationale, le lendemain de sa présentation en Conseil des ministres.

<sup>8</sup> À titre d'exemple, la loi organisant la sortie de l'état d'urgence sanitaire (Loi n° 2020-856 du 9 juillet 2020 organisant la sortie de l'état d'urgence sanitaire [1], *JORF* n° 0169, 10 juillet 2020, texte n° 1) a fait l'objet d'un désaccord en Commission mixte paritaire et le Sénat a rejeté le texte en nouvelle lecture par l'adoption d'une question préalable le 2 juillet 2020. Plus récemment, il en fut également de même à propos de la prorogation de l'état d'urgence sanitaire discutée durant les mois de janvier et février 2021 (Projet de loi autorisant la prorogation de l'état d'urgence sanitaire et reportant la date de caducité des régimes institués pour faire face à la crise sanitaire).

<sup>9</sup> Ce terme vise ici l'activité législative relative à des textes étrangers à l'état d'urgence sanitaire.

<sup>10</sup> M. AMELLER, G. BERGOUIGNOUS, *L'Assemblée nationale*, Paris, P.U.F., coll. Que sais-je ?, 2<sup>e</sup> éd., 2000, p. 124.

<sup>11</sup> X. VANDENDRIESSCHE, « Le Parlement entre déclin et modernité », *Pouvoirs*, 2001, n° 99, p. 59.

<sup>12</sup> A. LE DIVELLEC, « Vers la fin du "parlementarisme négatif" à la française ? », *Jus Politicum*, 2011, n° 6.

<sup>13</sup> T. MULIER, « La crise du Covid-19, reflet des anomalies du fonctionnement de la V<sup>e</sup> République », *Blog Jus Politicum*, 11 juin 2020.

<sup>14</sup> T. MULIER, *ibid.*

<sup>15</sup> J.-P. DEROSIER, G. TOULEMONDE, « Le Parlement français et la pandémie : un Parlement sous assistance respiratoire », in E. CARTIER, B. RIDARD, G. TOULEMONDE, *L'impact de la crise sanitaire sur le fonctionnement des Parlements en Europe*, Fondation Robert Schuman, 2020, p. 51-59.

<sup>16</sup> J.-P. DEROSIER, G. TOULEMONDE, *ibid.*

Dès lors, comme ont pu le mettre en évidence Priscilla Jensel-Monge et Audrey de Montis<sup>17</sup>, pour compenser la centralisation des compétences de gestion de la crise sanitaire à leur détriment, les parlementaires français souhaitent investir leur mission de contrôle<sup>18</sup>. Ils y ont d'ailleurs été fortement encouragés par le Premier ministre d'alors, Édouard Philippe, qui avait évoqué le caractère « indispensable » du contrôle « dans une démocratie », indiquant que « le Gouvernement en [avait] aussi besoin »<sup>19</sup>. En période de crise, le contrôle parlementaire apparaît, en effet, essentiel, dans la mesure où la gestion de la pandémie conduit à conférer des marges de manœuvre poussées à l'exécutif<sup>20</sup> : le Premier ministre est notamment doté d'importants pouvoirs de police et le Gouvernement est autorisé à porter atteinte à la liberté d'aller et de venir, à la liberté d'entreprendre ou à la liberté de réunion. Par essence et dans ses manifestations, ce nouveau régime d'exception porte atteinte à plusieurs libertés fondamentales. Si l'activité de contrôle du Parlement est déterminante pour la démocratie et pour le jeu institutionnel, son exercice était cependant loin d'être garanti. Dans des conditions sanitaires strictes, au sein d'un pays parfois entièrement confiné, les députés et les sénateurs ont dû adapter leur méthode de fonctionnement et déployer leurs prérogatives de contrôle dans un cadre inédit<sup>21</sup>. Outre l'application des précautions sanitaires classiques<sup>22</sup>, le nombre de parlementaires présents a été – parfois drastiquement – réduit et ces derniers ont été contraints de privilégier une dématérialisation de leur travail. Le rôle des Présidents des Chambres a, par ailleurs, été déterminant pour garantir la continuité institutionnelle et les réunions du Bureau ainsi que de la Conférences des Présidents ont permis une adaptation souple et constante des règles internes, au gré de l'amélioration de la situation sanitaire du pays et des mesures de confinement/déconfinement.

Malgré les difficultés pratiques rencontrées du premier confinement à aujourd'hui<sup>23</sup>, les parlementaires Français s'investissent pleinement dans leur mission de contrôle de l'action gouvernementale. À l'inverse de nombreux autres Parlements étrangers, l'Assemblée nationale et le Sénat n'ont pas souhaité ajourner leurs séances et ont su mobiliser les moyens de contrôle nécessaires, adaptés aux circonstances du moment (I). Néanmoins, parce que cette période met en lumière les travers les plus marqués de la V<sup>e</sup> République, elle fait aussi état de tentatives de limitations croissantes de l'exercice de la mission de contrôle des parlementaires par l'exécutif et le juge constitutionnel (II). Si les embuches sont nombreuses, leur absence d'incidence concrète sur le travail parlementaire démontre les spécificités de la fonction de

---

<sup>17</sup> P. JENSEL-MONGE, A. DE MONTIS, « La lutte contre la crise sanitaire provoquée par la Covid-19 : un repositionnement stratégique du Parlement au sein des institutions », *Confluences des droits*, Juillet 2020, 14p.

<sup>18</sup> En énonçant, depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, que « Le Parlement vote la loi. Il contrôle l'action du Gouvernement. Il évalue les politiques publiques », l'article 24 de la Constitution française établit notamment une distinction entre législation et contrôle. Si cette dernière n'est pas aussi claire qu'elle en a l'air (voir not. en ce sens : P. AVRIL, « Le Parlement législateur », *RFSP*, 1981, n° 1, p. 15-31), elle sera ici mobilisée pour ses vertus pédagogiques permettant de distinguer les deux fonctions « classiques » du Parlement.

<sup>19</sup> É. PHILIPPE, *JO Sénat, Débats*, séance du 19 mars 2020, p. 2488.

<sup>20</sup> S. WASERMAN, in Rapport du groupe de travail chargé d'anticiper le mode de fonctionnement des travaux parlementaires en période de crise, *Doc. AN*, Novembre 2020, p. 12.

<sup>21</sup> Dans la précipitation, à la suite de l'annonce du confinement, l'administration des Chambres a demandé à ses fonctionnaires d'emporter leur tour d'ordinateur, rien n'ayant été prévu pour qu'ils puissent travailler depuis leur domicile (P. JANUEL, « Chronique d'un Parlement confiné », *L'Hémicycle*, 6 janvier 2020). La désorganisation collective a donc rapidement dû céder le pas à une organisation précise à distance.

<sup>22</sup> Port du masque, application des distances de sécurité sanitaire, désinfection des salles, etc.

<sup>23</sup> Le premier confinement a été annoncé le 16 mars 2020 et le présent article est rédigé durant le mois de janvier 2021.

contrôle, qui se déploie toujours « dans un large espace de liberté »<sup>24</sup>, tout en illustrant la capacité de résilience du Parlement Français.

## I. L'ADAPTATION CONSTANTE DU CONTROLE PARLEMENTAIRE

Face à l'incertitude et aux difficultés pratiques liées à la situation sanitaire, les parlementaires décident de déployer progressivement leurs prérogatives de contrôle de l'action gouvernementale, en deux phases. Alors que la première étape consiste à mobiliser immédiatement les moyens traditionnels du contrôle parlementaire (A), la seconde tend à user de moyens exceptionnels, une fois le recul nécessaire obtenu (B).

### A. LE RECOURS IMMEDIAT AUX MOYENS TRADITIONNELS DE CONTROLE PARLEMENTAIRE

Dès l'annonce du premier confinement, les questions au Gouvernement apparaissent comme le premier moyen de contrôle de l'action gouvernementale et, ainsi, le premier outil de maintien de la continuité institutionnelle<sup>25</sup>. Si le format des questions orales au Gouvernement fait généralement l'objet de critiques, dans la mesure où il s'apparente davantage à un spectacle plutôt qu'à un contrôle de fond de la politique gouvernementale, celui-ci s'est renouvelé et a su perdurer au plus fort de la crise.

Durant les premières semaines du confinement, les séances de questions au Gouvernement sont adaptées aux circonstances du moment : elles se déroulent en comité restreint<sup>26</sup>, avec un nombre limité de questions. À l'Assemblée nationale, lors de la première séance, les groupes disposent de deux questions chacun et une question est attribuée aux députés non-inscrits et, dès le 20 mars, cette attribution est légèrement modifiée, au profit de quatre questions pour les deux groupes les plus importants et de deux pour chacun des huit autres groupes. Au Sénat, après que, lors de la première séance, une question a été attribuée à chaque groupe, cette organisation est faiblement modifiée pour la séance du 25 mars, sous la forme d'une séquence de 10 questions, à raison d'une question par groupe politique plus une seconde question pour les trois groupes les plus importants en effectif, auxquelles s'ajoute une question dévolue à la RASNAG<sup>27</sup> toutes les quatre séances. Un délai raisonnable de transmission au Gouvernement, par les groupes, des noms des sénateurs et des députés posant la question, des ministres interrogés et, exceptionnellement, du thème de la question, est aménagé pour que les ministres puissent organiser leur présence et « apporter la réponse la plus complète »<sup>28</sup> à la question posée<sup>29</sup>. Cette volonté d'assurer au Gouvernement les meilleures conditions possibles de réponse témoigne de la volonté des parlementaires d'effectuer un véritable contrôle de

---

<sup>24</sup> É. THIERS, « Le contrôle parlementaire et ses limites juridiques : un pouvoir presque sans entraves », *Pouvoirs*, 2010, n° 134, p. 72.

<sup>25</sup> Comme l'a souligné le Président du Sénat, Gérard Larcher, « cette séquence est une obligation constitutionnelle, je le rappelle, à peine de nullité des textes votés dans la semaine » (Rapport d'activité, *Doc. Sénat*, 2020, p. 31).

<sup>26</sup> Lors de sa réunion du 19 mars 2020, la Conférence des Présidents du Sénat a, dès lors, précisé que les séances de questions d'actualité au Gouvernement n'entraient pas « dans le champ de l'article 23 bis du Règlement relatif à la présence des sénateurs », ce dernier prévoyant des sanctions disciplinaires à l'encontre des sénateurs absentéistes.

<sup>27</sup> Il s'agit de la Réunion administrative des sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe, qui correspond à un regroupement des sénateurs non-inscrits.

<sup>28</sup> Rapport d'activité, *Doc. Sénat, op. cit.*, p. 33.

<sup>29</sup> Il s'agissait d'une avancée du délai limite la veille de la séance à 18 heures.

l'action gouvernementale et d'ainsi s'éloigner du pur exercice de communication politique auprès de l'opinion qui caractérise généralement cet exercice<sup>30</sup>.

Par ailleurs, si, dans les deux Chambres, la présence des parlementaires est fortement réduite, seule l'Assemblée nationale décide, le 31 mars, de n'autoriser la présence que d'un seul député par groupe, empêchant ainsi les auteurs des questions au Gouvernement d'être présents dans l'hémicycle. À l'inverse, le Sénat prévoit d'inclure, outre le président du groupe ou son représentant, l'auteur de la question. L'absence des auteurs des questions durant près d'un mois au Palais-Bourbon peut être regrettée<sup>31</sup>; opter pour une représentation de la représentation nationale éloigne davantage les citoyens du jeu politique et, en outre, la (courte) joute contradictoire qu'offre traditionnellement le droit de réplique est, en partie, biaisée. Au vu de l'évolution sanitaire, les règles de présence sont progressivement assouplies à partir du mois d'avril<sup>32</sup>, et il est mis fin aux dispositions dérogatoires durant le mois de juin<sup>33</sup>, pour un retour au format habituel des questions au Gouvernement. Par la suite, afin d'appliquer les distances de sécurité sanitaire, le Sénat et l'Assemblée nationale limitent leur jauge à 50% d'élus présents, en séance comme en commission. Organisée par les groupes parlementaires<sup>34</sup>, cette répartition est, à quelques exceptions près<sup>35</sup>, respectée.

Le choix des parlementaires français de maintenir, au plus fort de l'épidémie, cette forme de contrôle, alors même qu'à certaines dates le calendrier parlementaire avait prévu des suspensions de travaux<sup>36</sup>, tranche avec la situation de certains Parlements étrangers. Les séances du Sénat et de la Chambre des communes canadiens ont, par exemple, été ajournées de longues semaines<sup>37</sup>. De son côté, le Parlement britannique a suspendu l'essentiel de ses activités durant un mois. Dès lors, le Speaker de la Chambre des communes a adressé une lettre au Ministre des relations avec le Parlement, le 1<sup>er</sup> avril, dans laquelle il l'exhorte d'organiser des séances de questions au Gouvernement, soulignant à quel point les députés

---

<sup>30</sup> R. DOSIERE, « Le contrôle ordinaire », *Pouvoirs*, 2010, n° 134, p. 38.

<sup>31</sup> J.-P. DEROSIER, G. TOULEMONDE, « Le Parlement français et la pandémie : un Parlement sous assistance respiratoire », art. cité, p. 57.

<sup>32</sup> Au Sénat, les consignes de présence sont allégées la semaine du 20 avril, autorisant ainsi 48 sénateurs répartis proportionnellement à l'importance de chaque groupe à siéger, auxquels se sont ajoutés les présidents des groupes et les présidents de séance.

<sup>33</sup> Telles que la transmission des thèmes des questions.

<sup>34</sup> À l'Assemblée nationale, cette organisation suppose que chaque député remplisse un formulaire toutes les semaines précisant ses présences. En pratique, cette gestion n'est pas très difficile pour les groupes numériquement importants, dans la mesure où, d'ordinaire, tous les députés d'un groupe souhaitent très rarement être présents en même temps. Quand bien même une telle hypothèse se présenterait, les séances de questions au Gouvernement durant deux heures, une forme de *relai* est instaurée entre la première et la seconde heure. Tous les députés peuvent donc, *in fine*, assister à au moins une heure de séance.

<sup>35</sup> À l'Assemblée nationale, le nombre de députés présents était, par exemple, nettement supérieur aux 50 % autorisés le mardi 3 novembre durant l'examen du projet de loi prorogeant l'état d'urgence sanitaire lors duquel le groupe majoritaire a été tenu en minorité (JOAN, *Débats*, 2<sup>e</sup> séance du mardi 3 novembre 2020, p. 8799-8827). Cette règle de limitation de présence n'est toutefois pas impérative et relève davantage de la bonne volonté des élus. Il apparaît, d'ailleurs, d'autant plus risqué de refuser à un parlementaire l'accès à l'hémicycle depuis la décision 2020-800 DC du Conseil constitutionnel (CC, déc. n° 2020-800 DC, *Loi prorogeant l'état d'urgence et complétant ses dispositions*, JORF n° 0116 du 12 mai 2020, texte n° 2).

<sup>36</sup> Du fait des élections municipales, le Parlement avait suspendu ses travaux depuis le 9 mars. Cette suspension était supposée durer jusqu'au 22 mars, mais tel ne fut pas le cas.

<sup>37</sup> Les séances du Sénat canadien furent ajournées entre le 11 avril et le 2 juin et la Chambre des communes ne reprit ses travaux que le 20 avril, pour les ajourner de nouveau le 25 mai.

sont « submergés de questions et de requêtes personnelles de citoyens en attente de réponse »<sup>38</sup>. *In fine*, cette demande n'a pas été suivie d'effet.

En usant de cet outil de contrôle pour interroger le Gouvernement sur l'ensemble des difficultés liées à la pandémie, les parlementaires français se font l'écho des préoccupations de l'ensemble des citoyens<sup>39</sup>, de façon toujours aussi visible (*via* notamment une retransmission télévisée) mais moins spectaculaire que d'ordinaire et dans une plus grande recherche d'efficacité, véhiculant, de la sorte, une vision renouvelée du Parlement<sup>40</sup>. Si, à la suite du premier déconfinement, les questions au Gouvernement ont retrouvé leur format habituel, la limitation de présence demeure, dans une certaine mesure, favorable à un contrôle de fond.

Par ailleurs, au vu de la restriction de présence imposée aux parlementaires, le maintien des questions écrites est demeuré un moyen utile à la disposition des élus pour interroger le Gouvernement. Les statistiques attestent du succès de ce moyen de contrôle : durant le confinement, la moyenne hebdomadaire de questions écrites à l'Assemblée nationale est passée de 187 à 227<sup>41</sup>. En revanche, le taux de réponse du Gouvernement « s'est effondré »<sup>42</sup>. La volonté de contrôle accrue des parlementaires s'est heurtée à une désorganisation des administrations centrales<sup>43</sup>. Le problème du délai de réponse gouvernemental est connu ; la réforme du Règlement de l'Assemblée nationale du 28 novembre 2014<sup>44</sup> avait précisément instauré un quota de 52 questions écrites par député pour chaque session ordinaire afin de réduire ce dernier. Néanmoins, comme le suggère le rapport du groupe de travail chargé d'anticiper le fonctionnement des travaux parlementaires en période de crise<sup>45</sup>, dans ce type de contexte, il apparaît judicieux de geler les questions écrites antérieures à celle-ci et d'instaurer un quota spécifique de questions, en accordant, par exemple, une question écrite par semaine pour chaque élu. En parallèle, la Conférence des présidents opérerait un suivi des réponses du Gouvernement. En outre, le groupe de travail propose également qu'au bout d'un mois de crise, chaque groupe parlementaire puisse « signaler trois questions écrites, qui obtiendraient en principe une réponse dans les dix jours »<sup>46</sup>. Louable, cette proposition confère cependant davantage de pouvoirs aux groupes, au détriment des droits individuels de ces derniers. Si la crise sanitaire illustre la volonté des parlementaires d'exercer à bien leur

---

<sup>38</sup> Letter from the Speaker to the Leader urging a “virtual” Parliament, en ligne [<https://www.parliament.uk/business/news/2020/april1/speaker-urges-virtual-parliament-to-keep-up-commons-scrutiny/letter-from-the-speaker-to-the-leader/>], cité in A. FOURMONT, B. RIDARD, « Le contrôle parlementaire dans la crise sanitaire », *op. cit.*

<sup>39</sup> P. JENSEL-MONGE, A. DE MONTIS, « La lutte contre la crise sanitaire provoquée par la Covid-19 : un repositionnement stratégique du Parlement au sein des institutions », art. cité, p. 10-11.

<sup>40</sup> C. GEYNET-DUSSAUZE, A. DE MONTIS, « L'adaptation singulière du Parlement français durant la crise du coronavirus », in G. LE FLOCH, *Covid-19, Approches de droit public et de science politique*, Berger Levrault, 2021, p. 80-81.

<sup>41</sup> Rapport du groupe de travail chargé d'anticiper le mode de fonctionnement des travaux parlementaires en période de crise, *op. cit.*, p. 20.

<sup>42</sup> À l'Assemblée nationale, tandis que la moyenne hebdomadaire sur l'ensemble de la législature était de 158 réponses, 56 réponses en moyenne ont été reçues par semaine du 10 mars au 12 mai 2020. Au Sénat, en un an, le taux de réponse a baissé de 28%.

<sup>43</sup> Rapport du groupe de travail chargé d'anticiper le mode de fonctionnement des travaux parlementaires en période de crise, *op. cit.*, p. 20.

<sup>44</sup> Résolution n° 437 du 28 novembre 2014 modifiant le Règlement de l'Assemblée nationale.

<sup>45</sup> Rapport du groupe de travail chargé d'anticiper le mode de fonctionnement des travaux parlementaires en période de crise, *op. cit.*, p. 20.

<sup>46</sup> Rapport du groupe de travail ..., *ibid.*

mission de contrôle, elle démontre, en parallèle, la tendance à la réduction de l'autonomie des élus par la collectivisation des droits au profit des groupes parlementaires. Cette tendance, de plus en plus marquée au sein du Palais-Bourbon, fragilise particulièrement la représentation des parlementaires n'appartenant à aucun groupe, en même temps qu'elle paraît éclipser le rôle individuel des députés, pourtant fondamental, surtout en période de crise<sup>47</sup>.

Enfin, en même temps qu'étaient maintenues les questions orales et écrites au Gouvernement, l'Assemblée nationale et le Sénat ont également souhaité contrôler l'action gouvernementale en mobilisant d'autres outils pouvant être immédiatement mis en place. L'objectif était d'opter pour une formation solennelle rapide et la plus efficace possible au vu des circonstances. C'est pourquoi, dès le 17 mars, la Conférence des présidents de l'Assemblée nationale décide de la création d'une mission d'information sur l'impact, la gestion et les conséquences dans toutes ses dimensions de l'épidémie de Coronavirus-Covid 19, ayant vocation à assurer un suivi renforcé de la gestion de la crise sanitaire et des mesures prises dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire. À l'annonce du confinement, la constitution d'une mission d'information constitue une structure adaptée aux circonstances, qui offre un cadre souple au contrôle et permet une audition rapide et visible des principaux acteurs<sup>48</sup>, à distance ou en présentiel<sup>49</sup>. En parallèle, les commissions permanentes font porter leur travail respectif de contrôle sur les conséquences de la crise sanitaire dans leur domaine de compétence<sup>50</sup> : un

---

<sup>47</sup> En effet, durant le confinement, les parlementaires « semblent, plus que jamais, avoir été mobilisés dans leur rôle de représentant » (voir not. en ce sens : C. GEYNET-DUSSAUZE, A. DE MONTIS, « L'adaptation singulière du Parlement français durant la crise du coronavirus », art. cité, p. 80).

<sup>48</sup> Après avoir rapidement auditionné le Premier ministre, le ministre des Solidarités et de la santé ou le garde des sceaux, la mission a poursuivi ses auditions, interrogeant également le Président du Conseil scientifique, le Président du MEDEF, le Secrétaire général de Force Ouvrière, plusieurs préfets ou représentants des maires, ou encore le coordinateur national à la stratégie de confinement.

<sup>49</sup> Les parlementaires s'adaptent relativement bien aux outils de visioconférence qui n'offrent, certes pas, les mêmes conditions de discussion qu'en présentiel (les prises de parole sont nécessairement moins fluides, il y a moins de spontanéité des échanges, la discipline de conversation est plus stricte et la personne auditionnée est moins *sous pression* qu'en présentiel), mais qui permettent, dans ces conditions très particulières, de maintenir l'exercice du contrôle. Selon l'importance des personnalités auditionnées, les Chambres conviennent également d'auditions en présentiel (voir en ce sens : C. GEYNET-DUSSAUZE, A. DE MONTIS, « L'adaptation singulière du Parlement français durant la crise du coronavirus », art. cité, p. 78-79).

<sup>50</sup> Par exemple, la commission des affaires sociales a mené un cycle d'auditions sur la situation spécifique des EHPAD face à l'épidémie et réalisé une mission flash, confiée à un binôme de députées, sur ce sujet ; elle a également examiné les conséquences de la crise sur le financement de la sécurité sociale ou l'accès aux soins des patients hors Covid-19. Comme le relèvent Priscilla Jensel-Monge et Audrey de Montis, en parallèle de ce contrôle politique, la crise sanitaire met également en lumière un « contrôle plus technique », à travers les travaux de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (P. JENSEL-MONGE, A. DE MONTIS, « La lutte contre la crise sanitaire provoquée par la Covid-19 : un repositionnement stratégique du Parlement au sein des institutions », art. cité, p. 11). Composée de 18 députés et de 18 sénateurs, cette délégation indépendante méconnue, qui ne peut être saisie que par les parlementaires, a pour objectif d'éclairer les décisions du Parlement, en lui fournissant des informations relatives aux conséquences des choix de caractère scientifique et technologique. Elle offre, de la sorte, aux élus, une expertise inédite leur permettant d'apprécier les choix politiques de long terme en la matière. Depuis le début de la pandémie, l'Office exerce une veille scientifique assidue qui l'a conduit à publier diverses notes scientifiques relatives, par exemple, à l'impact de l'épidémie de Covid-19 sur les enfants (Note du 15 mai 2020, [<https://www2.assemblee-nationale.fr/>]) ou aux enjeux d'une généralisation du port du masque (Note du 19 juin 2020, [<https://www2.assemblee-nationale.fr/>]). Ces notes contiennent une analyse précise de la situation sanitaire et enrichissent ainsi le contrôle parlementaire. D'autant que cette institution peut bénéficier de pouvoirs étendus. La publication récente de son rapport relatif à la stratégie vaccinale contre la Covid-19 (Rapport au nom de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques sur la stratégie vaccinale contre la Covid-19, par Mmes Sonia DE LA PROVOTE et Florence LASSARADE, sénatrices, et MM. Jean-François ELIAOU et Gérard LESEUL, députés, 15 décembre 2020) a nourri les débats parlementaires et permet à cette instance de s'affirmer comme un acteur essentiel du contrôle,



dispositif d'ensemble reposant sur la complémentarité des travaux de la mission et de ceux des commissions est donc mis en place<sup>51</sup>.

Au Sénat, le suivi est essentiellement organisé par la Commission des lois, qui crée une mission pluraliste afin de contrôler les mesures mises en œuvre par le Gouvernement pour lutter contre l'épidémie de Covid-19. Malgré son rattachement à cette unique commission, cette mission s'inscrit dans « une démarche coordonnée de l'ensemble des commissions permanentes du Sénat » afin d'assurer « un suivi concret et exigeant de l'action du Gouvernement »<sup>52</sup>. Elle est présidée par Philippe Bas, habitué de l'exercice<sup>53</sup>, et composée de 11 sénateurs représentant l'ensemble des groupes politiques du Sénat, incluant ainsi l'opposition. À l'inverse, cette dernière est très faiblement présente au sein de la mission d'information du Palais-Bourbon. À son initiative<sup>54</sup>, le Président de l'Assemblée nationale, Richard Ferrand, détient, à la fois, les fonctions de Président et de rapporteur général<sup>55</sup>, tandis que les huit présidents de commission (dont sept sont issus des rangs de la majorité) en sont les co-rapporteurs. La composition de cette mission d'information se veut plus transversale que transpartisane, car si les présidents de groupes, ou leur représentant, sont associés aux travaux, l'opposition n'est, en réalité, que très faiblement représentée sur les postes stratégiques, contrairement aux habitudes en matière de contrôle. Le cumul des fonctions du Président de l'Assemblée nationale et la place dévolue à l'opposition ne valorisent pas le rôle de la mission auprès de l'opinion : l'objectif recherché semble surtout « d'éviter la mise en difficulté du Gouvernement et de la majorité »<sup>56</sup> et présente le risque d'une surveillance illusoire. Comme à son habitude, le Sénat se distingue donc par son pluralisme lui permettant d'agir dans un esprit « d'unité nationale »<sup>57</sup>, au-delà des clivages partisans. Sa mission de suivi se distingue également par un activisme marqué : alors qu'à l'Assemblée nationale, un seul rapport d'information est publié, le 3 juin, après 34 auditions totales, au Sénat, dès le 2 avril, la Commission des lois publie un premier examen détaillé des mesures arrêtées par le

---

véritable « bras armé transpartisan du Parlement en matière d'articulation de la science au politique » (L'Office parlementaire scientifique fait le point sur la mise en œuvre de la stratégie vaccinale face à l'épidémie de covid-19, 8 janvier 2021, en ligne [<http://www.senat.fr/>]). Pour mémoire, l'opposition à la majorité gouvernementale est majoritaire au sein de cette instance.

<sup>51</sup> Rapport d'information par la mission d'information sur l'impact, la gestion et les conséquences dans toutes ses dimensions de l'épidémie de Covid-19, présenté par M. Richard FERRAND, *Doc. AN*, n° 3053, 3 juin 2020, p. 19.

<sup>52</sup> « Covid-19 : la mission de suivi de la commission des lois du Sénat analyse les premiers textes pris au titre de la loi d'urgence sanitaire », 2 avril 2020, en ligne [<http://www.senat.fr/presse/cp20200402b.html>].

<sup>53</sup> Ce dernier ayant joué un rôle déterminant dans le contrôle de l'application de l'état d'urgence en matière de terrorisme et ayant, plus récemment, présidé la commission d'enquête lors de « l'affaire Benalla ».

<sup>54</sup> En vertu de l'article 145, alinéa 4 du Règlement de l'Assemblée nationale.

<sup>55</sup> L'article 145, alinéa 4 du Règlement de l'Assemblée nationale a été interprété comme autorisant une telle possibilité, en précisant que « La fonction de président ou de rapporteur revient de droit à un député appartenant à un groupe d'opposition, si ces fonctions ne sont pas exercées par la même personne ». Cette possibilité avait déjà été mise en œuvre par le passé, notamment en 2016, lors de la mission d'information sur les suites du référendum britannique et le suivi des négociations, lors de laquelle Claude Bartolone avait été désigné comme président et comme rapporteur général de la mission (voir en ce sens : Rapport d'information fait en application de l'article 145 du Règlement au nom de la mission d'information sur les suites du référendum britannique et le suivi des négociations, présenté par M. Claude BARTOLONE, *Doc. AN*, n° 4485, 15 février 2017). Pour d'autres exemples, voir également : Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur la proposition de résolution (n° 1546) de M. Bernard Accoyer tendant à modifier le Règlement de l'Assemblée nationale, par M. Jean-Luc WARSMANN, *Doc. AN*, n° 1630, 30 avril 2009, p. 255.

<sup>56</sup> J.-P. DEROSIER, G. TOULEMONDE, « Le Parlement français et la pandémie : un Parlement sous assistance respiratoire », art. cité, p. 57.

<sup>57</sup> Emmanuel MACRON, *Adresse aux Français*, 12 mars 2020.

Gouvernement ; le 29 avril, elle publie un second rapport, après avoir déjà procédé à 39 auditions et multiplié l'envoi de questionnaires écrits aux administrations et aux parties prenantes<sup>58</sup>.

Malgré d'importantes contraintes et restrictions, la constitution de ces formations a rapidement permis aux parlementaires de bénéficier des conditions nécessaires à l'exercice de leur mission de contrôle dans le cadre de la crise sanitaire. Les députés et les sénateurs ont ainsi pu veiller aux conditions de déploiement de l'action du Gouvernement. Ce n'est qu'une fois le recul nécessaire obtenu que les assemblées décident de recourir, dans une seconde phase, à des méthodes exceptionnelles de contrôle.

## B. LE DECLENCHEMENT REFLECHI DES MOYENS EXCEPTIONNELS DE CONTROLE PARLEMENTAIRE

Lors de l'annonce du confinement, le déclenchement immédiat des moyens exceptionnels de contrôle se révèle inadapté à la situation : dans un pays entièrement confiné, les principaux acteurs sont fortement sollicités et les outils offerts par ces formations ne peuvent pas être efficacement mobilisés<sup>59</sup>. C'est la raison pour laquelle l'attribution de pouvoirs d'enquête à la Mission d'information de l'Assemblée nationale est, en réalité, prévu dès le départ, mais pour une « seconde phase »<sup>60</sup> du contrôle. Les travaux d'une commission d'enquête ne pouvant excéder six mois, il ne fallait pas qu'ils débutent trop tôt dans la crise et l'objectif était d'engager un contrôle plus poussé une fois le « recul nécessaire »<sup>61</sup> obtenu. Néanmoins, l'ampleur de la crise, sa durée et les mesures gouvernementales adoptées justifient que la forme la plus solennelle du contrôle parlementaire soit mise en œuvre dès le mois de juin<sup>62</sup>.

Le 2 juin, à la suite d'une demande d'Éric Ciotti<sup>63</sup>, la Mission est dotée des prérogatives d'une commission d'enquête<sup>64</sup>. Ses pouvoirs sont alors « considérablement renforcés »<sup>65</sup> et la composition de la Mission est remaniée : Richard Ferrand est remplacé à son poste de

---

<sup>58</sup> Covid-19 : deuxième rapport d'étape sur la mise en œuvre de l'état d'urgence sanitaire, *Doc. Sénat*, 29 avril 2020, p. 11.

<sup>59</sup> Le 4 mars, une proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête sur le coronavirus avait d'ailleurs été déposée par des députés LR (Proposition présentée par M. Bernard PERRUT *et al.*, *Doc. AN*, n° 2742, 4 mars 2020).

<sup>60</sup> Relevé des conclusions de la Conférence des Présidents de l'Assemblée nationale du 31 mars 2020, disponible en ligne [<https://www2.assemblee-nationale.fr/15/la-conference-des-presidents/releve-de-conclusions/reunion-mardi-du-31-mars-2020>].

<sup>61</sup> G. LARCHER, Exposé des motifs de la Proposition de résolution tendant à créer une 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, *Doc. Sénat*, n° 512, 16 juin 2020.

<sup>62</sup> J.-P. CAMBY, « Contrôle parlementaire et coronavirus », *Le club des juristes*, 31 mars 2020.

<sup>63</sup> Alors vice-président de la Mission d'information, celui-ci a adressé une lettre au Président de l'Assemblée nationale le 26 mai 2020.

<sup>64</sup> Le fondement juridique d'une telle attribution peut, en outre, étonner : la mission demande ces prérogatives exceptionnelles sur le fondement de l'article 5 *ter* de l'ordonnance 58 1100 du 17 novembre 1958. Pourtant, cet article évoque seulement le cas d'une mission d'information d'une commission et non d'une mission d'information de la Conférence des présidents. Si l'attribution des pouvoirs d'enquête à une Mission d'information de la Conférence des présidents n'est pas une première (tel avait été le cas pour la Mission d'information sur les moyens de Daech, en 2016) son fondement juridique demeure, cependant, incertain (voir en ce sens : É. LEMAIRE, « Contrôle parlementaire de la crise sanitaire : interrogations autour de l'attribution des pouvoirs d'enquête à la mission d'information sur l'épidémie de coronavirus à l'Assemblée nationale », *Blog Jus Politicum*, 18 juin 2020).

<sup>65</sup> É. LEMAIRE, *ibid.*

Président par un député de la majorité (Brigitte Bourguignon<sup>66</sup>, puis, Julien Borowczyk), et Éric Ciotti est nommé rapporteur. Le principal groupe d'opposition de la Chambre dispose donc désormais d'un poste stratégique. Cette attribution fait, cependant, obstacle à la demande de création d'une commission d'enquête formulée par André Chassaigne, président du groupe GDR. Par un tour de passe-passe évident<sup>67</sup>, l'exercice du « droit de tirage » de ce groupe est empêché, la majorité et le principal groupe d'opposition souhaitant conserver le contrôle de l'enquête parlementaire. Par ailleurs, au Sénat, face aux éléments révélés lors de la première phase du contrôle, le Président, Gérard Larcher, décide de déposer une proposition de résolution tendant à créer une 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, le 16 juin 2020. C'est la deuxième fois, depuis 2005, qu'une telle création est demandée en application de l'article 8 *ter* du Règlement du Sénat, dans le cadre d'une procédure classique impliquant un vote du Sénat, et non dans l'exercice du « droit de tirage » des groupes politiques<sup>68</sup>. Approuvée à l'unanimité le 30 juin, cette commission a pour objectif de fournir une « analyse approfondie, lucide, rigoureuse, objective »<sup>69</sup>. Elle est présidée par Alain Milon, membre de la majorité sénatoriale, et, toujours dans une volonté de pluralisme, trois sénateurs sont désignés rapporteurs : Catherine Deroche (LR), Bernard Jomier (socialiste) et Sylvie Vermeillet (UC).

Si le choix des parlementaires de disposer des prérogatives d'une commission d'enquête peut apparaître logique pour l'observateur français, il constitue, en réalité, plutôt une exception sur le continent européen. La plupart des pays ont, en effet, opté pour un contrôle parlementaire « classique », sans suivi spécifique ni formation solennelle<sup>70</sup>, chose qui apparaît, par ailleurs, préoccupante dans un contexte particulier où les atteintes aux libertés individuelles se multiplient. À l'inverse, la France, tout comme la Belgique<sup>71</sup> ou la Suède<sup>72</sup>, se distingue par la recherche d'un contrôle renforcé, en dehors du droit commun, à travers la mise en place de

---

<sup>66</sup> À la suite de sa nomination comme membre du Gouvernement.

<sup>67</sup> Alors que, le 8 avril 2020, le groupe GDR avait déposé une Proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête visant à identifier les dysfonctionnements dans la gestion sanitaire de la crise du Covid-19 (*Doc. AN*, n° 2817), celle-ci n'a été inscrite à l'ordre du jour de la Commission des affaires sociales que le 27 mai, soit le lendemain de la demande d'Éric Ciotti visant à doter la mission d'information des pouvoirs d'enquête. L'une des trois conditions de recevabilité de la proposition communiste n'était alors plus remplie : les deux demandes ayant le même objet, ce qui est impossible. Malgré l'opposition d'André Chassaigne qui a dénoncé « une manœuvre grossière » portant atteinte à son « droit de tirage » (droit dont il dispose, en tant que groupe d'opposition, lors de chaque session en vue d'obtenir la création d'une commission d'enquête), la proposition du groupe GDR a finalement été déclarée irrecevable et a été rejetée. Voir en ce sens : B. LACOURIEUX, « Commission d'enquête contre enquête », *Les cuisines de l'Assemblée*, 4 juin 2020.

<sup>68</sup> En 2005, il s'agissait de la création de la commission d'enquête sur l'immigration clandestine présidée par Georges OTHILY et dont le rapporteur était François-Noël BUFFET.

<sup>69</sup> G. LARCHER, Exposé des motifs de la Proposition de résolution..., *op. cit.* Plus en détails, cette commission d'enquête parlementaire a pour mission « d'évaluer l'état de préparation de la France à la veille du déclenchement de l'épidémie ; la gestion de la crise sanitaire par les responsables politiques et administratifs depuis son déclenchement en janvier 2020 ; les choix faits par la France à la lumière des enseignements que nous pouvons tirer des expériences des pays européens et asiatiques ».

<sup>70</sup> A. FOURMONT, B. RIDARD, « Le contrôle parlementaire dans la crise sanitaire », art. cité.

<sup>71</sup> La Chambre des représentants a créé une commission permanente Covid-19, dotée des pouvoirs d'une commission d'enquête et dont le statut ne limite ni la durée d'exercice ni le périmètre de ses missions. Par la suite, en septembre 2020, le Parlement fédéral a créé une Commission spéciale chargée d'examiner la gestion de l'épidémie de Covid-19 par la Belgique.

<sup>72</sup> Le 30 juin 2020, le Gouvernement suédois a nommé une commission d'enquête pour évaluer les mesures prises pour limiter la propagation du Covid-19. Cette dernière doit remettre son rapport final d'ici février 2022 et présenter deux rapports intermédiaires (30 novembre 2020 et 31 octobre 2021).

moyens exceptionnels permettant aux instances parlementaires de se muer en de réels organes d'investigation. Énumérés à l'article 6.II de l'ordonnance du 17 novembre 1958, les pouvoirs d'enquête supposent notamment un droit de citation, une publicité spécifique des auditions et une attribution de pouvoirs étendus aux rapporteurs. Ces derniers détiennent un pouvoir de contrôle sur pièces et sur place ; tous les renseignements de nature à faciliter leur mission doivent leur être fournis et, sauf exception<sup>73</sup>, ils sont habilités à se faire communiquer tous documents de service. L'attribution de ces pouvoirs est décidée pour s'adapter au caractère exceptionnel de la situation et ainsi permettre un contrôle plus intense que lors de la première phase, qui sert de socle de départ aux parlementaires, en vue d'approfondir leur démarche.

Le déclenchement de cette méthode de contrôle permet au Parlement de prendre toute sa place sur la scène institutionnelle. Néanmoins, la simple attribution des pouvoirs d'enquête ne suffit pas, à elle seule, à garantir un contrôle efficace. Le souvenir de « l'affaire Benalla » demeure très présent dans les esprits : l'objectif n'est pas de basculer dans un procès médiatique mais d'effectuer une véritable évaluation des moyens mis en œuvre, malgré les conditions sanitaires. Au sein des deux Chambres, les travaux se déroulent dans un climat apaisé. En dépit de nombreuses divergences avec le rapport final publié le 2 décembre 2020, le Président de la mission d'information de l'Assemblée nationale salue, à ce titre, « la sérénité » avec laquelle le travail a été conduit durant six mois et « entend témoigner de la très grande implication des membres de la mission d'information et plus particulièrement de son rapporteur »<sup>74</sup>. L'atmosphère se tend soudainement à huis clos, lors de l'adoption dudit rapport<sup>75</sup>. En pointant une série de défaillances et de manquements, ce dernier constitue une « charge sévère contre le Gouvernement »<sup>76</sup> et la majorité semble se réserver le droit d'empêcher la publication du rapport (soit par un vote contraire à son adoption<sup>77</sup>, soit par la réunion d'un comité secret<sup>78</sup>). *In fine*, les députés LREM et Modem s'abstiennent, bien

---

<sup>73</sup> À l'exception de ceux revêtant un caractère secret et concernant la défense nationale, les affaires étrangères, la sécurité intérieure ou extérieure de l'État, et sous réserve du respect du principe de la séparation de l'autorité judiciaire et des autres pouvoirs.

<sup>74</sup> J. BOROWCZYK, Rapport d'information déposé en application de l'article 145 du Règlement par la mission d'information sur l'impact, la gestion et les conséquences dans toutes ses dimensions de l'épidémie de Coronavirus-Covid-19, présenté par MM. Julien BOROWCZYK et Éric CIOTTI, *Doc. AN*, n° 3633, 2 décembre 2020, p. 11. L'ensemble des comptes rendus témoigne du bon déroulement des travaux. À titre d'exemple, le Président du groupe *Libertés et territoires*, Bertrand Pancher, a affirmé avoir « beaucoup apprécié la qualité de ces débats. Je vous en félicite et vous en remercie, monsieur le président et monsieur le rapporteur. Nous avons travaillé dans de très bonnes conditions et auditionné toutes les organisations qui comptaient. Mon groupe souscrit pleinement à ce rapport, qui ne fait que reprendre les témoignages que nous avons entendus – si tel n'avait pas été le cas, il aurait été faussé. Nous nous retrouvons à 100 % dans votre analyse » (*ibid.*, p. 230).

<sup>75</sup> Rapport d'information ..., *ibid.*, p. 221 et s.

<sup>76</sup> S. HECKETSWEILER, S. DE ROYER, « Commission d'enquête Covid-19 : les députés pointent les défaillances au sommet de l'État », *Le Monde*, 2 décembre 2020.

<sup>77</sup> Seule l'adoption dudit rapport permettait sa publication. Tel avait notamment été le cas, en 2011, à propos du rapport de la Commission d'enquête sur les mécanismes de financement des organisations syndicales d'employeurs et de salariés qui avait, ensuite, *fuité*, dans la presse.

<sup>78</sup> Un délai de cinq jours francs est prévu dans l'hypothèse où l'Assemblée, réunie en comité secret, souhaiterait interdire la publication du rapport d'enquête. L'opposition souhaitait, en l'espèce, que le rapport soit publié avant l'écoulement de ce délai. De vifs échanges ont eu lieu à ce propos entre le Président de la Mission d'information, qui n'excluait pas la réunion de l'Assemblée en comité secret, et le président du groupe *LR*, Damien Abad (Rapport d'information ..., présenté par MM. Julien BOROWCZYK et Éric CIOTTI, *op. cit.*, p. 240-242).

conscients que son rejet « aurait sans doute fait plus de bruit que le rapport lui-même »<sup>79</sup>. Publié le 8 décembre, le rapport de la commission d'enquête du Sénat précise, quant à lui, la prévalence d'une « approche territorialisée »<sup>80</sup> de l'enquête, conforme à l'ADN du Sénat. Ce rapport souligne des manquements gouvernementaux souvent similaires à ceux soulevés par les députés, tout en émettant des propositions différentes<sup>81</sup>. Contrairement au rapport de la mission d'information, celui de la commission d'enquête sénatoriale contient des « mises en cause personnelles »<sup>82</sup>, notamment à l'encontre du directeur général de la santé, Jérôme Salomon<sup>83</sup>.

La mission d'information comme la commission d'enquête livrent ainsi un bilan critique de la gestion gouvernementale de la crise sanitaire, tout en émettant des recommandations pour une meilleure appréhension de ce type de crise. En combinant des approches différentes, les travaux réalisés par les chambres se complètent et permettent l'exercice d'une vigilance démocratique effective du Parlement. Au sein des deux assemblées parlementaires, les prérogatives d'enquête ont donc permis de mener à bien l'exercice d'un contrôle efficace, dans une ambiance de travail sereine. Si cette dernière paraît, en effet, naturelle, au Palais du Luxembourg, elle est particulièrement à souligner à l'Assemblée nationale et démontre, une nouvelle fois, que « c'est en confiant des responsabilités à l'opposition qu'on la rend responsable »<sup>84</sup>. Certes, la répartition des rôles entre le groupe majoritaire et le premier groupe d'opposition avait, en réalité, été établie bien avant l'attribution de prérogatives d'enquête à la mission d'information : il s'agissait d'une condition officieuse essentielle ayant permis la constitution de la mission d'information<sup>85</sup>. Néanmoins, cette expérience démontre que, sur le modèle sénatorial, la nomination des rapporteurs ne doit plus relever d'une négociation informelle entre les membres du groupe majoritaire mais reposer sur une forme de conciliation entre les groupes, d'autant plus primordiale dans un contexte de crise.

Le 27 janvier 2021, la logique majoritaire reprend cependant rapidement le dessus, les groupes LREM et Modem mettant soudainement fin à la mission d'information lors d'une réunion à huis clos. Malgré les vives protestations des groupes d'opposition<sup>86</sup>, la majorité estime qu'il n'est plus nécessaire de mobiliser cet outil du contrôle, le travail des commissions

---

<sup>79</sup> B. LACOURIEUX, « Covid-19 : un deuxième rapport d'information source de discorde », *Le Monde, Blog Les Cuisines de l'Assemblée*, 9 décembre 2020.

<sup>80</sup> Rapport fait au nom de la commission d'enquête (1) 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, par Mme Catherine DEROCHÉ, M. Bernard JOMIER et Mme Sylvie VERMEILLET, *Doc. Sénat*, n° 199, 8 décembre 2020, p. 24.

<sup>81</sup> En ne demandant, par exemple, pas la suppression des agences régionales de santé mais, à l'inverse, le renforcement de leur échelon départemental.

<sup>82</sup> É. CIOTTI, in S. HECKETSWEILER, S. DE ROYER, « Commission d'enquête Covid-19 : les députés pointent les défaillances au sommet de l'État », art. cité.

<sup>83</sup> Après avoir eu accès à des échanges de courriels, les sénateurs attestent d'une pression de la part de Jérôme Salomon à l'encontre du directeur de la Santé Publique France, François Bourdillon, afin qu'il fasse modifier un rapport qui avait été commandé à un expert (Rapport fait au nom de la commission d'enquête ..., par Mme Catherine DEROCHÉ, M. Bernard JOMIER et Mme Sylvie VERMEILLET, *op. cit.*, p. 72).

<sup>84</sup> G. CARCASSONNE, « La place de l'opposition : le syndrome français », *Pouvoirs*, 1998, n° 85, p. 77.

<sup>85</sup> Voir en ce sens : B. LACOURIEUX, « Covid-19 : un deuxième rapport d'information source de discorde », *Le Monde, Blog Les Cuisines de l'Assemblée*, art. cité.

<sup>86</sup> Le rapporteur Éric Ciotti évoque notamment « un coup de force institutionnel » (Compte Twitter).

permanentes apparaissant suffisant<sup>87</sup>. Ce coup d'arrêt brutal est d'autant plus surprenant, qu'à l'inverse, au Sénat, une mission commune d'information pour évaluer les effets des mesures prises ou envisagées en matière de confinement ou de restrictions d'activités a été instaurée la veille. À l'initiative du Président du Sénat, cette mission a un objectif large (sanitaire, financier, économique et social) et revêt un caractère prospectif inédit qui nécessite des moyens d'analyse et d'investigations que le Sénat ne possède pas toujours. C'est pourquoi il envisage « de faire appel à des prestataires extérieurs, publics ou privés, pour effectuer certains travaux »<sup>88</sup>. Comme le souligne son Président, Bernard Jomier, cette carence des moyens de contrôle « renvoie à la question récurrente des moyens dont le Parlement dispose pour exercer des missions d'analyse indépendamment de l'exécutif »<sup>89</sup>. Maintenir le contrôle parlementaire en temps de crise en ne disposant plus de moyens exceptionnels adaptés à l'ampleur de cette dernière constitue un véritable défi à la fois institutionnel et démocratique. En ce sens, à l'Assemblée nationale, le rapport Waserman envisage, en cas de nouvelle crise, de prolonger la durée des commissions d'enquêtes « au-delà de six mois par une disposition législative *ad hoc* »<sup>90</sup>. Cette prolongation est possible : le début de la crise ayant, par exemple, empêché la poursuite des travaux des commissions d'enquêtes préalables à la pandémie, l'article 22 de la loi d'urgence du 23 mars 2020 pour faire face à l'épidémie de covid-19 a porté ce délai à huit mois pour les commissions déjà constituées, dont le rapport n'avait pas encore été déposé. À l'instar de la commission permanente belge, il pourrait donc être envisagé que les commissions d'enquête ne prennent fin qu'avec la levée de l'état d'urgence sanitaire.

Pour l'heure, tous les yeux sont tournés vers les travaux de la mission commune sénatoriale, qui se révéleront essentiels à double titre : d'une part, parce qu'ils mettront en lumière la capacité sénatoriale à dépasser les limites actuelles des moyens de contrôle du Parlement en période de crise lorsqu'une commission d'enquête a été achevée ; d'autre part, car, cette mission étant la seule formation spécifique sur cette question, l'efficacité du contrôle parlementaire dépendra, une nouvelle fois, essentiellement du travail mené par les sénateurs. Si l'emprise de la logique majoritaire sur le jeu institutionnel fragilise nécessairement le plein déploiement du contrôle parlementaire, celui-ci est également confronté à des tentatives de limitations croissantes par l'exécutif et le juge constitutionnel.

## II. LA MULTIPLICATION DES LIMITES IMPOSEES AU CONTROLE PARLEMENTAIRE

Les premières limites au contrôle parlementaire apparaissent, d'abord, dès l'élaboration du régime de l'état d'urgence sanitaire au sein des assemblées, *via* les restrictions imposées par le Gouvernement et sa majorité parlementaire au droit à l'information du Parlement. Celles-ci

---

<sup>87</sup> Le Président de la mission d'information, Julien Borowczyk, a ainsi affirmé que « les commissions permanentes de l'Assemblée comme la commission des affaires sociales ou celle des affaires économiques peuvent aussi bien se saisir du sujet » (C. ARCHAMBAULT, « Pourquoi LREM a mis fin à la commission d'enquête de l'Assemblée sur la gestion de la crise », *L'Express*, 28 janvier 2021, en ligne [<https://www.lexpress.fr/>]).

<sup>88</sup> B. JOMIER, Comptes rendus de la MCI effets des mesures en matière de confinement, Réunion constitutive, 26 janvier 2021, [[http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20210125/mci\\_confinement.html](http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20210125/mci_confinement.html)].

<sup>89</sup> B. JOMIER, *ibid.*

<sup>90</sup> S. WASERMAN, *in* Rapport du groupe de travail chargé d'anticiper le mode de fonctionnement des travaux parlementaires en période de crise, *op. cit.*

sont, par la suite, renforcées par le Conseil constitutionnel, qui censure l'obligation immédiate d'information des parlementaires, en l'assimilant à une « immixtion » des Chambres dans le processus d'exécution de la loi (A). Les secondes limites résultent, ensuite, directement de l'action du Président de la République. Outre la prolifération des Conseils de Défense et de Sécurité nationale, qui fragilise l'étendue du contrôle parlementaire durant cette période, celui-ci est désormais concurrencé par un auto-contrôle inédit de l'exécutif (B).

#### A. LA RESTRICTION FORCEE DE L'INFORMATION DU PARLEMENT

À l'instar des dispositions insérées en 2015 et en 2016<sup>91</sup>, après les attentats terroristes, dans la loi du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence, les parlementaires ont, de nouveau, souhaité renforcer leur contrôle dans le cadre de la loi d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19. À l'origine, comme en 2015<sup>92</sup>, le projet de loi déposé au Sénat ne contient pas de disposition spécifique au contrôle parlementaire. Sous l'impulsion du Président de la Commission des lois, Philippe Bas, un article 13 est ajouté en première lecture sous un nouveau titre intitulé « Le contrôle parlementaire ». Celui-ci prévoit qu'« à la demande de l'Assemblée nationale ou du Sénat, les autorités administratives communiquent toute mesure prise ou mise en œuvre en application de la présente loi » et que « L'Assemblée nationale et le Sénat peuvent requérir toute information complémentaire en ce qui concerne le contrôle et l'évaluation de ces mesures ainsi que les conséquences sanitaires de l'épidémie de covid-19 ». Si cette rédaction est conservée à l'issue des travaux de la commission des lois de l'Assemblée nationale<sup>93</sup>, elle est, finalement, largement remaniée en séance publique<sup>94</sup>, par un amendement gouvernemental, puis en commission mixte paritaire<sup>95</sup>.

---

<sup>91</sup> En 2015, lors de l'élaboration de la loi prorogeant l'état d'urgence, un amendement du rapporteur Jean-Jacques Urvoas avait introduit un article précisant que « L'Assemblée nationale et le Sénat sont informés sans délai des mesures prises par le Gouvernement pendant l'état d'urgence. Ils peuvent requérir toute information complémentaire dans le cadre du contrôle et de l'évaluation de ces mesures » (article 4 de la loi n° 2015-1501 du 20 novembre 2015 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et renforçant l'efficacité de ses dispositions). Par la suite, en 2016, lors de la quatrième prorogation de cet état d'urgence, le Président de la Commission des lois, Dominique Raimbourg, a proposé l'adjonction suivante : « Les autorités administratives leur transmettent sans délai copie de tous les actes qu'elles prennent en application de la présente loi » (article 2 de la loi n° 2016-987 du 21 juillet 2016 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et portant mesures de renforcement de la lutte antiterroriste). Si dans le premier cas le Gouvernement s'était montré favorable à la modification apportée, tel ne fut pas le cas lors de la seconde. Voir en ce sens : P. JENSEL-MONGE et A. DE MONTIS, « Le Parlement français et la lutte contre le terrorisme : une atténuation du déséquilibre institutionnel de la Vème République », in O. BALLER (dir.), *Violent Conflicts, Crisis, State of Emergency, Peacebuilding*, Berlin, BWV, 2019, p. 107-129.

<sup>92</sup> Le projet de loi prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et renforçant l'efficacité de ses dispositions, présenté au nom de Manuel Valls par Bernard Cazeneuve était, en effet, également silencieux sur cet aspect.

<sup>93</sup> Cette rédaction a été adoptée sans modification, celle-ci ayant été très bien accueillie par les députés. Par exemple, Delphine Batho a affirmé : « Je comprends que la rapporteure est favorable aux dispositions de l'article 13. À l'initiative du Sénat, ce dernier met en place un véritable contrôle parlementaire de la loi dont nous débattons » (Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, sur les projets de loi, organique et ordinaire, adoptés par le Sénat après engagement de la procédure accélérée, d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 (n° 2762 et 2763), par Mme Marie GUEVENOUX, *Doc. AN*, n° 2764 et 2765, p. 131).

<sup>94</sup> Les modifications apportées ont suscité de vives réactions de la part des députés membres des groupes d'opposition en particulier (*JOAN, Débats*, 2<sup>e</sup> séance du samedi 21 mars 2020, p. 2591 et s.).

<sup>95</sup> *In fine*, l'article L 3131-13 de la loi indique que « L'Assemblée nationale et le Sénat sont informés sans délai des mesures prises par le Gouvernement au titre de l'état d'urgence sanitaire. L'Assemblée nationale et le Sénat peuvent requérir toute information complémentaire dans le cadre du contrôle et de l'évaluation de ces mesures ».

Parmi les changements opérés, l'initiative n'émane plus des Chambres<sup>96</sup> et la référence aux autorités administratives a disparu. Seules les mesures réglementaires sont concernées par l'obligation d'information au Parlement, les ordonnances et les mesures individuelles en sont, par conséquent, exclues<sup>97</sup>. Néanmoins, ces mesures réglementaires font déjà l'objet d'une publication au Journal Officiel de la République française. Dans ce cas, comme le souligne Delphine Batho, « il n'est pas question de contrôle parlementaire »<sup>98</sup>. Par ailleurs, au-delà du symbole, en déplaçant la disposition sous le Titre I<sup>er</sup> consacré à l'état d'urgence sanitaire, et non plus sous le Titre IV consacré au contrôle parlementaire, l'objectif du Gouvernement est « de resserrer le champ du contrôle parlementaire renforcé aux seules mesures relevant *stricto sensu* de l'état d'urgence sanitaire »<sup>99</sup>. Alors que le Sénat défendait une perception globale de l'état d'urgence sanitaire impliquant un contrôle parlementaire intensifié « y compris sur les dispositions qui ne relèvent pas de l'état d'urgence sanitaire »<sup>100</sup> – incluant notamment toute la dimension économique et sociale de la crise –, le Gouvernement et sa majorité ont limité l'exercice du contrôle renforcé aux seules mesures prises pour endiguer la crise sanitaire.

L'objectif du Gouvernement est donc clairement d'empêcher la consécration effective d'un contrôle parlementaire exceptionnel dans la lignée de celui prévu par la loi du 3 avril 1955. Alors même que, lors de l'établissement du nouveau régime d'exception, l'exécutif a prétendu s'inspirer de cette dernière, en matière de contrôle, le parallèle avec cette loi est catégoriquement refusé<sup>101</sup>. Parmi les arguments avancés par la majorité, le plus surprenant est sans doute celui qui « conduit à réduire la perception du Parlement à une autorité normative »<sup>102</sup>. Plaidant pour la suppression du fameux article 13 introduit par les sénateurs, le ministre de l'Intérieur, Christophe Castaner, affirme que « l'article 38 de la Constitution fixe très clairement les rôles respectifs du Gouvernement et du Parlement dans le processus

---

<sup>96</sup> La locution « à la demande des assemblées » a été remplacée par l'expression « sont informés sans délai », reprenant ainsi la formulation de l'article 4-1 de la loi du 3 avril 1955. L'énoncé initial avait pourtant été prévu par les sénateurs afin d'éviter « d'être submergés » dans leur mission de contrôle (P. BAS, Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi (procédure accélérée) d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19 et sur le projet de loi organique (procédure accélérée) d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19, par M. Philippe BAS, *Doc. Sénat*, n° 381, du 19 mars 2020, p. 65).

<sup>97</sup> Selon la rapporteure, Marie Guévenoux, qui s'était jusqu'alors montrée favorable à la modification sénatoriale, « L'état d'urgence sanitaire nécessite, en effet, un contrôle parlementaire renforcé, contrairement au reste des dispositions du projet de loi, renvoyées aux ordonnances, qui doivent faire l'objet d'un contrôle parlementaire classique » (*JOAN, Débats*, 2<sup>e</sup> séance du samedi 21 mars 2020, p. 2592).

<sup>98</sup> *JOAN, Débats, ibid.* Le Gouvernement estime, à ce titre, que le contrôle du Parlement risque de freiner, voire d'empêcher, l'efficacité gouvernementale en cette période de crise sanitaire : « L'article 13 adopté par le Sénat et maintenu par votre commission prévoit que l'ensemble des mesures d'application du projet de loi sont soumises à ce contrôle. Or le texte prévoit quarante-trois habilitations, dont une vingtaine seront délibérées en conseil des ministres dès la semaine prochaine. En effet, nous ne pouvons pas attendre et l'efficacité requise suppose que l'administration puisse s'y consacrer à temps plein » (C. CASTANER, *JOAN, Débats*, 3<sup>e</sup> séance du samedi 21 mars 2020, p. 2666).

<sup>99</sup> M. FESNEAU *JOAN, Débats*, 2<sup>e</sup> séance du samedi 21 mars 2020, p. 2592.

<sup>100</sup> *JO Sénat, Débats*, séance du 19 mars 2020, p. 2514.

<sup>101</sup> La rapporteure, Marie Guévenoux, a ainsi affirmé : « on ne peut pas comparer l'état d'urgence sanitaire à l'état d'urgence défini dans la loi de 1955. En effet, les mesures restrictives de liberté contenues dans la loi de 1955 sont individuelles, là où l'état d'urgence sanitaire n'implique que des mesures, certes restrictives de liberté, mais générales, dans le but de protéger la population » (*JOAN, Débats*, 2<sup>e</sup> séance du samedi 21 mars 2020, p. 2592).

<sup>102</sup> M. ALTWEGG-BOUSSAC, « La fin des apparences. À propos du contrôle parlementaire en état d'urgence sanitaire », *La Revue des droits de l'homme*, avril 2020, p. 8.



d'habilitation à légiférer par ordonnances et de ratification de ces dernières. À ce titre, le contrôle prévu par l'article 13 semble porteur d'une contradiction avec les dispositions de l'article 38 de la Constitution et pourrait être source de confusion voire présenter un risque juridique »<sup>103</sup>. Autrement dit, la transmission d'informations au Parlement serait contraire à l'article 38 de la Constitution (qui permet l'articulation des compétences législative et réglementaire dans le cadre de la procédure des ordonnances) et correspond, de la sorte, à une immixtion dans la compétence réglementaire<sup>104</sup>. Ce raisonnement reprend, en réalité, celui avancé par le Conseil d'État dans son avis du 18 mars 2020, portant sur le projet de loi d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19, lorsqu'il avait proposé « de supprimer la disposition imposant au Gouvernement la transmission d'informations relatives à la mise en œuvre de l'état d'urgence sanitaire car elle constitue une injonction du Parlement au Gouvernement et ne relève pas du domaine de la loi »<sup>105</sup>. Comme le souligne Manon Altwegg-Boussac, l'objet du contrôle parlementaire est ici confondu avec le domaine de compétence du Parlement<sup>106</sup>. Le contrôle parlementaire de l'action gouvernementale ne se limite (heureusement) pas au domaine de la loi et ne présente aucun « risque juridique ». Alors que la transmission d'informations est perçue comme une injonction, celle-ci ne constitue, en réalité, qu'un moyen naturel de garantir la permanence d'un contrôle parlementaire efficace en période de crise. L'interprétation retenue assimile le Parlement à une « pure autorité normative, qui exerce sa compétence matériellement délimitée, mais qui ne fait pas la loi, puisqu'elle en délègue l'exercice à l'exécutif »<sup>107</sup>.

Cette étonnante assimilation est, ensuite, reprise (voire exagérée) par le Conseil constitutionnel, dans sa décision relative à la loi prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions, le 11 mai 2020<sup>108</sup>. Introduite, cette fois, à l'Assemblée nationale<sup>109</sup>, contre l'avis de la rapporteure, une disposition prévoyait la transmission immédiate aux Chambres d'une copie de chacun des actes pris aux fins de lutte contre l'épidémie de Covid-19. Après avoir souligné, de façon inédite, que cette consécration garantit l'information du Parlement conformément à sa mission de contrôle de l'action du Gouvernement et d'évaluation des politiques publiques, le juge considère, ensuite, qu'« en prévoyant une transmission immédiate à l'Assemblée nationale et au Sénat d'une copie de chacun des actes pris en application de l'article 11 de la loi déferée, le législateur, compte

---

<sup>103</sup> JOAN, *Débats*, 3<sup>e</sup> séance du samedi 21 mars 2020, p. 2666.

<sup>104</sup> M. ALTWEGG-BOUSSAC, « “Un mal qui répand la terreur” : l'information du Parlement », *Blog Jus Politicum*, 18 mai 2020.

<sup>105</sup> Conseil d'État, Avis sur un projet de loi d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19, n° 399873, séance du mercredi 18 mars 2020, p. 4.

<sup>106</sup> M. ALTWEGG-BOUSSAC, « “Un mal qui répand la terreur” : l'information du Parlement », art. cité.

<sup>107</sup> M. ALTWEGG-BOUSSAC, « La fin des apparences. À propos du contrôle parlementaire en état d'urgence sanitaire », art. cité, p. 9.

<sup>108</sup> CC, déc. n° 2020-800 DC, *Loi prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions*, JORF n° 0116 du 12 mai 2020, texte n° 2. Le commentaire de la décision cite d'ailleurs expressément l'avis du Conseil d'État du 18 mars 2020 (Commentaire, déc. n° 2020-800 DC, *Loi prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions*, p. 26). En l'espèce, le juge constitutionnel a statué en moins de 48 heures.

<sup>109</sup> Par les députés Sacha Houlié (amendement CL 12) et Cécile Untermaier (amendement CL 11) (Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, sur le projet de loi, adopté par le Sénat après engagement de la procédure accélérée, prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions (n° 2902), par Mme Marie GUEVENOUX, *Doc. AN*, n° 2905, 7 mai 2020, p. 182-183).

tenu du nombre d'actes en cause et de la nature des données en jeu, a méconnu le principe de séparation des pouvoirs et les articles 20 et 21 de la Constitution »<sup>110</sup>. Ce faisant, si, pour le Conseil, il est loisible au législateur de prévoir la transmission d'informations par le Gouvernement au Parlement d'actes et de documents nécessaires au contrôle de l'exécution de la loi, celui-ci doit, toutefois, respecter les exigences constitutionnelles définissant les prérogatives de l'exécutif<sup>111</sup>. Dès lors que le paragraphe IX de l'article 11 imposait à certaines autorités une transmission immédiate, celui-ci ne répondait plus à l'exercice de la fonction de contrôle du Parlement mais créait un empiètement direct sur les prérogatives des autorités constitutionnellement chargées d'exécuter la loi (sur les compétences générales du Gouvernement et, plus particulièrement, sur le pouvoir d'exécution des lois confié au Premier ministre<sup>112</sup>). Le juge assimile donc l'obligation immédiate d'information du Parlement à « une immixtion des assemblées parlementaires dans le processus même d'exécution de la loi »<sup>113</sup>. Pour éviter d'avoir à censurer tout dispositif similaire d'information aux assemblées, le juge se réfère au « nombre d'actes en cause » (ne serait-ce justement pas une raison supplémentaire imposant un contrôle poussé ?) et à « la nature des données en jeu » (l'argument avancé est celui du caractère particulièrement sensible des données de santé), le conduisant à estimer que la disposition en cause va « bien au-delà d'un contrôle *ex post* de l'action gouvernementale »<sup>114</sup>. Si de tels éléments peinent à convaincre, le juge semble surtout oublier qu'il ne s'agit que d'une adaptation de l'exercice du contrôle à la crise sanitaire et au transfert de prérogatives accordé à l'exécutif, en particulier au vu de l'ampleur et de la portée des mesures adoptées par ce dernier. Il apparaît, d'ailleurs, paradoxal, qu'en cas de violation manifeste et avérée de l'article 46 de la Constitution<sup>115</sup> (au détriment des droits des parlementaires et, plus largement, du Parlement), le Conseil constitutionnel n'hésite pas à se référer aux « circonstances particulières de l'espèce »<sup>116</sup> mais, qu'en l'occurrence, il n'ait pas jugé opportun de le faire ou, à tout le moins, qu'il n'ait pas préféré formuler une réserve d'interprétation. D'un côté, le juge semble autoriser la création d'un état d'exception et, de l'autre, il exerce (curieusement) un contrôle normal sur les dispositions législatives intervenues dans ce cadre précis<sup>117</sup>. S'il n'est pas nouveau que le juge constitutionnel est généralement porté vers la protection de l'exécutif, sa décision empêche, ici, la consécration

---

<sup>110</sup> CC, déc. n° 2020-800 DC, *Loi prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions*, *op. cit.*, cons. 82.

<sup>111</sup> Commentaire, déc. n° 2020-800 DC, *Loi prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions*, p. 27.

<sup>112</sup> Commentaire, *ibid.*

<sup>113</sup> Commentaire, *ibid.*, p. 28.

<sup>114</sup> Commentaire, *ibid.*

<sup>115</sup> L'article 46 de la Constitution française prévoit un délai de 15 jours entre le dépôt et l'examen par la première assemblée saisie d'un projet ou d'une proposition de loi organique lorsque la procédure accélérée a été engagée. Ce délai n'a pas été respecté lors de l'élaboration de la loi organique d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19.

<sup>116</sup> CC, déc. n° 2020-799 DC, *Loi organique d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19*, *JORF* n° 0078, du 31 mars 2020, texte n° 5, cons. 3.

<sup>117</sup> A. BACHERT-PERRETTI, X. MAGNON, T.-S. RENOUX, A. VIDAL-NAQUET, « Jurisprudence du Conseil constitutionnel », *RFDC*, 2020/4, n° 124, p. 934.

d'un contrôle étroit des mesures adoptées et appliquées par l'exécutif « en temps de crise qui, par définition, comportent des limitations des droits et des libertés »<sup>118</sup>.

Dès lors, l'objectif recherché est d'empêcher le Parlement de gêner l'exécutif dans sa gestion de la crise sanitaire, quitte à détricoter les quelques dispositions consacrant un contrôle renforcé, adapté aux circonstances. Fort heureusement, comme démontré précédemment, en matière de contrôle, seul l'investissement des parlementaires est réellement déterminant. La consécration (ou non) d'une information parlementaire spécifique à la crise n'empêche pas les élus de mener à bien leur mission de contrôle. Si, *in fine*, ces mots n'ont que peu d'incidence sur l'exercice effectif de leur mission, ils disent cependant « beaucoup sur la conception du rôle du Parlement »<sup>119</sup>. Constamment mis à mal, ce dernier est également fragilisé par des tentatives d'affaiblissement provenant du Président de la République.

## B. LES TENTATIVES CROISSANTES D'AFFAIBLISSEMENT DU CONTROLE PARLEMENTAIRE PAR LE PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE

En période de crise sanitaire, l'action du Président de la République a tendance à fragiliser l'étendue et la portée du contrôle parlementaire. D'une part, l'importance croissante des Conseils de Défense et de Sécurité nationale (CDSN) depuis le début de la crise sanitaire tend à freiner le bon déroulement du contrôle parlementaire. Alors que les origines de cet « organe politique de niveau gouvernemental »<sup>120</sup> sont anciennes<sup>121</sup>, ses compétences sont énumérées par le décret du 24 décembre 2009<sup>122</sup>. Sous plusieurs aspects, le CDSN apparaît comme une instance concurrente au Conseil des ministres<sup>123</sup>, en particulier parce que le premier se tient systématiquement avant le second, qui ne s'apparente alors qu'à une « chambre d'enregistrement »<sup>124</sup> d'actes prédéterminés et ne conserve qu'un rôle formel. Dans sa formation plénière, le CDSN – dont les membres sont tenus au secret défense – comprend le

---

<sup>118</sup> Jean-Jacques URVOAS, Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi (n° 3225), après engagement de la procédure accélérée, prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et renforçant l'efficacité de ses dispositions, par M. Jean-Jacques URVOAS, *Doc. AN*, n° 3237, 19 novembre 2015, p. 28.

<sup>119</sup> M. ALTWEGG-BOUSSAC, « La fin des apparences. À propos du contrôle parlementaire en état d'urgence sanitaire », art. cité, p. 9.

<sup>120</sup> « Qu'est-ce que le Conseil de défense et de sécurité nationale ? », *Vie publique*, en ligne [<https://www.vie-publique.fr/>].

<sup>121</sup> Le Conseil de Défense a été créé par un décret du 4 avril 1906 dans l'objectif de coordonner les activités de la défense nationale. Sous la V<sup>e</sup> République, il en résulte les « conseils et comités supérieurs de la défense nationale » (article 15 Constitution) et, à partir de 1986, pour lutter contre le terrorisme, les conseils de sécurité intérieure. À la suite du Livre blanc de la défense et de la sécurité nationale de 2008, tous les conseils traitant de défense, de sécurité intérieure et de crises extérieures sont fusionnés au sein du Conseil de défense et de sécurité nationale.

<sup>122</sup> L'article R 1122-1 du Code de la défense énumère ainsi l'étendue de ses compétences : « Le conseil de défense et de sécurité nationale définit les orientations en matière de programmation militaire, de dissuasion, de conduite des opérations extérieures, de planification des réponses aux crises majeures, de renseignement, de sécurité économique et énergétique, de programmation de sécurité intérieure concourant à la sécurité nationale et de lutte contre le terrorisme. Il en fixe les priorités ».

<sup>123</sup> L'ironie de l'ancien Ministre du travail et de la santé, Xavier Bertrand, lors de son audition par la commission d'enquête sénatoriale, l'illustre parfaitement : « Le Haut conseil de défense, c'est ce qui est en train de remplacer le Conseil des ministres, en ce moment, c'est ça ? » (Audition du 22 septembre 2020). Cette concurrence apparaît jusqu'au lieu même de réunion, qui se fait désormais dans le salon Murat, lieu habituel de tenue du Conseil des ministres.

<sup>124</sup> L. MARIN, « Covid-19 : Le Conseil de défense, où se décide la gestion de crise, est prisé par Emmanuel Macron et décrié par l'opposition », *Le Monde*, 11 novembre 2020.

Premier ministre, les ministres de la défense, de l'intérieur, de l'économie, du budget et des affaires étrangères, et, bien entendu, le chef de l'État qui le préside. Selon sa volonté, ce dernier peut convoquer d'autres ministres (le ministre de la santé les rejoint logiquement en cette période) et « toute personnalité en raison de sa compétence »<sup>125</sup> (il s'agit essentiellement de hauts-fonctionnaires et d'officiers supérieurs, selon les besoins). Dans sa formation restreinte, sa composition est fixée par le Président en fonction des points figurant à l'ordre du jour. La convocation et la composition de cet organe sont donc à la discrétion du Président de la République qui use de cette souplesse organique pour conduire à une prise de décision simplifiée et rapide<sup>126</sup>.

Dès 2015<sup>127</sup>, l'activité du CDSN s'est intensifiée – en particulier à la suite des attentats terroristes – et, depuis le début de la crise sanitaire, ses réunions se multiplient, faisant, à ce titre, l'objet de nombreux questionnements<sup>128</sup>. La prolifération des Conseils de Défense fragilise doublement l'étendue du contrôle parlementaire en période de crise sanitaire. En premier lieu, dès lors que le Président de la République – irresponsable politiquement – dirige et organise les Conseils de Défense, il y a une dissociation assumée entre la gestion de la crise sanitaire et le principe de responsabilité : la responsabilité politique du Gouvernement et de son Premier ministre apparaît, de la sorte, « de plus en plus théorique »<sup>129</sup>, voire complètement érudée<sup>130</sup>, tout comme la perspective que ces derniers rendent des comptes à la représentation nationale. En effet, en second lieu, à l'issue de chaque Conseil de Défense, le Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN) élabore un relevé de décisions confidentiel, à la différence du Conseil des ministres, qui suppose, quant à lui, la rédaction de comptes rendus publics des délibérations par le Secrétaire général du Gouvernement. L'absence de formalisation de l'activité du CDSN et celle d'enregistrement

---

<sup>125</sup> Article R 1122-4 du Code de la défense.

<sup>126</sup> Comme le souligne Philippe Bas, il arrive que le CDSN serve parfois aussi « plus pour des besoins de communication que d'impératifs liés à la crise sanitaire, afin de signifier la gravité bien réelle de la situation », les personnes siégeant au sein de ce Conseil ne présentant pas toujours un lien évident avec les considérations sanitaires (P. BAS, *in* L. ÉGUY, « Secret, concentration des pouvoirs : le Conseil de défense suscite la défiance », *Libération*, 9 novembre 2020).

<sup>127</sup> Alors qu'il se réunissait deux ou trois fois par an, dès les attentats du 13 novembre 2015, le Président de la République, François Hollande, décide d'en accélérer la fréquence, et plus encore après les attentats de Nice, en juillet 2016, à la suite desquels le Président a souhaité une tenue hebdomadaire du Conseil. En 2015, le CDSN s'est réuni à 10 reprises, puis 32 fois en 2016 et 42 fois en 2017 (Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale, Rapport d'activité, 2017, p. 13).

<sup>128</sup> Voir notamment : T. DESMOULINS, « Le Conseil de défense : notes sur une institution centrale et méconnue en temps de crise sanitaire », *Blog Jus Politicum*, 13 novembre 2020 ; L. ÉGUY, « Secret, concentration des pouvoirs : le Conseil de défense suscite la défiance », art. cité ; T. MULIER, « La crise du Covid-19, reflet des anomalies du fonctionnement de la Ve République », *Blog Jus Politicum*, 11 juin 2020. La problématique apparaît d'autant plus importante que les sujets traités au sein du CDSN sont de plus en plus variés (terrorisme, questions sanitaires, écologie ou économie).

<sup>129</sup> P. ADAM, *JOAN, Débats*, 1<sup>re</sup> séance du 8 juin 2009, p. 5001.

<sup>130</sup> Ce constat n'aggrave pas pour autant le déséquilibre institutionnel mais ne fait, en réalité, que traduire la prédominance d'un système de gouvernement effectif à *captation présidentielle* (A. LE DIVELLEC, « Vers la fin du "parlementarisme négatif" à la française ? », art. cité, p. 29-30). En outre, l'article L 1131-1 du Code de la défense précise bien que le Premier ministre « dirige l'action du Gouvernement en matière de sécurité nationale ».

ministériel de certaines de ses décisions autonomes font que les décisions prises au sein de cet organe échappent globalement au contrôle parlementaire<sup>131</sup>.

D'autre part, le 25 juin 2020, malgré les vives protestations des parlementaires (en particulier d'opposition), le Président de la République crée une Mission indépendante nationale sur l'évaluation de la gestion de la crise Covid-19 et sur l'anticipation des risques pandémiques, devant lui « rendre compte régulièrement de l'avancée de ses travaux » et lui remettre deux rapports. Présidée par Didier Pittet et composée de quatre autres membres nommés discrétionnairement par le chef de l'État<sup>132</sup>, celle-ci a vocation à analyser la réponse gouvernementale à la crise sanitaire, notamment dans une perspective comparée et interdisciplinaire. Plus clairement, cette mission s'apparente à une sorte de commission d'enquête ou, à tout le moins, de mission d'information installée par l'Élysée pour contrôler sa propre action et celle de son Gouvernement. Inédit, l'auto-contrôle par l'exécutif concurrence directement le contrôle parlementaire. Il apparaît, par essence, contre-nature dans un régime parlementaire et bouleverse complètement le jeu institutionnel. Par ailleurs, cette situation est d'autant plus problématique que le contrôle parlementaire a été limité à une perception très restreinte de l'état d'urgence sanitaire, tandis que cette mission retient, à l'inverse, un périmètre étendu comprenant les questions sanitaires mais aussi économiques et sociales de la crise. Ses prérogatives sont larges : la mission peut « auditionner autant que nécessaire l'ensemble des parties prenantes à la gestion de la crise, en France et à l'étranger » – sans aucune publicité – et « effectuer des déplacements sur le terrain »<sup>133</sup>. Rien n'est cependant précisé quant au budget qui lui est assigné.

Par ailleurs, l'utilité de cette mission doit être interrogée dans la mesure où le rapport d'étape de la mission indépendante, publié le 13 octobre 2020, présentant la méthodologie d'analyse et ses premiers constats, fait état de conclusions globalement concordantes avec les rapports établis par les Chambres<sup>134</sup>. La mission identifie notamment « des défauts manifestes d'anticipation, de préparation et de gestion »<sup>135</sup> et évoque des « insuffisances graves »<sup>136</sup>, levant, en outre, au moins pour ce rapport, le soupçon de sa partialité à l'égard de l'exécutif et confirmant l'objectivité du travail des parlementaires. Certains extraits du rapport d'étape sont même repris par le rapport sénatorial pour appuyer plusieurs de ses conclusions<sup>137</sup>. La

---

<sup>131</sup> T. DESMOULINS, « La formalisation du présidentielisme sous la V<sup>e</sup> République : le Conseil de défense et de sécurité nationale », *Jus Politicum*, 2021, n° 25, p. 248-249. Comme le précise l'auteur, « La forme juridique de ces décisions arrêtées en Conseil demeure en effet textuellement indéterminée et leur étude nécessite de s'en remettre à l'étude de la jurisprudence, qui en est parfois saisie *a posteriori* dans ses domaines de compétence » (*ibid.*).

<sup>132</sup> La mission comprend également Raoul BRIET, ancien président de chambre de la Cour des comptes, Laurence BOONE, chef économiste de l'OCDE, Anne-Marie MOULIN, directrice de recherche émérite au CNRS, et Pierre PARNEIX, médecin de santé publique au CHU de Bordeaux.

<sup>133</sup> Lettre de mission du Président de la République au Professeur Didier PITTET, Paris, 25 juin 2020.

<sup>134</sup> Notamment à propos de la pénurie de masques, des tests et de l'organisation interne du Gouvernement.

<sup>135</sup> Rapport d'étape de la Mission indépendante nationale sur l'évaluation de la gestion de la crise Covid-19 et sur l'anticipation des risques pandémiques, 13 octobre 2020, p. 26

<sup>136</sup> Rapport d'étape..., *ibid.*, p. 32.

<sup>137</sup> Rapport fait au nom de la commission d'enquête (1) 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, *op. cit.*, p. 109 ; 187 ; 269 ; 287 ; 342 ; 368.

redondance des arguments et de la plupart des déductions questionne donc sur la véritable nécessité de cette mission. L'objectif même de la mission ne diffère guère de celui poursuivi par les instances parlementaires : dans les deux cas, il s'agit d'évaluer la gestion de la crise et d'émettre des propositions en vue d'anticiper les risques que présenterait l'apparition d'une nouvelle pandémie. En réalité, cette instance « objective »<sup>138</sup> a été instaurée par le Président de la République comme un contre-feu, en vue de se prémunir des éventuelles conclusions et des potentielles accusations que les rapports parlementaires aux mains des groupes d'opposition étaient susceptibles de contenir. Le but était de réduire la portée, quelle qu'elle soit, du contrôle parlementaire. Hasard du calendrier ou fin calcul politique, la date de remise du rapport final de la Mission au chef de l'État est identique à celle de la remise des rapports de la mission d'information des députés et de la commission d'enquête sénatoriale<sup>139</sup>.

Ce faisant, en période de crise sanitaire, l'exécutif tend à se positionner en concurrent du Parlement sur la scène institutionnelle. La manière dont le Président de la République envisage le contrôle parlementaire ressort, d'ailleurs, particulièrement dans sa lettre de mission à Didier Pittet, lorsqu'il affirme que cette mission permettra « à chaque Français d'avoir accès à une information transparente, complète, et lucide qui rappelle les faits, les remette en perspective et élabore des propositions », comme si le travail parlementaire ne pouvait répondre à cette description<sup>140</sup>. L'ironie présidentielle est poussée jusqu'à affirmer que l'institution de cette Mission permettra un renforcement de la confiance des Français envers leurs institutions<sup>141</sup>. Le travail de sape ainsi mené par l'exécutif à l'encontre de l'exercice de l'une des missions essentielles du Parlement semble, paradoxalement, tout à fait contradictoire avec une telle volonté.

Une nouvelle fois, l'attitude de l'exécutif fait état d'une conception dégradée et dégradante du Parlement français. Si la méthode est inédite, ce n'est cependant pas la première (ni la dernière) fois que l'exécutif cherche à limiter la portée du contrôle parlementaire. La crise sanitaire est, sans conteste, révélatrice des failles du système institutionnel. Elle met, plus que jamais, en lumière la spécificité du régime de gouvernement français à « captation présidentielle » et la prévalence d'une logique de « parlementarisme négatif » en son sein<sup>142</sup>. Cette période illustre également – s'il le fallait encore – le rôle déterminant des groupes d'opposition parlementaire et l'importance du bicamérisme. Surtout, malgré les multiples freins imposés aux assemblées, la crise démontre à quel point les parlementaires s'investissent pleinement et parviennent à mener à bien leur mission de contrôle. Les ressorts du Parlement Français lui permettent de s'adapter aux circonstances sanitaires et aux embuches extérieures.

---

<sup>138</sup> Lettre de mission du Président de la République au Professeur Didier PITTET, *op. cit.*

<sup>139</sup> S'il était initialement prévu que le rapport de la Mission soit remis au Président de la République au mois de décembre 2020, celui-ci a finalement été remis en mars 2021 et rendu public en mai 2021. Contrairement au rapport d'étape, ce rapport final se veut nettement plus indulgent avec l'exécutif en place, les manquements de ce dernier n'étant évoqués qu'avec parcimonie.

<sup>140</sup> Il est, à ce propos, difficile de ne pas opérer un parallèle avec le vocabulaire mobilisé par le Président du Sénat, Gérard Larcher, pour justifier la création de la commission d'enquête sénatoriale évoquée *supra* : cette commission a pour objectif de fournir une « analyse approfondie, lucide, rigoureuse, objective » (G. LARCHER, *Exposé des motifs de la Proposition de résolution...*, *op. cit.*).

<sup>141</sup> Lettre de mission du Président de la République au Professeur Didier PITTET, *op. cit.*

<sup>142</sup> A. LE DIVELLEC, « Vers la fin du "parlementarisme négatif" à la française ? », art. cité.

C'est d'ailleurs l'une des spécificités de la fonction de contrôle qui, sous la V<sup>e</sup> République, peut aisément se déployer, car le Parlement dispose de toutes les ressources nécessaires « pour surmonter ces obstacles sans encourir la moindre sanction »<sup>143</sup>. En la matière, les Chambres détiennent une grande liberté d'organisation et d'action qui leur permet de résister aux tentatives de l'exécutif et de sa majorité, d'autant plus que ces dernières ne sont, elles-mêmes, pas soumises à un véritable contrôle. Dès lors, en période de crise, la célèbre affirmation de Guy Carcassonne, selon lequel « ce qui manque au Parlement, ce ne sont pas des pouvoirs, mais plutôt des parlementaires pour les exercer »<sup>144</sup>, trouve une exception manifeste.

---

<sup>143</sup> É. THIERS, « Le contrôle parlementaire et ses limites juridiques : un pouvoir presque sans entraves », art. cité, p. 72.

<sup>144</sup> G. CARCASSONNE, *Le Point*, 20 septembre 1997.