Un nouveau rôle pour l'opposition dans la procédure législative ?

Renaud Muller

Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/crdf/5296>

DOI : 10.4000/crdf.5296

ISSN : 2264-1246

Éditeur

Presses universitaires de Caen

Édition imprimée

Date de publication : 1 novembre 2012

Pagination : 97-105

ISSN : 1634-8842

Référence électronique

Renaud Muller, « Un nouveau rôle pour l'opposition dans la procédure législative ? », *Cahiers de la recherche sur les droits fondamentaux* [En ligne], 10 | 2012, mis en ligne le 01 décembre 2013, consulté le 15 novembre 2022. URL : <http://journals.openedition.org/crdf/5296> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/crdf.5296>

Un nouveau rôle pour l'opposition dans la procédure législative ?

Renaud MULLER

Docteur en droit public à l'Université de Rouen

I. Des définitions elliptiques pour des prérogatives distinctes

- A. La différence d'approche entre les deux Chambres
- B. Des prérogatives nettement différenciées

II. La ténacité du parlementarisme rationalisé

- A. L'opposition dans la procédure législative : entre espoir et déboire
- B. Des traditions constitutionnelles inamovibles ?

« Reconnaître à l'opposition une place particulière c'est répondre aux exigences d'une démocratie moderne et responsable »¹. C'est en ces termes que Jean-Luc Warsmann, rapporteur à l'Assemblée nationale du projet de loi constitutionnelle en 2008, entame son propos relatif à l'opposition, dans un paragraphe au titre évocateur : « Une place garantie à l'opposition ». Au-delà des présupposés nécessaires à l'affirmation d'exigences propres à une démocratie moderne et responsable, dont on admettra que le concept est juridiquement difficile à cerner, ces deux citations donnent une idée assez précise de la façon dont les réflexions, autour d'un nouveau rôle conféré à l'opposition, se sont organisées. Laisser toute sa place à l'opposition constituait une preuve de la bonne volonté des promoteurs de la réforme, bonne volonté devant permettre d'arriver à une adoption consensuelle de cette dernière.

Nous savons ce qu'il adviendra de ce souhait, la révision constitutionnelle ne devant être adoptée par le Congrès qu'avec deux voix de majorité : on a connu des consensus plus évidents. Cette révision marquait pour autant une réelle nouveauté quant à la question de l'opposition, puisque, pour la première fois dans l'histoire constitutionnelle française, celle-ci trouvait une consécration de par son inscription dans le texte constitutionnel aux articles 48 alinéa 5 et 51-1 de la Constitution². À l'instar du défaut de consensus sur le nouveau texte constitutionnel, les textes devant permettre sa concrétisation au Parlement³ ont été l'occasion de débats après, certains marquant même l'histoire des débats parlementaires notamment à l'Assemblée nationale⁴. Les textes issus de ces débats nous intéressant essentiellement sont les deux articles constitutionnels déjà cités ainsi que les règlements de chacune des deux chambres.

1. J.-L. Warsmann, *Rapport n° 892 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 constitutionnelle (n° 820) de modernisation des institutions de la V^e République*, <http://www.assemblee-nationale.fr/13/pdf/rapports/ro892.pdf>, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 15 mai 2008, p. 54.
2. Art. 48 al. 5 de la Constitution : « Un jour de séance par mois est réservé à un ordre du jour arrêté par chaque assemblée à l'initiative des groupes d'opposition de l'assemblée intéressée ainsi qu'à celle des groupes minoritaires » ; art. 51-1 de la Constitution : « Le règlement de chaque assemblée détermine les droits des groupes parlementaires constitués en son sein. Il reconnaît des droits spécifiques aux groupes d'opposition de l'assemblée intéressée ainsi qu'aux groupes minoritaires ».
3. La loi organique pour l'application des articles 34-1, 39 et 44 et les règlements de chacune des deux chambres.
4. On se souvient ainsi des députés socialistes chantant la Marseillaise au pied de la tribune avant de quitter l'hémicycle lors de la séance du 20 janvier 2009, *JORF. Débats parlementaires*, n° 10 [3], p. 712 sq.

Ici force est de constater le déséquilibre entre nos deux assemblées : la légendaire sagesse sénatoriale se distinguant des fougues de nos députés. Ainsi, nombre d'observateurs ont relevé que la méthode suivie au Sénat pour la rédaction du nouveau règlement, ainsi que la proximité de rendez-vous électoraux faisant envisager un basculement de la majorité au Sénat, ont permis une discussion sereine, là où les députés n'ont jamais réussi à trouver de terrain d'entente entre des représentants de la majorité comme certains d'être à jamais majoritaires et une opposition se grimaçant en une caricature d'elle-même⁵.

Il faut alors croire que de cet accouchement douloureux de nouvelles dispositions du droit parlementaire ne pouvait naître qu'un statut bâtard pour l'opposition et que l'affrontement initial sur la mise au point de ces textes ne pouvait être qu'annonciateur d'une place toujours aussi difficile à concevoir pour l'opposition au cours de la procédure législative. Ainsi, à la question de savoir si la reconnaissance dans le texte constitutionnel des groupes d'opposition et minoritaires devait déboucher en une réelle opposition parlementaire constitutionnellement consacrée dans les débats législatifs, la réponse ne peut être qu'assez réservée. Tant au niveau de la méthode retenue pour identifier lesdits groupes et des prérogatives « spécifiques » qui leur ont été reconnues (I) que dans l'application concrète de ces prérogatives, application appelant à formuler quelques remarques de fond quant à la façon dont le système institutionnel considère l'opposition (II).

I. Des définitions elliptiques pour des prérogatives distinctes

Les articles constitutionnels distinguant entre groupes d'opposition et groupes minoritaires, il est revenu à chacune des deux chambres de donner une définition à chacune de ces notions (A) avant de leur donner une substance (B).

A. La différence d'approche entre les deux chambres

Commençons par rappeler la rupture que constitue cette reconnaissance de groupes d'opposition et minoritaires dans la vie parlementaire⁶. Pour bien mesurer cette rupture, il n'est qu'à rappeler la décision du Conseil constitutionnel du 22 juin 2006⁷ dans laquelle la haute instance censure ce qui aurait dû être le nouvel article 19 du Règlement de l'Assemblée nationale (RAN) en ce qu'il créait la notion de groupe d'opposition, laquelle avait « pour effet d'instaurer entre les groupes une différence de traitement injustifiée »⁸; et ce en méconnaissance de l'article 4 de la Constitution tel qu'il était rédigé à cette époque⁹.

La révision du 23 juillet 2008, en modifiant l'article 4 de la Constitution¹⁰ et en inscrivant aux articles 48 alinéa 5 et 51-1 de la Constitution l'existence de ces groupes d'opposition et minoritaires, est donc revenue sur cette jurisprudence constitutionnelle¹¹ et a laissé le soin aux règlements des assemblées de préciser ces notions¹².

Les deux chambres n'ont pas une réaction identique face à l'identité du problème. On peut considérer que la solution retenue par le Sénat est plus simple que celle envisagée par l'Assemblée nationale, ou alors que le Sénat élude la question de la définition là où l'Assemblée prend le problème de face. La bienveillance et la sagesse sénatoriale mentionnée plus haut nous invitent à retenir la première proposition¹³.

L'article 5 *bis* du Règlement du Sénat indique dans ce sens que :

Dans les sept jours suivant sa création, ainsi qu'au début de chaque session ordinaire, un groupe se déclare à la Présidence du Sénat comme groupe d'opposition ou comme groupe minoritaire au sens de l'article 51-1 de la Constitution. Il peut reprendre ou modifier cette déclaration à tout moment¹⁴.

Il n'est ainsi donné aucune définition de ce qu'il faut entendre par groupe d'opposition ou minoritaire et il

5. Voir P. Avril, « Un nouveau droit parlementaire? », *Revue du droit public*, n° 1, 2010, p. 122-123.

6. Qui n'est pas à proprement parler une rupture dans l'espace juridique puisque l'article 167-1 du Code électoral évoquait déjà ces notions dans le cadre de l'équité de temps de parole dans les médias : « [...] Cette durée est divisée en deux séries égales, l'une étant affectée aux groupes qui appartiennent à la majorité, l'autre à ceux qui ne lui appartiennent pas [...] ».

7. CC, déc. n° 2006-537 DC du 22 juin 2006.

8. *Ibid.*, cons. 13.

9. Rédaction de l'époque, art. 4 de la Constitution : « Les partis et groupements politiques concourent à l'expression du suffrage. Ils se forment et exercent leur activité librement. Ils doivent respecter les principes de la souveraineté nationale et de la démocratie. Ils contribuent à la mise en œuvre du principe énoncé au dernier alinéa de l'article 3 dans les conditions déterminées par la loi ».

10. Art. 4 de la Constitution (nouveau) : « Les partis et groupements politiques concourent à l'expression du suffrage. Ils se forment et exercent leur activité librement. Ils doivent respecter les principes de la souveraineté nationale et de la démocratie. / Ils contribuent à la mise en œuvre du principe énoncé au second alinéa de l'article 1^{er} dans les conditions déterminées par la loi. / La loi garantit les expressions pluralistes des opinions et la participation équitable des partis et groupements politiques à la vie démocratique de la Nation ».

11. Ce qui pourrait appeler des développements sur la notion de constitution qui ne sont toutefois pas l'objet ici.

12. Il est d'ailleurs légitime de se demander si la censure de 2006 ne résulte pas de l'absence de mention des groupes minoritaires plus que d'une discrimination positive au profit de l'opposition. La « différence de traitement injustifiée » provenant alors non pas de la distinction majorité / opposition mais de l'absence de reconnaissance de la minorité aux côtés de l'opposition.

13. C'est également l'avis de P. Avril, « Un nouveau droit parlementaire? », p. 127.

14. Rédaction issue de la résolution du 2 juin 2009.

revient à chaque groupe de donner le sens qu'il souhaite à ces formules en se positionnant dans l'opposition ou dans la minorité. L'appréciation s'opérant sur le terrain uniquement politique, ce qui peut être considéré comme étant effectivement la solution la plus simple¹⁵.

À l'Assemblée nationale, la solution retenue est plus « alambiquée »¹⁶ pour reprendre la formule de Pierre Avril. Ce sont les alinéas 2, 3 et 4 de l'article 19 du Règlement de l'Assemblée nationale qui s'intéressent à la condition des groupes et disposent ainsi :

Les groupes se constituent en remettant à la Présidence une déclaration politique signée de leurs membres, accompagnée de la liste de ces membres et des députés apparentés et du nom du président du groupe. La déclaration peut mentionner l'appartenance du groupe à l'opposition. Ces documents sont publiés au Journal officiel.

La déclaration d'appartenance d'un groupe à l'opposition peut également être faite ou, au contraire, retirée, à tout moment. Cette déclaration est publiée au *Journal officiel*; son retrait y est annoncé.

Sont considérés comme groupes minoritaires ceux qui ne se sont pas déclarés d'opposition, à l'exception de celui d'entre eux qui compte l'effectif le plus élevé¹⁷.

La première remarque est que comme cela est le cas au Sénat, l'appartenance à l'opposition n'est pas juridiquement définie et est donc laissée à la libre appréciation des groupes.

En revanche, pour se déclarer groupe minoritaire, le Règlement de l'Assemblée nationale pose deux conditions :

- ne pas s'être déclaré d'opposition ;
- ne pas être le groupe comportant le plus de membres.

Ces deux conditions ayant, on l'aura bien compris, des retombées politiques non négligeables et obligeant le groupe se déclarant minoritaire à se positionner clairement à l'égard du Gouvernement. Cette déclaration a également des retombées juridiques importantes pour ce groupe qui aura alors des prérogatives bien moins nombreuses que celui se déclarant d'opposition¹⁸. On sent bien alors toute la subtilité du jeu politique qui se cache derrière cette disposition¹⁹ : le groupe minoritaire aura tout intérêt à ménager le groupe majoritaire afin que celui-ci lui fasse profiter de droits que ne lui accordent pas son statut de groupe minoritaire mais celui – officieux, au moins sur le plan juridique – de partenaire de la majorité. Laquelle aura également intérêt à faire participer activement son partenaire minoritaire afin de ne pas le tenter de se déclarer

dans l'opposition pour jouir de droits plus nombreux que ce que son statut de minoritaire ne lui confère.

On pourrait également revenir sur l'étonnante définition donnée en creux et de façon négative de la majorité qui est alors le groupe qui ne s'est pas déclaré d'opposition, comptant le plus de membres. Nous la qualifions d'étonnante parce que cette notion sur laquelle se fonde la V^e République depuis 1962²⁰ n'a donc pu recevoir de définition positive comme étant le groupe ayant déclaré soutenir le Gouvernement ; mais aussi et surtout en ce qu'officiellement, il n'est pas demandé au groupe numériquement majoritaire de le traduire par une déclaration de soutien au Gouvernement²¹. Serait-ce ici l'expression d'un régime schizophrène qui, voulant ménager une place à l'opposition en se gargarisant de modernité et de démocratie responsable, n'oserait pas affronter ce qu'il est ?

Toujours est-il que, sur cette base, nous pouvons opérer le recensement des groupes composant nos assemblées en suivant l'ordre de présentation retenue auparavant :

- au Sénat, on dénombre cinq groupes. Le groupe majoritaire y est donc l'UMP ; en plus duquel il faut compter deux groupes d'opposition : le groupe CRC-SPG (Communiste républicain et citoyen et Sénateurs des partis de gauche) et le groupe socialiste. Et deux groupes minoritaires : l'UC (Union centriste) et le groupe RDSE (Rassemblement démocratique et social européen). Ces groupes s'étant déclarés d'opposition ou minoritaires le 1^{er} octobre 2009²² ;
- à l'Assemblée nationale, on recense quatre groupes. Le groupe majoritaire y est également l'UMP ; il faut y ajouter au nombre des groupes d'opposition, le groupe SRC (Socialiste radical et citoyen et divers gauche), le groupe GDR (Gauche démocrate et républicaine) ; l'unique groupe minoritaire étant le groupe Nouveau Centre. Ces groupes d'opposition ont fait leur déclaration au président de l'Assemblée le 29 juin 2009²³.

Notons rapidement que dans leurs déclarations politiques de constitution de groupe au lendemain des élections législatives de 2007, ces groupes ne prenaient pas forcément la peine de préciser leur appartenance, ce qui explique les dates auxquelles cela s'est produit²⁴. Ajoutons que la différence de rédaction entre les deux règlements n'oblige pas le (ou les) groupe(s) minoritaire(s) à se déclarer comme tel à l'Assemblée nationale là où au contraire les groupes minoritaires doivent se faire connaître expressément dans ce sens au Sénat. Le peu de recul que l'on a sur l'effet de cette

15. Sans présager qu'elle soit pour autant meilleure ou moins bonne qu'une autre.

16. P. Avril, « Un nouveau droit parlementaire ? », p. 125.

17. Rédaction issue de la résolution du 27 mai 2009.

18. Voir *infra*.

19. Certains observateurs notant d'ailleurs que cette précision n'aurait été faite que pour ménager le Nouveau Centre.

20. Avec l'apparition du fait majoritaire.

21. On pourrait échauffer l'idée selon laquelle cela rendrait obligatoire un vote d'investiture pour tout nouveau Gouvernement, mais on sait trop ce qu'il en est de cette procédure sous la V^e République pour y songer sérieusement.

22. *JORF*, n° 2032, 7 octobre 2009.

23. *JORF*, n° 149, 30 juin 2009.

24. À la suite de l'adoption des nouveaux règlements respectifs.

différence rend hasardeuse toute tentative d'explication, on se contentera d'observer qu'il semble que cette obligation positive de se déclarer minoritaire au Sénat donne des velléités d'indépendance et d'autonomie plus importantes pour ces groupes vis-à-vis de la majorité; alors que le fait de simplement s'abstenir de se déclarer d'opposition à l'Assemblée nationale rapprocherait politiquement un peu plus le groupe minoritaire du groupe majoritaire²⁵.

Cette distinction entre groupes d'opposition et groupes minoritaires, au-delà des répercussions politiques qu'elle peut avoir, conduit surtout à une différence de traitement entre ces deux catégories. Il faut alors s'intéresser «aux prérogatives spécifiques» prévues par l'article 51-1 effectivement conférées à ces groupes.

B. Des prérogatives nettement différenciées

Notre attention se portera principalement ici sur ce qui a été prévu à l'Assemblée nationale, non pas que la situation au Sénat ne soit pas intéressante, mais bien plus parce que les règlements de chacune des chambres n'accordent pas, loin s'en faut, la même place aux droits spécifiques des groupes d'opposition et minoritaires. Alors que, comme nous le verrons, le Règlement de l'Assemblée nationale comporte de nombreuses occurrences de la mention de «groupe d'opposition ou minoritaire», celui du Sénat se fait bien moins disert. Seules deux dispositions du Règlement du Sénat font directement allusion à l'existence de ces catégories de groupe: l'article 5 *bis*²⁶ que nous avons déjà rencontré et qui est une application mécanique de l'article 51-1 de la Constitution pour la nécessaire identification desdits groupes. La seconde se trouve à l'article 29 *bis* alinéa 5 et est quant à elle une application mécanique de l'article 48 alinéa 5 sur la programmation des séances réservées à l'ordre du jour de ces groupes²⁷. Cette économie de mots sur cette question dans le Règlement du Sénat n'étant que le reflet des habitudes au palais du Luxembourg où les discussions sont toujours plus consensuelles qu'à l'Assemblée nationale et «l'atmosphère traditionnellement plus conviviale»²⁸. Le règlement se préoccupe ainsi plus du sort des sénateurs non inscrits que

de ceux appartenant aux groupes d'opposition et minoritaires, lesquels bénéficient de droits souvent identiques à ceux de la majorité, il est simplement tenu compte de la proportion de leurs effectifs.

Ainsi donc la remarque de Pierre Avril selon qui:

Élaborée sous le signe de la méfiance et avec la hantise de tout prévoir, la réforme accuse un formalisme codificateur qui n'introduit pas seulement davantage de rigidité dans le droit parlementaire, mais s'inscrit dans le mouvement de saisie par le droit de l'ensemble de la vie des assemblées²⁹,

vaut tout particulièrement pour l'Assemblée nationale où quatorze articles du nouveau règlement s'intéressent au sort des groupes d'opposition et minoritaires³⁰.

Sur ces quatorze articles nous avons déjà évoqué l'article 19 du Règlement de l'Assemblée nationale relatif à la constitution des groupes et leurs déclarations d'appartenance. Cette déclaration est loin d'être anodine en regard des «prérogatives spécifiques» qui seront alors accordées au groupe selon qu'il a déclaré ou non se situer dans l'opposition; on sait qu'en restant muet sur ce point, il sera considéré comme groupe minoritaire³¹. Or, un groupe minoritaire se voit reconnaître, dans l'état actuel du Règlement de l'Assemblée, plus de moitié moins de droits que le groupe s'affirmant d'opposition. En effet, si l'on ôte de notre décompte l'article 19 du Règlement de l'Assemblée nationale qui ne confère pas en tant que tel de droits spécifiques à ces groupes mais sert de base juridique, sur les treize dispositions restantes seules cinq concernent tant les groupes minoritaires que les groupes d'opposition. Si l'on entre même un peu plus dans le détail de ces dispositions, on remarque qu'une même disposition consacrera plusieurs alinéas au groupe d'opposition pour n'en consacrer qu'un au groupe minoritaire. C'est par exemple le cas de l'article 133 qui prévoit dans son alinéa 2 que la moitié des questions de la (ou des) séance(s) hebdomadaire(s) de questions au Gouvernement est réservée aux membres des groupes d'opposition, sans faire état des groupes minoritaires. L'alinéa 4 du même article prévoyant quant à lui que la première question posée au cours d'une de ces séances le sera par un membre d'un groupe d'opposition, minoritaire ou non-inscrit³².

25. Cela doit néanmoins s'apprécier relativement à la conjoncture politique qui permet aux groupes minoritaires au Sénat de réellement peser sur l'adoption des textes en raison de leurs effectifs, ce qui n'est pas le cas du groupe Nouveau Centre à l'Assemblée nationale sans lequel le groupe majoritaire détient la majorité absolue.

26. Voir *supra*.

27. Article 29 *bis* alinéa 5: «La Conférence des présidents programme les jours réservés à l'ordre du jour proposé par les groupes d'opposition et les groupes minoritaires et en détermine les modalités».

28. P. Avril, «Un nouveau droit parlementaire?», p. 123.

29. *Ibid.*, p. 124.

30. On retrouve ces occurrences aux articles 16, 19, 39, 48, 49, 132, 133, 134, 141, 143, 145, 145-7, 146-2 et 146-3.

31. Voir *supra*.

32. Art. 133 du Règlement de l'Assemblée nationale: «La Conférence des présidents fixe la ou les séances hebdomadaires consacrées, conformément à l'article 48, alinéa 6, de la Constitution, aux questions des députés et aux réponses du Gouvernement, y compris pendant les sessions extraordinaires. Chaque semaine, la moitié des questions prévues dans le cadre de la ou des séances fixées en application de l'alinéa précédent est posée par des députés membres d'un groupe d'opposition. Au cours de chacune de ces séances, chaque groupe pose au moins une question. La première question posée est de droit attribuée à un groupe d'opposition ou minoritaire ou à un député n'appartenant à aucun groupe. La Conférence des présidents fixe les conditions dans lesquelles les députés n'appartenant à aucun groupe peuvent poser des questions».

La même idée se retrouve à l'article 143 du Règlement de l'Assemblée nationale à propos de la présidence des commissions d'enquête³³. Cela correspond à l'idée que nous développons un peu plus tôt selon laquelle à l'Assemblée nationale le groupe minoritaire n'ayant pas à se déclarer comme tel serait plutôt envisagé comme un partenaire du groupe majoritaire : cette position d'allié objectif de la majorité devant lui permettre d'accéder à des prérogatives que sa position de minoritaire ne peut lui faire espérer. Pour autant, on peut regretter que le Règlement de l'Assemblée n'ait pas été plus protecteur à l'égard du groupe minoritaire, car il devra presque nécessairement s'en remettre au bon vouloir du groupe majoritaire pour espérer exister plus que le droit ne lui en laisse la possibilité, et on sait donc que cette possibilité est mince. On se situe bien ici dans la logique majoritaire de la V^e République et de la nécessaire efficacité du travail parlementaire. Il faut croire que le souvenir de la IV^e République est tenace : en effet, reconnaître un nombre conséquent de droits au groupe minoritaire eût pu être ressenti comme une incitation à la formation de multiples groupes minoritaires³⁴, qui forts de ces droits n'auraient pas éprouvé le besoin de faire preuve d'une solidarité exacerbée à l'égard de la majorité. Faisant courir le risque d'une difficulté plus grande à l'adoption des textes, obligeant la majorité à recourir à des concessions ou faveurs multiples aux groupes minoritaires. En forçant le trait, on peut estimer qu'en ne conférant pas un statut trop avantageux au groupe minoritaire, on assure à la majorité une certaine docilité du groupe minoritaire à son égard. La logique du parlementarisme rationalisé est donc toujours bien à l'ordre du jour.

On trouve une autre expression de ce parlementarisme rationalisé dans la répartition des prérogatives consenties à l'opposition : celles-ci se situent très majoritairement dans le cadre de la fonction de contrôle du Gouvernement par l'Assemblée plutôt que dans sa fonction législative³⁵. Ainsi, sur les treize dispositions portant sur le fond des prérogatives accordées à l'opposition, trois seulement concernent la procédure législative : l'article 39 alinéa 3, l'article 48 alinéa 9 et l'article 49 alinéa 6. Respectivement relatifs à la présidence de la commission des finances, à la mise en œuvre de l'article 48 alinéa 5 de la Constitution, et au temps de parole dans le débat législatif. Les dix autres

dispositions portant sur la mission de contrôle et sur des sujets aussi divers que les questions orales, les présidences de commission d'enquête ou de mission d'information, la composition du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (CEC)...

Nous aurons l'occasion de revenir sur les explications possibles de la méthode retenue pour prévoir ces prérogatives spécifiques dont nombre d'acteurs attendaient beaucoup, notamment suite aux annonces de Bernard Accoyer sur la création d'une « Charte des droits de l'opposition »³⁶. Mais pour mesurer plus complètement l'effet de la révision constitutionnelle et ses suites sur le rôle de l'opposition dans la procédure législative, on ne peut s'en tenir qu'à ce que prévoient les textes. Il faut également observer comment dans la pratique ces dispositions ont été appliquées.

II. La ténacité du parlementarisme rationalisé

L'introduction a été l'occasion de rappeler la difficile genèse de cette réforme, à n'en pas douter, elle était annonciatrice de la difficulté à faire une nouvelle place à l'opposition dans la procédure législative (A), témoignant de traditions constitutionnelles toujours solidement ancrées (B).

A. L'opposition dans la procédure législative : entre espoir et déboire

Nous reviendrons ici presque exclusivement sur la situation à l'Assemblée nationale tant les derniers mois y ont donné lieu à des utilisations des nouvelles procédures, conduisant à réduire les prérogatives de l'opposition et des groupes minoritaires à peau de chagrin³⁷.

Nous privilégierons deux exemples de mise en œuvre des dispositions issues de la révision constitutionnelle et de ses suites organiques et réglementaires. Le premier portera sur la mise en œuvre de l'article 48 alinéa 5 de la Constitution réservant la fixation de l'ordre du jour d'un jour de séance par mois à l'opposition et aux groupes minoritaires. Le second sur l'appréciation par le Conseil constitutionnel notamment du temps de parole accordé

33. Art. 143 du Règlement de l'Assemblée nationale : « Le bureau des commissions d'enquête comprend un président, quatre vice-présidents et quatre secrétaires. Les nominations ont lieu en s'efforçant de reproduire la configuration politique de l'Assemblée et d'assurer la représentation de toutes ses composantes. La fonction de président ou de rapporteur revient de droit à un député appartenant à un groupe d'opposition. Par dérogation à la règle énoncée à l'alinéa précédent, lorsque la commission d'enquête a été créée sur le fondement de l'article 141, alinéa 2, la fonction de président ou de rapporteur revient de droit à un membre du groupe qui en est à l'origine. Les membres du bureau d'une commission d'enquête et, le cas échéant, son rapporteur sont désignés dans les conditions prévues à l'article 39 ».

34. Représentant par exemple chaque courant au sein de l'UMP aujourd'hui.

35. Ce qui correspond bien à l'intention des rédacteurs de la réforme, comme J.-L. Warsmann l'écrit dans son rapport sur la révision constitutionnelle : « la majorité doit admettre que le contrôle est la vocation de l'opposition » (*Rapport n° 892...*, p. 57).

36. Discours de B. Accoyer du 9 juillet 2008.

37. La situation au Sénat offre aussi quelques exemples mais moins marquants qu'à l'Assemblée nous semble-t-il : ainsi la récente commission mixte paritaire relative à la réforme des collectivités a été l'occasion de par la présence du sénateur de l'Union centriste (groupe minoritaire) de mettre en avant l'intérêt de la nomination de la CMP telle qu'elle est organisée par le nouvel article 12 du Règlement du Sénat. Ou encore la possibilité pour un groupe d'opposition ou minoritaire de demander à ce que la discussion en séance publique porte sur le texte tel qu'il l'avait déposé plutôt que celui issu de l'examen en commission : Service de la Séance, *La nouvelle procédure législative* (Les guides pratiques du Sénat), 2009, p. 14.

aux membres de l'opposition et des groupes minoritaires dans le cadre du temps législatif programmé.

La Constitution fixe donc elle-même, directement, un droit spécifique aux groupes d'opposition et aux groupes minoritaires en leur réservant la fixation de l'ordre du jour d'une séance par mois³⁸. Cette prérogative s'inscrit dans le souhait de redonner au Parlement la maîtrise de ces travaux : si l'article 48 de la Constitution en fixe le principe, l'aménagement qui en est fait conduit à remettre immédiatement en cause cette faculté puisque deux semaines de séance sur quatre sont réservées à l'ordre du jour fixé par le Gouvernement et que sur les deux semaines restantes, une doit être consacrée au contrôle de l'action gouvernementale³⁹. Quoi qu'il en soit, il s'agit tout de même d'un prolongement positif de la révision constitutionnelle du 4 août 1995 consacrant la « niche » parlementaire⁴⁰, l'équivalent de cette niche étant aujourd'hui la prérogative des groupes d'opposition et des groupes minoritaires. L'article 48 alinéa 9 du Règlement de l'Assemblée nationale venant compléter le dispositif pour répartir lesdites séances entre groupes d'opposition et groupes minoritaires, assurant au minimum à chacun trois séances par session ordinaire⁴¹. Si cette prérogative est bien formellement respectée, dans les faits elle n'est que purement symbolique, l'hémicycle se vidant de la majorité de ses membres⁴², cela ayant pour effet un débat tronqué sur les propositions de loi de l'opposition ou de la minorité. D'aucuns relevant que l'absentéisme était encouragé par le Gouvernement usant du recours à la réserve de vote⁴³, au vote bloqué⁴⁴ ou au vote solennel, techniques dont la conséquence est de repousser le vote au début de la séance prochaine permettant la présence des députés de la majorité⁴⁵.

Cette situation est régulièrement dénoncée par les groupes d'opposition⁴⁶, le groupe GDR proposant même une modification de l'article 95 du Règlement de l'Assemblée nationale pour y ajouter un nouvel alinéa disposant que :

Sur les textes discutés dans le cadre d'une séance tenue en application de l'article 48 alinéa 5 de la Constitution, la demande du report du scrutin public à une autre date ne peut émaner que du Président du groupe qui a adressé la demande d'inscription à l'ordre du jour du texte considéré.

Cette proposition n'a pas encore été inscrite à l'ordre du jour de l'Assemblée, on s'intéressera donc à savoir si le vote la concernant est repoussé après qu'elle ait été examinée...

L'autre exemple de la minoration des prérogatives spécifiques consenties aux groupes d'opposition et aux groupes minoritaires résulte de la combinaison de ce que Pierre Avril a appelé « la formation du droit par degrés »⁴⁷ et de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, notamment d'une de ces décisions récentes relative à la loi portant réforme des retraites⁴⁸ et permettant au Conseil de revenir, dans le cadre du contrôle de constitutionnalité externe de la loi, sur la procédure législative.

Cette formation du droit parlementaire par degrés résulte de l'adoption de la loi organique du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution puis des profondes modifications des règlements de chacune des chambres après que la Constitution eut donc modifié en profondeur les droits du Parlement. Cette chaîne normative s'accompagnant du contrôle à double détente du Conseil constitutionnel dans un premier temps sur la loi organique⁴⁹ et dans un second temps sur les règlements parlementaires⁵⁰, textes obligatoirement soumis à son appréciation. On pourrait même évoquer un contrôle à triple détente avec la décision précitée relative à la loi portant réforme des retraites.

En effet, dans sa décision du 9 avril 2009 sur la loi organique du 15 avril 2009, le Conseil constitutionnel indique que l'article 18 de cette loi organique⁵¹ :

[...] fait obligation aux règlements des assemblées de garantir le droit d'expression de tous les groupes parlementaires,

38. Voir n. 2.

39. Il faut en plus ajouter à cela la priorité d'examen relative aux loi de finance et loi de financement de la Sécurité Sociale.

40. Rédaction de l'art. 48 alinéa 3 issue de la loi constitutionnelle du 4 août 1995 : « Une séance par mois est réservée par priorité à l'ordre du jour fixé par chaque assemblée ».

41. Art. 48 al. 9 du Règlement de l'Assemblée nationale : « La conférence arrête, une fois par mois, l'ordre du jour de la journée de séance prévue par l'article 48, alinéa 5, de la Constitution. Les groupes d'opposition et les groupes minoritaires font connaître les affaires qu'ils veulent voir inscrire à l'ordre du jour de cette journée au plus tard lors de la Conférence des présidents qui suit la précédente journée réservée sur le fondement de l'article 48, alinéa 5, de la Constitution. Les séances sont réparties, au début de chaque session ordinaire, entre les groupes d'opposition et les groupes minoritaires, en proportion de leur importance numérique. Chacun de ces groupes dispose de trois séances au moins par session ordinaire » ; et art. 29 bis al. 5 du Règlement du Sénat : « La Conférence des présidents programme les jours réservés à l'ordre du jour proposé par les groupes d'opposition et les groupes minoritaires et en détermine les modalités ».

42. Pour ne pas dire des membres de la majorité.

43. Art. 95 al. 4 et 5 du Règlement de l'Assemblée nationale.

44. Art. 44 al. 3 de la Constitution.

45. Pour une illustration, voir P. Avril, J. Gicquel, « Chronique constitutionnelle française », *Pouvoirs*, n° 131, 2009 / 4, p. 179-202.

46. Par le groupe SRC dans une tribune dans *Le Monde* du 17 septembre 2010 : « Pourquoi nous demandons la démission du Président de l'Assemblée nationale » ; voir également l'exposé des motifs de la proposition de résolution (n° 2850) déposée par les membres du groupe GDR le 8 octobre 2010 « afin de garantir [le] fonctionnement démocratique » de l'Assemblée nationale (<http://www.assemblee-nationale.fr/13/propositions/pion2850.asp>).

47. P. Avril, « Un nouveau droit parlementaire ? », p. 121.

48. CC, déc. n° 2010-617 DC du 9 novembre 2010.

49. CC, déc. n° 2009-579 DC du 9 avril 2009.

50. CC, déc. n° 2009-581 et 582 DC du 25 juin 2009 relatives respectivement au Règlement de l'Assemblée nationale et au Règlement du Sénat.

51. Art. 18 de la loi organique du 15 avril 2009 relative à l'application des art. 34-1, 39 et 44 de la Constitution : « Les règlements des assemblées, lorsqu'ils instituent une procédure impartissant des délais pour l'examen d'un texte en séance, garantissent le droit d'expression de tous les groupes parlementaires, en particulier celui des groupes d'opposition et des groupes minoritaires ».

« en particulier celui des groupes d'opposition et des groupes minoritaires ».

Et que l'article 19 prévoit quant à lui que cela

[...] permet à ces règlements de fixer les conditions dans lesquelles la parole peut être donnée à tout parlementaire qui en fait la demande pour une explication de vote personnelle sur l'ensemble du texte; que dans cette mesure le législateur organique n'a pas apporté de limites inconstitutionnelles à l'exercice du droit d'expression des membres du parlement⁵².

Dans un second temps, dans sa décision relative au Règlement de l'Assemblée nationale du 25 juin 2009, il propose une lecture combinée de l'article 49 du Règlement de l'Assemblée nationale prévoyant la procédure dite du Temps législatif programmé (TPL), et notamment de l'article 49 alinéa 13⁵³, et des articles 17 à 19 de la loi organique du 15 avril 2009. De cette lecture combinée, il résulte une réserve d'interprétation prévoyant que :

[...] lorsqu'une durée maximale est décidée pour l'examen de l'ensemble d'un texte, cette durée ne saurait être fixée de telle manière qu'elle prive d'effet les exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire⁵⁴.

On était donc autorisé à comprendre que le Conseil constitutionnel veillerait, personnellement si l'on peut dire, à ce que lorsqu'il est fait usage du TPL, les députés, et notamment ceux des groupes d'opposition et minoritaires, puissent jouir de leur droit d'expression dans le respect des exigences de clarté et de sincérité du débat budgétaire.

Pourtant, dans un troisième temps, lors de son contrôle de la loi portant réforme des retraites, le Conseil indiqua :

[...] que les règlements des assemblées parlementaires n'ont pas par eux-mêmes une valeur constitutionnelle; qu'ainsi, la méconnaissance alléguée des dispositions de l'article 49, alinéa 13, du même règlement ne saurait avoir pour effet, à elle seule, de rendre la procédure législative contraire à la Constitution; qu'en l'espèce, la décision du président de l'Assemblée nationale d'interrompre les explications de vote personnelles n'a pas porté atteinte aux exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire⁵⁵.

En ne se basant que sur l'article 49 alinéa 13 du Règlement de l'Assemblée nationale, le Conseil fait fi de sa jurisprudence antérieure et laisse ainsi l'appréciation du respect de la liberté d'expression des députés, et notamment de ceux de l'opposition et des groupes minoritaires visés expressément dans sa décision sur la loi organique du 15 avril 2009, au président de l'Assemblée nationale contrairement à ce qu'il avait laissé entendre dans sa

décision de juin 2009 sur le Règlement de l'Assemblée nationale. L'abandon par le Conseil de la lecture combinée des articles 49 alinéa 13 du Règlement de l'Assemblée nationale et 17 à 19 de la loi organique du 15 avril 2009 est d'autant moins compréhensible qu'il aurait pu arriver à la même conclusion d'absence d'atteinte à la clarté et à la sincérité des débats en appliquant cette jurisprudence. En s'y refusant, il ne fait que semer le doute sur la constitutionnalité de la procédure d'adoption de cette loi : l'impression donnée est qu'il préfère ne pas se prononcer – au mépris de la solution qu'il avait rendue quelques mois plus tôt – laissant au président de l'Assemblée nationale la responsabilité d'une décision que d'aucuns seront alors tentés d'interpréter comme étant un choix avant tout politique sans considération aucune pour les exigences de clarté et de sincérité des débats évoquées plus haut.

Cet épisode jurisprudentiel entaille finalement très sérieusement les droits spécifiques reconnus aux groupes d'opposition et aux groupes minoritaires. Tellement, que l'addition de cet épisode, de l'application de l'article 48 alinéa 5 et des droits relativement restreints en matière de procédure législative ayant été conférés à ces groupes, a pour conséquence qu'il est difficile d'évoquer une opposition parlementaire constitutionnellement reconnue dans les débats législatifs.

Cette difficulté appelant à proposer quelques explications sur l'absence d'un réel nouveau rôle de l'opposition dans la procédure législative.

B. Des traditions constitutionnelles inamovibles ?

Une tentative d'explication de ces éléments demeure une perspective ambitieuse, il est alors nécessaire de ne pas se montrer trop affirmatif dans l'expression de ces explications. Si cela venait à être le cas, le désir de convaincre l'emportant sur la mesure qu'il faudrait savoir conserver lorsque l'on bâtit des hypothèses, alors, que la curiosité de l'intéressé pardonne cette immodestie dont on ne peut qu'espérer qu'elle soit passagère.

Ces réserves posées, la proposition d'explication retiendra deux pistes : la première rappelant l'idée de mandat impératif, la seconde rappelant que la force centrifuge du parlementarisme rationalisé maintient l'opposition sur les bords du débat parlementaire plutôt que d'en être le centre.

La première ébauche d'explication revient donc sur l'idée de mandat impératif : la conception classique du droit parlementaire⁵⁶ faisant une place privilégiée au mandat

52. Voir les considérants 41 et 42 de la décision du 9 avril 2009 précitée.

53. Art. 49 al. 13 du Règlement de l'Assemblée nationale : « Chaque député peut prendre la parole, à l'issue du vote du dernier article du texte en discussion, pour une explication de vote personnelle de cinq minutes. Le temps consacré à ces explications de vote n'est pas décompté du temps global réparti entre les groupes, par dérogation à la règle énoncée à l'alinéa 8 ».

54. Voir le considérant 25 de la décision du 25 juin 2009 précitée.

55. Considérant 4 de la décision précitée.

56. La formulation ne se veut pas comme assignant un contenu préétabli au droit parlementaire, il semble pour autant possible d'affirmer que le refus du mandat impératif s'il n'a pas été une règle indéboulonnable dans l'histoire parlementaire, est néanmoins une solution à laquelle les constituants ont eu le plus fréquemment recours.

représentatif, refusant de lier le parlementaire à un territoire, à une partie du corps électoral conformément à l'idée que le représentant l'est de la nation entière⁵⁷. L'article 27 de notre actuelle Constitution reprenant cet élément en disposant que « Tout mandat impératif est nul ».

Or, l'idée même du mandat impératif est contradictoire avec celle de groupe : ainsi la notion de groupe n'a-t-elle été que tardivement appréhendée par le droit parlementaire et c'est une résolution du 1^{er} juillet 1910 qui inscrit pour la première fois dans le règlement de la chambre l'existence des groupes. Il aura donc fallu un siècle de plus pour que la notion de groupe d'opposition soit à son tour inscrite dans le droit parlementaire. Cela n'est finalement que le reflet de la façon dont le droit parlementaire envisage l' élu : l' élu est avant tout une individualité avant d'être membre d'un groupe ou d'un parti, ce qui explique la difficulté à reconnaître des droits spécifiques à une collectivité de parlementaires réunie au sein d'un groupe plutôt qu'au parlementaire pris isolément. Plusieurs règles du droit parlementaire vont dans ce sens. Ainsi par exemple l'article 27 alinéa 2 de la Constitution, dans la ligne du refus du mandat impératif énoncé au 1^{er} alinéa, énonce que : « Le droit de vote des membres du Parlement est personnel ».

Il est de même tout à fait frappant dans ce sens de lire les règlements des chambres, notamment celui du Sénat, qui montrent bien plus de bienveillance à l'égard du parlementaire non inscrit que de souci de mise en œuvre de la notion de groupe d'opposition ou de groupe minoritaire. Il en va de même de la jurisprudence du Conseil constitutionnel qui prend toujours le soin de rappeler qu'une disposition favorable devant s'appliquer aux groupes d'opposition ou aux groupes minoritaires devra autant que faire se peut l'être également au parlementaire non inscrit⁵⁸.

La nouveauté que constitue pour le droit parlementaire l'appréhension de cette nouvelle notion de groupe d'opposition et groupe minoritaire demande à n'en pas douter à être assimilée de façon progressive dans la vie parlementaire⁵⁹. Sans entrer dans le détail de cette proposition, on peut également estimer que le choix du mode de

scrutin pour l'élection des parlementaires, et notamment des députés, participe de l'évolution du rôle des groupes d'opposition et des groupes minoritaires au Parlement. En effet, retenir un scrutin proportionnel pour les élections législatives aurait pour conséquence probable la présence de multiples groupes au sein de l'Assemblée nationale, cela concourant et encourageant à donner un contenu et une substance plus importants aux prérogatives spécifiques adressées aux groupes d'opposition et aux groupes minoritaires.

On est loin de cette situation. La révision constitutionnelle de juillet 2008 et l'adoption en cascade des diverses règles venant la compléter témoignent bien plutôt d'une continuation d'un système institutionnel dans lequel le parlementarisme rationalisé triomphe⁶⁰. Malgré les effets d'annonce augurant d'un renouveau du Parlement grâce à cette révision, renouveau que l'on voulait traduire par l'avènement d'une réelle place faite à l'opposition dans les débats législatifs, on est bien obligé de constater à la suite de Pierre Avril que « l'emprise redoublée du droit a davantage réduit la liberté des assemblées »⁶¹, en enserrant le Parlement dans un carcan normatif. Lequel réduit effectivement l'autonomie des assemblées : l'une des ruptures essentielles de 1958 venait du fait que le règlement des chambres serait dorénavant soumis au contrôle du Conseil constitutionnel, Conseil s'empressant d'affirmer que lesdits règlements n'avaient pas valeur constitutionnelle. Cinquante ans plus tard, la réduction de l'autonomie passe par l'insertion dans la Constitution de nouvelles dispositions que l'on aurait pu s'attendre à trouver dans les règlements parlementaires⁶², mais également par le renvoi non plus seulement aux règlements des chambres pour préciser certains points de procédure mais à la loi organique.

L'affermissement d'une « Charte des droits de l'opposition » selon la formule de Bernard Accoyer⁶³ risque donc fort de prendre encore du temps. D'autant que, et l'on se réfère ici à une idée développée par Ariane Vidal-Naquet dans son article sur l'institutionnalisation de l'opposition⁶⁴, il ne faudrait pas sombrer dans la vision simpliste d'une opposition opprimée par une majorité toute puissante⁶⁵.

57. Condorcet justifiant cette idée devant la Convention en ces mots : « Mandataire du peuple, je ferai ce que je croirai le plus conforme à ses intérêts. Il m'a envoyé pour exposer mes idées non les siennes, l'indépendance absolue de mes opinions est le premier de mes devoirs envers lui ».

58. On pourrait malgré tout, au rebours de l'idée que nous soutenons, considérer que le parlementaire non inscrit est injustement discriminé : en effet il est celui qui respecte à la lettre les prescriptions constitutionnelles en ne se soumettant à aucune discipline de groupe, sauvegardant ainsi la plus totale indépendance de ses opinions, et pourtant la nécessaire conciliation de deux dispositions constitutionnelles contradictoires que sont les articles 27 et 51-1 de la Constitution le mettent dans une situation finalement moins confortable que l' élu affilié à un groupe d'opposition ou à un groupe minoritaire. Ou quand l'application du principe « la règle spéciale déroge à la règle générale » prend tout son sens !

59. C'est d'ailleurs ce que notait J.-L. Warsmann (*Rapport n° 892...*, p. 54) : « Dans le cours de la vie démocratique, un tel statut ne saurait se concevoir uniquement comme un carcan de règles écrites rigides qui, loin de la libérer, cantonnerait l'opposition dans les limites d'une expression véhémement mais vaine, garantissant à la majorité l'assurance de pouvoir passer outre tout débat, en toutes circonstances. Ce statut doit donc recouvrir certes une série de lois écrites mais également prendre en compte – l'exemple britannique est là pour le montrer – les us et coutumes ».

60. P. Avril parle d'un « ressac du parlementarisme rationalisé » (« Un nouveau droit parlementaire ? », p. 128).

61. P. Avril, « Un nouveau droit parlementaire ? », p. 128.

62. Ce qui n'est qu'une confirmation du parlementarisme rationalisé consacré en 1958 où l'inscription de nombre de dispositions contenues auparavant dans les règlements parlementaires avait pu surprendre.

63. Voir *supra*.

64. A. Vidal-Naquet, « L'institutionnalisation de l'opposition. Quel statut pour quelle opposition ? », *Revue française de droit constitutionnel*, n° 77, 2009/1, p. 153-173.

65. En ce sens on se rangera volontiers à l'avis de Guy Carcassonne qui n'a de cesse de rappeler que les armes existent, ce qui manque c'est la volonté de s'en servir.

Ainsi Ariane Vidal-Naquet développe l'idée selon laquelle l'institutionnalisation de l'opposition au sein de l'enceinte parlementaire, en lui offrant une tribune privilégiée pour s'exprimer, lui confère en retour un certain nombre d'obligations : « La manœuvre est habile. En cantonnant l'opposition à l'enceinte parlementaire, on lui impose également des responsabilités »⁶⁶. Et de continuer en citant un passage du rapport de Jean-Luc Warsmann sur la révision constitutionnelle :

[...] un tel statut implique évidemment, en premier lieu, la reconnaissance des droits de l'opposition mais également, en contrepartie, de ses devoirs, qui sont d'accepter la loi majoritaire, ce qui pose notamment la question de l'obstruction, et surtout de demeurer dans le cadre démocratique⁶⁷.

L'avertissement est clair : la reconnaissance d'un statut et de prérogatives spécifiques afférentes à ce statut a pour but de responsabiliser l'opposition. Responsabilisation se déclinant en une forme de chantage : les droits spécifiques ne sauraient être mis en œuvre que

pour autant que l'opposition fait preuve de modération dans l'utilisation de ses prérogatives et ne cherche pas à ralentir la production législative. Aveu implicite de ce que, si cela s'avérait nécessaire, les mécanismes et l'esprit du parlementarisme rationalisé permettront de mettre fin à l'obstruction de l'opposition tout en l'accusant de ne pas respecter la démocratie alors même qu'on ne l'y incite. Au sein de ce jeu politique, dans lequel l'argument juridique ne vient que soutenir une posture, l'opposition n'a alors plus qu'à dénoncer ce chantage pour justifier de son refus de prêter son concours à la mise en place du nouveau rôle de l'opposition. On ne peut alors que craindre, que même l'éventualité d'une alternance prochaine⁶⁸, inversant les rôles, ne soit que de bien peu d'effet sur l'émergence d'une réelle opposition constitutionnellement consacrée et que le statut de l'opposition ne reste pour longtemps encore, et pour paraphraser Albert Samain, le voyageur endormi sur la route...

Caen, novembre 2010

66. A. Vidal-Naquet, « L'institutionnalisation de l'opposition... », p. 173.

67. *Ibid.* La citation est issue du rapport de J.-L. Warsmann, *Rapport n° 892...*, p. 59.

68. L'alternance a désormais eu lieu ; s'il est encore un peu tôt pour tirer des enseignements de la nouvelle situation, le début de la session extraordinaire de septembre 2012 tend à prouver que les rapports Gouvernement / Parlement ne devraient pas connaître d'évolution notable.