

DOCUMENT PROVISOIRE

La fin du fait majoritaire comme révélateur du contrôle parlementaire : mutations d'une fonction constitutionnelle à l'épreuve des transformations politiques contemporaines.

Camille RIGHETTI

Docteure en Droit public

Enseignante contractuelle à l'Université de Lille

« Ce qui manque à l'Assemblée nationale, ce ne sont pas des pouvoirs mais des députés pour les exercer »¹ : ce constat laconique de Guy Carcassonne résume à lui seul la tension structurelle qui caractérise la fonction de contrôle sous la Ve République. Non pas une insuffisance normative – la Constitution de 1958, les lois et règlements des assemblées organisent un arsenal de prérogatives complet – mais une paralysie politique : dans un système où le fait majoritaire assure au gouvernement le soutien discipliné de sa majorité à l'Assemblée nationale, les pouvoirs de contrôle existent mais demeurent politiquement bridés ou pratiquement inopérants. C'est ce paradoxe que les transformations politiques récentes invitent à reconsidérer.

La V^e République est traditionnellement présentée comme le régime qui a enfin apporté à la France la stabilité gouvernementale dont l'avaient privée les expériences des régimes précédents, en protégeant l'exécutif contre les incursions parlementaires. Cette stabilité a été construite à travers les mécanismes du parlementarisme rationalisé, avant d'être considérablement consolidée par l'apparition, dès 1962, du fait majoritaire. À la suite de l'élection du président de la République au suffrage universel direct, et confortée par le mode de scrutin majoritaire uninominal à deux tours, cette configuration a transformé le fonctionnement du régime de 1958 de manière aussi radicale que silencieuse : sans révision de la Constitution, la Ve République est devenue ce régime de stabilité gouvernementale que ses fondateurs appelaient de leurs vœux. Entendu comme la présence d'une majorité de députés, unis et disciplinés, assurant un soutien durable à l'une ou aux deux branches de l'exécutif selon le contexte politique², le fait majoritaire est devenu à la fois la condition de fonctionnement ordinaire du régime et l'armature du « présidentielisme majoritaire »³. Il a conduit, ce faisant, à la neutralisation des mécanismes prévus à l'article 49 de la Constitution et à une recomposition des instruments de contrôle-information, contraints de subsister dans l'ombre d'une majorité disciplinée. Au fil des décennies, sa permanence est devenue si assurée⁴ que sa

¹ Voir la préface in R. DOSIERE, *L'Argent caché de l'Élysée*, Paris, Éditions du Seuil, 2014, p. II.

² Cf. M. DE VILLIERS, A. LE DIVELLEC, *Dictionnaire du droit constitutionnel*, 14^e éd., Paris, Sirey, coll. Dictionnaires Sirey, 2024, p. 173.

³ Ou du « primo-ministérielisme majoritaire » en période de cohabitation. En ce sens, voir, D. MONGOIN, « Du présidentielisme majoritaire au primo-ministérielisme minoritaire ? Quelques brèves réflexions sur une situation politique inédite », *JP Blog*, 6 février 2025.

⁴ Voir notamment J.-M. DENQUIN, « Constitution politique et fait majoritaire », *Jus Politicum*, n° 24, 2020.

disparition est aujourd'hui vécue comme une anomalie, voire comme le symptôme d'une crise de régime⁵.

C'est précisément ce diagnostic qu'il convient de réévaluer, particulièrement du point de vue du Parlement et de sa fonction de contrôle. Le constat de Guy Carcasonne, forgé à l'ombre du fait majoritaire, mérite aujourd'hui d'être relu à la lumière des transformations politiques récentes. Ces dernières ne se bornent pas à modifier les conditions d'exercice du contrôle parlementaire, elles en révèlent les logiques profondes, longtemps neutralisées par le fait majoritaire. Entendu à la fois comme un pouvoir de sanction politique du gouvernement et comme une activité d'information et d'évaluation de l'action publique, le contrôle parlementaire voit ainsi ses modalités d'exercice et sa signification évoluer dans un contexte de recomposition des équilibres politiques.

La présidence d'Emmanuel Macron constitue, à cet égard, un terrain d'observation particulièrement fécond. En l'espace de quelques années, elle a traversé trois configurations politiques successives à l'Assemblée nationale : une « majorité absolue » entre 2017 et 2022, une « majorité relative » – ou de « gouvernement minoritaire » – de 2022 à 2024, puis une fragmentation accrue de la représentation nationale depuis la dissolution du 9 juin 2024, conduisant à un contexte qualifié de « présidentialisme minoritaire »⁶.

Ces transformations, essentiellement extra-juridiques, ont profondément modifié les conditions d'exercice des fonctions parlementaires, sans qu'il ait été nécessaire de réviser le texte constitutionnel. Avec le renversement de deux des trois gouvernements minoritaires, la XVII^e législature s'ouvre ainsi sous le signe d'une instabilité gouvernementale inédite, combinant absence de bloc majoritaire, (ré)activation des procédures de l'article 49 de la Constitution et usage intensif des commissions d'enquête. L'Assemblée nationale semble avoir retrouvé, au moins sur le terrain du contrôle parlementaire, une centralité institutionnelle longtemps neutralisée.

Cette reconfiguration conduit à s'interroger sur un possible mouvement de reparlementarisation du régime de la Ve République, entendu comme « un gain de pouvoir du Parlement dans l'architecture constitutionnelle et comme un renforcement des pratiques parlementaires »⁷. Initié par le Constituant de 2008, c'est précisément ce mouvement, partiel et inachevé, que la fin du fait majoritaire semble poursuivre. Cette modification des pratiques ne se réduit pas à une simple réactivation conjoncturelle des mécanismes de l'article 49 de la Constitution : elle affecte également la signification même de la fonction de contrôle, qui tend à se redéfinir par et en dehors de la simple sanction politique, ainsi que celle du principe de la responsabilité politique, qui se concrétise à travers la sanction mais aussi dans une logique plus large d'obligation de reddition des comptes.

⁵ Voir notamment D. BARANGER, O. BEAUD, *La dissolution de la Ve République*, Paris, Les Petits matins, 2025, 242 p. ; B. MOREL, *Crise politique, crise de régime*, Paris, Odile Jacob, 2026, 176 p.

⁶ B. DAUGERON, *Droit constitutionnel*, 2^e éd., Paris, PUF, 2025, p. 549. David Mongoin propose notamment l'expression de « primo-ministériisme minoritaire » in D. MONGOIN, « Du présidentialisme majoritaire au primo-ministériisme minoritaire ? Quelques brèves réflexions sur une situation politique inédite », *op. cit.*

⁷ T. BUNEL, « L'impossible parlementarisation de la Ve République », *AOC*, 4 février 2026.

Autrement dit, une question centrale s'impose : la fin du fait majoritaire signe-t-elle le dérèglement du parlementarisme rationalisé, ou met-elle au jour la véritable nature du contrôle parlementaire et de la responsabilité politique ?

Cette interrogation invite à dépasser l'alternative qu'elle semble poser. La situation actuelle ne saurait être réduite à un simple dérèglement du parlementarisme rationalisé : elle révèle plutôt un mouvement de reparlementarisation partielle du régime, sous la double figure d'un retour du contrôle-sanction et d'une intensification du contrôle-information. Loin de signer l'épuisement du modèle de 1958, la fin du fait majoritaire met au jour la plasticité d'un texte constitutionnel capable d'intégrer des configurations politiques nouvelles, tout en réactivant des logiques classiques du parlementarisme. En revanche, elle n'exclut pas les risques d'instabilité au sens d'une succession rapide de gouvernements, ni les dérives liées à l'instrumentalisation des procédures de contrôle, mais elle ouvre aussi la possibilité d'une redéfinition de la fonction de contrôle, détachée de la seule sanction et articulée autour d'une conception élargie de la responsabilité politique.

L'analyse de cette reconfiguration conduit à distinguer deux dynamiques complémentaires. D'une part, la fin du fait majoritaire réactive la logique originelle du contrôle-sanction et redonne une effectivité aux mécanismes de mise en jeu de la responsabilité gouvernementale, contribuant ainsi à déplacer la frontière entre crise de régime et crise politique (I). D'autre part, elle s'accompagne d'une transformation des modalités du contrôle-information, dont l'intensification, notamment à travers l'usage des commissions d'enquête, révèle les contours d'une recomposition de la fonction de contrôle et du principe de la responsabilité politique (II).

I. La redécouverte des mécanismes de contrôle-sanction : de la neutralisation politique à l'effectivité constitutionnelle

La « redécouverte » des mécanismes de contrôle-sanction s'explique d'abord par leur neutralisation politique sous l'empire du fait majoritaire, qui a vidé la responsabilité gouvernementale de sa portée effective (A). Avec l'érosion de ce fait majoritaire à partir de 2022, puis sa disparition en 2024, ces mêmes instruments retrouvent une effectivité pleinement constitutionnelle, redevenant susceptibles de provoquer chutes de gouvernements et crises ministérielles (B).

A. La neutralisation du contrôle-sanction : une conséquence politique du fait majoritaire

La Ve République est traditionnellement décrite comme un régime parlementaire rationalisé conçu pour conjurer l'instabilité ministérielle chronique des III^e et IV^e Républiques. Michel Debré le souligne avec force lors de son discours prononcé le 27 août 1958 devant le Conseil d'État : la motion de censure doit être « difficile » et « tempérer le défaut que nous connaissons bien et depuis trop longtemps », tandis que la question de confiance est pensée comme « l'arme du gouvernement »⁸. Dans cette architecture, la responsabilité politique du

⁸ Cf. M. DEBRE, *Discours devant le Conseil d'État*, 27 août 1958.

gouvernement devant l'Assemblée demeure, en théorie, au cœur du régime, mais elle est encadrée, rationalisée, afin d'éviter que chaque désaccord conjoncturel ne se traduise par un renversement du gouvernement⁹.

La stabilité et la physionomie singulière du régime de 1958 tiennent à la combinaison du parlementarisme rationalisé et du fait majoritaire. Considéré comme la « plus belle conquête de la Ve République »¹⁰, ce fait politique a donné au gouvernement « la stabilité sans laquelle nulle action n'est possible »¹¹. Véritable « seconde Constitution »¹², le fait majoritaire a durablement structuré la vie institutionnelle. À partir de 2000, le régime s'est installé sur l'hypothèse implicite d'un alignement durable entre majorité présidentielle et majorité parlementaire. Cette situation, devenue ordinaire, a ancré durablement la pratique du présidentielisme majoritaire dans laquelle une majorité parlementaire, unifiée et disciplinée, se range derrière le chef de l'État qu'elle reconnaît comme son véritable leader et comme chef de l'exécutif.

Un tel alignement conduit à une neutralisation des procédures de l'article 49 de la Constitution comme mécanismes permettant effectivement d'engager la responsabilité politique du gouvernement. Il rend non seulement quasiment impossible l'adoption d'une motion de censure mais conduit également à faire de la « question de confiance » un outil de discipline majoritaire et du « 49-3 » un instrument de sécurisation de l'adoption des textes. Concrètement, cela se traduit par l'absence totale de renversement de gouvernements par la voie parlementaire. Entre 1962 et 2024, aucune motion de censure n'a abouti, en dépit de dépôts nombreux.

En outre, lorsque les gouvernements recourent à la procédure du 49 alinéa 1, c'est dans un contexte où l'issue du vote ne fait guère de doute : la majorité est assurée et la confiance devient une sorte de rituel de confirmation plutôt qu'un véritable test. Le vote de confiance sur le programme ou sur une déclaration de politique générale, loin de mettre en danger le gouvernement, sert à afficher l'unité du bloc majoritaire et à donner une caution parlementaire à une ligne déjà décidée ailleurs¹³.

Enfin, le 49-3 n'a jamais, malgré un usage intensif, trouvé d'opposition. Il a pu servir pour sécuriser, dans un contexte de majorité relative, les quelques voix manquantes à une majorité absolue pour garantir l'adoption d'un texte, comme sous Michel Rocard, ou être mobilisé par des gouvernements disposant d'une majorité absolue par confort, afin d'accélérer l'adoption de réformes contestées. La perspective d'une chute du gouvernement fonctionnait alors comme un puissant ciment disciplinaire¹⁴.

⁹ Voir l'article 49 de la Constitution.

¹⁰ J. GICQUEL, « Présentation », in J.-L. BERGEL, A. DELCAMP, A. DUPAS, *Contrôle parlementaire et évaluation*, Paris, La documentation française, coll. Les études de la documentation française, 1995, p. 32.

¹¹ J. BENETTI, « L'impact du fait majoritaire sur la nature du régime (Réflexions sur le régime parlementaire de la Ve République) », *LPA*, n° 138, 2008, p. 23.

¹² N. ROUSSELLIER, « La crise du fait majoritaire est plus profonde que la crise de la Constitution », *JP Blog*, 29 mars 2023.

¹³ En ce sens, voir notamment J.-P. CAMBY, J.-É. SCHOETTL, « Démission du gouvernement Bayrou : sortir volontairement de la talanquère et après ? », *LPA*, n° 9, 2025, pp. 27-34.

¹⁴ Cf. D. BARANGER, O. BEAUD, *La dissolution de la Ve République*, *op. cit.*

Chaque fois, la discipline de la majorité jouait : les députés de la coalition au pouvoir s'interdisaient de franchir le seuil de la censure ou du rejet, confirmant ainsi le diagnostic d'« introuvable contrôle parlementaire »¹⁵.

Dans ce contexte, le fait majoritaire a participé à faire de ces procédures « une pure fiction »¹⁶, à rendre cette faculté parlementaire de renverser le gouvernement « sans portée pratique réelle »¹⁷.

Il convient néanmoins de souligner que la neutralisation du contrôle-sanction ne procède pas d'une faiblesse normative, mais d'une configuration politique : les procédures demeurent inscrites dans la Constitution, mais elles se trouvent vidées de leur substance par la discipline de vote et par la solidarité entre gouvernement et majorité parlementaire. Le fait majoritaire rend pratiquement impossible la survenance d'une crise ministérielle par la voie parlementaire.

Cette stabilité a toutefois un prix. Sous l'empire du fait majoritaire, « assurés du soutien de leur majorité, soutien d'autant plus fort qu'encadré par les recettes du parlementarisme rationalisé, ils (les gouvernements) jouissent d'une irresponsabilité de fait »¹⁸. Cette formule synthétise tout le paradoxe d'un régime parlementaire qui proclame la responsabilité tout en rendant concrètement impossible son exercice.

En pratique, la responsabilité gouvernementale ne disparaît pas, elle cesse de jouer vis-à-vis de l'Assemblée nationale. D'une part, elle se déplace à l'intérieur du camp majoritaire qui devient le lieu des arbitrages internes ainsi que vers le peuple, à l'occasion des échéances électorales. D'autre part, elle se déporte surtout vers le président de la République qui, par la pratique du présidentielisme majoritaire, s'arroge un pouvoir de révocation de fait, en plus de sa prérogative de nomination¹⁹.

En ce sens, le fait majoritaire constitue effectivement une « seconde Constitution »²⁰ de la Ve République, plus décisive en pratique que le texte écrit. En revanche, les résultats des élections législatives en 2022 puis ceux de 2024 témoignent du caractère contingent et précaire de cette configuration : le fait majoritaire n'est « ni le produit naturel d'une improbable logique des institutions, ni le nécessaire dérivé du texte constitutionnel »²¹, mais un fait conditionné par les résultats des élections législatives et par la discipline partisane. De telle sorte que, lorsqu'il fonctionne, les mécanismes de contrôle-sanction demeurent disponibles mais neutralisés dans leur substance ; dès qu'il se fissure, ils retrouvent une effectivité que la longue parenthèse majoritaire avait masquée.

¹⁵ Voir P. AVRIL, « « L'introuvable contrôle parlementaire », *L.P.A.*, n° 140, 2009, pp. 7-9 ; « L'introuvable contrôle parlementaire (après la révision constitutionnelle française de 2008) », *Jus Politicum*, n° 3, 2009, pp. 1-7.

¹⁶ P. AVRIL, « L'introuvable contrôle parlementaire », *op. cit.*, p. 7.

¹⁷ É. BALLADUR, *Une V^e République plus démocratique. Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République*, Paris, Fayard, La Documentation française, 2008, p. 51.

¹⁸ C. BIDEGARAY, « Le principe de responsabilité fondement de la démocratie. Petite promenade dans les allées du "jardin des délices démocratiques" », *Pouvoirs*, n° 92, 2000, p. 9.

¹⁹ Voir notamment J. BENETTI, « L'impact du fait majoritaire sur la nature du régime (Réflexions sur le régime parlementaire de la Ve République) », *op. cit.*

²⁰ N. ROUSSELLIER, « La crise du fait majoritaire est plus profonde que la crise de la Constitution », *op. cit.*

²¹ D. MONGOIN, « Du présidentielisme majoritaire au primo-ministériisme minoritaire ? Quelques brèves réflexions sur une situation politique inédite », *op. cit.*

B. La fin du fait majoritaire comme révélateur d'une effectivité du contrôle-sanction

La responsabilité est, selon la formule de Guy Carcassonne, « la première dette du pouvoir »²². La période ouverte à partir de 2022 donne à voir une configuration où cette dette cesse d'être purement théorique pour retrouver une effectivité tangible : la fin du fait majoritaire ne conduit pas à une paralysie du régime, mais à une réactivation des instruments de contrôle-sanction que la « seconde Constitution » majoritaire avait longtemps maintenus en sommeil. Cette reconfiguration est d'abord politique, non normative.

La bascule a d'abord eu lieu à la suite des élections législatives de 2022 dont les résultats ne confèrent qu'une majorité relative au gouvernement, alors contraint de renforcer ses soutiens à l'Assemblée nationale. Concrètement, cette fragilité de la majorité se traduit par un recours massif à l'article 49 alinéa 3 par le gouvernement Borne²³. Là où Michel Rocard avait utilisé le 49-3 pour consolider une majorité relative en allant chercher quelques voix manquantes, les usages plus récents de cette procédure apparaissent comme « contre-majoritaire(s) »²⁴ : il ne sert plus à conforter un fait majoritaire sous-jacent, mais à se défendre contre l'absence de majorité stable. À chaque engagement, la majorité est mise à l'épreuve, certaines motions de censure échouant de peu²⁵. Dans ce contexte, la procédure de l'article 49 alinéa 1^{er} demeure inemployée.

La bascule se produit surtout à la suite des élections législatives de 2024 qui, après la dissolution du 9 juin, débouchent sur une Assemblée sans bloc majoritaire, dans laquelle les coalitions sont difficiles à stabiliser. On assiste à la mise en place d'un contexte inédit de « présidentialisme minoritaire »²⁶.

Sur le terrain du 49-3, le gouvernement Barnier, nommé le 5 septembre 2024, engage, le 2 décembre, sa responsabilité sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2025 ; la motion de censure déposée par La France insoumise, soutenue par le Rassemblement national et une partie de la droite, est adoptée le 4 décembre 2024 par 331 députés. Pour la première fois depuis 1958, l'activation de l'article 49 alinéa 3 débouche sur le rejet d'un texte et pour la seconde fois depuis 1962, l'article 49 alinéa 2 aboutit à renverser un gouvernement. La motion de censure cesse d'être un outil purement symbolique et le simple lieu pour exprimer l'hostilité d'une opposition, sans faire réellement peser la menace d'une chute. Une telle conjoncture peut

²² G. CARCASSONNE, G., GUILLAUME M., *La Constitution*, 17^e éd., Paris, Points, coll. Essais, 2025, p. 25.

²³ Pour plus de détails, voir également D. BARANGER, O. BEAUD, *La dissolution de la Ve République*, op. cit.

²⁴ D. BARANGER, « Ce que la dissolution nous apprend de la Ve République », *La Grande Conversation*, 3 décembre 2025.

²⁵ Lors de son utilisation pour l'adoption de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2023, en 1^{ère} lecture, le 26 octobre 2022, sur les 289 voix à réunir, 218 députés ont voté pour la motion de censure. De même, pour la même loi, lors de son usage du 25 octobre 2023, 223 voix ont été recueillies.

²⁶ M. ALTWEGG-BOUSSAC, « Chronique de droit constitutionnel : Le temps de l'instabilité », *RDP*, n° 4, 2025, p. 156.

ainsi être qualifiée de « fait majoritaire négatif »²⁷ où la majorité se constitue non plus pour soutenir le gouvernement, mais pour le renverser.

L'alinéa 1^{er} de l'article 49 retrouve lui aussi une pleine effectivité. Si Michel Barnier n'en a pas fait usage, François Bayrou décide d'engager, le 8 septembre 2025, la responsabilité de son gouvernement sur sa déclaration de politique générale. La confiance lui est refusée par 364 voix contre, entraînant sa démission dès le lendemain. Le caractère inédit de ce rejet manifeste de manière explicite la perte de légitimité gouvernementale. Le vote de confiance, longtemps marginalisé par la pratique présidentialiste, redevient un véritable test de confiance entre gouvernement et Assemblée. Cette crise ministérielle symbolise le passage d'un « système de confiance présumée » à un système de « confiance prouvée »²⁸, où le gouvernement doit démontrer non seulement l'existence d'un socle de soutien, mais aussi l'absence d'une majorité hostile.

Ainsi, la XVII^e législature s'ouvre sous le signe d'une instabilité gouvernementale inédite. Toutefois, il apparaît que cette instabilité s'inscrit pleinement dans la grammaire du régime parlementaire, la responsabilité n'est plus un principe abstrait, elle produit des chutes de gouvernements, contribuant à nuancer l'idée d'une crise de régime.

La crise semble d'abord être une « crise du fait majoritaire » et de la capacité à « faire du collectif »²⁹, face aux difficultés à stabiliser des majorités, plutôt qu'une crise de la Constitution elle-même. Le gouvernement Lecornu demeure en mesure d'utiliser « les instruments que le régime met à sa disposition »³⁰, ce qui milite contre l'idée d'un blocage structurel, c'est-à-dire une incapacité durable des institutions à absorber les conflits politiques. Il ne faut pas pour autant minimiser les effets de cette crise du fait majoritaire notamment face aux difficultés profondes à stabiliser des coalitions majoritaires pour pouvoir construire des politiques publiques cohérentes. À ce stade, il serait possible d'envisager un apprentissage difficile du régime parlementaire par des acteurs longtemps habitués au présidentialisme majoritaire et qui doivent encore s'approprier les logiques consensuelles dans un contexte politique sans majorité claire³¹.

En ce sens, la fin du fait majoritaire conduit à revenir à la logique originelle du régime parlementaire où la responsabilité n'est pas seulement l'assujettissement mais elle est aussi la condition du pouvoir de gouverner³² : tant que la confiance est maintenue, le gouvernement dispose d'une capacité d'action renforcée, précisément parce que sa légitimité a été mise à l'épreuve et reconnue. La disparition du fait majoritaire réactive ce schéma classique : le

²⁷ D. MONGOIN, « Du présidentialisme majoritaire au primo-ministériisme minoritaire ? Quelques brèves réflexions sur une situation politique inédite », *op. cit.*

²⁸ *Ibid.* Voir également M. ALTWEGG-BOUSSAC, « Chronique de droit constitutionnel : Le temps de l'instabilité », *op. cit.*

²⁹ N. ROUSSELLIER, « La crise du fait majoritaire est plus profonde que la crise de la Constitution », *op. cit.*

³⁰ *Ibid.* Voir également P. JAN, « L'instabilité constitutionnelle sous la Ve République », in C. BOUTAYEB (dir.), *La Constitution, l'Europe et le droit. Mélanges en l'honneur de Jean-Claude Masclet, Les dangers du bavardage constitutionnel*, Paris, Éditions de la Sorbonne, 2013, pp. 273-282.

³¹ Cf. B.-L. COMBRADE, « Chronique de droit constitutionnel : Gouverner sans majorité absolue. Un apprentissage difficile », *RDP*, n° 4, 2024, pp. 132-137.

³² Voir en ce sens, D. BARANGER, *Parlementarisme des origines. Essai sur les conditions de formation d'un exécutif responsable en Angleterre (des années 1740 au début de l'âge victorien)*, Paris, PUF, coll. Léviathan, 1999, 410 p.

gouvernement doit être en mesure de réunir et de maintenir une majorité parlementaire pour soutenir son action³³. Elle ne semble pas non plus remettre en cause la rationalisation du parlementarisme car ce serait nier que « le projet du constitutionnalisme n'est pas de neutraliser l'instabilité en-elle-même mais de la contenir »³⁴. C'est une instabilité qui se réalise dans les conditions de l'article 49 de la Constitution dont l'activation constitue un rappel de l'interdépendance liant le gouvernement à une majorité parlementaire sur laquelle repose la confiance³⁵. Cette dernière n'est plus présumée, elle doit être éprouvée par les représentants de la nation, eux-mêmes très divisés politiquement. On peut toutefois se demander si ce mouvement vers une « confiance prouvée » trouvera des formes de stabilisation durable ou s'il annonce une nouvelle phase d'instabilité chronique.

Cette réactivation du contrôle-sanction s'accompagne d'une hypertrophie du contrôle-information, en particulier des commissions d'enquête. Le fait majoritaire et sa disparition contribuent à le révéler mais aussi à préciser la substance même de ce contrôle.

II. Les commissions d'enquête parlementaire : laboratoire d'observation d'une fonction de contrôle en pleine mutation

Les commissions d'enquête offrent un observatoire privilégié de la mutation du contrôle parlementaire. Longtemps cantonnées à l'information, elles offrent un nouveau sens à la fonction de contrôle, au-delà de la seule censure (A). Leur multiplication dans un contexte post-fait majoritaire poursuit à faire évoluer le contrôle opéré, sans pour autant effacer les risques d'instrumentalisation et de dévoiement (B).

A. Les commissions d'enquête sous le fait majoritaire : la redéfinition du contrôle au-delà de la censure.

La question du contrôle parlementaire se pose « d'une manière archaïque » par référence à « des schémas en partie dépassés »³⁶.

En assimilant le contrôle à la seule sanction prévue aux articles 49 et 50 de la Constitution, le régime de la Ve République – conforté par la jurisprudence du Conseil constitutionnel³⁷ – a longtemps ramené cette fonction à la seule faculté de renverser le gouvernement, reléguant les commissions d'enquête – et les autres outils du contrôle-information – à un rôle purement

³³ David Mongoin souligne que « nous sommes passés d'une situation de *fait majoritaire* à une situation de *majorités de fait* » in D. MONGOIN, « Du présidentielisme majoritaire au primo-ministérielisme minoritaire ? Quelques brèves réflexions sur une situation politique inédite », *op. cit.*

³⁴ M. ALTWEGG-BOUSSAC, « Chronique de droit constitutionnel : Le temps de l'instabilité », *op. cit.*, p. 157.

³⁵ Cf. D. BARANGER, *Parlementarisme des origines. Essai sur les conditions de formation d'un exécutif responsable en Angleterre (des années 1740 au début de l'âge victorien)*, *op. cit.*, pp. 295-303.

³⁶ A. LE DIVELLEC, « Des effets du contrôle parlementaire », *Pouvoirs*, n° 134, 2010, p. 124.

³⁷ Voir notamment C.C. n° 59-2 DC, 24 juin 1959, *Règlement de l'Assemblée nationale* ; C.C. n° 59-3 DC, 25 juin 1959, *Règlement du Sénat*.

informatif³⁸. Avec l'avènement du fait majoritaire, ce paradigme est devenu fictif et conduit à « annihiler totalement »³⁹ le contrôle.

Or une telle approche se révèle doublement réductrice, au regard des fondements historiques du contrôle parlementaire comme de la pratique sous la Ve République : la fonction parlementaire connaît un sens plus large, et dont la confusion récurrente entre « le pouvoir de surveiller le Gouvernement et la faculté de le renverser »⁴⁰ a longtemps compromis sa pleine reconnaissance.

Aux origines du parlementarisme, Denis Baranger rappelle que la Chambre des communes était traditionnellement décrite comme « la grande enquête (*grand inquest*) de la Constitution », dont la mission première était de « prêter une attention particulière aux mesures du gouvernement et aux dangers de *misgovernment* »⁴¹. Le parallèle avec les commissions d'enquête françaises est alors aisé dans la mesure où elles sont créées « pour recueillir des éléments d'information soit sur des faits déterminés, soit sur la gestion des services publics ou des entreprises nationales »⁴². Les commissions d'enquête ont ainsi pour fonction de s'intéresser aux activités du gouvernement, mais plus largement en l'ensemble de l'action publique. Ce « pouvoir général d'examen a constitué l'une des fondations sur lesquelles se sont établis les mécanismes de responsabilité »⁴³. En ce sens, la responsabilité politique doit d'abord se définir comme une « épreuve permanente de légitimité »⁴⁴ imposée au détenteur du pouvoir – le gouvernement –, et non comme le seul mécanisme de sa destitution éventuelle. Ainsi, « être responsable signifie devoir “rendre des comptes” et être susceptible de sanctions à ce titre »⁴⁵ : pouvoir et responsabilité sont intimement liés, et demeurent indissociables⁴⁶.

Dans cette perspective, exclure le contrôle-information du champ de la responsabilité revient à rompre ce lien que tout régime démocratique requiert. Exercer un contrôle, même dépourvu de sanction immédiate, contribue à responsabiliser le gouvernement, au sens de la notion anglo-saxonne de l'*accountability*, entendu comme le contraindre à informer et à expliquer ses choix, à reconnaître ses erreurs ou des dysfonctionnements, à s'engager à prendre des mesures correctrices, voir – éventuellement et en dernier ressort – de démissionner⁴⁷.

³⁸ Cf. C.C. n° 2009-581 DC, 25 juin 2009, *Résolution tendant à modifier le règlement de l'Assemblée nationale*.

³⁹ R. FASSI-FIHRI, « Pour une classification des missions de contrôle gouvernemental du Parlement », *R.F.D.C.*, vol. 1, n° 117, 2019, p. 85.

⁴⁰ F. HAMON, M. TROPER, *Droit constitutionnel*, 46^e éd., Paris, LGDJ, coll. Manuel droit public, 2025, p. 613.

⁴¹ D. BARANGER, *Parlementarisme des origines. Essai sur les conditions de formation d'un exécutif responsable en Angleterre (des années 1740 au début de l'âge victorien)*, op. cit., p. 202.

⁴² Article 6, § I, alinéa 2, de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires.

⁴³ D. BARANGER, *Parlementarisme des origines. Essai sur les conditions de formation d'un exécutif responsable en Angleterre (des années 1740 au début de l'âge victorien)*, op. cit., p. 202.

⁴⁴ *Ibid.*, p. 24.

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ Voir également en ce sens, voir notamment C. BIDEGARAY, C. EMERI, *La responsabilité politique*, Paris, Dalloz, coll. Connaissance du droit, 1998, pp. 7-8 ; P. AVRIL, « Responsabilité et *accountability* », in O. BEAUD, J.-M. BLANQUER (dir.), *La responsabilité des gouvernants*, Paris, Descartes et Cie, coll. Droit, 1999, pp. 85-93 ; J.-É. GICQUEL, « Le contrôle parlementaire sous la Ve République : entre illusions et faux-semblants », in P. BLACHER (dir.), *La Constitution de la V^e République : 60 ans d'application (1958-2018)*, Issy-les-Moulineaux, L.G.D.J., coll. Hors collection, 2018, p. 359.

⁴⁷ Cf. J.-F. AMEDRO, « L'évaluation des politiques publiques : structure et portée constitutionnelle d'une nouvelle fonction parlementaire », *RDP*, n° 5, 2013, p. 1163.

Cette logique graduée correspond bien plus fidèlement aux effets réels du contrôle parlementaire que la seule alternative entre stabilité et crise. Elle trouve aussi un ancrage dans le droit positif français : l'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen prévoit en effet que « la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration ». Cette disposition peut être interprétée comme le fondement textuel d'une responsabilité au sens de l'*accountability* qui est, paradoxalement, restée sans traduction dans la pratique constitutionnelle de la Ve République.

C'est également tout le rôle joué par les commissions d'enquête en ce contexte de fait majoritaire, dont la publicité de leurs travaux⁴⁸ en constitue la garantie démocratique centrale. Elles constituent le lieu privilégié de mise en œuvre du principe d'*accountability* : en rendant publiques les informations, en contraignant l'audition, elles obligent les gouvernants à rendre des comptes, au-delà de toute sanction formelle. Elles s'exposent toutefois, pour cette raison, au reproche récurrent d'instrumentalisation, lorsque leur activité apparaît moins guidée par la recherche de vérité que par des objectifs de mise en cause politique.

Dans le contexte du fait majoritaire, les commissions d'enquête ont contribué à mettre en lumière la portée réelle du contrôle-information.

Leur régime juridique initial, combiné avec ce fait politique, a rapidement conduit à placer tout le processus de création et de fonctionnement des enquêtes sous domination de la majorité⁴⁹. Les gouvernements pouvaient ainsi s'appuyer sur leur camp pour « réduire au maximum les risques politiques »⁵⁰ et empêcher la création de commissions embarrassantes ou limiter la portée de leurs investigations. Conscients de ces limites structurelles, les Constituants de 2008 ont cherché à prendre la mesure des évolutions de la présidentialisation du régime de 1958 en desserrant l'étau majoritaire sur les commissions d'enquête. En plus de les constitutionnaliser à l'article 51-2 – en complément de la reconnaissance de la fonction de contrôle à l'article 24 de la Constitution –, le droit de tirage a été consacré sur le fondement du nouvel article 51-1 de la Constitution. Désormais, chaque groupe d'opposition et minoritaire peut obtenir de droit, une fois par session, la création d'une commission d'enquête, dès lors que les conditions de recevabilité juridique sont réunies⁵¹, sans que le ou les groupes de la majorité ne puissent s'y opposer. L'augmentation du nombre de commissions d'enquête depuis la XIIIe législature atteste de l'effet réel de cette réforme et de l'allègement du poids de la majorité sur le recours à cet outil de contrôle. Depuis, le droit de tirage devient la voie principale de création des commissions d'enquête : 6 sur 7 sous la XIIIe législature (2007-2012), 14 sur 17 sous la XIVe législature (2012-2017) puis 22 sur 24 sous la XVe législature (2017-2022).

S'intéressant à des sujets aussi divers et variés, allant de la gestion de la crise A(H1N1), aux mécanismes de spéculation, aux organisations syndicales, en passant par les mouvements radicaux armés, les tarifs de l'électricité, les installations nucléaires, la lutte contre l'orpaillage, les commissions d'enquête, loin de se limiter à la seule information des activités du

⁴⁸ Consacré par la loi n° 91-698, 20 juillet 1991, tendant à modifier l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relatif aux commissions d'enquête et de contrôle parlementaires.

⁴⁹ Pour plus de détails sur la procédure, voir les articles 137 à 144-2 du Règlement de l'Assemblée nationale.

⁵⁰ C. BIDEGARAY, C. EMERI, « Chronique constitutionnelle et parlementaire française », *RDP*, n° 6, 1973, p. 1662.

⁵¹ Cf. article 141 alinéa 2 du RAN, modifié par la résolution n° 437 du 28 novembre 2014.

gouvernement, assurent une surveillance approfondie de l'action publique. Elles contribuent à la concrétisation du principe de responsabilité politique en appelant à leur barre tout responsable publique⁵². Elles réalisent, en ce sens, une véritable fonction critique des activités de l'exécutif et de l'administration, constituant ainsi le cœur vivant du contrôle parlementaire, détaché de toute sanction politique.

Ainsi redéfinie, la fonction de contrôle retrouve sa signification démocratique fondamentale.

B. La banalisation des commissions d'enquête à l'ère post-fait majoritaire : entre vitalité démocratique et risques de dévoiement

Dans le contexte du fait majoritaire, le nombre de commissions d'enquête instituées à l'Assemblée nationale a pu augmenter depuis l'instauration du droit de tirage. Cette progression se poursuit même après la disparition du fait majoritaire. La XVI^e législature, ouverte en juin 2022 et interrompue par la dissolution du 9 juin 2024, marquée par une majorité relative, enregistre 20 commissions créées en un an et onze mois. La XVII^e législature, ouverte le 18 juillet 2024 dans un contexte de forte fragmentation politique, s'inscrit à son tour dans une dynamique quantitative inédite, avec une augmentation du nombre des commissions d'enquête : 11 lors de la session 2024-2025 – contre 10 pour la session 2022-2023, des chiffres largement supérieurs aux sessions précédentes – auxquelles s'ajoutent 8 dont les travaux sont encore en cours.

Cette progression est avant tout l'un des premiers effets visibles de la fin du fait majoritaire. La XVII^e législature compte 11 groupes politiques, dont 8 d'opposition, contre 10 (dont 7 d'opposition) sous la XVI^e législature et 9 sous la XV^e législature – ce qui constituait déjà un niveau inédit⁵³. Chaque groupe disposant d'un droit de tirage par session, la multiplication de commissions traduit directement cette fragmentation partisane. Durant la session ordinaire de 2024-2025, sur les 11 commissions d'enquête instituées, 7 l'ont été par le biais du droit de tirage sur des sujets aussi variés que l'organisation des élections, la politique du nucléaire en Polynésie française, la réindustrialisation ou encore les difficultés d'accès aux soins. Dans le cadre de la session ordinaire actuelle (2025-2026), sur les 7 commissions en cours, seulement une seule a été instituée en dehors du droit de tirage.

Cette accélération illustre que le droit de tirage « a des conséquences inattendues sur le contrôle parlementaire » : « dans la mesure où chaque année ne livre pas (...) son affaire Cahuzac ou son affaire Outreau », les groupes politiques semblent recourir à leur droit d'enquête « simplement pour faire usage de ce droit »⁵⁴, faisant peser un risque de banalisation d'un instrument de contrôle aux pouvoirs renforcés et de son utilisation « à des fins vraisemblablement étrangères au contrôle de l'exécutif »⁵⁵. Cette lecture mérite cependant d'être tempérée.

⁵² En ce sens, voir également J.-S. MILL, *Considérations sur le gouvernement représentatif*, trad. M. DUPONT-WHITE, 3^e éd., Paris, Guillaumin Éditeurs, 1877, 340 p.

⁵³ Pour plus de détails, voir J. DE SAINT SERNIN, « Les groupes parlementaires sous la XVI^e législature : le renouveau de la notion de majorité sous la Ve République », *RFDC*, n° 137, 2024, pp. 99-117.

⁵⁴ P. MONGE, *Les minorités parlementaires sous la V^e République*, Paris, Dalloz, coll. Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle, 2013, p. 251.

⁵⁵ C. GEYNET-DUSSAUZE, *L'obstruction parlementaire sous la V^e République : étude de droit constitutionnel*, Bayonne, Institut francophone pour la Justice et la Démocratie, coll. Thèses, n° 192, 2020, p. 399.

En effet, les commissions d'enquête, loin de se limiter au seul contrôle de l'action du gouvernement, remplissent une pluralité de fonctions : elles peuvent être créées à des fins législatives, évaluatives, de contrôle au sens de surveillance – voire cumuler ces différentes finalités. Au regard de la diversité des sujets pour lesquels elles sont créées sous les trois dernières législatures, la représentation nationale se saisit de thèmes considérés comme d'intérêt public, de plus en plus liés à l'actualité politique et aux préoccupations de l'opinion publique. En ce sens, elles n'ont pas besoin d'un scandale pour être légitimes⁵⁶.

Une telle pratique du pouvoir d'investigation parlementaire montre ainsi que les commissions constituent un instrument ordinaire du contrôle de l'action publique, au service de l'ensemble des fonctions du Parlement, bien au-delà de sa seule vocation de contrôle de l'exécutif par l'opposition.

Surtout, la domination du fait majoritaire a historiquement déformé la conception française de l'enquête en la réduisant à l'instrument de l'opposition. Or, les trois dernières législatures livrent des enseignements plus nuancés. Sous la XVe législature (2017-2022), marquée par une majorité absolue, sur 24 commissions créées, seules 2 l'ont été en dehors du droit de tirage ; sous la XVIe législature (2022-2024), caractérisée par une majorité relative, 6 des 20 commissions ont été créées sans recourir à ce droit ; enfin, sous la XVIIe législature (2024-aujourd'hui), 5 des 18 commissions ne reposent pas non plus sur le droit de tirage. Ces chiffres montrent que le contrôle-information n'est pas l'apanage de la seule opposition et minorités parlementaires et que les groupes se déclarant de la majorité se saisissent eux aussi du pouvoir d'enquête, à l'instar de la commission d'enquête sur la sûreté et la sécurité des installations nucléaires instituée sous la XVe législature, ou de celle sur les groupuscules auteurs de violences lors des manifestations du 16 mars au 3 mai, sous la XVIe législature. De même, les groupes d'opposition et minoritaires ont pu demander et obtenir la création de commissions d'enquête sans pour autant recourir au droit de tirage, comme le groupe Socialistes et apparentés avec la commission d'enquête chargée d'évaluer les recherches, la prévention et les politiques publiques à mener contre la propagation des moustiques *Aedes* et des maladies vectorielles sous la XVe législature, puis celle sur le coût de la vie dans les collectivités régies par les articles 73 et 74 de la Constitution sous la XVIe législature ; de même encore, les commissions sur le modèle économiques des crèches, sur les violences dans le cinéma ou sur l'insuffisance et l'insalubrité du logement social dans les DROM, relèvent de cette même dynamique. Ces exemples récents révèlent une approche plus consensuelle du contrôle-information dans des contextes politiques moins monolithiques. La fin du fait majoritaire contribue ainsi à faire de cette fonction un outil plus transversal, partagé par l'ensemble des groupes et tourné vers l'intérêt public plutôt que vers la seule confrontation entre majorité et opposition.

En ce sens, la multiplication des commissions peut être lue comme un signe de vitalité démocratique. Par la publicité obligatoire de leurs travaux, elles informent la nation, rendent l'action publique lisible et contribuent à structurer une prise de conscience collective des enjeux et des responsabilités.

⁵⁶ En ce sens, A KIMMEL, *L'Assemblée nationale sous la Cinquième République*, Paris, Presses de Sciences Po, coll. Académique, 1991, p. 244.

Cette montée en puissance rend d'autant plus nécessaire de tracer clairement la frontière entre un usage légitime du pouvoir d'enquête et ses dérives possibles, qu'il s'agisse d'instrumentalisation ou de dévoiement.

L'instrumentalisation se manifeste d'abord lorsque la commission d'enquête tend à devenir un simple prolongement de la lutte partisane. Celle sur les liens existants entre les représentants de mouvements politiques et des organisations et réseaux soutenant l'action terroriste ou propageant l'idéologie islamiste (18 juin -17 décembre 2025), initiée par Laurent Wauquiez sur le fondement du droit de tirage de son groupe Droite républicaine, en offre une illustration nette. La première proposition de résolution avait été jugée irrecevable par la commission des lois, en raison à la fois de l'imprécision des faits visés et du risque d'interférence avec des procédures judiciaires en cours, mais aussi du ciblage trop manifeste de la France insoumise dans l'exposé des motifs⁵⁷. La seconde proposition, reformulée, a finalement été acceptée mais nombre d'observateurs et de responsables politiques ont continué à voir dans cette commission un instrument principalement dirigé contre LFI. Dans un tel contexte, le recours au pouvoir d'enquête apparaît moins comme un outil d'éclairage du fonctionnement de l'État, servant un intérêt public, qu'à la mise en accusation d'un adversaire politique identifié.

Le dévoiement obéit à une logique différente et plus profonde. Il intervient lorsque l'objet de la commission reste, en apparence, conforme à sa vocation – par exemple le contrôle d'un service public –, mais que ses conclusions s'éloignent de la finalité d'une amélioration pour servir un autre projet politique. La commission d'enquête sur la neutralité, le fonctionnement et le financement de l'audiovisuel public, créée à l'initiative du groupe Union des droites pour la République par droit de tirage (28 octobre 2025-27 avril 2026), en fournit une illustration éclairante. Officiellement centrée sur le service public, elle débouche sur des préconisations orientées vers la privatisation⁵⁸, si bien que l'exercice du contrôle sert moins à corriger ou renforcer le service qu'à légitimer une position politique visant à remettre en cause son existence même. Dans ce cas, le pouvoir d'enquête est détourné au projet d'un agenda politique préconstitué.

Ces dérives potentielles nourrissent d'autres tensions qu'il sera nécessaire de trancher juridiquement en faisant évoluer le cadre applicable aux commissions d'enquête. C'est tout particulièrement le cas en matière de protection des droits des témoins : les commissions ont un fonctionnement quasi-juridictionnel (comparution, serment, obligation de répondre, menace de poursuites pour faux-témoignage) sans offrir de garanties équivalentes, le droit au silence et à l'assistance d'un avocat restant juridiquement incertains⁵⁹.

La multiplication des commissions d'enquête rend indispensable une clarification des garanties procédures. Il en va de la crédibilité de l'institution, qui conditionne elle-même l'efficacité du contrôle parlementaire et, au-delà, la confiance dans cet outil.

⁵⁷ P. AMIRSHAHI, *Rapport fait au nom de la commission des lois tendant à la création d'une commission d'enquête sur les liens existants entre les représentants de mouvements politiques et des organisations et réseaux soutenant l'action terroriste ou propageant l'idéologie islamiste*, n° 1602, Assemblée nationale, 18 juin 2025.

⁵⁸ C. ALLONCLE, J. PATRIER-LEITUS, *Rapport fait au nom de la commission d'enquête sur la neutralité, le fonctionnement et le financement de l'audiovisuel public*, Assemblée nationale, 27 avril 2026.

⁵⁹ Voir plusieurs propositions en ce sens, J.-J. URVOAS, *Le Parlement enquête, le droit vacille. Pour une clarification du cadre juridique des commissions parlementaires*, Fondapol, octobre 2025 48 p.