
JEAN-LOUIS HÉRIN

LES GROUPES MINORITAIRES :
UN NOUVEAU CONCEPT
ENTRE DROIT ET POLITIQUE ¹

57

« On a souvent besoin d'un plus petit que soi...
Patience et longueur de temps font plus que force ni
que rage. »

Jean de La Fontaine, *Le Lion et le Rat*

Groupe d'opposition ou groupe minoritaire, cette distinction tout à fait nouvelle en droit parlementaire est apparue au Sénat, au cours de l'élaboration de la révision du 23 juillet 2008, comme un *deus ex machina* qui, avec d'autres adjonctions comme les débats thématiques et la constitutionnalisation des commissions d'enquête, a permis, selon certains commentateurs, d'atteindre la majorité qualifiée des trois cinquièmes des suffrages exprimés au Congrès du Parlement.

Par-delà l'anecdote, le nouvel article 51-1 C introduit un nouveau concept dans le traditionnel face-à-face entre majorité et opposition. Passée plutôt inaperçue, cette disposition enrichit notre droit parlementaire d'une triple innovation d'importance.

Première innovation : les groupes politiques se trouvent élevés au rang constitutionnel, réserve faite d'une brève apparition dans la Constitution de 1946, un siècle après leur consécration par les règlements des deux chambres, en 1910 à la Chambre des députés et en 1920 au Sénat. Il faut y voir la confirmation du rôle de premier plan joué par les groupes dans le fonctionnement des assemblées et dans le processus de discussion parlementaire. « Le Parlement des groupes (selon l'expression de Michel

1. Les opinions exprimées par l'auteur du présent article le sont à titre purement personnel.

Ameller, ancien secrétaire général de l'Assemblée nationale) est devenu une réalité institutionnelle incontournable². » Cette « constitutionnalisation » des groupes politiques contrebalance la revalorisation du rôle des commissions permanentes dans la préparation de la séance plénière ou la mise en œuvre de l'article 13 C concernant la consultation du Parlement sur certains projets de désignation par le chef de l'État.

58 Deuxième innovation : la prise en compte de l'existence des groupes d'opposition ou minoritaires, sans doute pour contrebattre le grief d'une confiscation des nouveaux pouvoirs du Parlement par le seul groupe majoritaire. Jusqu'alors, le droit parlementaire classique ignorait ces notions politiques, au point d'ailleurs que les termes de majorité ou d'opposition ne figuraient pas en tant que tels dans les règlements des deux assemblées, qui se référaient uniquement à la majorité absolue des suffrages exprimés nécessaire. Les groupes n'appartenant pas à la majorité demeuraient dans l'ombre du non-droit, sans oublier l'aphorisme prononcé en 1981, dans le cadre du débat sur les nationalisations, par le député André Laignel : « Vous avez juridiquement tort, car vous êtes politiquement minoritaires. » Sur l'impulsion du président Jean-Louis Debré, l'Assemblée nationale avait tenté de relancer le débat sur le statut de l'opposition pour accorder à celle-ci des droits particuliers ; le Conseil constitutionnel s'y est opposé le 22 juin 2006, au motif que la réforme du règlement envisagée aurait conféré un pouvoir discrétionnaire d'appréciation au bureau de l'Assemblée nationale sur la déclaration d'appartenance à la majorité ou à l'opposition³. Autant dire que la rédaction de l'article 51-1 constitue pour partie une réponse du constituant au Conseil constitutionnel.

Loin de se limiter à la *summa divisio* majorité/opposition, le constituant ajoute une distinction tout à fait novatrice entre le (ou les) groupe(s) d'opposition et les groupes minoritaires alors que, dans la terminologie usuelle, les deux notions se trouvaient confondues. Cette différenciation ne figurait pas parmi les préconisations du « rapport Balladur » qui se limitait à octroyer aux groupes d'opposition ayant déclaré ne pas appartenir à la majorité le droit de fixer l'agenda d'un jour de séance par mois. C'est au Sénat que ce nouveau concept est apparu, le 24 juin 2008, sur la proposition de la commission des lois et à la demande du groupe Union centriste et de cinq sénateurs du groupe Rassemblement

2. Jean et Jean-Éric Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 26^e éd., Paris, Montchrestien, 2012.

3. Pierre Avril, « L'improbable statut de l'opposition », *LPA*, n° 138, 12 juillet 2006.

démocratique et social européen (RDSE), soucieux de défendre le pluralisme et de limiter la bipolarisation de la vie parlementaire, le groupe socialiste s'interrogeant pour sa part sur la pertinence de la distinction entre opposition et minorité.

Troisième et dernière innovation : le constituant donne mandat aux deux assemblées d'accorder dans leur règlement des « droits spécifiques » aux groupes d'opposition et minoritaires.

Par-delà cet appel à une certaine forme de « discrimination positive », le constituant conforte, consolide et légitime le rôle institutionnel et politique des groupes politiques minoritaires qui ont toujours contribué, surtout au Sénat, à vivifier le pluralisme de la vie parlementaire. Une question, essentielle, peut-être sans réponse, demeure toutefois posée : la reconnaissance constitutionnelle de la particularité des groupes minoritaires permet-elle de dépasser au sens hégélien du terme le traditionnel face-à-face entre majorité et opposition ?

59

COMMENT DEVENIR UN GROUPE MINORITAIRE ?

L'Assemblée nationale et le Sénat n'ont pas retenu la même logique. À l'Assemblée nationale, les groupes minoritaires sont ceux qui ne se sont pas déclarés d'opposition, à l'exception de celui d'entre eux qui compte l'effectif le plus élevé ; en fait, les groupes minoritaires sont les groupes de la majorité les moins nombreux ou des groupes qui ne se situent ni dans la majorité ni dans l'opposition.

Au Sénat, la qualité de minoritaire n'est pas attribuée par défaut ou par déduction, mais suppose une démarche volontaire et positive du groupe sous la forme d'une déclaration distincte de la déclaration politique remise par tous les groupes au moment de leur création ou après chaque renouvellement triennal. La déclaration de groupe minoritaire, qui doit intervenir dans les sept jours suivant sa création et au début de chaque session, est donc laissée à l'appréciation des groupes intéressés, comme une simple faculté, sauf qu'elle constitue un préalable nécessaire au bénéfice des droits attribués aux groupes minoritaires.

Les groupes minoritaires sont plus nombreux au Sénat qu'à l'Assemblée nationale qui en comptait, au 1^{er} janvier 2013, trois :

- le groupe écologiste (17),
- le groupe Radical, républicain, démocrate et progressiste (RRDP) (16),
- le groupe Gauche démocrate et républicaine (GDR) (15).

Au Sénat, quatre groupes se sont intentionnellement déclarés comme groupes minoritaires :

- le groupe Union des démocrates et indépendants-Union centriste (UDI-UC) (32), alors que le groupe des députés UDI a préféré se rattacher à l'opposition, aux côtés de l'UMP,
- le groupe Communiste, républicain et citoyen (CRC) (20),
- le groupe Rassemblement démocratique et social européen (RDSE) (18),
- le groupe écologiste (12).

Paradoxalement, le groupe majoritaire n'apparaît pas en tant que tel dans le règlement du Sénat ni dans aucun document officiel, alors que celui de l'Assemblée nationale le désigne par une périphrase comme le groupe qui a « l'effectif le plus élevé ». À l'instar de la Constitution qui réussit la performance de ne pas évoquer la notion de groupe majoritaire, le droit parlementaire lui aussi a ses pudeurs...

60

LES « DROITS » DES GROUPES MINORITAIRES

Le droit parlementaire est dominé par le principe d'égalité des droits en général entre les sénateurs, en particulier entre les groupes⁴, qu'ils appartiennent à la majorité ou à l'opposition. Les sénateurs jouissent tous des mêmes droits d'initiative, d'amendement, de parole ou de vote. L'égalité prime également entre les groupes dont les présidents disposent des mêmes prérogatives, par exemple pour demander un scrutin public. Le principe d'égalité est naturellement aménagé pour tenir compte de l'effectif des groupes, notamment pour les votes en conférence des présidents ou l'organisation des débats en séance plénière qui entraîne une répartition des temps de parole à la proportionnelle des effectifs des groupes. Mais cette répartition proportionnelle est modulée au Sénat comme à l'Assemblée nationale pour assurer un temps minimum identique à tous les groupes, quels que soient leurs effectifs, ce qui correspond, avant la lettre, à un droit spécifique au sens de l'article 51-1. Au reste, l'importance politique d'un discours ne se mesure pas à l'aune de l'effectif du groupe, tant il est vrai que, pour reprendre la boutade d'un président de groupe minoritaire sénatorial, un « petit groupe » peut avoir des « grandes idées »...

Au Sénat, pour l'organisation des débats (deux heures sauf décision contraire de la conférence des présidents), le temps global est réparti à

4. Ce principe a été réaffirmé par le Conseil constitutionnel dans sa décision 2013-664 DC du 28 février 2013 sur la faculté pour les groupes politiques de se doter d'une coprésidence paritaire.

la proportionnelle avec un temps minimum de dix minutes pour chaque groupe politique. Pour répondre à une déclaration gouvernementale, la conférence peut opter pour un temps forfaitaire de dix minutes pour chaque groupe avec, le cas échéant, cinq minutes supplémentaires pour les groupes socialiste et UMP. De même, chaque groupe a droit à une question d'actualité au gouvernement ou à une question crible thématique. Les groupes minoritaires se voient ainsi accorder des droits de parole supérieurs à leur représentation proportionnelle, ce qui réduit d'autant les possibilités d'expression du groupe majoritaire mais aussi du principal groupe d'opposition, qui, à eux deux, représentent les trois quarts de l'effectif global.

La Constitution retient désormais une conception beaucoup plus dynamique du principe d'égalité, dans la mesure où elle demande aux deux assemblées d'attribuer des « droits spécifiques » aux groupes d'opposition et minoritaires. À dire vrai, le premier de ces droits a été instauré par la Constitution elle-même puisque la nouvelle rédaction de l'article 48 accorde aux groupes intéressés un droit de tirage, pour l'ordre du jour, d'un jour de séance par mois. L'Assemblée nationale⁵ procède au début de la session à une répartition entre les groupes d'opposition et minoritaires des séances qui leur sont réservées, en proportion de leur importance numérique, chacun des groupes minoritaires ou d'opposition bénéficiant de trois séances au moins par session ordinaire ; pour la session ordinaire 2012-2013, chacun des groupes minoritaires de la majorité dispose ainsi d'un jour de séance, de même que le groupe UDI, alors que trois jours de séance sont attribués au groupe UMP. Au Sénat, la répartition des espaces réservés est régie par une « convention », pour reprendre un terme cher à Pierre Avril. Dans le cadre de la semaine d'initiative, la conférence des présidents programme une rotation de trois ou quatre espaces, les deux premiers étant réservés au groupe majoritaire et au groupe d'opposition. Au total, chaque groupe minoritaire dispose de douze heures par année parlementaire, contre trente-six heures dévolues aux groupes socialiste et UMP, étant entendu que seuls les créneaux des groupes d'opposition et minoritaires correspondent à la fenêtre d'un jour de séance ouverte à l'article 48. Ce dispositif traduit un certain équilibre entre le principe d'égalité et celui d'attribution d'un droit de tirage spécifique des groupes d'opposition et minoritaires. Toujours est-il qu'au Sénat, comme à

61

5. Sur la place des groupes d'opposition et des groupes minoritaires à l'Assemblée nationale, cf. *L'Assemblée nationale dans les institutions françaises*, Paris, Imprimerie de l'Assemblée nationale, coll. « Connaître l'Assemblée », 2012, disponible sur Assemblée-nationale.fr.

l'Assemblée nationale, les espaces réservés constituent une excellente rampe de lancement des initiatives législatives parlementaires, qui peuvent prospérer à la faveur de la navette et aboutir à des lois de la République. C'est ainsi que le groupe RDSE, groupe minoritaire du Sénat, a pu faire adopter la loi du 2 février 2012 visant à renforcer l'éthique du sport et les droits des sportifs. Autre exemple prometteur, le groupe écologiste du Sénat est parvenu à engager la navette sur sa proposition de loi relative à la protection des lanceurs d'alerte.

62 À l'Assemblée nationale, ce sont les groupes d'opposition qui bénéficient plus particulièrement de droits spécifiques ; il vaut mieux être un groupe d'opposition que minoritaire. En cas de temps législatif programmé, le règlement de l'Assemblée nationale accorde aux groupes d'opposition 60 % du temps supplémentaire alloué au-delà du temps minimum spécifique identique pour tous les groupes. Lors des séances de questions au gouvernement, la moitié des questions sont posées par les députés d'opposition, la première étant réservée à un député d'opposition, minoritaire ou non inscrit. Cette hiérarchie entre les groupes non majoritaires peut s'expliquer par les rapports de forces politiques, les groupes minoritaires étant par hypothèse les moins nombreux et les plus proches de la majorité. Toujours est-il que l'octroi de droits particuliers de questionnement ou de parole à l'opposition conduit à un partage des droits restants entre le groupe majoritaire et les différents groupes minoritaires. « Plus les groupes minoritaires sont nombreux, plus ils préemptent du temps, [...] contraignant [...] le groupe majoritaire à la portion congrue⁶. »

Autre droit « spécifique » : chaque groupe d'opposition ou minoritaire peut demander à l'Assemblée nationale la création d'une commission d'enquête, sous réserve que cette demande ne soit pas rejetée à la majorité des trois cinquièmes des membres de l'Assemblée ; dans ce cas, la fonction de président ou de rapporteur revient de droit au groupe minoritaire concerné ; de même, chaque groupe peut obtenir la réalisation d'un rapport d'évaluation dans le cadre des travaux du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (CEC). Le Sénat connaît un droit de tirage plus large puisqu'il concerne aussi bien les commissions d'enquête que les missions d'information communes ; il est surtout automatique, dans la mesure où la conférence des présidents ne peut que prendre acte de la demande, sans préjudice d'un contrôle minimum

6. Georges Bergougnous, « Les nouvelles dispositions constitutionnelles et du règlement de l'Assemblée nationale à l'épreuve de la constitution des groupes politiques », *Constitutions*, juillet-septembre 2012.

exercé par la commission des lois pour une commission d'enquête. En revanche, comme pour les espaces réservés, la spécificité du droit ainsi accordé à un groupe d'opposition ou minoritaire est atténuée, dans la mesure où le groupe majoritaire dispose du même droit de tirage au nom du principe sénatorial d'égalité de traitement entre tous les groupes politiques. Bicamérisme différencié oblige, la division entre majorité et opposition est appréciée au Sénat selon des modalités spécifiques. Ce renforcement du pluralisme sénatorial entraîne la multiplication des instances non permanentes, ce qui peut parfois poser des difficultés d'agenda aux membres des groupes les moins nombreux, les parlementaires ne jouissant pas du don d'ubiquité; en contrepartie, les représentants des « petits » groupes bénéficient d'un accès plus fréquent aux micros de la séance plénière.

Pour la composition des instances décisionnelles de chaque assemblée, c'est le principe de la représentation proportionnelle qui l'emporte, sauf pour la répartition des présidences. Si le règlement de l'Assemblée nationale attribue de droit la présidence de la commission des finances à un membre de l'opposition, cette dévolution a été décidée au Sénat par la nouvelle majorité de gauche, en quelque sorte *para legem*. Parallèlement, chacun des groupes minoritaires appartenant à la majorité s'est vu accorder, au nom du pluralisme, la présidence d'une commission permanente, les affaires sociales pour le groupe CRC, la culture pour le groupe écologiste et le développement durable pour le groupe RDSE, le groupe UDI-UC obtenant la présidence de la délégation à la décentralisation et aux collectivités territoriales. Chaque groupe politique doit être représenté au sein du bureau des commissions permanentes ainsi qu'à la commission spéciale chargée de la vérification des comptes et de l'évaluation interne; au Palais-Bourbon, la présidence de cette commission spéciale revient de droit à un groupe d'opposition.

Au total, pour atténuer la domination du groupe majoritaire, le droit parlementaire peut jouer de plusieurs instruments – la représentation proportionnelle, l'égalité des droits entre tous les groupes et, depuis la révision de juillet 2008, la discrimination positive au profit de certains groupes.

À ces différents instruments aurait même pu s'ajouter la saisine du Conseil constitutionnel, un « plus » pour les groupes minoritaires comptant tous moins de soixante sénateurs. Mais cette mesure, d'abord votée par le Sénat, a été abandonnée en cours de navette⁷, ce qui n'a pas

7. Alors que depuis le 1^{er} mars 2010 tout justiciable peut poser une question prioritaire

empêché le président du groupe RDSE, Jacques Mézard, de recueillir en décembre 2011, au-delà de son groupe, les signatures nécessaires pour déférer au Conseil constitutionnel la loi de pénalisation de la négation du génocide arménien voulue par les groupes socialiste et UMP, autrement plus nombreux, avec le succès que l'on sait.

LES GROUPES MINORITAIRES AU CŒUR DU PLURALISME PARLEMENTAIRE

64 La révision du 23 juillet 2008 a élevé *expressis verbis* au rang de principe constitutionnel le pluralisme : « La loi garantit les expressions pluralistes des opinions ». Cette proclamation qui figure désormais à l'article 4 C résulte d'un amendement présenté par le président du groupe UC du Sénat, Michel Mercier. Force est néanmoins de marquer que le pluralisme est de longue date un paramètre fondamental du travail parlementaire dont l'objet même est de garantir la libre confrontation des idées au sein des commissions comme en séance plénière. Le pluralisme est, en quelque sorte, consubstantiel à la vie parlementaire ; sans pluralisme, point de Parlement, point de démocratie. C'est pour renforcer le pluralisme que le Sénat, à l'initiative du président Jean-Pierre Bel, peu de temps après son élection au « Plateau » le 1^{er} octobre 2011, a ramené de quinze à dix membres le seuil de constitution d'un groupe politique, ce qui a permis aux sénateurs écologistes, provisoirement membres du groupe Socialiste-Europe Écologie-Les Verts, de constituer un groupe autonome, une première dans l'histoire du Parlement français⁸.

Le pluralisme peut être externe ou interne, car tous les groupes sont naturellement traversés par différents courants ou sensibilités, à l'instar du groupe UMP qui résulte de la fusion en 2002 des groupes Rassemblement pour la République et Union des républicains et indépendants, avec le renfort de plusieurs centristes. Paradoxalement, les groupes minoritaires vivent sans doute avec une plus forte intensité le pluralisme en leur sein. Tel est clairement le cas du groupe RDSE, héritier du groupe de la Gauche démocratique, qui, à la frontière de la gauche et de la droite, réunit des radicaux de gauche, un sénateur favorable à l'opposition, ainsi que trois anciens membres des groupes socialiste et CRC. Si le président de groupe doit exprimer à la conférence des présidents, quand une décision

de constitutionnalité, sous réserve du double filtrage opéré par le juge du fond et la Cour de cassation ou le Conseil d'État.

8. L'Assemblée nationale a abaissé en 2008 ce seuil de vingt à quinze.

politique se présente, la sensibilité majoritaire du groupe réuni au préalable, chaque membre se voit garantir « une totale liberté d'expression, de décision et de vote », ce qui donne lieu, lors des scrutins publics, à l'utilisation des trois couleurs pour les bulletins de vote, blanc « Pour », bleu « Contre » et rouge « Abstention ». De même, le groupe UDI-UC du Sénat dit regrouper plusieurs « forces centristes » dont le « rassemblement au sein du groupe [...] participe d'une dynamique de recomposition du paysage politique sénatorial », avec un partage fréquent des voix lors des scrutins publics, alors que les « grands » groupes préfèrent pratiquer une autodiscipline plus stricte. Le groupe de la Gauche démocratique et républicaine (GDR) de l'Assemblée nationale constitue un cas *sui generis*, car il se définit lui-même comme « un groupe parlementaire technique constitué au sein de la majorité de gauche », pour bénéficier des droits associés à la constitution d'un groupe, notamment du droit de tirage pour une commission d'enquête ou de la journée mensuelle de séance. Ce groupe, qui présente la diversité des sensibilités comme une richesse, comprend deux composantes bien distinctes, des députés se réclamant du Front de gauche et des député(e)s de la Martinique, de la Guyane et de La Réunion. Chacun de ces députés bénéficie d'une totale liberté de vote. Le groupe RRD est aussi fondé sur l'engagement collectif de respecter « l'identité et la liberté d'expression et de vote de chacune de ses composantes » ; si tous les membres de ce groupe ont appelé à voter François Hollande lors de l'élection présidentielle, la déclaration politique demande à « la majorité parlementaire » de « respecter le pluralisme des groupes qui la composent ». Le groupe CRC du Sénat n'échappe pas lui non plus, comme l'atteste sa dénomination ternaire, à la règle de la diversité, « chaque sénateur et sénatrice comptant pour un et aucune décision, vote ou proposition ne leur est imposé, l'unité d'action étant décidée par le libre débat » ; il se présente même comme « un groupe d'accueil », avec deux sénateurs qui ne sont pas des adhérents du Parti communiste.

65

S'agissant du pluralisme « externe », il varie selon le rapport des forces entre les groupes dans chaque assemblée. À l'Assemblée nationale depuis 2002, un seul groupe, le groupe UMP – puis le groupe socialiste à partir de 2012 –, dispose à lui seul de la majorité absolue des sièges, ce qui le dispense de passer sous les fourches caudines d'un groupe minoritaire de sa majorité en cas de désaccord important sur un texte. La situation au Sénat se présente très différemment car, depuis 1958, aucun groupe politique n'a pu bénéficier de la majorité absolue, à l'exception du groupe UMP dans les deux années suivant sa création, entre 2002 et 2004.

Quoi de plus normal dans une assemblée élue selon un mode de scrutin mi-majoritaire, mi-proportionnel ?

66 Dans cette configuration où la majorité sénatoriale ne peut compter depuis le basculement historique du Sénat à gauche en septembre 2011 que sur six voix d'avance, les groupes minoritaires deviennent des « partenaires incontournables », des « groupes charnières », à tel point que l'abstention de l'un de ces trois groupes peut entraîner le rejet d'un texte, en cas d'opposition conjointe des groupes UMP et UDI-UC. L'abstention ou le vote négatif du seul CRC ont ainsi entraîné dans les trois premiers mois de la session ordinaire 2012-2013 la chute de tous les textes financiers du gouvernement, alors que, dans le même temps, le groupe CRC réaffirmait son appartenance à la majorité sénatoriale du 1^{er} octobre 2011 et à la majorité présidentielle du 6 mai 2012, mais non à la majorité gouvernementale. Comme le ministre des Relations avec le Parlement, Alain Vidalies, l'a constaté le 21 décembre 2012, « les communistes n'ont pas le même devoir de solidarité. Leurs votes ne sont pas surprenants car ils correspondent à une réalité politique⁹ ». Pour le président de la commission des lois, Jean-Pierre Sueur, « il y a une volonté identitaire très forte du groupe communiste qui veut montrer le pouvoir qui est le sien, à savoir qu'il peut empêcher le vote des lois¹⁰ ». Le mot d'ordre du site Internet du groupe le confirme : « Le CRC, une voix différente au Sénat »... tout un programme. À noter, à l'inverse, l'attitude plus solidaire du groupe écologiste du Sénat qui, après avoir refusé l'augmentation de la TVA pour financer le crédit d'impôt pour la compétitivité et la recherche, a voté « par solidarité gouvernementale » l'ensemble du collectif budgétaire au bénéfice d'un vote unique. Le journal *Le Monde* du 18 décembre 2012 pouvait ainsi titrer : « Après les communistes, c'est aux écologistes de jouer les trublions au Sénat ».

Les groupes minoritaires peuvent aussi se neutraliser. Ainsi, par son abstention, le groupe RDSE a entraîné la non-adoption d'une proposition de résolution des écologistes sur la levée des discriminations à l'encontre des ressortissants bulgares et roumains. Ce vote a provoqué une vive polémique entre les deux groupes, le premier traitant l'autre de « maillon manquant dans la majorité », le RDSE revendiquant pour sa part « sa qualité de groupe libre ». Selon une dépêche AFP, en date du 17 octobre 2012, « les petits groupes de la majorité se tirent dans les pattes s'accusant à

9. *Les Échos*, 20 décembre 2012.

10. *Bulletin quotidien*, 3 décembre 2012.

voix basse de “magouilleurs de couloir”, d’“écologistes de salon”, de “rad soc francs-maçons”, de “cocos dogmatiques” »...

Pour un grand nombre de commentateurs, le comportement des groupes minoritaires de la majorité est susceptible d'affaiblir le bicamérisme et de porter atteinte au rôle institutionnel du Sénat, avec la réapparition des « derniers mots » donnés par le gouvernement à l'Assemblée nationale. Le ou les groupes intéressés ont toutefois beau jeu de rétorquer qu'ils sont libres de déterminer leur position sur chaque texte, sans pour autant remettre en cause leur appartenance à telle ou telle majorité. « Nous ne sommes pas des godillots », déclarait ainsi en janvier 2013 le radical de gauche Jean-Michel Baylet. Quoi qu'il en soit de ce débat éminemment politique, un constat s'impose : les groupes sénatoriaux jouissent d'une liberté totale d'expression et de vote, qui « fait plus que jamais du Sénat un lieu d'expression du débat démocratique », comme l'a fait remarquer le président Jean-Pierre Bel le 15 janvier 2013 à l'occasion de ses vœux pour 2013, et « c'est donc sur chaque texte que les partenaires de la majorité sénatoriale, sans oublier le gouvernement, doivent chercher à construire des consensus. Le Sénat a souvent cultivé son goût pour la différence, y compris dans le fait majoritaire. On ne l'a pour autant jamais considéré comme particulièrement affaibli ». Pourrait-on dès lors parler d'un abus de minorité, comme il en existe un dans le droit des sociétés commerciales ? À l'évidence, le pluralisme sans un groupe disposant de la majorité absolue n'est pas un long fleuve tranquille, mais c'est la vitalité du pluralisme qui s'en trouve renforcée, d'autant que, pour certains, il existe trois majorités, la majorité sénatoriale issue des urnes du 24 septembre 2011, la majorité présidentielle et celle gouvernementale, le groupe CRC faisant partie des deux premières mais pas de la troisième, à la différence des radicaux et des écologistes qui « ont » des ministres au sein du gouvernement.

67

Pour autant, la liberté d'expression et de vote des groupes minoritaires leur permet-elle de transcender la traditionnelle confrontation entre la majorité et l'opposition, pour ne pas dire entre la droite et la gauche ? Sur le plan juridique, cette question conduit au fond à s'interroger sur le contenu réel de la notion de groupe minoritaire par rapport à la distinction de base entre majorité et opposition. Autrement dit, un groupe peut-il se présenter comme un groupe minoritaire de la majorité ou un groupe minoritaire d'opposition sans encourir le grief de l'oxymore ?

Certaines déclarations politiques offrent une première réponse. Les sénateurs du groupe écologiste se déclarent « membres de la majorité sénatoriale, décidés à faire vivre la gauche au Sénat dans un souci de

cohésion», et ce d'autant plus qu'à une exception près ils ont été élus sur des listes de la gauche unie. Le groupe RRDP se présente pareillement comme une « composante de la majorité parlementaire », le groupe CRC comme le « deuxième groupe de la majorité ». C'est le cas aussi au Palais-Bourbon où tous les groupes minoritaires ont affirmé peu ou prou leur appartenance à la majorité.

Les règlements des assemblées parlementaires semblent pour leur part privilégier la distinction classique majorité/opposition. Ainsi, pour les missions communes d'information ou les commissions d'enquête sénatoriales relevant du droit de tirage des groupes, les fonctions de président et de rapporteur sont partagées en vertu du règlement entre la majorité et l'opposition (art. 6 *bis*), ce qui n'exclut pas a priori le groupe minoritaire demandeur, pour peu qu'il se rattache à la majorité ou à l'opposition.

68 Cette tendance est encore plus forte à l'Assemblée nationale où les postes et les travaux de contrôle sont plutôt répartis entre majorité et opposition, comme c'est le cas au sein du CEC (art. 146-3) ou pour le suivi de l'application des lois (art. 145-7) qui donne lieu à la constitution de « binômes » majorité/opposition. Cette pratique est également suivie au Sénat pour les rapports d'information, car un travail de contrôle ou d'évaluation aura une plus grande audience s'il repose sur une réflexion dépassant les clivages traditionnels ; le pluralisme va de pair avec la revalorisation de la fonction de contrôle et, plus généralement, avec le renouveau du Parlement.

En conclusion, même si le fait majoritaire, démultiplié par le fait présidentiel, peut conduire à une bipolarisation de la vie politique, les groupes minoritaires, forts de leur légitimation constitutionnelle, peuvent contribuer utilement à renforcer le pluralisme au sein du Parlement, qui constitue par essence le lieu privilégié de l'expression démocratique. Certes, le pouvoir d'influence des groupes minoritaires de la majorité varie au gré des circonstances ou des alliances électorales et selon que le groupe majoritaire dispose ou non de la majorité absolue. Le gouvernement aura toutefois à cœur et sans doute intérêt à rassembler toutes les forces de sa majorité, y compris les groupes minoritaires, quitte à recourir aux mécanismes du parlementarisme rationalisé, car il ne saurait oublier que le vote des groupes minoritaires peut devenir un jour nécessaire pour atteindre la majorité requise pour une révision constitutionnelle.

Toujours est-il que, pour le groupe majoritaire, la multiplication des minorités peut compliquer le processus de décision d'une assemblée. C'est un peu la quadrature du cercle : comment renforcer la démocratie

parlementaire et prendre en compte la représentation pluraliste des opinions des citoyens sans remettre en cause le primat majoritaire ? Les termes de la réponse sont sans doute différents à l'Assemblée nationale et au Sénat, assemblée caractérisée par un scrutin mi-majoritaire, mi-proportionnel et qui n'a pas juridiquement le pouvoir de bloquer la navette, sauf pour les lois organiques qui lui sont relatives et en matière constitutionnelle.

Même si les tenants d'une conception absolutiste du fait majoritaire se refusent à admettre les coalitions de partis, comme il en existe dans d'autres pays européens, ou l'idée d'une majorité plurielle, comme ce fut souvent le cas avant 2002, la pluralité des groupes, avec le risque de l'émiettement, peut enrichir le débat parlementaire et améliorer la recherche de la solution la plus conforme à l'intérêt général. Cette pluralité participe même de la représentativité du Parlement, sans entamer ici la discussion sur l'introduction d'une dose de proportionnelle dans le scrutin législatif.

69

Compte tenu de tous ces éléments, peut-on imaginer demain un Parlement sans un ou plusieurs groupes minoritaires ? Après le fait majoritaire, le fait des groupes minoritaires ? Une question qui, somme toute, n'est pas si nouvelle que cela, à tout le moins au Sénat.

R É S U M É

Groupe d'opposition ou groupe minoritaire ? Cette option a été introduite par le Sénat lors de la dernière révision constitutionnelle qui a été adoptée grâce à l'apport des futurs groupes minoritaires... Forts de cette consécration constitutionnelle, les groupes minoritaires contribuent à conforter le pluralisme parlementaire, surtout au Sénat où le groupe majoritaire ne dispose pas de la majorité absolue des sièges, avec le risque, aux yeux de certains, de compliquer le processus de délibération et de remettre en cause la primauté du fait majoritaire. Même s'ils appartiennent de fait à la majorité ou à l'opposition, ils sont en capacité d'affirmer leur spécificité ou leur autonomie face à la bipolarisation de la vie parlementaire. Peut-on imaginer un Parlement représentatif sans un ou plusieurs groupes minoritaires ?