Ariane Vidal-Naquet

LE RENOUVEAU DE L'OPPOSITION

La revalorisation du Parlement suppose le renouveau de l'opposition. Tel est bien le message porté par la révision constitutionnelle de 2008. L'institutionnalisation de l'opposition et la reconnaissance, à son profit, de droits spécifiques doivent contribuer à la revalorisation du Parlement et, en conséquence, au rééquilibrage annoncé des institutions et à leur modernisation. Il s'agit d'abord de tirer les conséquences d'un constat : la force du fait majoritaire. Ce dernier conduit à ce que les nouveaux pouvoirs donnés au Parlement soient captés par la majorité, elle-même toujours soumise au gouvernement et, le plus souvent, au président de la République, rendant ainsi illusoire le rééquilibrage entre exécutif et Parlement. Dans cette configuration, les droits accordés à l'opposition apparaissent comme la seule manière de faire contrepoids à l'exécutif. Il y a là également une vision renouvelée de la séparation des pouvoirs, qui prend acte de la fusion de l'exécutif et du législatif dans un régime parlementaire. L'équilibre ne pouvant résulter d'une distinction entre les fonctions, il s'établira dans la distinction entre majorité et opposition [1]. Cette nouvelle forme de séparation des pouvoirs est d'abord politique : elle aura désormais un ancrage juridique.

C'est ainsi que la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 procède à la constitutionnalisation de l'opposition : selon l'article 51-1 C, « 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

1. À ce sujet, cf. notamment Éric Thiers, « La majorité contrôlée par l'opposition : pierre philosophale de la nouvelle répartition des pouvoirs ? », *Pouvoirs*, n° 143, *La séparation des pouvoirs*, 2012, p. 61-72, disponible sur Revue-Pouvoirs. com.

minoritaires ». Le choix d'inscrire dans la Constitution et la notion d'opposition et la reconnaissance à son profit de droits spécifiques est éminemment symbolique. Il répond également à la censure prononcée quelques années auparavant par le Conseil constitutionnel, refusant, au nom du principe d'égalité et du respect de l'article 4 C relatif aux partis politiques, que le règlement de l'Assemblée nationale institue des droits spécifiques au profit de groupes d'opposition [2]. Un certain nombre d'autres dispositions constitutionnelles sont également relatives, directement ou indirectement, à l'opposition : ainsi, l'article 48-5 prévoit 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 » ; mais la modification de l'article 16 relatif aux pleins pouvoirs ou l'encadrement du pouvoir de nomination présidentiel de l'article 13 ont également été conçus comme autant de possibilités, pour l'opposition, de faire entendre sa voix. La révision constitutionnelle a été prolongée par la loi organique du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 C qui, si elle ne concerne pas directement le statut de l'opposition, précise les conditions de mise en œuvre d'un certain nombre d'articles modifiant le travail législatif et a des incidences sur les moyens dont peut disposer l'opposition : il en va ainsi de la rationalisation des conditions d'exercice du droit d'amendement ou encore de la possibilité, pour les règlements des assemblées, d'instituer « une procédure impartissant des délais pour l'examen d'un texte ». S'agissant du contenu des droits reconnus à l'opposition, le constituant a souhaité renvoyer aux assemblées parlementaires le soin d'en délimiter la nature et les contours. Ce renvoi a, certes, vocation à responsabiliser les acteurs politiques ; il n'offre toutefois qu'une garantie limitée, les règlements des assemblées pouvant être adoptés et modifiés à la majorité simple, contrairement à ce qui se pratique dans d'autres pays. De fait, l'Assemblée nationale a modifié son règlement par une résolution du 27 mai 2009 déterminant les conditions d'identification des groupes d'opposition et des groupes minoritaires, leur assurant une meilleure représentation dans les instances décisionnelles internes, une plus forte participation aux activités de contrôle et d'évaluation ainsi qu'une plus grande implication en séance publique. Pour sa part, le Sénat a modifié son règlement le 2 juin 2009 afin notamment de conforter le « pluralisme sénatorial », instituant un système déclaratif d'appartenance à l'opposition ou à la minorité

2. CC, 2006-537 DC, 22 juin 2006.

et visant, pour l'essentiel, à renforcer le principe de la représentation proportionnelle des groupes. Assez dissemblables, les voies retenues par chacune des assemblées sont révélatrices des possibilités ouvertes par l'article 51-1 C mais aussi de la position et du rôle que l'opposition peut – et veut – assumer dans chacune d'entre elles.

Cette institutionnalisation a-t-elle suffi au renouveau d'une opposition que, par hypothèse, on supposait moribonde ? Il est bien évidemment tentant, cinq ans après la loi constitutionnelle de 2008, d'essayer de dresser un bilan : comment les acteurs se sont-ils emparés des nouvelles possibilités qui leur ont été offertes ? La révision a-t-elle, sur ce point, tenu ses promesses ? La question semble d'autant plus intéressante que ces modifications institutionnelles se sont accompagnées de changements politiques profonds, voire inédits. C'est en premier lieu le basculement historique du Sénat à gauche, à la suite des élections sénatoriales de septembre 2011, qui a conduit à ce que la seconde chambre soit, pendant quelques mois, d'opposition. Certes, ce n'est pas la première fois que le Sénat est dans l'opposition mais le basculement se produit ici en cours de mandat du président de la République et en cours de législature de l'Assemblée nationale. C'est, en second lieu, l'avènement pour la première fois en 2012 d'une alternance intégrale, qui conduit à un renversement total des rôles entre majorité et opposition. Cette alternance rend à nouveau tangible l'idée selon laquelle l'opposition d'aujourd'hui est la majorité de demain, et vice versa. Surtout, elle conduit à ce que la nouvelle majorité dispose d'une position très favorable, ayant la majorité absolue à l'Assemblée nationale, la majorité pour la première fois au Sénat et le soutien de la quasi-totalité des régions et d'une grande partie des départements. Troisième élément politique, le déchirement interne de l'opposition, lié à la double défaite à la présidentielle et aux législatives, défaite qui sonne comme un camouflet alors que se profile déjà la prochaine élection de 2017. Les conditions dans lesquelles s'est opéré cet éclatement ont conduit à la scission temporaire du groupe parlementaire UMP à l'Assemblée nationale et à la coexistence de deux groupes pour un seul parti, conduisant à une configuration politique tout à fait inhabituelle et, par certains côtés, ubuesque. Bref, autant de situations qui illustrent comment la majorité d'hier devient l'opposition d'aujourd'hui et inversement.

Et pourtant, en dépit de la réforme institutionnelle, en dépit de la révolution politique, le bilan peut paraître bien décevant et le renouveau de l'opposition bien modeste. Les propos seront ici essentiellement focalisés sur l'Assemblée nationale, révélatrice de la situation de l'opposition

dans un régime parlementaire bicaméral, rationalisé et soumis au fait majoritaire. Au Sénat, la situation de l'opposition est traditionnellement plus confortable, dans la mesure où le fait majoritaire ne s'impose pas avec la même force et où la seconde chambre ne dispose pas des mêmes prérogatives que la chambre basse. De surcroît, au Sénat, la question de l'opposition a pu être brouillée par le fait que cette dernière y est devenue temporairement majoritaire, entre les élections sénatoriales de 2011 et la présidentielle de 2012, et qu'elle l'est encore aujourd'hui, le groupe qui s'était déclaré d'opposition étant numériquement le plus nombreux, la nouvelle majorité étant constituée de quatre groupes. Soutenir que l'opposition a retrouvé de l'énergie et de la vigueur, qu'elle est aujourd'hui en pleine renaissance serait totalement mensonger. Si ce n'est de la vitalité, peut-être l'opposition a-t-elle puisé, dans la révision constitutionnelle de 2008, de la nouveauté. L'opposition s'est-elle transformée ? Là encore, le propos semble très excessif. Les nouvelles prérogatives théoriquement accordées aux groupes d'opposition n'ont pas été véritablement exploitées : l'opposition demeure cantonnée à l'enceinte parlementaire et à une fonction d'obstruction. Le changement institutionnel ne s'est pas accompagné d'un renouveau fonctionnel : l'opposition est réduite à ce qui la caractérise, elle est réduite à son essence, à savoir s'opposer. Dans ces conditions, la revalorisation du Parlement, que l'on espérait portée par la nouvelle vigueur de l'opposition, s'avère également décevante. Mais peut-être faut-il reconsidérer l'ordre des choses : le renouveau de l'opposition n'est pas le préalable à la revalorisation du Parlement ; il ne peut être que sa conséquence. Le changement passe par le Parlement et par une redéfinition des rapports entre majorité et opposition ainsi qu'entre exécutif et législatif. Le véritable renouvellement de l'opposition suppose une émancipation de la majorité parlementaire et l'acclimatation d'une vraie culture du Parlement.

Les raisons d'une renaissance ratée

Le changement institutionnel s'est traduit par la reconnaissance, au profit de l'opposition, d'un certain nombre de prérogatives, matérialisées notamment dans les règlements des assemblées. Bien que le recul soit encore assez limité, l'exercice de ces prérogatives s'avère, pour l'heure, décevant. En effet, l'opposition demeure cantonnée dans la fonction qui la caractérise et la définit, et à laquelle elle est enfermée par la majorité : un pouvoir négatif, d'empêcher ou de retarder, qui incite à s'interroger sur la fonction ou les fonctions de l'opposition.

Les nouveaux pouvoirs de l'opposition

L'idée selon laquelle l'opposition va se voir reconnaître, en tant que telle, de nouveaux droits est très novatrice. Jusqu'à présent, en effet, cette dernière n'existait qu'à travers les droits dont disposaient à titre individuel les parlementaires, de manière indifférenciée les groupes parlementaires, ou encore collectivement une minorité qualifiée de parlementaires. Avec l'introduction de l'article 51-1 et la modification subséquente des règlements des assemblées, l'opposition, qui continue d'être identifiée au travers du groupe parlementaire, a désormais des droits spécifiques dont l'exercice paraît cependant décevant.

C'est d'abord la réalité de ces nouveaux droits qui peut être contestée, soit parce qu'ils ne semblent pas réellement nouveaux ou spécifiques, soit parce qu'ils paraissent minorés par les devoirs dont ils sont désormais assortis.

Certaines des prérogatives expressément reconnues par les règlements parlementaires ne sont, en réalité, que la formalisation de pratiques coutumières déjà établies au sein des assemblées et ne constituent donc pas, à proprement parler, des droits nouveaux. Il en va par exemple ainsi de la présidence de la commission des finances, qui revenait déjà depuis 2007 à un membre de l'opposition, ou de la pratique des questions au gouvernement : sur ces différents points, le statut de l'opposition ne serait qu'un effet d'annonce sans véritable consistance. Pas forcément nouveaux, les droits reconnus à l'opposition n'auraient, pour certains, rien de très spécifique, alors qu'ils devraient conduire à l'établissement d'une véritable discrimination positive. À cet égard, le règlement de l'Assemblée nationale et celui du Sénat surtout privilégient, dans bien des domaines, la représentation proportionnelle entre les groupes politiques, l'opposition ne bénéficiant donc pas de davantage de prérogatives que celles résultant de l'application d'une simple logique arithmétique.

Plus encore, ces nouveaux droits ont été assortis d'un certain nombre de contreparties, plus discrètes mais bien réelles. Déjà, lors de la révision constitutionnelle de 2008 apparaissait clairement l'idée que le statut octroyé à l'opposition serait accompagné d'un certain nombre de devoirs et de responsabilités. C'est dans cette optique que s'inscrit la pratique du temps législatif programmé, autorisé par l'article 17 de la loi organique du 15 avril 2009 et prévu par l'article 49 du règlement de l'Assemblée nationale : il s'agit essentiellement de lutter contre l'obstruction parlementaire tout en assurant des délais raisonnables d'examen des textes législatifs. C'est également dans cette optique que s'inscrit la rationalisation

du droit d'amendement, prévue par la loi de révision constitutionnelle et précisée par la loi organique. Cette dernière a d'ailleurs été adoptée dans des conditions particulièrement houleuses à l'Assemblée nationale, l'opposition dénonçant ces tentatives pour la museler.

A fortiori, c'est la manière dont sont exercés les nouveaux droits de l'opposition qui peut faire douter de leur renouveau.

Il en va d'abord ainsi de certains droits qui demeurent encore très largement entre les mains de la majorité. C'est l'exemple du droit de tirage pour les commissions d'enquête prévu par le règlement de l'Assemblée nationale : chaque président de groupe d'opposition, de même d'ailleurs que chaque président de groupe minoritaire, peut demander « qu'un débat sur une proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête soit inscrit d'office à l'ordre du jour », demande qui ne peut être rejetée qu'à la majorité des trois cinquièmes des membres de l'Assemblée. Mais rien ne garantit le sort de cette proposition de résolution, susceptible d'être largement dénaturée durant son examen en commission. En témoignent la proposition de commission d'enquête sur les sondages de l'Élysée ou celle sur France Telecom, vidées de leur substance et auxquelles l'opposition a d'ailleurs renoncé[3]. C'est ce qui vise à combattre la proposition n° 740 déposée en février 2013 sur le bureau de l'Assemblée nationale tendant à « renforcer les droits des groupes d'opposition et des groupes minoritaires en matière de création de commissions d'enquête ».

De surcroît, l'opposition n'exerce qu'avec difficultés certains de ses droits, se heurtant à la mauvaise volonté de la majorité. Symptomatique à cet égard est la pratique de l'ordre du jour mensuel des groupes d'opposition et des groupes minoritaires, prévu par l'article 48 C : en leur réservant une journée mensuelle d'initiative parlementaire, le constituant entendait faciliter le dépôt de propositions de lois. Mais celles-ci ne sont ni examinées ni débattues, l'opposition faisant face à la pratique des motions de rejet préalable, ou encore à celle de la réserve de votes, en application de l'article 96 du règlement de l'Assemblée, couplée au vote bloqué : les propositions sont alors débattues dans un hémicycle quasi désert et votées en bloc lors du vote solennel. Ces exemples illustrent comment l'« esprit d'une réforme » peut être dévoyé par son application. Ils incitent à réfléchir sur le rôle et la fonction que l'on souhaite donner à l'opposition et que celle-ci est à même d'endosser.

3. Sur ces exemples, voir Julie Benetti, « Les rapports entre gouvernement, groupes de la majorité et groupes d'opposition », JusPoliticum. com, ainsi que le rapport déposé par le comité Balladur en 2010, « La réforme institutionnelle deux ans après ».

Les fonctions de l'opposition

Dans l'esprit du comité Balladur, comme dans l'esprit du constituant, la reconnaissance de véritables droits au profit de l'opposition, ainsi que les devoirs qui en découlent, avait pour corollaire l'émergence d'une opposition loyale et coopérative : celle-ci ne doit plus se borner à la critique systématique et stérile mais adopter une attitude positive, renonçant à l'obstruction et participant à la fonction législative.

Cet idéal semble pourtant bien lointain. L'obstruction n'a pas diminué et s'est même, à certains égards, exacerbée sous la législature actuelle, empruntant des formes tantôt traditionnelles, tantôt renouvelées. Ainsi l'opposition continue-t-elle de se manifester par le nombre d'amendements déposés en séance publique avant le vote d'un texte de loi, même si ces derniers n'atteindront jamais le record de la loi relative au secteur de l'énergie de 2006. Toujours aussi efficaces sont l'exception d'irrecevabilité, le renvoi en commission, le rappel au règlement, la demande de vérification du quorum, la demande de vote par scrutin public, aboutissant parfois à des situations burlesques [4]. Pourtant, l'opposition comme la majorité savent pertinemment que l'obstruction ne fait jamais obstacle à l'adoption d'un texte. Mais elle est perçue comme l'une des seules manières, pour l'opposition, d'exercer avec une visibilité certaine le rôle qui lui est dévolu. Tout ce qui est médiatique, ou plus exactement médiatisé, lui impose de s'opposer, tout particulièrement les débats en séance publique et les séances de questions au gouvernement. Le statut de l'opposition ayant été réduit à la sphère parlementaire, contrairement d'ailleurs aux préconisations du comité Balladur, c'est sur cette scène qu'elle joue sa partition.

Quant au rôle positif qu'est censée endosser l'opposition, les ambitions de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 semblent, pour l'instant, tourner court. Les séances à l'initiative des groupes d'opposition ou des groupes minoritaires ne peuvent qu'être un échec, non seulement parce que la majorité refuse de jouer le jeu, mais aussi parce que l'opposition sait que ses propositions n'ont aucune chance d'être adoptées et ne veut pas qu'elles le soient. Il y a clairement une stratégie politique : l'opposition ne peut être associée à la fabrication de la loi parce

4. C'est ainsi que, lors de la séance du 28 mars 2013, l'opposition a déposé deux motions simplement pour retarder le passage à l'examen du deuxième texte inscrit à l'ordre du jour, motions qu'elle a pourtant refusé de voter : à ce sujet, cf. Samuel Le Goff, « L'obstruction à vide », blog « Les cuisines de l'assemblée », LExpress. fr, 28 mars 2013.

qu'elle veut se démarquer de la majorité. La seule force de proposition de l'opposition réside bien davantage dans le référendum d'initiative dite partagée, prévu par l'article 11 C : c'est uniquement soutenue par une large fraction de la population que l'opposition pourrait se confronter à la majorité parlementaire. Quant aux séances de contrôle et d'évaluation dévolues à l'opposition, elles sont à la fois difficiles à cerner (qu'est-ce que contrôler, comment le faire, quels moyens ?) et décevantes : fastidieuses, réalisées a posteriori, sans enjeu en termes de vote, elles n'auront qu'un impact, notamment médiatique, limité, expliquant qu'elles soient peu fréquentées [5]. Bref, tout se passe comme si, en dépit des ambitions de la loi constitutionnelle de 2008, les rôles restaient pétrifiés et empreints d'une sempiternelle logique de conflit, d'ailleurs déplorée dans le rapport d'étape établi par le comité Balladur en 2010, « La réforme institutionnelle deux ans après ».

Tout cela incite à réfléchir aux fonctions dévolues à l'opposition. Très classiquement, l'opposition est appréhendée comme ayant vocation à préparer et à incarner l'alternance. C'est ce qui découle logiquement du « modèle » anglais, vocation matérialisée par l'existence d'un *shadow cabinet* mais qui suppose une logique bipartisane et une opposition unique, ce qui pose problème lorsque cette dernière devient multiple. C'est aussi ce qui semble découler de la bipolarisation qui s'est installée sous la Ve République. L'opposition s'oppose parce qu'elle a vocation à porter l'alternance : dans le face-à-face avec la majorité, elle doit se démarquer pour conserver sa crédibilité et, au-delà, sa légitimité. Mais d'autres fonctions peuvent lui être assignées, en particulier une fonction de relais ou de représentation d'intérêts « périphériques » ou minoritaires. C'est d'ailleurs bien cette fonction qui semble justifier la force de proposition ou, plus exactement, de modification reconnue à l'opposition. Mais ces approches ont pour inconvénient de dissocier, temporellement ou spatialement, l'opposition de la majorité alors que ce découplage est impossible.

En effet, leurs relations ne sont pas alternatives, ni déphasées comme le suggère la figure de l'alternance, ni juxtaposées comme le laisse penser la fonction de représentation. L'opposition et la majorité ne constituent qu'un seul et même couple qui fusionne et l'on pourrait, à cet égard, parodier la formule de Sacha Guitry : l'opposition est « contre » la majorité, elle est « tout contre ». Ainsi appréhendée, l'opposition contribue au bon

5. Pour un compte rendu très instructif, cf. Samuel Le Goff, « Les missions de contrôle et d'évaluation », *ibid.*, 25 février 2013.

exercice de son pouvoir par la majorité, elle participe à la rectitude, si ce n'est à la justesse, du pouvoir majoritaire. C'est en ce sens que l'on peut dire que le rôle de l'opposition doit être, non positif, mais constructif : l'opposition aide la majorité à se construire et à construire l'exercice de son pouvoir. Cette vision est compatible avec la figure du procès pénal et accusatoire proposée par Carlos-Miguel Pimentel pour expliquer la naissance et le rôle de l'opposition[6]. Dans un cadre institutionnalisé, avec des règles du jeu préétablies, l'opposition permet de porter le contradictoire, de pousser la majorité dans ses retranchements, de la forcer à se justifier et, finalement, à mieux exercer son pouvoir. D'où l'idée que le renouveau de l'opposition passe par le renouveau de la majorité et, plus encore, du Parlement.

Les conditions d'un véritable renouvellement de l'opposition

Il semble ici nécessaire d'inverser la perspective généralement retenue : le renouveau de l'opposition ne doit pas être considéré comme la condition de la revalorisation du Parlement mais comme sa conséquence. Cette inversion de logique invite à revenir sur les raisons de l'affaiblissement parlementaire : le poids du fait majoritaire, longtemps couplé au carcan du parlementarisme rationalisé. Il s'agit là d'un constat ancien et relativement unanime, mais qui a des implications fortes sur le renouveau de l'opposition. En effet, et dans la mesure où l'opposition n'est définie qu'en double de la majorité, c'est du renouveau de la majorité que dépendra celui de l'opposition. Au-delà, et en conséquence, c'est du renouveau du Parlement que dépendra la force de l'opposition.

L'émancipation de la majorité

Le renouveau de l'opposition suppose l'émancipation de la majorité. Au-delà du poncif sur l'état de servitude dans lequel la majorité se laisse, bon gré mal gré, enfermer, se trouve un réel enjeu pour l'opposition. En effet, tout se passe comme si « l'inféodation » de la majorité au gouvernement ne pouvait susciter, de la part de la minorité, qu'un comportement systématique, radical et souvent stérile d'opposition. On pourrait presque soutenir qu'au sein de l'enceinte parlementaire

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

l'opposition se bat moins contre la majorité parlementaire, quasi transparente, que contre le gouvernement et, au-delà, contre un Président à bien des égards inaccessible et intouchable. D'où cette opposition exacerbée et quasi systématique qui pourrait, semble-t-il, s'atténuer si la majorité parlementaire venait à s'émanciper.

La persistance du fait majoritaire

Prenant acte de la force du fait majoritaire, la révision constitutionnelle de 2008 a, pour partie, cherché à assouplir le carcan dans lequel est enserrée la majorité et, en particulier, à gommer les aspects les plus excessifs du parlementarisme rationalisé. C'est ainsi qu'a été limité le recours à l'article 49-3, directement dirigé contre une majorité rétive ; c'est ainsi que la discussion parlementaire porte désormais sur le texte issu de la commission concernée, rendant plus difficile, pour le gouvernement, le rétablissement du texte initial et facilitant, en conséquence, les amendements parlementaires, notamment ceux issus de la majorité. On ajoutera que la majorité n'a pas hésité, elle-même, à exhiber quelques velléités d'indépendance, souhaitant « réveiller le Parlement » et mettre fin à l'ère des « députés godillots » : le Parlement deviendrait même un « hyper-Parlement », susceptible de jouer le rôle d'un véritable contre-pouvoir comme le soutenait l'ancien président du groupe UMP à l'Assemblée Jean-François Copé.

Et pourtant, les habitudes demeurent tenaces et la discipline de la majorité fermement établie à l'Assemblée [7]. Il en va ainsi des séances de questions au gouvernement durant lesquelles les questions des députés de la majorité ne servent qu'à flatter les ministres concernés, des éventuels amendements des députés aussitôt retirés à la demande du gouvernement, des propositions de loi largement commandées par l'exécutif, de la prudence des présidents des chambres dans la mise en œuvre des nouvelles prérogatives dont ils disposent. En dehors de l'enceinte parlementaire, prompts et brutaux sont les rappels à l'ordre des parlementaires qui ont osé critiquer la ligne présidentielle [8]. La situation de la majorité est, en revanche, plus confortable au Sénat, comme il en va traditionnellement dans les secondes chambres. Ainsi le pluralisme sénatorial, gage de

7. À ce sujet, cf. notamment Julie Benetti, « Les rapports entre gouvernement, groupes de la majorité et groupes d'opposition », art. cit.

8. Réagissant aux propos assez offensifs de Pascal Cherki, le premier secrétaire du Parti socialiste n'a pas manqué de rappeler que « ce qui est attendu aujourd'hui d'un député qui doit son élection au PS et qui a été élu dans la foulée de François Hollande, c'est d'être mobilisé derrière le président de la République », *Le Monde*, 26 mars 2013.

dialogue et de modération, est-il souvent vanté. Mais cela n'a pas empêché quelques épisodes troublants, par exemple lorsque la majorité sénatoriale a déposé et fait voter une question préalable sur le projet de loi de finances pour 2013 en nouvelle lecture, privant ainsi la seconde chambre d'un débat budgétaire.

Comment, dès lors, tenter de libérer la majorité ?
Des solutions plus ou moins radicales existent et sont défendues depuis longtemps : une nouvelle inversion du calendrier électoral, les élections législatives précédant alors les présidentielles ; l'introduction d'une dose de proportionnelle aux législatives afin d'atténuer ou de tempérer la force du fait majoritaire ; la limitation temporelle des mandats afin d'accroître l'indépendance des parlementaires. Mais sans doute peut-on aussi espérer de la place désormais accordée aux groupes minoritaires, également visés par l'article 51-1.

L'identification de ces groupes à l'Assemblée nationale repose sur un système déductif lui-même fondé sur une double négation : sont qualifiés de 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. Le règlement du Sénat se contente, pour sa part, d'une formule plus générale et plus souple, selon laquelle tout groupe peut se déclarer minoritaire. Leur création a été facilitée par l'abaissement du seuil requis pour constituer un groupe parlementaire, aussi bien à l'Assemblée qu'au Sénat, et elle est encouragée par les droits spécifiques dont ils peuvent désormais bénéficier sur le fondement de l'article 51-1. À l'origine assez contestés en raison de leur possible appartenance à la majorité, ces groupes minoritaires peuvent précisément assouplir la brutalité du fait majoritaire et permettre, en conséquence, un positionnement moins radical des groupes d'opposition.

Les potentialités ouvertes par ces groupes minoritaires sont illustrées par la configuration actuelle, puisqu'il existe désormais trois groupes minoritaires au sein de la majorité, avec des clivages idéologiques souvent assez nets. Il en résulte une situation assez inédite où la majorité est dispersée dans quatre groupes à l'Assemblée comme au Sénat, les groupes minoritaires disposant d'un certain nombre de ressources et donc de moyens de pression sur le groupe majoritaire. Certes, pour l'heure, ces groupes restent très subordonnés à la logique majoritaire. Mais, ainsi institutionnalisés, ils disposent dorénavant d'un certain nombre de prérogatives, d'une plus grande visibilité et d'une position de bascule

véritablement stratégique[9]. En conséquence, la position du gouvernement devient plus délicate, obligé qu'il est de ne pas froisser, de composer avec ces groupes minoritaires qui peuvent négocier leur soutien tantôt à la majorité, tantôt à l'opposition. C'est réduire d'autant l'assurance, l'autoritarisme même, de la majorité et faciliter, à terme, le positionnement de l'opposition. Encore faut-il que puisse s'instaurer une véritable culture du Parlement.

La culture du Parlement

Une évidence mérite d'être rappelée : le statut de l'opposition mais aussi sa vitalité sont étroitement dépendants du rôle et de la place du Parlement, surtout lorsque, comme en France, elle y est cantonnée. Il pouvait donc sembler curieux de croire que la revalorisation du Parlement serait entraînée par le renouveau de l'opposition. C'est bien la logique inverse qui prédomine : la confiance, le respect du Parlement, pour reprendre une expression en vogue, sont une condition de la revitalisation de l'opposition.

La méconnaissance des droits du Parlement

Sur ce point, et malgré les apports de la révision constitutionnelle de 2008, les exemples ne manquent pas d'un mépris ou d'une négation du Parlement ou, et le glissement sémantique n'est pas anodin, des « droits du Parlement ».

Ainsi le recours à la procédure accélérée est-il largement dénoncé, de même que la pratique des ordonnances régulièrement condamnée. Parmi « le florilège de violations caractérisées des droits les plus fondamentaux du Parlement[10] » figurent l'oubli de séances des questions d'actualité, comme lors de la session extraordinaire ouverte le 3 juillet 2012, l'inscription à l'ordre du jour de textes non officiellement transmis au Parlement, par exemple pour la loi relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement, la pratique des amendements gouvernementaux furtifs, la pression aux fins d'enregistrer un texte ayant fait l'objet d'un accord entre les partenaires sociaux, ainsi la loi du 1er mars 2013 créant le contrat de génération, ou encore la demande d'une seconde délibération par le gouvernement, notamment lors de l'adoption du projet de loi de finances pour 2011. On pourrait objecter que ce mépris du Parlement

9. Sur ce point, cf. par exemple Samuel Le Goff, « De l'art de gérer les séances d'initiative parlementaire », blog « Les cuisines de l'assemblée », LExpress. fr, 22 mars 2013.

10. Cf. Jean-Louis Borloo et Francis Vercamer, « Le respect du Parlement : le changement, c'est pour quand ? », *Le Figaro*, 16 janvier 2013.

n'a rien de nouveau et que les violations ainsi déplorées sont, en réalité, monnaie courante. Mais le changement vient précisément de ce que ces atteintes sont dénoncées non seulement par l'opposition mais aussi, et surtout, par la majorité. Il y a là une prise de conscience de ce que le Parlement a un rôle à jouer et qu'il entend, en conséquence, l'assumer. Les prétentions de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008, centrées sur la revalorisation du Parlement, n'y sont pas étrangères.

Cette prise de conscience s'accompagne de la volonté d'attraire le juge dans les conflits susceptibles de s'élever en la matière. En effet, le Conseil constitutionnel est de plus en plus systématiquement saisi de la question de savoir si les droits du Parlement ont été ou non méconnus à travers la question du respect de la procédure parlementaire. Ainsi les requérants n'hésitent-ils plus à dénoncer le recours à la procédure accélérée [11], le recours à la réserve de vote et au vote bloqué [12], l'oubli de la séance de questions au gouvernement [13], mais encore l'utilisation du temps législatif programmé [14], les décisions du président de l'assemblée concernée dans la gestion des débats en séance publique [15], l'information insuffisante de la conférence des présidents [16]… Il ne serait pas aberrant que soit, un jour, expressément portée devant le Conseil constitutionnel la question de savoir si les droits de l'opposition ont été, ou non, méconnus au cours du débat parlementaire.

11. CC, 2012-649 DC, 15 mars 2012, Loi relative à la simplification du droit et à l'allégement des démarches administratives, *JO*, 23 mars 2012, p. 5253, cons. 8 et 9.

12. CC, 2010-603 DC, 11 février 2010, Loi organisant la concomitance des renouvellements des conseils généraux et des conseils régionaux, *JO*, 17 février 2010, p. 2914, cons. 8 et 9.

13. Justifiant d'ailleurs la mise en garde prononcée par le Conseil constitutionnel dans la décision 2012-655 DC du 24 octobre 2012, Loi relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social, *JO*, 27 octobre 2012, p. 16704, cons. 3 : « Considérant qu'un projet ou une proposition de loi qui serait adopté au cours d'une semaine dont l'ordre du jour avait été établi en méconnaissance du dernier alinéa de l'article 48 C serait adopté selon une procédure contraire à la Constitution […] ».

14. CC, 2011-631 DC, 9 juin 2011, Loi relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité, *JO*, 17 juin 2011, p. 10306, cons. 5 à 7.

15. CC, 2010-617 DC, 9 novembre 2010, Loi portant réforme des retraites, *Rec.*, p. 310. Les requérants ont contesté la suppression des explications de vote personnelle lors de l'examen de la loi portant réforme des retraites, alors même que n'était pas pratiquée, selon eux, une stratégie d'obstruction.

16. CC, 2012-655 DC, 24 octobre 2012, Loi relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social, *JO*, 27 octobre 2012, p. 16704.

Quel contrôle du respect des droits du Parlement ?
L'ampleur du contrôle susceptible d'être exercé par le Conseil constitutionnel est limitée par la jurisprudence constante selon laquelle les règlements des assemblées n'ont pas valeur constitutionnelle et que leur éventuelle méconnaissance « ne saurait avoir pour effet, à elle seule, de rendre la procédure législative contraire à la Constitution ». Cela étant, la constitutionnalisation croissante de la procédure parlementaire, portée notamment par la révision constitutionnelle de 2008, offre au contrôle de constitutionnalité de nouveaux points d'ancrage, par exemple s'agissant des prérogatives nouvellement dévolues à la conférence des présidents ou encore de la détermination de l'ordre du jour. Surtout, l'exigence de clarté et de sincérité du débat parlementaire, fondée sur les articles 6 de la Déclaration de 1789 et 3 de la Constitution, est devenue une norme de référence très malléable, qui permet de censurer une éventuelle méconnaissance des règlements de l'Assemblée et du Sénat [17]. Derrière cette exigence de clarté et de sincérité du débat parlementaire se trouvent non seulement les droits des parlementaires mais aussi les droits des groupes, voire ceux de l'opposition [18].

Cela étant, le Conseil constitutionnel semble demeurer, pour l'instant, très prudent, veillant à ne pas s'immiscer dans le jeu politique et tentant, surtout, de responsabiliser les différents acteurs. Ainsi, lors de l'examen de la loi relative à la simplification du droit et à l'allégement des démarches administratives, le Conseil a rejeté le grief tiré du recours abusif à l'article 45 C au motif « qu'aucune disposition constitutionnelle n'impose au gouvernement de justifier l'engagement de la procédure accélérée », non sans avoir souligné la possibilité pour les conférences des présidents de s'y opposer conjointement [19]. C'est rappeler que le Parlement dispose, s'il le souhaite, de la faculté d'empêcher le recours à cette procédure. De même, lors de l'examen de la loi relative à l'immigration, le Conseil a rejeté le grief tiré de l'insuffisance du temps législatif programmé après

17. Ce fut le cas dans la décision 2011-631 DC précitée, le Conseil constitutionnel examinant si la durée du temps législatif programmé n'était pas « manifestement disproportionnée au regard des exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire » (cons. 6).

18. Intégrant le rôle de l'opposition dans les exigences de clarté et de sincérité du débat démocratique. Cf. CC, 2009-581 DC, 25 juin 2009, cons. 28-29 : le règlement de l'Assemblée avait prévu la clôture automatique de la discussion d'un article dès lors que quatre orateurs seraient intervenus ; le Conseil juge que cette clôture « pourrait avoir pour effet d'interdire aux membres d'un groupe d'opposition d'intervenir dans la discussion » et « méconnaît, par suite, les exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire ».

19. CC, 2012-649 DC, décision précitée, cons. 3. Cela avait déjà été souligné dans la décision 2009-582 DC du 25 juin 2009, cons. 15.

avoir relevé qu'il appartient à la conférence des présidents de décider de l'octroi d'un temps de parole supplémentaire [20]. C'est, là encore, une manière d'indiquer que le contrôle de constitutionnalité ne doit pas pallier les faiblesses du jeu politique. Le Parlement, majorité et opposition rassemblées, dispose de la possibilité de faire respecter ses prérogatives. Il est bien l'acteur de son renouveau et, en conséquence, de celui de la majorité et de l'opposition.

20. CC, 2011-631 DC, décision précitée, cons. 7.

RÉSUMÉ

Malgré la constitutionnalisation de l'opposition et la reconnaissance, à son profit, de droits spécifiques, le renouveau de l'opposition n'a pas eu lieu : cette dernière n'exerce qu'avec difficulté les nouveaux pouvoirs dont elle dispose et reste cantonnée à une fonction d'obstruction. Un véritable renouvellement de l'opposition suppose à la fois l'émancipation de la majorité et l'acclimatation d'une vraie culture du Parlement.