

L'OPPOSITION PARLEMENTAIRE : UN CONTRE-POUVOIR POLITIQUE SAISI PAR LE DROIT

127

« Une démocratie [...] c'est un exécutif appuyé sur la Nation et contrôlé par une opposition parlementaire¹. » Le doyen Vedel place ainsi l'opposition parlementaire au cœur du jeu démocratique et de l'équilibre des pouvoirs. Outre sa fonction de représentation (celle d'une minorité du corps électoral), la raison d'être de l'opposition parlementaire réside dans l'action de contrôler la majorité parlementaire/gouvernementale et de proposer des solutions politiques alternatives. En cela, elle a vocation à exercer un contre-pouvoir politique, qui tire sa légitimité du suffrage populaire.

Si le droit constitutionnel positif ignore encore la notion de contre-pouvoir, le discours doctrinal n'hé-

site plus à s'en saisir². Marquée par une forte charge symbolique et ancrée dans la culture libérale, la notion n'est pas étrangère à la pensée de Montesquieu. La célèbre formule *De l'esprit des lois* contient en germe l'essence des contre-pouvoirs : « Pour qu'on ne puisse abuser du pouvoir, il faut que, par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir³. » Les notions de « contre-pouvoir » et d'« opposition » convergent précisément autour de l'exigence démocratique de limitation du pouvoir. Les diverses figures de l'opposition – institutionnelle ou non, parlementaire ou extraparlamentaire, voire présidentielle – sont autant de « centres organisés de décisions, de contrôle, d'intérêts ou d'influence qui, par leur

* Maître de conférences en droit public à la faculté de droit de Paris XII-Université Paris-Est Créteil.

1. *Le Monde*, 20-21 juillet 1958.

2. Voir en particulier Slobodan Milacic, « Le contre-pouvoir, cet inconnu », *Études à la mémoire de Christian Lapoyade-Deschamps*, Presses universitaires de Bordeaux, 2003, p. 680; Fabrice Hourquebie, « Le contre-pouvoir, enfin connu », *Mélanges en l'honneur de Slobodan Milacic. Démocratie et liberté : tension, dialogue, confrontation*, Bruylant, 2008, p. 101.

3. Montesquieu, *De l'esprit des lois*, livre XI, chapitre IV, « Continuation du même sujet », tome 1, Folio Essais, 1995, p. 326.

seule existence ou par action, quel que soit l'objectif poursuivi, ont pour effet de limiter la puissance de l'appareil dirigeant de l'État⁴.

128 Notion clé de la vie politique, l'opposition désigne de prime abord « les partis ou groupements politiques qui sont en désaccord avec le gouvernement ou le régime politique⁵ ». Mais ce phénomène recouvre une réalité complexe, se situant « quelque part entre droit et politique, entre le jeu des institutions et celui des rapports de forces⁶ ». Principale manifestation institutionnelle de l'opposition politique, l'opposition parlementaire est inhérente à la démocratie représentative. Outre sa fonction de représentation politique (celle d'une minorité du corps électoral), l'opposition parlementaire tient sa légitimité du suffrage populaire et a vocation à exercer un contre-pouvoir politique, c'est-à-dire à contrôler la majorité au pouvoir, à lui porter la contradiction et à proposer des solutions politiques alternatives. L'assemblée délibérante – l'enceinte parlementaire – demeure le cadre institutionnel privilégié pour le développement de ce débat contradictoire entre les arguments des groupes/partis majoritaires et les contre-arguments des groupes/partis minoritaires.

Dans la logique démocratique, le rapport « pouvoir / contre-pouvoir » est dynamique et réversible: « Tout pouvoir réel est contre-pouvoir potentiel⁷. » Un système politique multi-partisan et concurrentiel implique en effet l'alternance politique au pouvoir. L'opposition parlementaire se singularise précisément par sa finalité et légitimité politique: offrir une alternative politique au pouvoir en place en vue d'inverser le rapport de force et accéder légalement et démocratiquement au pouvoir. Telle est « l'utilité constitutionnelle » de l'opposition⁸.

Paradoxalement, malgré sa fonction démocratique, l'opposition parlementaire est traditionnellement ignorée par le droit positif français. Non seulement, la dialectique « majorité / opposition » était accessoire dans le jeu politique antérieur à la V^e République, mais les constituants de 1958 se sont focalisés sur l'objectif d'« asseoir le droit de la majorité⁹ ». En instituant un parlementarisme rationalisé, les Pères fondateurs de la V^e République ont tenté de garantir la stabilité du régime à partir de la stabilité gouvernementale. Partant, la question des droits de la minorité politique en général et de l'opposition parlementaire en particulier s'en est trouvée

4. Pierre Pactet et Ferdinand Melin-Soucramani, *Droit constitutionnel*, Sirey, 2007, p. 14.

5. « Opposition », in Olivier Duhamel et Yves Mény (dir.), *Dictionnaire du droit constitutionnel*, PUF, 1992, p. 677.

6. Carlos-Miguel Pimentel, « L'opposition, ou le procès symbolique du pouvoir », *Pouvoirs*, n° 108, *L'Opposition*, 2004, p. 45.

7. Fabrice Hourquebie, *Sur l'émergence du contre-pouvoir juridictionnel sous la V^e République*, Bruxelles, Bruylant, 2004, p. 66.

8. Marie-Claire Ponthoreau, « L'opposition comme garantie constitutionnelle », *RDJ*, n° 118, 2002, p. 1157.

9. Léo Hamon, « Nécessité et condition de l'alternance », *Pouvoirs*, n° 1, *L'Alternance*, 1977, p. 20.

éclipsée. Le clivage majorité/opposition s'est néanmoins progressivement imposé à partir de 1965, date à laquelle la gauche a décidé de jouer le jeu institutionnel de la V^e République, notamment en proposant une offre politique alternative au pouvoir gaulliste à l'occasion de la tenue de la première élection présidentielle au suffrage universel direct. La question du statut de l'opposition s'est posée avec une acuité particulière à partir des années 1970¹⁰, compte tenu de la perspective de plus en plus probable d'une alternance au pouvoir. La présidence de Valéry Giscard d'Estaing (1974-1981) s'est notamment traduite par la reconnaissance de droits favorables à l'expression de l'opposition parlementaire, tels que la séance hebdomadaire des questions au gouvernement et la reconnaissance du droit de saisine du Conseil constitutionnel par 60 députés ou sénateurs (et donc à l'opposition parlementaire). Durant la campagne présidentielle de 2007, le candidat Nicolas Sarkozy avait exprimé la volonté d'instituer un statut de l'opposition sur la base d'un principe de responsabilité dans le cadre d'une « démocratie apaisée¹¹ ». C'est dans cette logique que s'inscrivent les propositions émises par le rapport du « comité Balladur », reprises en partie par la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008. L'opposition parlementaire est désormais une réalité politique et institutionnelle ancrée dans le corps de notre Loi fondamentale et reconnue par les règlements des assemblées.

Nouvelle illustration du phénomène plus global révélé par le doyen Louis Favoreu¹², la fonction de contre-pouvoir politique de l'opposition parlementaire est définitivement saisie par le droit. Le droit constitutionnel (à travers la loi constitutionnelle n°2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^e République et les décisions du 25 juin 2009 rendues par le Conseil constitutionnel), ainsi que le droit parlementaire (par la réforme des règlements des assemblées) dessinent un statut juridique et institutionnel de l'opposition parlementaire. Ce mouvement de juridicisation est susceptible de renforcer sa fonction politique de contre-pouvoir au sein de la démocratie majoritaire de la V^e République.

129

UN CONTRE-POUVOIR AU CŒUR DE L'ÉQUILIBRE DÉMOCRATIQUE

Le contre-pouvoir politique exercé par l'opposition parlementaire s'inscrit dans un double équilibre entre « pouvoir majoritaire » et « contre-pouvoir de l'opposition », d'une part, entre démocratie majoritaire et démocratie pluraliste, d'autre part.

L'ÉQUILIBRE ENTRE « POUVOIR MAJORITAIRE » ET « CONTRE-POUVOIR DE L'OPPOSITION »

« Vous avez juridiquement tort parce que vous êtes politiquement minori-

10. Maurice Duverger, « Le rôle de l'opposition dans un Parlement actif », *Le Monde*, 3 avril 1973.

11. Allocution du chef de l'État le 12 juillet 2007 à Épinal sur le thème de « la démocratie irréprochable ».

12. Louis Favoreu, *La Politique saisie par le droit. Alternances, cohabitation et Conseil constitutionnel*, Economica, 1988.

taire. » La célèbre apostrophe du député André Laignel¹³ soumet le droit et la démocratie à la loi de la majorité. Alexis de Tocqueville fustigea cette forme de « tyrannie de la majorité », ce mode de gouvernement où « la majorité d'un peuple a le droit de tout faire¹⁴ ». Certes, la démocratie implique par définition que le pouvoir politique soit exercé par la majorité que le peuple a désignée. Cette majorité au pouvoir se présente provisoirement comme « l'organe de la souveraineté nationale¹⁵ ». Toutefois, le respect de la minorité politique – en général – et de l'opposition parlementaire – en particulier – est également inhérent à la théorie de la démocratie. Celle-ci inclut la faculté de concurrencer l'offre politique de la majorité et de contrôler son action au pouvoir. C'est précisément dans ce cadre que s'inscrit la fonction de contre-pouvoir de l'opposition parlementaire, comme représentation institutionnelle d'une minorité politique.

130

Si les notions de « contre-pouvoir » et de « séparation des pouvoirs » convergent foncièrement, la première permet une analyse plus réaliste du système politique. Dans un régime parlementaire régi par le fait majoritaire, la pratique politique montre une fusion du « couple exécutif/législatif » qui rend

partiellement fictive la théorie de la séparation des pouvoirs. Plus précisément, le fait majoritaire et la solidarité instituée entre le gouvernement et la majorité parlementaire mettent à mal la pertinence du principe de séparation des pouvoirs, auquel se substitue la configuration plus réaliste incarnée par le couple « opposition/majorité-gouvernementale ». Pour le doyen Vedel, la véritable « séparation » est « la séparation entre pouvoir majoritaire qui d'un seul tenant est à la fois exécutif et législatif, et opposition¹⁶ ». La séparation réelle se situe entre la majorité et l'opposition/la minorité¹⁷, entre le pouvoir de gouverner et le pouvoir de s'opposer. Alors que Bagehot substitue l'idée de séparation entre exécutif et législatif par l'idée de « bloc exécutif-législatif¹⁸ », le doyen Vedel observait que « quelles que soient les théories juridiques énoncées, la possession par un parti ou une alliance de partis de la majorité parlementaire produit une soudure étroite entre législatif et exécutif sous le leadership de l'exécutif ; les mécanismes juridiques définissant les relations entre exécutif et législatif n'ont plus que valeur virtuelle » ; il concluait en affirmant que « la structure et le fonctionnement réel des institutions reposaient alors non sur le prin-

13. Le député socialiste de la majorité s'adressait à Jean Foyer, ancien garde des Sceaux du général de Gaulle, le 13 octobre 1981, en plein débat sur les nationalisations.

14. *De la démocratie en Amérique*, volume I, 2^e partie, chapitre VII.

15. Adhémar Esmein, cité par Jean Gicquel et Jean-Éric Gicquel, *Droit constitutionnel et Institutions politiques*, Montchrestien, 2008, p. 196.

16. Georges Vedel, in Association française des constitutionnalistes (AFDC), *La Continuité constitutionnelle en France de 1789 à 1989*. Journées d'études des 16-17 mars 1989, Aix-en-Provence, PUAM/Economica, 1990, p. 148.

17. Ainsi, à l'intérieur de chaque institution (nationale comme le gouvernement ou le Parlement, ou locale, comme un conseil municipal), le parti politique (ou la coalition de partis) qui a la majorité fait passer ses décisions, tandis que la minorité tente de les bloquer.

18. Walter Bagehot, *The English Constitution*, Fontan/Collins, 1963, p. 72.

cipe de séparation des pouvoirs mais sur celui de l'unité du pouvoir¹⁹». Le système de partis et le fait majoritaire peuvent aboutir à une configuration politique de confusion des pouvoirs au profit d'un parti ou d'une coalition²⁰. Mais à l'inverse de la IV^e République, la majorité sous la V^e République peut se targuer de la discipline, de la stabilité et de la cohérence. Intégrée au bloc composé par les organes de l'exécutif, la fonction politique de la majorité parlementaire consiste essentiellement à soutenir l'action gouvernementale²¹. Un certain nombre d'éléments permettent de nuancer cette réalité structurelle du régime. Formellement, les parlementaires de la majorité participent à la fonction de contrôle de l'action gouvernementale et votent la loi. Ensuite, la réalité des rapports entre l'exécutif et la majorité parlementaire, depuis le début de la XIII^e législature, a amené l'actuel président du groupe (UMP) majoritaire à l'Assemblée nationale à développer l'idée de «coproduction législative» et à affirmer sans ambages: «Je ne suis pas un contre-pouvoir, je suis un pouvoir²².» De manière plus réaliste, la majorité parlementaire constitue un contre-pouvoir au sein du pouvoir

majoritaire dominé par le président de la République et le gouvernement. Ce triptyque incarne la démocratie majoritaire.

L'ÉQUILIBRE ENTRE DÉMOCRATIE MAJORITAIRE ET DÉMOCRATIE PLURALISTE

Au-delà des cas de démocraties consensualistes ou consociatives²³, la démocratie moderne est une démocratie majoritaire: «Le vote des électeurs fixe, pour une mandature, la majorité du Parlement et le chef de cette majorité à la tête du gouvernement, pour conduire la politique que les électeurs ont choisie²⁴.» Pour autant, la démocratie ne correspond pas au pouvoir de la majorité contre une minorité constituée en opposition. Le principe majoritaire a pour pendant la reconnaissance et le respect de la minorité politique, en général, et de l'opposition parlementaire, en particulier. Les minorités politiques doivent être protégées, y compris dans un régime démocratique structuré par le fait majoritaire. L'équilibre démocratique tient notamment à la conciliation entre, d'un côté, la domination de la majorité, et, de l'autre, le respect du pluralisme des

131

19. Georges Vedel, «La Constitution de 1958», *Le Monde*, 19 juillet 1958, in Comité national chargé de la publication des travaux préparatoires des institutions de la V^e République, *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958. Volume I*, La Documentation française, 1987, vol. V, p. 345.

20. En 1951 déjà, dans son ouvrage pionnier sur *Les Partis politiques*, Maurice Duverger a démontré que, quel que soit le système de partis, il y a une tendance à la concentration des pouvoirs ou à une fusion des fonctions législative et exécutive au bénéfice d'un «pouvoir gouvernemental».

21. Pierre Avril, «La majorité parlementaire», *Pouvoirs*, n°68, *Qui gouverne la France ?*, 1994, p. 45.

22. Jean-François Copé, *Le Monde*, 24 décembre 2008.

23. Arend Lijphart, *The Politics of Accommodation. Pluralism and Democracy in the Netherlands*, Berkeley, University of California Press, 1968.

24. Olivier Duhamel, «Une constitution démocratique pour l'Europe», *Ceras - revue Projet*, n°279, mars 2004. <http://www.ceras-projet.com/index.php?id=1456>.

opinions, le droit de s'opposer au pouvoir majoritaire et la protection de la minorité (droit à participer à la compétition électorale, liberté d'exprimer ses propres opinions...). L'article 4 de la Constitution²⁵, modifié par la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008, a le mérite de consacrer le rapport de consubstantialité entre la vie démocratique et le pluralisme politique. Elle place sur un pied d'égalité les partis et groupements politiques de la majorité et de l'opposition, soulignant leur contribution au (bon) fonctionnement de la démocratie représentative. Cette évolution juridique et institutionnelle s'étend à la sphère médiatique. Suite à l'arrêt du Conseil d'État du 8 avril 2009, le Conseil supérieur de l'audiovisuel a été contraint d'adopter, le 21 juillet 2009, un nouveau principe de pluralisme qui régit désormais les équilibres des temps de parole des personnalités politiques dans l'audiovisuel. Ce principe se substitue à la « règle des trois tiers » et repose sur le renforcement de l'équilibre des temps de parole, avec des garanties pour l'opposition parlementaire: ses temps d'intervention ne pourront être inférieurs à la moitié des temps de parole cumulés du chef de l'État et de la majorité présidentielle. Ils seront automatiquement augmentés avec la prise en compte des interventions du président de la République et de ses collaborateurs.

En dépit du principe de l'alternance politique, l'opposition parlementaire ou extraparlamentaire peut revêtir

une forme radicale à travers la mise en cause de la forme de l'État, de la nature du régime, des institutions (anti-parlementarisme), voire des principes, valeurs, libertés et droits fondamentaux consacrés par la Constitution. Sur le principe, la contestation radicale et les partis révolutionnaires sont concevables par la démocratie libérale²⁶. Le Conseil constitutionnel a d'ailleurs censuré une disposition du règlement de l'Assemblée nationale qui prévoyait d'instituer un contrôle des déclarations politiques formulées lors de la création des groupes parlementaires. Ce contrôle de la conformité aux dispositions de l'article 4 de la Constitution – assuré par l'Assemblée elle-même – aurait été de nature à faire obstacle à la libre constitution d'un groupe parlementaire (décision n°59-2 des 17, 18 et 24 juin 1959). La limite légale semble se situer dans les moyens employés pour exprimer cette opposition. Le critère qui paraît décisif en la matière tient au recours à la violence, y compris en tenant compte du degré de radicalité politique de l'entité concernée. Ainsi, en cas de menace idéologique, la Cour européenne des droits de l'homme ne condamne pas systématiquement les décisions de dissolution de partis politiques. La Cour considère, par exemple, qu'« un parti politique dont les responsables incitent à recourir à la violence ou qui propose un projet ne respectant pas les règles de la démocratie ne peut recourir à la protection de la Convention européenne des droits de l'homme²⁷ ». Il n'empêche, le

25. « La loi garantit les expressions pluralistes des opinions et la participation équitable des partis et groupements politiques à la vie démocratique de la Nation. »

26. En ce sens, voir CEDH, 31 juillet 2001, *Refah Partisi et al. c. Turquie*.

27. CEDH, 30 juin 2009, *Herri Batasuna et Batasuna c. Espagne*, Req. n°25803/04. La CEDH a jugé que le Tribunal suprême espagnol n'avait pas violé la Convention européenne de

système démocratique comprend nécessairement une dimension de défiance et de contestation que Pierre Rosanvallon qualifie de « contre-démocratie ». Celle-ci ne correspond pas au contraire de la démocratie, elle en constitue son pendant²⁸. Elle résulte d'une relecture de la démocratie combinant l'étude des pouvoirs et contre-pouvoirs, concomitamment à deux faces de la démocratie : le parlementarisme d'un côté, l'activisme protestataire de l'autre.

Ces deux versants de la vie démocratique peuvent se manifester au sein même des hémicycles. Le sentiment d'impuissance de l'opposition parlementaire suscité par le rapport inégalitaire et déséquilibré qui structure ses relations avec la majorité parlementaire et gouvernementale peut être à l'origine de crispations, de tensions et de « pratiques pathologiques », qui vont de l'obstruction parlementaire à la provocation d'incidents de séance qui mettent à mal le bon fonctionnement des institutions démocratiques. Ainsi, l'institution de la technique du « crédit-temps » ou du « temps global »²⁹ vise officiellement à combattre la « flibusterie parlemen-

taire »³⁰. La loi organique de réforme de la procédure législative³¹, mettant en œuvre la loi constitutionnelle n°2008-724 du 23 juillet 2008, encadre en effet la procédure législative et entend accélerer les débats parlementaires en attribuant aux groupes un « temps global » de parole lors des débats importants, afin de limiter les possibilités d'obstruction de l'opposition. Celle-ci y a vu une procédure couperet – rebaptisée par certains « temps guillotine » – portant atteinte au droit d'amendement et une manière de « bâillonner » l'opposition³². Afin d'exprimer leur hostilité à la réforme de la procédure législative et à la manière dont les débats étaient conduits sur le projet de loi organique, dans la nuit du 20 au 21 janvier 2009, des députés de l'opposition se sont massés au pied de la tribune de l'Assemblée nationale pour entonner l'hymne national et réclamer la démission de son président, avant de désertier l'hémicycle. Dans le même mouvement, le principal groupe parlementaire de l'opposition n'a pas assisté – c'est une première – à la séance de questions au gouvernement. Le projet de loi organique a finalement

sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales en prononçant la dissolution du parti indépendantiste basque Batasuna, dans la mesure où cette décision « répondait à une nécessité sociale impérieuse ». En ce sens, voir d'autres exemples : CEDH, 30 janvier 1998, *Parti communiste unifié de Turquie* ; CEDH, Grande Chambre, 13 février 2003, *Refah Partisi et al. c. Turquie*, § 99.

28. Pierre Rosanvallon, *La Contre-Démocratie. La politique à l'âge de la défiance*, Seuil, 2006.

29. Avant l'examen de chaque texte, une durée totale des débats serait fixée et chaque groupe se verrait attribuer un « crédit » de temps d'intervention.

30. Les armes de la procédure parlementaire pour retarder un projet de loi sont diverses. Toutefois, l'opposition n'est pas en mesure de faire durablement obstacle à la décision majoritaire. L'obstruction est une faculté de retarder plus que d'empêcher.

31. Loi organique n°2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, JORF, 16 avril 2009.

32. Largement décriée par l'opposition, cette procédure a pourtant été validée par le Conseil constitutionnel (décision n°2009-579 DC du 9 avril 2009).

été adopté quelques jours plus tard, toujours en l'absence des députés du groupe socialiste, l'hémicycle n'étant alors animé que par le couple formé par le gouvernement et sa majorité.

Si la volonté exprimée par le gouvernement et sa majorité paraît légitime, l'obstruction ou la « guérilla » parlementaire n'est-elle pas aussi un moyen légitime de résister à la puissance de la majorité ? Un ancien président de la République n'avait-il pas estimé qu'« il n'y a d'opposition qu'inconditionnelle dès lors qu'il s'agit de substituer un système de gouvernement à un autre. Retoucher, aménager le pouvoir absolu, c'est déjà composer avec lui³³ » ? Kelsen lui-même distingue deux formes d'obstruction : la première, de nature « technique », qui est l'usage abusif par la minorité des règles de la procédure parlementaire ; la seconde, de nature « physique », correspond aux procédés de violence, directe ou indirecte. Elles ont pour objectif commun d'« empêcher absolument le Parlement de statuer ». Cependant, Kelsen admet qu'on ne peut rejeter l'obstruction technique « purement et simplement comme incompatible avec le principe majoritaire, que si l'on identifiait celui-ci avec la souveraineté de la majorité, ce qu'il ne convient pas de faire. De fait, l'obstruction a servi souvent [...] à orienter finalement la décision dans le sens d'un compromis entre majorité et minorité³⁴. La légitimité de l'obstruction (technique) se pose avec d'autant plus d'acuité qu'elle met en lumière la faible capacité de l'opposition de faire valoir ses positions dans le cadre

d'un parlementarisme rationalisé qui contribue efficacement à neutraliser la fonction de contrôle de l'action gouvernementale. En cela, l'obstruction pose la question de la condition de l'opposition parlementaire et des moyens juridiques dont elle dispose pour exercer sa fonction politique de contre-pouvoir.

LA JURIDICISATION D'UN CONTRE-POUVOIR PARLEMENTAIRE

Le droit parlementaire reconnaît une série de droits en faveur de l'ensemble des parlementaires, quelle que soit leur appartenance partisane, qu'ils soutiennent ou non le gouvernement. Ces droits individuels et collectifs sont inhérents au statut de parlementaire. Toutefois, ces prérogatives tirées du droit parlementaire « général » ou de « droit commun » ne donnent pas les moyens aux parlementaires d'opposition d'échapper à la loi de la majorité lorsque celle-ci s'applique. La loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 a ouvert la voie à un nouveau « type d'organisation des rapports politiques qui implique [...] une “discrimination positive” en faveur de l'opposition [et] des prérogatives auxquelles elle ne pourrait arithmétiquement prétendre³⁵ ». Il est vrai que la modernisation de la V^e République passait par la reconnaissance de prérogatives particulières aux groupes parlementaires de l'opposition. Ce mouvement de juridicisation permet de brosser un portrait rénové de l'opposition parlementaire : un contre-pou-

33. François Mitterrand, *Le Coup d'État permanent*, 10/18, 1965, p. 314.

34. Hans Kelsen, *La Démocratie. Sa valeur. Sa nature*, trad. Ch. Eisenmann (1932), *Economica*, rééd., 1988, p. 64.

35. Pierre Avril, « L'improbable “statut de l'opposition” », *LPA*, n° 138, 12 juillet 2006, p. 7.

voir constitutionnalisé et juridiquement renforcé.

L'OPPOSITION PARLEMENTAIRE :
UN CONTRE-POUVOIR
CONSTITUTIONNALISÉ

Du point de vue du droit comparé, il est difficile de déceler un quelconque modèle en matière de statut de l'opposition parlementaire³⁶. Ses droits sont protégés et garantis de plusieurs façons et à des degrés variables. Les solutions nationales sont conditionnées par le cadre constitutionnel, le système électoral et des facteurs historiques, politiques, sociaux et culturels. En conséquence, la situation juridique de l'opposition va d'une reconnaissance conventionnelle tacite à une réglementation formelle consacrée par la Constitution.

Bien qu'elle structure en partie la vie politique et institutionnelle, la dichotomie majorité/opposition parlementaire a été volontairement et formellement ignorée sous la V^e République. Par une résolution du 7 juin 2006, l'Assemblée nationale a tenté de modifier son règlement afin d'asseoir les notions de majorité et d'opposition parlementaires sur une base juridique. La résolution insérait un alinéa nouveau à l'article 19 du RAN prévoyant que les groupes politiques devaient déclarer leur appartenance à la majorité ou à l'opposition. Mais en censurant la

réforme du RAN qui reconnaissait les notions de majorité et d'opposition et faisait bénéficier cette dernière de droits particuliers, la décision n°537 du Conseil constitutionnel du 22 juin 2006 rendait toujours plus « improbable » un statut de l'opposition en France³⁷. Le régime juridique proposé a été jugé contraire au premier alinéa de l'(ancien) article 4 de la Constitution³⁸. La jurisprudence constitutionnelle s'en est tenue à la traditionnelle conception égalitaire du droit parlementaire français, excluant tout statut particulier en faveur de l'opposition. Une jurisprudence construite à partir de 1959³⁹ sur la base d'une interprétation stricte de l'article 4 de la Constitution interdisant toute différenciation entre les groupes parlementaires.

Pour autant, le rapport présenté par le « comité Vedel » (1993) mentionnait déjà l'« esquisse de ce qui pourrait être dans l'avenir un véritable statut de l'opposition »⁴⁰, tandis que le « comité Balladur » (2007) a explicitement reçu entre autres missions celle de « doter l'opposition d'un véritable statut »⁴¹. Cette mission s'inscrivait dans un projet plus large : renforcer et revaloriser le Parlement en vue d'un rééquilibrage des institutions de la V^e République. Dans cette optique, le comité préconisait de renforcer les droits de l'opposition, la revalorisation passant moins par la reconnaissance de droits nouveaux au Parlement (c'est-à-dire à une majorité disciplinée) que

135

36. Voir William Gilles, « L'opposition parlementaire : étude de droit comparé », *RDJ*, n°6, 2006, p. 1348.

37. Pierre Avril, « L'improbable "statut de l'opposition" », *op. cit.*

38. Décision n°2006-537 dc du 22 juin 2006.

39. Décision n°59-2 dc des 17, 18 et 24 juin 1959.

40. *JORF*, 16 février 1993, p. 2547, proposition n°28.

41. Allocution du chef de l'État le 12 juillet 2007 à Épinal sur le thème de la « démocratie irréprochable ».

par l'octroi de droits spécifiques à l'opposition. Les propositions du « comité Ballardur » demeuraient assez prudentes et elles dissociaient bien la question des droits de l'opposition de celle de son statut. Le « comité Ballardur » a d'abord contourné la difficulté qu'il avait à définir précisément la notion d'opposition, en proposant de renforcer les groupes parlementaires qui « ne se considèrent pas comme appartenant à la majorité. Et il suggère que soit mis en place un système souple de déclaration d'appartenance à la majorité pour ceux des groupes parlementaires qui le souhaitent ». Une première série de propositions peu innovantes était destinée à consacrer formellement des pratiques ayant déjà cours au sein des assemblées, ou, dans certains cas, d'en améliorer les conditions. D'autres propositions étaient plus innovantes, notamment celle posant le principe de la reconnaissance formelle par la Constitution de droits spécifiques aux partis ayant déclaré ne pas appartenir à la majorité, laissant le soin aux règlements des assemblées parlementaires de déterminer « les droits respectifs des groupes parlementaires qui ont déclaré leur appartenance à la majorité qui soutient le gouvernement et de ceux qui ne l'ont pas déclarée⁴² ». Enfin, le « comité Ballardur », en proposant la signature d'une « charte de l'opposition » plutôt qu'un statut de l'opposition *stricto sensu* dont on ne saurait qualifier la nature juridique,

a entretenu une certaine ambiguïté et manifesté une volonté de ne pas trop s'engager sur ce point. Dans la foulée, le constituant n'a pas tranché clairement cette question⁴³. La loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 constitutionnalise de manière modeste, floue mais éminemment symbolique l'opposition parlementaire⁴⁴, qui peut dès lors se voir reconnaître certains droits spécifiques. Il s'agit là d'une novation remarquable au regard de la tradition constitutionnelle française. Cependant, aucune des dispositions modifiées ou créées ne renvoie explicitement ou implicitement à un quelconque « statut constitutionnel de l'opposition ». Reste que la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 permet de surmonter les obstacles fixés jusqu'alors par la jurisprudence constitutionnelle. Désormais, le nouvel alinéa ajouté à l'article 4 de la Constitution dispose que « la loi garantit les expressions pluralistes des opinions et la participation équitable des partis et groupements politiques à la vie démocratique de la Nation ». L'opposition s'y voit définie en creux. Le constituant semble écarter l'assimilation entre les partis et groupements politiques, visés à l'article 4, et les groupes parlementaires, dont l'article 51-1 marque l'entrée dans l'ordre constitutionnel : « ce sont désormais deux catégories distinctes ressortissant à des régimes différents⁴⁵ ». Mieux, l'article 51 de la Constitution est également modifié par l'ajout d'un alinéa

42. Article 51-1 inspiré par une proposition du « comité Ballardur ».

43. Voir Anne Vidal-Naquet, « L'institutionnalisation de l'opposition. Quel statut pour quelle opposition ? », *RFDC*, n°77, 2009, p. 153.

44. L'article 48, alinéa 5 de la Constitution réserve aux groupes d'opposition la détermination d'un ordre du jour par mois, l'article 51-1 précisant quant à lui que le règlement de chaque assemblée doit reconnaître des droits spécifiques aux groupes d'opposition.

45. Pierre Avril, « Le statut de l'opposition : un feuilleton inachevé », *LPA*, n°254, 19 décembre 2008, p. 9.

qui consacre formellement et explicitement l'existence possible de droits spécifiques en faveur des groupes de l'opposition et/ou minoritaires à l'Assemblée nationale et au Sénat. Si un groupe minoritaire peut appartenir à l'opposition, il peut appartenir aussi à la majorité (il n'est pas forcément « non aligné »).

Certes, sont d'abord affirmés les droits de l'ensemble des groupes parlementaires, sans distinction : cette précision n'ajoute rien au droit positif, puisque les règlements des assemblées déterminent d'ores et déjà les droits des groupes parlementaires, tels que la participation de leurs présidents à la Conférence des présidents, le droit de demander un scrutin public ou le droit de parole dans les discussions organisées. En revanche, l'article 51 de la Constitution crée une nouvelle obligation de reconnaître, dans le règlement des assemblées, des droits spécifiques aux groupes d'opposition et aux groupes minoritaires. Par voie de conséquence, un régime juridique différencié applicable aux groupements politiques est rendu possible au sein des assemblées parlementaires. L'article 51-1 vise à accorder aux groupes d'opposition et aux groupes minoritaires des droits plus étendus que ceux qui résulteraient pour eux de la simple application de la représentation proportionnelle. Enfin, la réécriture quasi complète de l'article 48 de la Constitution affecte également la jurisprudence du Conseil constitutionnel, puisqu'un nouvel alinéa vient préciser « qu'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 ». Cette disposition consacre un « privilège de l'opposition » à qui est accordée une place

qui dépasse la stricte importance de son effectif. Il s'agit d'une forme de « discrimination positive » en faveur de l'opposition parlementaire et d'éventuels groupes minoritaires non alignés.

La portée de la reconnaissance constitutionnelle de l'opposition parlementaire dépend en grande partie des droits spécifiques créés par les règlements des assemblées. Leur réforme a permis à l'opposition parlementaire de renforcer l'arsenal juridique mis à disposition de sa fonction de contre-pouvoir politique.

L'OPPOSITION PARLEMENTAIRE : UN CONTRE-POUVOIR JURIDIQUEMENT ARMÉ

137

Conformément à la lettre et à l'esprit de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008, la réforme des règlements des assemblées reconnaît des droits spécifiques aux parlementaires de l'opposition. La réforme des règlements ne se contente pas d'une réforme *a minima*, ne faisant que procéder aux ajouts et coordinations nécessaires à la réalisation des objectifs du nouvel article 51-1 de la Constitution. Un groupe de travail « inter-groupes » a été mis en place au sein des deux chambres, à l'initiative de leurs présidents respectifs, en vue de la préparation en amont de la réforme des règlements des assemblées. Si cette méthode de travail a permis l'adoption consensuelle de la réforme du règlement du Sénat (le 2 juin 2009), elle n'a pas empêché la confrontation de la majorité et de l'opposition à l'Assemblée nationale, où pour la première fois sous la V^e République, la modification du règlement n'a pas été adoptée par consensus (le 27 mai 2009).

À l'Assemblée nationale, pendant la discussion du projet de loi organique

mettant en œuvre la révision constitutionnelle, le président Bernard Accoyer s'était d'emblée engagé à instituer un « statut de l'opposition »⁴⁶ au sein du règlement. Cet engagement s'est traduit formellement par une proposition de résolution tendant à modifier le RAN qui instaure une « charte de l'opposition »⁴⁷, et non plus un « statut ». Ce glissement sémantique n'a aucune incidence sur le plan juridique. L'expression revêt néanmoins une dimension symbolique qui traduit une ambition amoindrie. Si le Sénat a également réformé son règlement⁴⁸ pour l'adapter à la révision constitutionnelle, la seconde chambre s'est bien gardée de réviser le régime du droit d'amendement ou celui du temps consacré aux débats. Les sénateurs de la majorité et de l'opposition ont décidé de ne pas appliquer le « crédit temps » instauré à l'Assemblée nationale. Cette pratique consensualiste a permis d'éviter les tensions politiques qu'a connues la chambre basse.

Les règlements des assemblées organisent un régime déclaratif, aux termes duquel il appartiendra aux groupes souhaitant bénéficier des droits spécifiques de se déclarer à la présidence de la chambre comme groupe d'opposition ou comme groupe minoritaire au

sens de l'article 51-1 de la Constitution. Cette déclaration d'appartenance ouvre la voie à la mise en œuvre des droits spécifiques qui en découlent. Un groupe parlementaire qui se serait déclaré d'opposition ou minoritaire pourrait néanmoins reprendre ou modifier cette déclaration à tout moment, pour éviter que son positionnement au sein de l'assemblée ne soit par trop rigide au regard des aléas de la vie parlementaire et politique. Les groupes d'opposition ainsi que les groupes minoritaires à l'Assemblée nationale sont identifiés conformément aux dispositions de l'article 19 du règlement⁴⁹. Respectueux de la libre détermination des groupes politiques, le régime déclaratif est particulièrement adapté au Sénat, où la distinction entre majorité et opposition ne saurait se fonder sur des votes de confiance au gouvernement ou de non-censure.

Sur cette base, les règlements des assemblées consacrent toute une série de droits destinés à renforcer le rôle de contre-pouvoir de l'opposition dans les fonctions du Parlement en matière législative, de contrôle et d'évaluation. Les modifications apportées au règlement de l'Assemblée nationale⁵⁰ sont relatives à son organisation et à son fonctionnement, à la procédure

46. Volonté exprimée dès son allocution d'investiture le 26 juin 2007, lors de la séance d'ouverture de la XIII^e législature.

47. Proposition de résolution tendant à modifier le règlement de l'Assemblée nationale, n° 1546, XIII^e législature, 20 mars 2009. Voir Jean-Luc Warsmann, rapport n° 1630, XIII^e législature, 30 avril 2009.

48. Résolution tendant à modifier le règlement du Sénat pour mettre en œuvre la révision constitutionnelle, conforter le pluralisme sénatorial et rénover les méthodes de travail du Sénat, adoptée le 2 juin 2009, n° 85, session ordinaire 2008-2009. Voir Patrice Gélard, rapport n° 427 (2008-2009), déposé le 20 mai 2009.

49. Les groupes d'opposition sont ceux qui se déclarent comme tels auprès de la présidence. 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 élevé.

50. Il s'agit de la plus importante de toutes les réformes du règlement intervenues depuis 1959. Au total, près de 150 articles ont été modifiés, insérés ou abrogés.

législative et au contrôle parlementaire. Ce nouveau règlement renforce l'opposition parlementaire à travers la reconnaissance de droits spécifiques en divers domaines: composition des commissions permanentes, fixation de l'ordre du jour, conditions du travail en séance publique, contrôle et évaluation des politiques publiques.

La règle selon laquelle la commission des finances est présidée par un député d'opposition est consacrée (art. 39 RAN)⁵¹. La composition du bureau des commissions est harmonisée à la hausse (quatre vice-présidents et quatre secrétaires). Le bureau devra s'efforcer de reproduire la configuration de l'Assemblée et d'assurer la représentation de toutes ses composantes (art. 39 RAN). Les nominations effectuées par les commissions – en particulier celle des rapporteurs budgétaires – devront s'efforcer de reproduire la configuration politique de l'Assemblée (art. 28 et 146 RAN)⁵².

Parmi les principes constitutionnels qui déterminent la fixation de l'ordre du jour, un jour de séance par mois est réservé à un ordre du jour déterminé à l'initiative des groupes d'opposition ou minoritaires. Il résulte de la nouvelle rédaction de l'article 48 du RAN les précisions suivantes: chacun des groupes d'opposition et des groupes minoritaires dispose de trois séances au moins par session ordinaire, qui ne se tiennent pas nécessairement dans la même journée; chaque président de groupe d'opposition ou de groupe minoritaire

obtient de droit l'inscription d'un sujet d'évaluation ou de contrôle à l'ordre du jour de la semaine prévue à cet effet.

Les modifications des conditions du travail en séance publique sont justifiées notamment en vue de « rechercher un nouvel équilibre » eu égard aux droits nouveaux reconnus à l'opposition et à l'encadrement des instruments du parlementarisme rationalisé⁵³. Le temps législatif programmé (art. 49 et 55 du règlement) est instauré. Il est reconnu à la conférence des présidents la possibilité de fixer la durée non seulement de la discussion générale mais de l'ensemble d'un texte, y compris l'examen des articles. Il s'agit d'une faculté, la discussion d'un texte selon les principes actuellement en vigueur demeurant possible. La répartition du temps obéit aux deux principes suivants (art. 49, al. 6 RAN): chaque groupe disposera d'un temps minimum, lequel sera plus important pour les groupes ayant déclaré appartenir à l'opposition que pour les autres; le temps supplémentaire éventuellement décidé en fonction du temps total attribué aux groupes sera attribué à raison de 60 % aux groupes d'opposition et réparti entre eux en proportion de leur importance numérique, les 40 % restant revenant aux autres groupes selon la même répartition.

Enfin, le renforcement des capacités de contrôle et d'évaluation des politiques publiques, qui fait partie des axes majeurs de la résolution, s'articule avec la reconnaissance de droits nouveaux à

51. Une disposition identique, applicable à compter de la XIV^e législature, concerne la commission spéciale chargée de vérifier et d'apurer les comptes de l'Assemblée (art. 16 RAN).

52. Dispositions applicables à compter de la XIV^e législature.

53. Ainsi, le Premier ministre pourra engager la responsabilité du gouvernement sur le fondement de l'article 49, alinéa 3 de la Constitution uniquement pour un projet ou une proposition de loi par session, hormis les lois de finances ou de financement de la sécurité sociale.

l'opposition. La moitié des questions au gouvernement et des questions orales sans débat est attribuée à l'opposition, la première d'entre elles revenant de droit à un groupe d'opposition ou minoritaire (art. 133 et 134 RAN). Les missions d'information des commissions composées de deux membres doivent comprendre un député appartenant à un groupe d'opposition; les missions composées de plus de deux membres doivent s'efforcer de reproduire la configuration politique de l'Assemblée (art. 145 RAN). De nouvelles règles de pluralisme sont instaurées au sein des commissions d'enquête (art. 143 RAN) et des missions d'information (art. 145 RAN), ainsi qu'en matière de suivi de l'application des lois (art. 145-7 RAN). L'opposition se voit reconnaître un « droit de tirage » en matière de commissions d'enquête, sauf opposition en séance à la majorité de 3/5^e des membres de l'Assemblée et durant la dernière année de la législature (art. 141 RAN).

Au Sénat, la proposition de résolution déposée par le président Gérard Larcher tendant à modifier le règlement du Sénat reprend les conclusions du groupe de travail qu'il a mis en place. Les modifications apportées mettent en œuvre la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, l'accent étant mis sur le renforcement du pluralisme sénatorial et la rénovation des méthodes de travail. La réforme accroît la place donnée au « pluralisme sénatorial » avec plus de postes clefs dans le bureau du Sénat (vice-présidents, questeurs) et les commissions (art. 3 RS), répartis à la proportionnelle des groupes (art. 9 RS). Ceux-ci auront des droits spécifiques. Conformément à l'esprit général des discussions du groupe de travail, la résolution qui réforme le règlement du Sénat conforte et approfondit le pluralisme sénatorial. C'est ainsi que le bureau du Sénat reflétera

fidèlement la composition politique du Sénat et l'équilibre entre les groupes politiques dans la mesure où les postes de vice-président, questeur et secrétaire seront, une fois acquise l'élection du président du Sénat, répartis selon la représentation proportionnelle au plus fort reste (art. 3, al. 7 RS). Le même objectif prévaudra pour la composition des bureaux des six commissions permanentes, ainsi que de la commission des affaires européennes. Le nombre des vice-présidents, au minimum de huit, serait, le cas échéant, augmenté pour assurer l'attribution d'au moins un poste de président ou de vice-président à chaque groupe. Dans le même esprit, pour les désignations opérées au sein des organismes extraparlamentaires, il devra être tenu compte du principe de la représentation proportionnelle des groupes. Cette précision accompagnerait l'évolution constatée depuis le 1^{er} octobre 2008 dans les nominations au sein des organismes extraparlamentaires en vue d'assurer un meilleur respect du pluralisme à travers la recherche de l'équilibre entre les groupes politiques de la majorité et de l'opposition. Conformément à l'intention du constituant, les groupes d'opposition ou minoritaires ont des droits spécifiques, notamment celui de participer à la journée mensuelle qui leur est réservée par l'avant-dernier alinéa de l'article 48 du règlement du Sénat. Aussi, les fonctions de président et de rapporteur d'une mission d'information ou d'une commission d'enquête sont-elles dorénavant réparties entre majorité et opposition.

Les deux résolutions adoptées en vue de la réforme des règlements des assemblées ont été soumises au Conseil constitutionnel dans le cadre de l'article 61 de la Constitution. Par ses décisions du 25 juin

2009⁵⁴, le juge constitutionnel a veillé à assurer le respect des nouveaux équilibres constitutionnels ainsi que les droits de tous les groupes politiques de l'Assemblée nationale ou du Sénat. Sur ce point, le Conseil constitutionnel a contrôlé les modifications apportées au règlement de l'Assemblée nationale au regard des droits des groupes d'opposition ou minoritaires. L'article 38 de la résolution (qui modifie et complète l'article 57 du RAN⁵⁵) a notamment attiré l'attention du Conseil constitutionnel. Le nouvel alinéa 5 de l'article 38 du RAN prévoit un mécanisme de clôture systématique de la discussion d'un article dès lors que quatre orateurs, dont deux au moins appartiennent à des groupes d'opposition ou à des groupes minoritaires, se seraient exprimés. Le Conseil constitutionnel a relevé que ces dispositions permettaient la clôture de la discussion d'un article sans qu'aucun membre d'un groupe d'opposition n'ait été mis à même de s'exprimer – l'expression de deux membres d'un groupe minoritaire sur quatre orateurs pouvant suffire. Dès lors, ces dispositions de l'article 38 de la résolution méconnaissaient les exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire. Le Conseil constitutionnel les a par conséquent déclarées contraires à la Constitution et censurées.

Le Conseil constitutionnel s'est contenté ainsi d'un contrôle minimum, alors qu'on aurait pu imaginer ou espérer qu'à partir du moment où l'article 51-1 de la Constitution dispose que le règlement des assemblées « reconnaît des droits spécifiques aux groupes d'opposition de l'assemblée intéressée », il lui appartenait

d'apprécier plus globalement si les règlements des assemblées avaient satisfait à cette exigence constitutionnelle. Ainsi, le Conseil constitutionnel aurait-il pu se poser la question de savoir si les règlements étaient désormais suffisamment protecteurs des droits de l'opposition, conformément à l'esprit de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008.

L'opposition parlementaire voit sa fonction de contre-pouvoir politique renforcée. Sa légitimité est confortée dans le système institutionnel de la V^e République. La reconnaissance formelle de droits nouveaux et spécifiques s'inscrit dans une volonté affichée de rénover les rapports entre l'opposition parlementaire et le « bloc majoritaire » constitué par la majorité parlementaire, le gouvernement et le président de la République (sauf période de « cohabitation »). À défaut de pouvoir célébrer l'avènement d'une « démocratie apaisée », cette évolution ouvre la voie éventuelle à la modernisation du régime représentatif et du droit parlementaire. Las, les (mauvais) réflexes inhérents au fait majoritaire demeurent prégnants. En témoigne le rejet officiel en date du 26 novembre 2009 de la demande du groupe socialiste de mise en place d'une commission d'enquête sur les sondages financés par l'Élysée. Une initiative du principal groupe de l'opposition fondée sur la lettre et l'esprit du « droit au tirage » reconnu à l'article 141 RAN et malgré tout jugée – politiquement ? – irrecevable par la Commission des lois, le bureau et le président de l'Assemblée nationale !

141

54. Décision n° 2009-581 dc du 25 juin 2009, résolution modifiant le règlement de l'Assemblée nationale; décision n° 2009-582 dc du 25 juin 2009, résolution modifiant le règlement du Sénat.

55. L'article 57 du règlement est relatif aux modalités selon lesquelles peut être prononcée la clôture de la discussion générale, de la discussion d'un article ou des explications de vote.