



**HAL**  
open science

## Les droits de l'opposition à la suite de la révision constitutionnelle de 2008

Denis Jouve

► **To cite this version:**

Denis Jouve. Les droits de l'opposition à la suite de la révision constitutionnelle de 2008 : atténuation ou renforcement de la démocratie majoritaire?. *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 2014, 2, pp.445. hal-01917972

**HAL Id: hal-01917972**

**<https://hal.univ-reims.fr/hal-01917972>**

Submitted on 9 Jan 2022

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

**Denis Jouve, « Les droits de l'opposition à la suite de la révision constitutionnelle de 2008 : atténuation ou renforcement de la démocratie majoritaire? » *RDP*, 2014/2, p. 445.**

---

SOMMAIRE

I. - Le maintien des réflexes d'une démocratie majoritaire disciplinée

A. – *Les résistances du groupe majoritaire à l'exercice des droits de l'opposition*

B. – *La persistance de l'échange frontal dans le débat législatif*

II. – Le renforcement des caractéristiques d'une démocratie majoritaire apaisée

A. – *La consécration d'une coresponsabilité de la majorité et de l'opposition*

B. – *La confirmation d'une redéfinition des rôles entre majorité et opposition*

« *La plus petite victoire de l'opposition dans les chambres lui vaut mieux que les plus brillants succès au-dehors ; et nuls applaudissements extérieurs ne lui procurent autant de force réelle, que le déplacement, même momentanément de la majorité* »<sup>1</sup>. Cet encouragement de Guizot à l'investissement de l'opposition au sein du Parlement montre l'enjeu d'une opposition parlementaire dès la première moitié du XIX<sup>e</sup> siècle<sup>2</sup>. Outre les exigences libérales d'une opposition appréhendée comme un élément consubstantiel à la démocratie<sup>3</sup>, G. Burdeau considère que l'opposition remplit une fonction politique en étant un élément constituant du pouvoir<sup>4</sup>. L'appréhension de l'opposition comme véritable pouvoir, versant positif de l'opposition<sup>5</sup>, trouve son expression la plus aboutie au sein des assemblées parlementaires, arènes privilégiées de l'expression des désaccords avec le gouvernement. L'opposition parlementaire, « *manifestation institutionnelle de l'opposition politique* »<sup>6</sup>, apparaît comme le pendant ontologique de la majorité, fondement du gouvernement représentatif<sup>7</sup>. Malgré la reconnaissance de son importance, l'opposition parlementaire n'a pas été reconnue en tant que telle.

L'absence de reconnaissance d'une opposition instituée au sein du Parlement trouve son origine dans une triple difficulté. En premier lieu, l'institutionnalisation tardive de

---

<sup>1</sup> F. Guizot, *Des moyens de gouvernement et d'opposition dans l'état actuel de la France*, 1821, Belin, 1988, p. 217.

<sup>2</sup> Guizot sera suivi quelques années plus tard par J. S. Mill (*in Considérations sur le gouvernement représentatif*), 1861, Gallimard, 2009, pp. 122 et s.

<sup>3</sup> Pour A. Vidal-Naquet, il s'agit du critère de la démocratie pluraliste (*in* « L'institutionnalisation de l'opposition. Quel statut pour l'opposition ? », *RFDC*, 2009, n° 1, p. 154. E. Thiers exprime une idée similaire en avançant que « *l'opposition est l'une des conditions de la dialectique démocratique* » (*in* « La majorité contrôlée par l'opposition : pierre philosophale de la nouvelle répartition des pouvoirs ? », *Pouvoirs*, 2012, n° 143, p. 64).

<sup>4</sup> Selon l'éminent constitutionnaliste, « *elle lui est accrochée comme un vautour aux flancs de Prométhée, et de même que, sans l'oiseau, Prométhée n'est plus qu'un voleur de feu, de même, débarrassé de l'opposition, le pouvoir n'est plus qu'un voleur d'acclamations* » (G. Burdeau, *La politique au pays des merveilles*, PUF, 1979, p. 143).

<sup>5</sup> P. Rosanvallon oppose la conception négative de l'opposition, garantie contre la tyrannie de la majorité, à la conception positive, « *instrument d'action et d'intervention correspondant à une forme de partage de l'exercice du pouvoir démocratique* » (*in La contre-démocratie. La politique à l'âge de la défiance*, Éditions du Seuil, 2006, p. 159).

<sup>6</sup> B. Nabli, « L'opposition parlementaire : un contre-pouvoir politique saisi par le droit », *Pouvoirs*, 2010, n° 133, p. 128.

<sup>7</sup> H. Kelsen affirme ainsi que « *le droit de la majorité suppose le droit d'une minorité à l'existence. Cette protection de la minorité est la fonction essentielle des droits ou des libertés fondamentales* » (*in La démocratie. Sa nature – Sa valeur*, *Economica*, 1988, p. 57).

l'opposition parlementaire en France résulte de réticences à reconnaître la minorité comme une force instituée<sup>8</sup>. La théorie du gouvernement représentatif postule l'unité de la représentation, du corps politique et la constitution éphémère d'une majorité et d'une opposition à chaque débat<sup>9</sup>. En deuxième lieu, la difficile définition de l'opposition parlementaire a longtemps rendu incertaine son institutionnalisation. En effet, le droit éprouve des difficultés à saisir cette « *notion intrinsèquement politique* »<sup>10</sup>, l'opposition étant à la fois une action et une institution. À la différence des termes majorité et minorité, elle est plus qu'un marqueur numérique<sup>11</sup>. En troisième lieu, la crainte était grande qu'au sein d'une démocratie majoritaire, c'est-à-dire une démocratie dominée par le fait majoritaire<sup>12</sup>, l'opposition utilise l'ensemble des ressources qu'offre le droit parlementaire pour ralentir la procédure législative en pratiquant abondamment l'obstruction. Cette dernière raison trouve un écho particulier sous la V<sup>e</sup> République qui a également hérité des deux premiers obstacles.

La logique inhérente à la V<sup>e</sup> République permet aisément de comprendre que les constituants n'aient pas souhaité reconnaître de droits à l'opposition. Associé à la discipline partisane et renforcée par l'élection du président de la République au suffrage universel direct<sup>13</sup>, le fait majoritaire<sup>14</sup> devient un obstacle aux droits du Parlement et de l'opposition<sup>15</sup>. Il conduit les parlementaires de la majorité à « *renoncer au plein exercice de leurs prérogatives* »<sup>16</sup> et à abandonner toute idée de contrôle du gouvernement. Les dérives de la V<sup>e</sup> République ont donc rendu nécessaire de remédier à la « *totale inadéquation du droit parlementaire de 1958 à garantir l'équilibre des rapports entre majorité et opposition* »<sup>17</sup> sans, pour autant, remettre en cause le fait majoritaire qui constitue son socle inamovible. L'institutionnalisation de l'opposition parlementaire est alors perçue comme un moyen de rééquilibrer les institutions<sup>18</sup>, comme un contre-pouvoir<sup>19</sup>. Parvenu à un certain stade de

<sup>8</sup> J.-P. Camby, « Le droit parlementaire, droit de la minorité ? », in *Mélanges Pierre Avril*, Montchrestien, 2001, p. 420.

<sup>9</sup> De ce fait, chaque délibération fait naître une majorité et une opposition contingentes. Selon B. Daugeron, les notions de majorité et d'opposition n'ont « *pas d'autre consistance que celle que lui donnent les votes successifs qui ont lieu au sein de l'assemblée représentative, voire simplement délibérative* » (in *La notion d'élection en droit constitutionnel*, Dalloz, 2011, p. 850).

<sup>10</sup> B. Ridard, « La définition juridique de l'opposition parlementaire en France et au Royaume-Uni », VIII<sup>e</sup> Congrès français de droit constitutionnel, Nancy, 16-18 juin 2011, [www.droitconstitutionnel.org](http://www.droitconstitutionnel.org).

<sup>11</sup> Contrairement aux notions arithmétiques de majorité et de minorité, l'opposition apparaît comme une notion organique (P. Avril, « L'improbable "statut de l'opposition" (À propos de la décision 537 DC du Conseil Constitutionnel sur le règlement de l'Assemblée nationale) », *LPA*, 12 juillet 2006, n° 138, p. 8). Devant l'impasse de définir l'opposition en prenant en considération des critères politiques (votes lors du budget, des questions de confiance ou des lois importantes), les règlements de l'Assemblée nationale (RAN) et du Sénat (RS) ont opté pour le système déclaratif. Juridiquement, l'opposition est dorénavant le groupe parlementaire qui se déclare comme tel, au sein de chaque « *assemblée intéressée* » (Art. 51-1 de la Constitution).

<sup>12</sup> J. Gicquel définit la démocratie majoritaire comme « *le régime parlementaire façonné par la logique majoritaire* » (in *Droit constitutionnel et institutions politiques*, LGDJ, 2013, 27<sup>e</sup> éd., p. 151).

<sup>13</sup> Depuis la motion de censure de 1962 et de l'élection présidentielle de 1965 « *la majorité se présente comme une entité durable et cohérente* » (P. Avril, « La majorité parlementaire ? », *Pouvoirs*, 1994, n° 68, p. 45).

<sup>14</sup> Le fait majoritaire peut être défini comme « *l'union du gouvernement et de la majorité dans l'exercice du pouvoir, par leur solidarité réciproque* » (J. Benetti, *Droit parlementaire et fait majoritaire à l'Assemblée nationale sous la V<sup>e</sup> République*, Thèse, Paris I, 18 décembre 2004, p. 20).

<sup>15</sup> J.-E. Gicquel en fait « *la loi d'airain de la V<sup>e</sup> République* » (in « La loi et la procédure parlementaire », *RFDA*, 2013, p. 927).

<sup>16</sup> J. Benetti, « L'impact du fait majoritaire sur la nature du régime (Réflexions sur le régime parlementaire de la V<sup>e</sup> République) », *LPA*, 10 juillet 2008, n° 138, p. 22.

<sup>17</sup> J. Benetti, *Droit parlementaire et fait majoritaire à l'Assemblée nationale sous la V<sup>e</sup> République*, *op. cit.*, p. 26.

<sup>18</sup> Sur la conception d'une opposition conçue uniquement comme moyen de rééquilibrer les institutions cf. A. Vidal-Naquet, « L'institutionnalisation de l'opposition... », *op. cit.*, p. 173. J. Benetti évoque la nécessité de limiter le pouvoir « *potentiellement hégémonique de la majorité* » (in « L'impact du fait majoritaire sur la nature du régime... », *op. cit.*, p. 24).

maturité, le régime peut donc assumer « l'émergence d'une opposition loyale et coopérative »<sup>20</sup>. Confrontée à un obstacle juridique<sup>21</sup>, la volonté politique de consacrer les droits de l'opposition conçus comme « un des piliers du renforcement du Parlement »<sup>22</sup> a dû emprunter la voie de la révision constitutionnelle<sup>23</sup>. Le comité dit « Balladur », à l'origine de cette révision, souhaitait consacrer une démocratie apaisée, c'est-à-dire « reconnaître à l'opposition un rôle plus important, lui permettre également de jouer un rôle plus responsable, éloigné de la stérilité des critiques systématiques qui jettent le discrédit sur le discours politique »<sup>24</sup>.

Plus de cinq ans après la consécration des groupes d'opposition et minoritaires à l'article 51-1<sup>25</sup>, et plus de quatre ans après la réforme des règlements d'assemblée<sup>26</sup>, un premier bilan s'impose. Il est temps de mesurer les conséquences de l'attribution à l'opposition de droits constitutionnellement protégés et d'en apprécier les répercussions sur la démocratie majoritaire. Irriguant les terres des relations entre majorité et opposition<sup>27</sup>, la persistance d'une logique d'affrontement illustre les difficultés de la réforme à atténuer des dérives du fait majoritaire. Il en résulte une impuissance de l'institutionnalisation de l'opposition à remédier au fait majoritaire discipliné et à ses excès. Le seul bénéfice de certains privilèges ne garantit pas à l'opposition une place renouvelée au sein de la démocratie majoritaire. Cette insuffisance est notable essentiellement dans le cadre de la fonction législative<sup>28</sup> au sein de laquelle la démocratie majoritaire disciplinée semble indépassable en l'état actuel des institutions de la V<sup>e</sup> République. La modification des règles juridiques a montré ses limites à encadrer la pratique du droit parlementaire et les rapports de force politique au sein du Parlement.

---

<sup>19</sup> Y. Lécuyer, « Un nouvel horizon pour les droits de l'opposition », *Politeia*, n° 16, 2009, p. 369. Dans le même sens, B. Nabli parle de « contre-pouvoir constitutionnalisé » (*op. cit.*, p. 135).

<sup>20</sup> A. Vidal-Naquet, « Le renouveau de l'opposition », *Pouvoirs*, 2013, n° 146, p. 139.

<sup>21</sup> L'absence de fondement constitutionnel avait empêché, avant la révision de 2008, l'octroi de droits spécifiques aux groupes parlementaires. La résolution du 7 juin 2006 tendant à la réforme du règlement de l'Assemblée nationale (RAN) avait été déclarée contraire à la Constitution (Cons. const., 22 juin 2006, n° 2006-537 DC, *Résolution modifiant le règlement de l'Assemblée nationale*).

<sup>22</sup> Une V<sup>e</sup> République plus démocratique. Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V<sup>e</sup> République, 29 octobre 2007, p. 30.

<sup>23</sup> Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V<sup>e</sup> République.

<sup>24</sup> Une V<sup>e</sup> République plus démocratique..., *op. cit.*, p. 65. L'idée de démocratie apaisée a été l'une des motivations de l'octroi de droits à l'opposition. N. Sarkozy l'a évoquée dans le discours d'Épinal du 12 juillet 2007, puis l'a réitérée lors de son discours devant le Congrès, en application de l'article 18-2 de la Constitution, le 22 juin 2009.

<sup>25</sup> L'article 4 évoque également l'opposition mais dans un contexte plus général, bien au-delà de la seule opposition parlementaire. La mention des groupes minoritaires a été ajoutée lors des débats parlementaires. S'ils correspondent automatiquement, à l'Assemblée nationale, aux groupes qui ne se sont pas déclarés d'opposition, à l'exception du groupe « qui compte l'effectif le plus élevé » (Art. 19 al. 4 RAN), il s'agit, au Sénat, des groupes ayant fait la démarche de se considérer comme tel (Art. 5 bis RS).

<sup>26</sup> Si le Sénat a consacré une place à l'opposition dans son nouveau règlement d'assemblée (le terme d'opposition tel que dégagé par la révision constitutionnelle apparaît à trois reprises), le RAN y consacre une place beaucoup plus consistante (13 occurrences). Cette différence ne traduit pas une réticence du Sénat aux droits de l'opposition, mais révèle au contraire l'absence de nécessité de les formaliser dans la mesure où la pratique parlementaire y est traditionnellement plus apaisée.

<sup>27</sup> Sous la XIII<sup>e</sup> législature, les groupes « Socialiste, radical, citoyen et divers gauche » et « Gauche démocrate et républicaine » s'étaient déclarés d'opposition. Sous la XIV<sup>e</sup> législature, les groupes « Union pour un mouvement populaire » et « Union des démocrates et indépendants » appartiennent à l'opposition. Au Sénat, les groupes « Socialiste » et « Communiste, Républicain, Citoyen » s'étaient déclarés d'opposition avant que le groupe « Union pour un mouvement populaire » ne les remplace.

<sup>28</sup> Les difficultés d'exercice du droit de proposition d'une commission d'enquête empêchent de cantonner cette conclusion à la seule fonction législative (cf. *infra*).

L'octroi de privilèges à l'opposition, vecteur de rénovation du Parlement et de la démocratie, n'a donc pas modifié substantiellement le fonctionnement de la V<sup>e</sup> République. L'objectif d'apaiser le fonctionnement de la vie politique française au moyen d'un instrument juridique, l'institutionnalisation de l'opposition, n'a pas rencontré le succès escompté. Le Parlement demeure « *le lieu de l'expression d'une dichotomie partisane entre majorité et opposition* »<sup>29</sup>. Néanmoins, dans le cadre des fonctions de contrôle et d'évaluation, le développement et le renforcement d'actions communes associant majorité et opposition permettent d'envisager une pratique de ces fonctions plus harmonieuse. Dans ce domaine, la sérénité des échanges et l'apaisement de la démocratie majoritaire proviennent surtout d'un changement de comportement, d'une redéfinition des rôles entre majorité et opposition que l'institutionnalisation de l'opposition accompagne. Ainsi, la consécration des groupes d'opposition ne remet pas en cause les réflexes d'une démocratie majoritaire à laquelle se superpose une discipline partisane stricte (I) bien qu'elle renforce, en les institutionnalisant, certaines caractéristiques d'une démocratie majoritaire apaisée<sup>30</sup> par les droits de l'opposition (II).

### **I. - Le maintien des réflexes d'une démocratie majoritaire disciplinée**

La reconnaissance des groupes d'opposition et l'octroi de droits subséquents n'ont pas modifié les rapports de force entre majorité et opposition, « *la force des habitus l'ayant emporté, pour l'heure, sur les virtualités de la réforme* »<sup>31</sup>. Leurs relations s'inscrivent toujours sur un mode conflictuel qui développe son action par l'intermédiaire d'une obstruction réciproque : une obstruction de la majorité aux nouveaux droits de l'opposition (A) et une obstruction maintenue de l'opposition à la fonction législative de la majorité (B).

#### **A. – Les résistances du groupe majoritaire à l'exercice des droits de l'opposition**

La mise en œuvre contrariée du droit à la mise à l'ordre du jour d'une résolution tendant à la création d'une commission d'enquête ainsi que l'étude de l'utilisation de la journée mensuelle dédiée à l'opposition ou à un groupe minoritaire témoignent de l'obstruction de la majorité au plein exercice, ou du moins à un exercice apaisé, des droits de l'opposition. L'exercice de ces nouveaux pouvoirs démontre que la démocratie parlementaire demeure marquée par une discipline majoritaire renforçant les effets pervers du fait majoritaire et marginalisant l'opposition. La pratique parlementaire illustre donc la manière dont les acteurs politiques se jouent des règles juridiques pour les neutraliser.

#### **1. Le droit de tirage dévoyé**

---

<sup>29</sup> B. François, « La question de la majorité parlementaire sous la V<sup>e</sup> République », in *Mélanges Pierre Avril*, Montchrestien, 2001, p. 319. Dans le même sens, le rapport établissant un premier bilan de la réforme constitutionnelle regrette « *des mœurs politiques parlementaires trop marquées, aujourd'hui encore, par le conflit plutôt que par le débat* » (Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V<sup>e</sup> République, La réforme institutionnelle deux ans après, 17 mai 2010, p. 27).

<sup>30</sup> Cette expression est empruntée à P. Jan pour qui elle est la conséquence de la séparation du pouvoir (in « Les séparations du pouvoir », in *Mélanges en l'honneur de Jean Gicquel. Constitutions et pouvoirs*, Montchrestien, 2008, p. 257).

<sup>31</sup> J. Benetti, « Les rapports entre gouvernement, groupes de la majorité, groupes d'opposition », *Juspoliticum*, 2011, n° 6, [www.juspoliticum.com/Les-rapports-entre-gouvernement.html](http://www.juspoliticum.com/Les-rapports-entre-gouvernement.html).

La révision constitutionnelle de 2008, mais surtout le déploiement de ses effets dans les règlements de l'Assemblée nationale et du Sénat, ont mis en place un « droit de tirage », c'est-à-dire la possibilité pour les groupes d'opposition et minoritaires d'obtenir, une fois par session, l'inscription d'office à l'ordre du jour d'une proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête parlementaire<sup>32</sup>. Avant la réforme des règlements d'assemblée, de telles résolutions restaient lettre morte au sein des commissions et n'étaient pas mises à l'ordre du jour. Dorénavant, une demande de création d'une commission d'enquête peut seulement être rejetée à la majorité des 3/5 des membres de l'Assemblée nationale<sup>33</sup>. L'inscription de droit à l'ordre du jour aurait dû permettre la création de commissions d'enquête non souhaitées par la majorité. Néanmoins, à l'Assemblée nationale, en marge de la lettre et de l'esprit du règlement, le groupe majoritaire a œuvré pour que certaines résolutions n'aboutissent pas à la création de l'un des moyens les plus efficaces de contrôle parlementaire.

La majorité a utilisé principalement deux méthodes pour repousser la création d'une enquête parlementaire à l'Assemblée nationale<sup>34</sup>. Dans la mesure où en aval, c'est-à-dire en séance publique, la majorité a peu de chances de faire échec à la création d'une commission d'enquête, les résistances surviennent en amont, lors de l'étude de la résolution par une commission permanente<sup>35</sup>. D'une part, la majorité a pu faire obstacle à son inscription à l'ordre du jour, alors que celle-ci semble de droit, en déclarant la proposition de résolution irrecevable, notamment en raison de son inconstitutionnalité<sup>36</sup>. D'autre part, le groupe majoritaire a parfois modifié par amendement le champ de la commission d'enquête afin de dévoyer l'intérêt d'une telle initiative et de contraindre l'opposition ou la minorité à abandonner sa résolution. Les demandes de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête sur la santé des salariés de France Telecom<sup>37</sup>, ainsi qu'une seconde proposition de commission d'enquête sur les sondages de l'Élysée<sup>38</sup> (modifiée pour passer le filtre de la recevabilité), ont connu un tel sort<sup>39</sup>. Malgré les condamnations de cette pratique dans le rapport sur le bilan de la réforme constitutionnelle de 2008<sup>40</sup>, cette méthode d'obstruction au droit de tirage de l'opposition en matière de commission d'enquête a été réitérée sous la XIV<sup>e</sup> législature. La nouvelle majorité socialiste a agi de la même manière avec une résolution

---

<sup>32</sup> Arts 6 *bis* RS et 141 al. 2 RAN.

<sup>33</sup> Art. 141 al. 3 RAN. Le Sénat ne prévoit pas de majorité qualifiée.

<sup>34</sup> Au Sénat, la situation moins conflictuelle a permis aux propositions de l'opposition d'aboutir à la création de commissions d'enquête. C'est le cas, par exemple, de la commission d'enquête sur le rôle des firmes pharmaceutiques dans la gestion par le Gouvernement de la grippe A (H1N1) v, Rapport n° 685, 29 juillet 2010.

<sup>35</sup> H. Jozefowicz, « La réforme des règlements des assemblées parlementaires : entre impératifs constitutionnels, amélioration du débat et ouverture au pluralisme », *RFDC*, 2010, p. 340.

<sup>36</sup> Par exemple, la proposition de résolution relative à la création d'une commission d'enquête sur les études commandées et financées par la Présidence de la République (Proposition de résolution n° 1886, 23 juillet 2009) a été jugée irrecevable pour inconstitutionnalité par le rapporteur de la commission compétente (Commission des lois, 1<sup>ère</sup> séance du 17 novembre 2009). Il a estimé que l'enquête pouvait porter atteinte à la séparation des pouvoirs en mettant en cause directement le président de la République.

<sup>37</sup> Proposition de résolution n° 1954 tendant à la création d'une commission d'enquête sur les conséquences sur la santé des salariés des restructurations permanentes, des nouvelles formes d'organisation du travail et méthodes de gestion du personnel à France Télécom comme dans l'ensemble des secteurs de l'économie nationale, 7 octobre 2009. Le champ de la commission d'enquête a été modifié par la majorité afin de supprimer la référence à France Télécom (Commission des affaires sociales, 1<sup>ère</sup> séance du 25 novembre 2009).

<sup>38</sup> En commission permanente, la majorité a restreint le champ d'action de la Commission en la limitant au seul budget de l'État et en excluant donc les crédits de l'Élysée (Commission des Finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, 1<sup>ère</sup> séance du 20 janvier 2010).

<sup>39</sup> Sur ce sujet, cf. A. Gilles, « Statut de l'opposition parlementaire et commissions d'enquête parlementaires », *Politeia*, 1<sup>er</sup> avril 2011, n° 19, pp. 129-130.

<sup>40</sup> Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V<sup>e</sup> République, *op. cit.*, pp. 29-30.

tendant à la création d'une commission d'enquête sur la gestion des manifestations à Paris depuis le 16 mai 2012<sup>41</sup>, soit la date d'entrée en fonction du nouveau gouvernement. En l'espèce, la majorité a étendu le champ géographique à l'Île-de-France et le champ temporel à l'année 2002<sup>42</sup>. Ainsi dévoyée, la résolution a été abandonnée par le groupe « Union pour un Mouvement Populaire (UMP) ».

Que ce soit sous la XIII<sup>e</sup> ou la XIV<sup>e</sup> législature, les autres utilisations du droit de tirage par l'opposition ont connu moins d'embûches, mais elles portaient sur des sujets plus liés à l'administration au sens large qu'au gouvernement. Si le fait majoritaire discipliné protège le gouvernement de nombreuses commissions d'enquête, il ne s'oppose pas à l'inscription à l'ordre du jour de résolutions portant sur des sujets moins clivants. Des commissions d'enquête issues du droit de tirage de l'opposition ont pu être créées sur les mécanismes de spéculation<sup>43</sup>, la situation de l'industrie ferroviaire<sup>44</sup> ou encore sur les emprunts toxiques réalisés par les collectivités territoriales<sup>45</sup>. De ce fait, la crainte exprimée par H. Jozefowicz de voir cette fonction de contrôle du gouvernement reléguée en faveur d'un contrôle consensuel de l'administration semble se concrétiser<sup>46</sup>. Néanmoins, le traitement par la majorité de la proposition de création d'une commission d'enquête sur « l'affaire Cahuzac » pourrait peut-être indiquer un changement d'attitude, la proposition ayant abouti à la création d'une commission d'enquête<sup>47</sup>.

## 2. *L'ordre du jour neutralisé*

Le groupe majoritaire met en œuvre différents stratagèmes pour amoindrir l'influence de l'ordre du jour laissé mensuellement à l'initiative des groupes d'opposition à l'Assemblée nationale<sup>48</sup> et au Sénat<sup>49</sup>. Les débats qui auraient pu être fertiles – malgré la faible chance d'adoption – sur des sujets politiques majeurs<sup>50</sup>, ont été complètement dévoyés par la pratique

---

<sup>41</sup> Proposition de résolution n° 1049 tendant à la création d'une commission d'enquête relative à la gestion de la sécurité lors des manifestations et rassemblements de personnes à Paris, depuis le 16 mai 2012, 22 mai 2013.

<sup>42</sup> Commission des lois, 3<sup>e</sup> séance du 5 juin 2013.

<sup>43</sup> Commission d'enquête sur les mécanismes de spéculation affectant le fonctionnement des économies, Rapport n° 3034, 14 décembre 2010.

<sup>44</sup> Commission d'enquête sur la situation de l'industrie ferroviaire française : production de matériels roulants "voyageurs" et fret, Rapport n° 3518, 8 juin 2011.

<sup>45</sup> Commission d'enquête sur les produits financiers à risque souscrits par les acteurs publics locaux, Rapport d'enquête n° 4030, 6 décembre 2011.

<sup>46</sup> « *Le droit de tirage ne risquerait-il pas d'être dénaturé, cessant alors de constituer substantiellement un droit de l'opposition, devenant l'amorce d'un instrument de nature consensuelle ?* » (H. Jozefowicz, *op. cit.*, p. 340).

<sup>47</sup> Commission d'enquête relative aux éventuels dysfonctionnements dans l'action du Gouvernement et des services de l'État, entre le 4 décembre 2012 et le 2 avril 2013, dans la gestion d'une affaire qui a conduit à la démission d'un membre du Gouvernement, Rapport n° 1406, 8 octobre 2013. Il est difficile de savoir si la relative bienveillance de la majorité augure une nouvelle ère dans la création des commissions d'enquête. En effet, le Parti Socialiste (PS) pouvait difficilement faire obstacle à une enquête parlementaire sur cette affaire, à la fois dans un climat de défiance à l'égard des élus et dans un contexte de lutte contre la fraude fiscale.

<sup>48</sup> Art. 48 al. 9 RAN. Les séances sont réparties entre les groupes d'opposition et les groupes minoritaires en proportion de leur importance numérique, chacun de ces groupes disposant de trois séances au moins par session ordinaire (un jour de séance peut compter jusqu'à 3 séances à l'Assemblée nationale). Ces séances ont lieu le jeudi.

<sup>49</sup> Art. 29 bis al. 5 RS. Au Sénat qui ne compte qu'une séance par jour, le choix a été fait d'octroyer des demi-journées de séance aux groupes (du mercredi après-midi au jeudi après-midi).

<sup>50</sup> Les sujets proposés témoignent souvent des centres d'intérêt propres à certains groupes et leur permettent surtout de lancer un sujet qui serait porté en cas d'alternance afin d'en débattre avec le principal rival politique et d'observer les réactions des médias et de l'opinion publique. Par exemple, sous la XIII<sup>e</sup> législature, les groupes d'opposition ont pu proposer des lois sur la transformation écologique de l'économie, la promotion d'une autre répartition des richesses, le droit de vote des étrangers, le mariage aux couples de personnes de même sexe...

faisant perdurer une logique de conflit à l'Assemblée nationale<sup>51</sup>. Cet espace d'expression législative non majoritaire est affublé du qualificatif de « niche » qui est significatif du peu d'importance accordée à cette fenêtre permettant de discuter en séance publique de propositions de loi. Dans une perspective de revalorisation du Parlement, il serait préférable de commencer par les mots et de cesser d'attribuer à l'ordre du jour laissé à disposition de l'opposition et de la majorité un qualificatif si péjoratif<sup>52</sup>. Par ailleurs, la pratique de ce nouvel outil montre une maturité encore insuffisante dans la mise en œuvre de cette fenêtre. Lors de la XIII<sup>e</sup> législature, la majorité à l'Assemblée nationale a souvent réduit à néant les débats sur les propositions de loi émanant des groupes d'opposition. De manière quasi systématique, le gouvernement a demandé la réserve des votes sur les articles de la loi discutée afin de reporter le vote à un moment où les députés de la majorité seraient en nombre<sup>53</sup>. De droit lorsqu'elle émane du gouvernement<sup>54</sup>, cette technique est souvent alliée à une demande de vote bloqué et de vote solennel le mardi suivant<sup>55</sup>. Les députés de la majorité pouvaient ainsi désertier les bancs de l'Assemblée le jeudi pour rejoindre leur circonscription, laisser l'opposition débattre seule et venir en masse le mardi voter contre les propositions<sup>56</sup>.

Sous la XIV<sup>e</sup> législature, la nouvelle majorité a signifié sa volonté de ne pas employer les mêmes armes,<sup>57</sup> mais a utilisé les ressources de la procédure parlementaire pour affecter le débat sur les propositions de l'opposition. Les conditions du débat demeurent donc souvent décevantes<sup>58</sup>. Elle a pu tout d'abord rejeter article par article les propositions de loi émanant de l'opposition<sup>59</sup>. Si la méthode est plus douce et permet des échanges, elle présente l'avantage d'éviter un vote solennel. Ensuite, la majorité a parfois voté des amendements de suppression de tous les articles de la proposition de loi pour rejeter l'initiative des groupes d'opposition<sup>60</sup> ou a modifié substantiellement la proposition avant de l'adopter<sup>61</sup>. Enfin, afin

---

Sous la XIV<sup>e</sup> législature, les députés de l'opposition ont proposé des lois à propos de la prévention de la violence en milieu scolaire, le renforcement des droits des patients en fin de vie, la rétroactivité des lois fiscales...

<sup>51</sup> Au Sénat, la tension est moins palpable, les commissions s'engageant à ne pas adopter de motions de procédure ce qui assure à l'opposition de pouvoir débattre pleinement de ses propositions. Ainsi, à l'issue d'une fenêtre législative d'opposition du 4 juin 2009, la loi pour le développement des sociétés publiques locales (n° 2010-559 du 28 mai 2010) a été adoptée. Les sénateurs ont également adopté la proposition de loi issue de l'UMP sur l'inscription de la notion de préjudice écologique dans le code civil (Séance du 16 mai 2013).

<sup>52</sup> Le qualificatif de « fenêtre » peut être utilisé (P. Fraissex, « La "fenêtre parlementaire" de l'article 48 alinéa 3 de la Constitution : une nouvelle illustration de la revalorisation parlementaire », *RFDC*, 1998, pp. 3 et s.).

<sup>53</sup> Sur l'utilisation de cette technique, cf. S. le Goff, « Abus de la réserve », <http://blogs.lexpress.fr/cuisines-assemblee/>, 16 octobre 2009.

<sup>54</sup> Art. 95 al. 5 RAN.

<sup>55</sup> Le mardi après-midi, après les questions au gouvernement, l'Assemblée affiche presque complet et permet à la majorité d'éviter des mauvaises surprises lors du vote.

<sup>56</sup> Ces pratiques ont été notamment critiquées dans le bilan de la réforme constitutionnelle : Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Ve République, *op. cit.*, p. 28.

<sup>57</sup> Elle l'a précisé par un rappel au règlement dès la 1<sup>ère</sup> séance du 11 octobre 2012 lors d'un espace de proposition dédié à l'UMP.

<sup>58</sup> J.-E., Gicquel, « La journée mensuelle réservée aux groupes de l'opposition et aux groupes minoritaires », in *Un parlement renforcé ? Bilan et perspectives de la réforme de 2008*, Dalloz, 2012, pp. 41 et s.

<sup>59</sup> Ce fut le cas, par exemple, lors des discussions à propos des lois sur la prévention du surendettement proposé (2<sup>e</sup> séance du 22 novembre 2012) ou sur le dialogue social et la continuité du service public dans le secteur maritime (2<sup>e</sup> séance du 3 octobre 2013).

<sup>60</sup> Une telle technique a été utilisée par exemple lors de propositions de lois sur la fixation du tarif réglementé du gaz (2<sup>e</sup> séance du 22 novembre 2012) ou sur l'introduction des territoires ruraux et de montagne dans le code de l'Éducation (2<sup>e</sup> séance du jeudi 3 octobre 2013).

<sup>61</sup> Cette dernière méthode est nommée « *édulcoration* » par S. Le Goff (in « De l'art de gérer les séances d'initiative parlementaire », <http://blogs.lexpress.fr/cuisines-assemblee/>, 22 mars 2013). Elle a été utilisée notamment pour la proposition de loi tendant à la reconnaissance du vote blanc (1<sup>ère</sup> séance du 22 novembre 2012 et 1<sup>ère</sup> séance du 28 novembre 2013 durant laquelle son entrée en matière a été repoussée après les élections municipales de 2014) ou pour la loi sur le contrôle et la simplification des normes applicables au gouvernement (2<sup>e</sup> séance du 21 février 2013). Cela conduit à réorienter le texte voire à la vider de sa substance.



d'éviter un débat article par article, elle a recouru à certaines motions de procédure : la motion de rejet préalable<sup>62</sup> ou la motion de renvoi en commission<sup>63</sup>. Dans ces deux hypothèses, seule une discussion générale se tient<sup>64</sup> ; le véritable débat des articles et des amendements n'a pas lieu. Dans le cadre de la fenêtre parlementaire ouverte à quelques séances par session à l'opposition, la motion de renvoi en commission, même si elle suspend seulement la discussion de la proposition de loi, conduit généralement à son abandon<sup>65</sup>. L'originalité de l'actuelle législature est la gestion par la majorité des propositions des groupes minoritaires, mais alliés politiques. Le groupe socialiste a dû composer un numéro d'équilibriste entre son refus de certaines propositions et la nécessité de ne pas appliquer à ses alliés le même traitement qu'à l'opposition<sup>66</sup>. Par exemple, à l'occasion de l'étude de la proposition de loi à propos de la recherche sur l'embryon et les cellules souches, déposée par le groupe « Radical, républicain, démocrate et progressiste », le groupe majoritaire a sciemment prolongé les échanges, tout en refusant la réserve des votes, afin de laisser le vote du texte en suspens à l'issue d'une séance ayant duré jusqu'à une heure du matin<sup>67</sup>.

La systématique du procédé d'obstruction aux propositions de l'opposition a abouti à repousser « *les textes sur lesquels un dépassement du clivage partisan aurait pu être obtenu* »<sup>68</sup> et à n'adopter qu'exceptionnellement certains textes pourtant consensuels<sup>69</sup>. Tout comme le « droit de tirage » concernant les commissions d'enquête aurait dû permettre d'améliorer le contrôle du gouvernement, la fenêtre parlementaire ouverte à l'opposition aurait dû développer des espaces de dialogue, de débat. Toutefois, dans les deux cas, les virtualités ouvertes par l'octroi de prérogatives au groupe d'opposition ont cédé devant les batailles procédurales dont la majorité sort inévitablement vainqueur au détriment de

---

<sup>62</sup> Son objet est de « *faire reconnaître que le texte proposé est contraire à une ou plusieurs dispositions constitutionnelles ou de faire décider qu'il n'y a pas lieu de délibérer* » (art. 91 al. 5 RAN). Son utilisation a été limitée par l'article 91 al. 10 RAN dans le cadre de l'article 48 al. 5 de la Constitution (il en va de même pour le renvoi en commission). Cela fut le cas notamment à l'occasion de la proposition d'élargissement des conditions d'attribution de la carte de combattant (1<sup>ère</sup> séance du 21 février 2013).

<sup>63</sup> Elle vise à suspendre le débat jusqu'à présentation par la commission d'un nouveau rapport (art. 91 al. 7 RAN). Une motion de renvoi en commission a été adoptée lors de la proposition de loi sur le renforcement des droits des patients en fin de vie à la suite de l'échec d'une motion de rejet préalable (2<sup>e</sup> séance du 25 avril 2013) ou lors de la proposition de loi sur le cumul de l'allocation de solidarité aux personnes âgées avec des revenus professionnels (3<sup>e</sup> séance du 25 avril 2013).

<sup>64</sup> L'article 91 al. 10 RAN prévoit que la motion de rejet préalable intervient après la discussion générale dans le cas des textes inscrits à la séance mensuelle réservée aux groupes d'opposition ou minoritaires.

<sup>65</sup> G. Bergougous, « Les journées réservées aux groupes d'opposition ou minoritaires à l'Assemblée nationale, terrain privilégié de l'utilisation des armes de procédure », *Constitutions*, 2013, n° 2, p. 64.

<sup>66</sup> La majorité a parfois recours à la motion de renvoi en commission afin de ne pas voter contre des propositions du groupe écologiste (Proposition de loi sur l'application du principe de précaution aux ondes débattue lors de la 2<sup>e</sup> séance du 31 janvier 2013) et du groupe « Gauche démocrate et républicaine » (Proposition de loi d'amnistie des faits commis lors de mouvements sociaux discutée lors de la 1<sup>ère</sup> séance du 16 mai 2013).

<sup>67</sup> 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> séance du 28 mars 2013. Sur le déroulé rocambolesque de ces sessions, cf. S. Le Goff, « L'obstruction à vide », <http://blogs.lexpress.fr/cuisines-assemblee/>, 28 mars 2013. Par exemple, pour faire durer les débats, la ministre de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche a lu plusieurs fois le même discours. Le burlesque de la situation a été accru par les nombreux rappels au règlement de l'opposition appelant à respecter les droits des groupes minoritaires alors qu'ils étaient opposés à la proposition sur le fond.

<sup>68</sup> J. Benetti, « Les rapports entre gouvernement, groupes de la majorité... », *op. cit.* C'est le cas, par exemple, de sujets tels que le droit de finir sa vie dans la dignité, l'extension du régime de retraite aux conjoints d'agriculteurs, la lutte contre le décrochage scolaire...

<sup>69</sup> Ce sont souvent des propositions de résolution sur des sujets très consensuels qui ont bénéficié de la clémence de la majorité. C'est le cas, par exemple, d'une proposition de résolution européenne sur l'harmonisation des législations relatives au droit des femmes (le 18 février 2010) ou d'une proposition de résolution sur le conflit tchadien (le 25 mars 2010). Quelques rares lois ont été adoptées. C'est le cas, par exemple, des lois sur les conditionnements alimentaires contenant du bisphénol A (11 octobre 2011), l'allongement des congés des salariés en cas de décès d'un proche (23 novembre 2011), la reconnaissance du vote blanc (22 novembre 2012), l'expérimentation des maisons de naissance (28 novembre 2013)...

l'échange construit. Cette cristallisation d'un rapport conflictuel entre la majorité et l'opposition affecte de longue date la procédure législative. La révision constitutionnelle de 2008 démontre sa défaillance à établir une culture du dialogue et du compromis.

## B. – La persistance de l'échange frontal dans le débat législatif

La vision de Guizot d'une opposition devant montrer qu'elle est capable de gouverner par le débat qu'elle suscite ne s'impose pas au sein de l'Assemblée nationale<sup>70</sup>. Son pouvoir d'empêchement, au sens de lutte contre la tyrannie de la majorité, cède la place à un pouvoir d'empêchement plus pragmatique de ralentissement de la procédure législative<sup>71</sup>. Le mode d'action privilégié de l'opposition – et sans doute le seul possible face au fait majoritaire discipliné – demeure, dans cette hypothèse l'obstruction parlementaire<sup>72</sup>. L'étude des débats parlementaires à l'occasion de lois à forte connotation politique démontre que la révision constitutionnelle a échoué à responsabiliser l'opposition et à garantir un débat serein<sup>73</sup>, notamment lors de la mise en œuvre du temps législatif programmé. Loin de pacifier le débat, l'institutionnalisation de l'opposition a pu contribuer à le durcir en renforçant les positions des deux principaux camps.

### 1. *L'affrontement du temps législatif programmé*

Outre les moyens classiques utilisés par l'opposition dans l'objectif de ralentir la procédure législative<sup>74</sup> – motions de procédure<sup>75</sup>, abus du droit d'amendement<sup>76</sup>, incidents de séance<sup>77</sup> – la contestation et les débats autour de l'application du temps législatif programmé ont souvent contribué à tendre la relation entre majorité et opposition. Destiné à lutter contre l'obstruction, ce mécanisme réduit la parole de l'opposition et empêche la discussion des articles et amendements une fois le temps épuisé<sup>78</sup>. La gestion du temps de parole devient alors un enjeu fondamental puisque cette dernière doit partager son temps de parole entre la discussion générale et la discussion des amendements<sup>79</sup>. Si les vertus de ce dispositif dans la lutte contre

---

<sup>70</sup> Selon Guizot, « *Influer sur les délibérations, c'est le premier devoir, la mission fondamentale de tout membre d'une assemblée délibérante* » (*op. cit.*, p. 317).

<sup>71</sup> Pour P. Rosanvallon, l'opposition tend plus volontiers à « *accomplir sa négativité en se confondant avec un pouvoir d'obstruction* » (*op. cit.*, p. 171).

<sup>72</sup> L'obstruction apparaît donc comme un aveu d'impuissance de l'opposition (V. Marinese, « *L'obstruction parlementaire disparaîtra... Bon débarras ?* », *Politeia*, 2009, n° 16, p. 309).

<sup>73</sup> En ce sens, J. Benetti constate une absence « *d'inflexion des rapports* » entre majorité et opposition (*in* « *Les rapports entre gouvernement, groupes de la majorité...* », *op. cit.*).

<sup>74</sup> Ces moyens ont été exposés, notamment, dans les thèses de F.-Ch. Bousquet (*Le statut de l'opposition sous la Cinquième République*, Thèse, Paris I, 15 décembre 2005, pp. 184-210) et de J. Benetti (*Droit parlementaire et fait majoritaire à l'Assemblée nationale sous la V<sup>e</sup> République*, thèse, *op. cit.*, pp. 348-379).

<sup>75</sup> Les motions de procédure ont « *pour effet d'entraîner le rejet du texte ou la suspension du débat* » (P. Avril, J. Gicquel, *Droit parlementaire*, Montchrestien, 2010, 4<sup>e</sup> éd., p. 186). Elles regroupent la motion de rejet préalable et la motion de renvoi en commission.

<sup>76</sup> L'exemple le plus célèbre demeure les 137 665 amendements déposés sur le texte relatif à la privatisation de GDF, en 2006.

<sup>77</sup> Par exemple, un rappel au règlement, au cours de la 2<sup>e</sup> séance du 28 septembre 2010, lors de l'examen de la loi sur l'immigration a été soulevé afin de pointer une différence de chauffage entre différents locaux de l'Assemblée nationale.

<sup>78</sup> Les députés conservent la possibilité de prendre la parole, à l'issue du vote du dernier article du texte pour une explication de vote personnelle de 5 minutes (article 49 al. 13 RAN). Le temps de parole de l'opposition est spécifiquement pris en compte lors de la mise en œuvre du temps législatif programmé (arts 49 et s.).

<sup>79</sup> M. Dudragne, « *Discussion générale ou défense des amendements ?* », <http://blogs.lexpress.fr/cuisines-assemblee/>, 8 septembre 2010.

l'obstruction ont pu être démontrées<sup>80</sup>, les us et coutumes parlementaires aboutissent à peu débattre des amendements et des dispositions importantes placées en fin de texte, car les députés privilégient souvent la discussion générale<sup>81</sup>. Le débat est parfois affaibli par le fait que la majorité utilise peu son temps de parole, d'une part car elle a intérêt à l'adoption rapide du texte soumis, d'autre part car le groupe majoritaire bénéficie du temps de parole du gouvernement qui n'est pas décompté du sien<sup>82</sup>. La majorité a intérêt à laisser l'opposition épuiser son temps de parole notamment lors de la discussion générale et ainsi étudier de manière expéditive et sans débat les articles et amendements<sup>83</sup>. La discussion est donc souvent dévoyée soit par les stratégies de gestion du temps, soit par sa cristallisation autour de la mise en œuvre même du procédé. Ce fut, en partie, le cas à l'occasion de la loi sur les retraites en 2010<sup>84</sup> et surtout lors des débats sur la loi consacrant le mariage pour les couples de même sexe<sup>85</sup>. Le temps programmé a été au cœur de certaines discussions par son absence en première lecture<sup>86</sup>, critiqué notamment par B. Accoyer à l'Assemblée nationale<sup>87</sup>, puis sa mise en application en seconde lecture a également suscité des discussions animées<sup>88</sup>. La première utilisation de ce mécanisme par le groupe socialiste remettait en cause les vives critiques émises par celui-ci alors qu'il était dans l'opposition<sup>89</sup>. Depuis ce changement d'attitude fondateur, la majorité a utilisé à diverses reprises le temps législatif programmé<sup>90</sup>, pour autant de débats sur l'opportunité de sa mise en œuvre.

## 2. L'affrontement autour du droit de l'opposition

---

<sup>80</sup> L. Kouomou Simo, « Le temps législatif programmé à l'Assemblée nationale », *RDP*, 2013, pp. 894-901. L'auteur démontre notamment que ce dispositif réduit le nombre d'amendements déposés dans l'unique but de gagner du temps (p. 897) et diminue le nombre d'incidents de procédure, car ces derniers sont décomptés du temps global s'ils sont sans lien avec le règlement ou le déroulement de la séance (p. 898).

<sup>81</sup> L. Kouomou Simo observe ainsi l'allongement du temps consacré à la discussion générale « sous l'effet du temps législatif programmé » (*op. cit.*, p. 899).

<sup>82</sup> Les temps de parole du gouvernement, du président de l'Assemblée nationale, des présidents de groupes et du rapporteur de la commission ne sont pas soumis à limitation.

<sup>83</sup> De tels dévoiements peuvent aussi avoir lieu en l'absence de mise en œuvre du temps législatif programmé. À l'occasion des débats sur l'adoption de la loi sur le mariage pour les couples de personnes de même sexe, l'opposition a parfois mené un monologue sans intervention de la majorité ce qui a éteint « l'altérité propre aux débats parlementaires » (J.-E. Gicquel, « La loi et la procédure parlementaire », *op. cit.*, p. 930). Le constat est encore plus flagrant lorsque le temps législatif programmé est mis en œuvre (p. 934).

<sup>84</sup> Le débat a porté longuement sur l'utilisation du temps programmé (1<sup>ère</sup> et 2<sup>e</sup> séance du 7 septembre 2010, 1<sup>ère</sup> séance du lundi 13 septembre 2010, 1<sup>ère</sup> séance du 15 septembre 2010).

<sup>85</sup> Les débats parlementaires à propos de cette loi ont été minutieusement étudiés par J.-E. Gicquel (*in* « La loi et la procédure parlementaire », *op. cit.*, pp. 927 et s.).

<sup>86</sup> Sur ce texte, il était politiquement risqué de mettre en place, pour la 1<sup>ère</sup> fois, dès la 1<sup>ère</sup> lecture, un dispositif que la majorité avait combattu lorsqu'elle était dans l'opposition.

<sup>87</sup> 3<sup>e</sup> séance du 3 février 2013.

<sup>88</sup> A l'occasion de la 1<sup>ère</sup> séance du 17 avril 2013, les députés de l'opposition ont invoqué la mise en place du « temps guillotine » ou de la « grande faucheuse des droits de l'opposition ».

<sup>89</sup> Cf. le débat houleux sur l'instauration du temps législatif programmé (3<sup>e</sup> séance du 20 janvier 2009). De plus, J.-J. Urvoas et J.-M. Ayrault s'étaient engagés sous la XIII<sup>e</sup> législature à remettre en cause ce dispositif (séance du 26 mai 2009). Le groupe socialiste a eu largement l'occasion de critiquer ce mécanisme en pratique puisque le groupe UMP y a recouru une vingtaine de fois.

<sup>90</sup> Le temps programmé a été utilisé à l'occasion des débats sur l'enseignement supérieur et à la recherche en 1<sup>ère</sup> lecture (mai 2013), sur le projet de loi relatif à la consommation (juin 2013), sur la modernisation de l'action publique territoriale et l'affirmation des métropoles (juillet 2013), ou encore sur l'accès au logement (septembre 2013).

L'institutionnalisation de l'opposition a renforcé la tension entre les deux principaux groupes de l'Assemblée nationale, l'UMP évoquant sous la XIII<sup>e</sup> législature son attachement aux droits de l'opposition en mettant en avant le fait d'avoir été à l'origine de leur introduction<sup>91</sup> et le PS rappelant son hostilité à la réforme et dénonçant les atteintes de la majorité<sup>92</sup>. Le changement de majorité et le passage des oppresseurs en opprimé et vice-versa n'a pas contribué longtemps à la sérénité des débats. Si la majorité socialiste s'est initialement parée des vertus de l'opprimé ayant compris les avantages d'un dialogue serein<sup>93</sup>, les dérives du fait majoritaire discipliné ont rapidement repris le dessus. La violation des droits des groupes d'opposition et le rappel à leur respect deviennent, depuis la révision constitutionnelle, des ressources argumentatives importantes au sein des débats. Rarement au cœur du débat législatif avant la révision constitutionnelle<sup>94</sup>, on constate une permanence depuis 2009<sup>95</sup> – essentiellement à l'Assemblée nationale – de l'invocation du « *mépris des droits de l'opposition* »<sup>96</sup>, du « *déni des droits de l'opposition* »<sup>97</sup>, d'une « *opposition bâillonnée* »<sup>98</sup>, ou de l'appel au « *respect des droits de l'opposition* »<sup>99</sup>. Ce ne sont plus les droits du Parlement qui justifient l'obstruction<sup>100</sup>, mais les droits de l'opposition. Le rappel au règlement devient le support privilégié pour l'opposition afin d'invoquer de telles atteintes à ses droits.

L'institutionnalisation de l'opposition permet aussi à la majorité de rappeler à l'opposition que la réforme donne des droits, mais implique aussi des devoirs<sup>101</sup>. Le positionnement des députés dans un groupe majoritaire ou un groupe d'opposition semble avoir accentué leur enfermement dans une fonction précise. Le clivage entre majorité et opposition paraît donc surdéterminé par la déclaration d'appartenance au profit d'un affrontement politique qui a

---

<sup>91</sup> Critiqué par l'opposition sur la garantie de ses droits, un député de la majorité a, par exemple, rappelé le choix qui avait été fait de donner 60 % du temps à l'opposition pour la mise en œuvre du temps législatif programmé (2<sup>e</sup> séance du 5 octobre 2010 à l'occasion du débat sur la loi sur l'immigration l'intégration et la nationalité).

<sup>92</sup> L'« *illusion* » des droits de l'opposition ou la « *formule creuse* » que constitue la revalorisation des droits de l'opposition ont été notamment avancées (3<sup>e</sup> séance du 21 juillet 2009 à l'occasion de la loi sur la protection pénale de la propriété littéraire et artistique sur internet). La réforme constitutionnelle a pu également être qualifiée de « *poudre aux yeux* » par le président du groupe socialiste lors d'un rappel au règlement (1<sup>ère</sup> séance du 19 janvier 2010). Quelques mois plus tard, un nouveau rappel au règlement lui a donné l'occasion de reprendre point par point les différents contournements des droits de l'opposition et de proposer des réformes (2<sup>e</sup> séance du 5 octobre 2010).

<sup>93</sup> Déclaration de politique générale du Premier ministre puis du Président de l'Assemblée nationale, séance du 3 juillet 2012. De même, à l'ouverture du débat sur la loi consacrant le mariage pour les couples de personnes de même sexe, J.-J. Urvoas a précisé que « *cette majorité a décidé de respecter pleinement les droits de l'opposition* » (3<sup>e</sup> séance du 1<sup>er</sup> février 2013).

<sup>94</sup> Si l'invocation des atteintes à l'opposition était fréquente, celle-ci ne se focalisait pas sur les droits de l'opposition.

<sup>95</sup> Une grande partie des débats sur les droits de l'opposition a eu lieu à l'occasion des échanges relatifs au projet de loi constitutionnelle de modernisation de la V<sup>e</sup> République, au projet de loi organique sur l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution et aux résolutions tendant à la modification des règlements d'assemblée.

<sup>96</sup> 1<sup>ère</sup> séance du 7 avril 2010 à l'occasion de l'étude de la loi sur le dialogue social, 1<sup>ère</sup> séance du 26 octobre 2010 à propos de la loi sur les retraites, 2<sup>e</sup> séance du 9 octobre 2013 à propos de la loi sur l'avenir et la justice du système des retraites.

<sup>97</sup> 3<sup>e</sup> séance du 21 juillet 2009 à l'occasion de la loi sur la protection pénale de la propriété littéraire et artistique sur internet.

<sup>98</sup> Séance du 28 septembre 2010 à l'occasion de l'adoption de la loi sur l'immigration, l'intégration et la nationalité.

<sup>99</sup> 3<sup>e</sup> séance du 3 janvier 2013 et 1<sup>ère</sup> séance du 6 février 2013 lors du débat sur la loi ouvrant le mariage aux couples de même sexe.

<sup>100</sup> J. Benetti, *Droit parlementaire et fait majoritaire à l'Assemblée nationale sous la V<sup>e</sup> République*, op. cit., p. 369.

<sup>101</sup> 1<sup>ère</sup> séance du 3 février 2013.

détourné l'idéal de coopération loyale entre majorité et opposition<sup>102</sup>. Cette légitimation du conflit par l'institutionnalisation de l'opposition accompagne la rupture symbolique avec le principe révolutionnaire de l'unité de la représentation que constitue la reconnaissance de groupes d'opposition au sein de la Constitution. La révision constitutionnelle de 2008 a donc été impuissante à revaloriser « *la procédure dialectique du parlement [qui] fait surgir de la thèse et de l'antithèse des intérêts politiques une synthèse* »<sup>103</sup>.

L'octroi de quelques droits à l'opposition dans le domaine de la procédure législative s'est avéré insuffisant pour remettre en cause la posture d'affrontement des deux principaux groupes<sup>104</sup>. Le droit parlementaire touche ici ses limites face à la pratique politique et parlementaire. Donner plus de droits à l'opposition risquerait de conduire à remettre en cause le fondement de la démocratie majoritaire en empêchant la majorité élue de gouverner. La solution réside plutôt dans la remise en cause de la culture d'affrontement. Ce changement de paradigme des relations entre majorité et opposition dans l'hémicycle pourrait naître du renforcement de la coopération dans l'exercice des fonctions de contrôle et d'évaluation depuis la révision constitutionnelle de 2008.

## II. – Le renforcement des caractéristiques d'une démocratie majoritaire apaisée

Impuissante à tempérer efficacement le fait majoritaire discipliné en séance publique, essentiellement en ce qui concerne la procédure législative, l'institutionnalisation de l'opposition permet toutefois la pérennisation de certains attributs d'une démocratie majoritaire apaisée. La reconnaissance constitutionnelle de l'opposition a autorisé, en dérogation au principe de proportionnalité, l'octroi d'une place privilégiée au sein des organes d'évaluation et de contrôle. Il en résulte une coresponsabilité (A) qui tend à consacrer une redéfinition des rôles entre majorité et opposition (B). Ce faisant, le régime parlementaire majoritaire se pare des habits d'une démocratie de compromis dans laquelle l'horizon des groupes d'opposition dépasse celui de l'obstruction et du désinvestissement des organes de contrôle.

### A. – La consécration d'une coresponsabilité de la majorité et de l'opposition

L'exigence de pluralisme qui tend à associer parlementaires des groupes majoritaires et d'opposition se manifeste par une meilleure représentation de cette dernière au sein des organes des assemblées et par la systématisation de binômes majorité/opposition dans les activités d'évaluation et de contrôle. La consécration de ces modalités d'organisation consensuelle dans les règlements d'assemblée apporte de l'eau au moulin du développement d'une démocratie apaisée et d'une culture du compromis. Ce faisant, d'autres groupes que la majorité peuvent influencer sur le fonctionnement du Parlement tout en les responsabilisant.

#### 1. *Opposition et majorité associées dans les organes des assemblées*

La première manifestation d'une pratique responsable et apaisée du droit parlementaire se situe dans une meilleure représentation de l'opposition dans les organes de l'Assemblée. Jusqu'à la réforme des règlements d'assemblées en 2009, il relevait du bon vouloir de la

---

<sup>102</sup> Dès la réforme, l'interrogation sur un clivage forcé ou faussé était posée par A. Vidal-Naquet (*in* « L'institutionnalisation de l'opposition... » *op. cit.*, p. 164. J. Benetti avance l'idée d'« *une alliance objective des deux blocs* » dans la logique de conflit (*in* « Les rapports entre gouvernement, groupes de la majorité... », *op. cit.*).

<sup>103</sup> H. Kelsen, *op. cit.*, p. 60.

<sup>104</sup> P. Avril, « Renforcer le Parlement : Qu'est-ce à dire ? » *Pouvoirs*, 2013, n° 146, p. 16.

majorité de laisser une place aux groupes d'opposition ou minoritaires<sup>105</sup>. Dorénavant, la répartition des responsabilités en fonction de la composition des assemblées ne relève plus du fait du prince. La réforme des règlements d'Assemblée ne crée pas forcément *ex nihilo* des espaces réservés aux groupes d'opposition et minoritaires, mais entérine souvent des conventions<sup>106</sup> plus ou moins récentes<sup>107</sup>. Certaines dispositions relèvent du strict pluralisme et tendent à répondre à l'exigence accrue de représentativité de tous les groupes parlementaires. Si elles n'accordent pas de droit spécifique, elles leur garantissent une place que l'élection des membres au scrutin majoritaire ne lui offrait pas. Ainsi, le bureau des commissions législatives doit s'efforcer de « reproduire la configuration politique de l'Assemblée et d'assurer la représentation de toutes les composantes »<sup>108</sup>. Cette formule s'est généralisée pour la plupart des organes<sup>109</sup>.

D'autres dispositions tendent à offrir un privilège au groupe d'opposition en lui confiant des responsabilités propres. Le règlement de l'Assemblée nationale permet ainsi de pérenniser l'attribution à l'opposition de la présidence de la commission des finances<sup>110</sup>, pratique initiée en 2007 par N. Sarkozy<sup>111</sup>. La fonction de président ou de rapporteur d'une commission d'enquête<sup>112</sup> ou d'une commission d'information<sup>113</sup> est attribuée à un député de l'opposition. En pratique, ces dispositions n'ont posé aucune difficulté, confirmant ainsi la volonté de collaborer au bon fonctionnement de l'Assemblée. Quant au Sénat, il s'appuie essentiellement sur le principe proportionnel pour répartir les postes en son sein. Seul un droit spécial est accordé à l'opposition pour les fonctions de président ou de rapporteur d'une commission d'enquête ou d'une mission d'information<sup>114</sup>.

## 2. Opposition et majorité associées dans le contrôle du gouvernement

---

<sup>105</sup> Pour que l'opposition soit représentée, il fallait que la majorité renonce à une application rigoureuse de la règle majoritaire (J. Benetti, *Droit parlementaire et fait majoritaire à l'Assemblée nationale sous la V<sup>e</sup> République*, *op. cit.*, p. 269)

<sup>106</sup> Les règles de répartition à la proportionnelle ou de de promotion de l'opposition à un poste de président d'une commission s'apparentent à des « conventions créatrices », c'est-à-dire des règles nouvelles établies par le mécanisme conventionnel (P. Avril, J. Gicquel, *Droit parlementaire*, Montchrestien, 2010, 4<sup>e</sup> éd., pp. 26-27.

<sup>107</sup> Par exemple, à l'Assemblée nationale, le principe de représentation proportionnelle des groupes était déjà appliqué par le RAN dans certains cas : composition de la commission spéciale chargée de vérifier et d'apurer les comptes, composition des commissions spéciales et permanentes, composition des commissions d'enquête.

<sup>108</sup> Art. 39 al. 2 RAN. Le bureau des commissions législatives est composé dorénavant de quatre vice-présidents et de quatre secrétaires.

<sup>109</sup> C'est le cas de la composition de la commission spéciale chargée de vérifier et d'apurer les comptes de l'Assemblée nationale (Art. 16 al. 2 RAN), de la composition du bureau des commissions d'enquête (Art. 143 al. 1 RAN), des missions d'information composées de plus de deux membres (Art. 145 al. 3 RAN) ou encore celle du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (CEC) (Art. 146-2 al. 9 RAN).

<sup>110</sup> Art. 39 al. 3 RAN. Cette ouverture imposée, spécifique à la commission des finances, n'exclut pas l'attribution d'une autre présidence de commission à l'opposition par la pratique.

<sup>111</sup> Des précédents ont existé à la fin des années 1990 à l'Assemblée nationale et plus régulièrement au Sénat. Dans la même logique, la présidence de la commission spéciale chargée de vérifier et d'apurer les comptes (art. 16 al. 2 RAN) et l'une des quatre vice-présidences du CEC sont confiés à un député d'un groupe d'opposition (art. 146-2 al. 10 RAN).

<sup>112</sup> Art. 143 al. 2. L'alinéa suivant précise que pour les commissions d'enquête issues du droit de tirage, la fonction de président ou de rapporteur « revient de droit à un membre du groupe qui en est à l'origine ».

<sup>113</sup> Art. 145 al. 4 RAN. Cette disposition concerne le cas des missions d'information créée par la Conférence des présidents.

<sup>114</sup> Art. 6 bis al. 4 RS.

La seconde manifestation de l'émergence d'une démocratie parlementaire apaisée se situe dans la généralisation et l'institutionnalisation de binômes majorité/opposition<sup>115</sup> dans les activités de contrôle et d'évaluation. Cette collaboration impose la prise en compte des vues de plusieurs groupes parlementaires dans une volonté de dépasser les clivages partisans en privilégiant la recherche d'un consensus<sup>116</sup>. L'« irrigation du souci de parité »<sup>117</sup> par la résolution n° 292 du 27 mai 2009 a renforcé une répartition qui avait fait ses preuves lors du fonctionnement de divers organes. Certaines commissions d'enquête avaient ainsi fait l'expérience de binômes dès le début des années 1990<sup>118</sup>. Par ailleurs, la Mission d'évaluation et de contrôle (MEC), créée en février 1999 au sein de la commission des finances de l'Assemblée nationale, a constitué un modèle de fonctionnement paritaire entre majorité et opposition,<sup>119</sup> car elle est coprésidée par un binôme majorité/opposition. Cette association dans de nombreuses activités parlementaires « a trouvé de larges échos à l'Assemblée nationale, en particulier depuis le début de la XIII<sup>e</sup> législature »<sup>120</sup> puisque le principe du binôme paritaire a été adopté pour la constitution des missions d'information dès 2007. Dorénavant, les fonctions de rapporteur et de président d'une commission d'enquête<sup>121</sup> et d'une mission d'information<sup>122</sup> sont expressément partagées entre majorité et opposition<sup>123</sup>. Il en va de même pour le suivi de l'application des lois. Enfin, le suivi de l'application des lois<sup>124</sup> ainsi que le CEC disposent d'un binôme de rapporteurs dont l'un est issu de l'opposition<sup>125</sup>. En effet, elle a permis de mener conjointement l'évaluation de politiques majeures<sup>126</sup> sur proposition notamment des groupes d'opposition<sup>127</sup>. Le rapport sur le bilan d'activité du CEC loue le « gage de distanciation et d'objectivité dans l'appréhension des sujets »<sup>128</sup> que confère la présence de deux rapporteurs de groupes opposés.

Malgré quelques manifestations résurgentes du fait majoritaire discipliné<sup>129</sup>, les fonctions parlementaires de contrôle et d'évaluation témoignent du renforcement, par la révision

---

<sup>115</sup> Il peut aussi arriver que des binômes majorité/minorité ou opposition/minorité se forment.

<sup>116</sup> J. Benetti parle, à propos de la création des MEC et MECSS, de « tentative de création d'une culture commune d'évaluation de la dépense publique » (in *Droit parlementaire et fait majoritaire à l'Assemblée nationale sous la V<sup>e</sup> République*, op. cit., p. 340).

<sup>117</sup> G. Bergougous, « Les binômes majorité-opposition », *Pouvoirs*, 2013, n° 146, p. 48.

<sup>118</sup> La résolution n° 106 du 26 mars 2003 a renforcé la position de l'opposition en ouvrant la possibilité de confier la fonction de président ou de rapporteur d'une commission d'enquête à un membre du groupe auteur de la proposition de résolution à l'origine de la création de cette commission.

<sup>119</sup> Le modèle a été étendu au contrôle des finances sociales, avec la mise en place d'une MECSS, au sein de la commission des affaires sociales.

<sup>120</sup> J.-L. Warsmann, n° 892, 15 mai 2008, Rapport n° 820 fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la république sur le projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la V<sup>e</sup> République, p. 407.

<sup>121</sup> Art. 143-2 RAN.

<sup>122</sup> Art. 145 al. 3 et 145 al. 4 RAN.

<sup>123</sup> Il en va de même au Sénat (art. 6 bis al. 4 RS).

<sup>124</sup> Art. 145-7 RAN.

<sup>125</sup> Art. 146-3 al. 3 RAN.

<sup>126</sup> Par exemple : Rapport d'information n° 4019, Une évaluation de la RGPP : méthode, contenus, impacts financiers, 1<sup>er</sup> décembre 2011 ; Rapport d'information n° 2853, Quartiers défavorisés ou ghettos inavoués : La République impuissante, 21 octobre 2011 ; Rapport d'information n° 764, Évaluation des politiques publiques de lutte contre le tabagisme, 28 février 2013.

<sup>127</sup> Chaque groupe parlementaire peut obtenir de droit la réalisation d'une évaluation pour chaque session ordinaire (art. 146-3 al. 2 RAN).

<sup>128</sup> B. Accoyer, Rapport d'information n° 4485 au nom du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur le bilan d'activité du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques, 30 mars 2012, p. 6.

<sup>129</sup> Le clivage politique a parfois refait surface. Par exemple, l'opposition a refusé de présider la mission d'information sur l'écotaxe proposée par le groupe majoritaire (« Écotaxe : l'UMP refuse de présider la mission parlementaire », *Le Monde*, 4 décembre 2013, [www.lemonde.fr](http://www.lemonde.fr)).

constitutionnelle de 2008, de la capacité des groupes majoritaires et d'opposition à s'associer pour dépasser l'affrontement partisan. Par l'intermédiaire de ces fonctions, les groupes d'opposition acquièrent une capacité d'influence et d'action positive qu'elles n'ont pas lors de l'exercice de la fonction législative, cantonnés alors dans un rôle strict d'empêchement.

## B. – La confirmation d'une redéfinition des rôles entre majorité et opposition

L'institutionnalisation de l'opposition produit une redéfinition des rôles entre majorité et opposition qui se dessinait déjà en pratique. En accordant des prérogatives à l'opposition essentiellement dans les domaines du contrôle et de l'évaluation, la révision de 2008 et la modification des règlements d'étude favorisent l'investissement de ces fonctions par l'opposition au détriment de l'élaboration de la loi laissée à la majorité. Cette forme de contrôle direct de la majorité est en voie d'être complétée, de manière indirecte, par le contrôle par le Conseil constitutionnel de la violation des droits de l'opposition.

### 1. *Du clivage majorité/opposition à la distinction fonction législative/fonction de contrôle*

Si le fait majoritaire discipliné conduit à marginaliser les groupes d'opposition dans la conduite de la fonction législative, leur institutionnalisation a renforcé leur pouvoir d'évaluation et de contrôle<sup>130</sup>. Reléguée dans un rôle d'obstruction dans l'adoption des lois, l'opposition retrouve de l'influence grâce au contrôle de la majorité. La confusion des pouvoirs exécutif et législatif entre les mains d'une majorité disciplinée et le cantonnement de l'action de l'opposition dans la fonction de contrôle ont conduit à envisager la substitution d'une séparation des pouvoirs exécutifs et législatifs par la distinction entre majorité et opposition<sup>131</sup>. Malgré les tentatives de faire entendre sa voix par le recours – parfois abusif – aux outils de la procédure parlementaire, son rôle dans une démocratie majoritaire demeure essentiellement le contrôle de la majorité gouvernementale et l'évaluation des politiques publiques. Même si l'opposition a échoué à devenir un pouvoir actif en termes de législation, elle n'est pas impuissante au sein du Parlement et ne doit pas attendre une éventuelle alternance pour exercer du pouvoir. Paradoxalement, en généralisant la collaboration entre les groupes majoritaires et d'opposition dans les tâches d'évaluation et de contrôle, la résolution n° 192 du 27 mai 2009 renforce ce nouvel équilibre des pouvoirs. En effet, à la suite de l'extension de ces deux fonctions associant les groupes parlementaires, l'opposition développe, par l'intermédiaire des rapports notamment, un pouvoir d'influence sur l'élaboration des normes. Bien que ce soit indirectement, l'accroissement de la place de l'opposition au sein des organes d'évaluation et de contrôle contribue à revaloriser ces fonctions.

La portée de la nouvelle mission d'évaluation est en apparence limitée. Les rapports du CEC ne peuvent entraîner que des débats, sans sanction ni vote. Comme pour les commissions d'enquête, la prise en compte des propositions est laissée à la discrétion du gouvernement. Le Conseil constitutionnel a atténué la portée des rapports du CEC en les cantonnant à un simple rôle d'information et en déclarant contraire à la Constitution un débat

---

<sup>130</sup> La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a ajouté l'évaluation aux fonctions parlementaires à l'article 24 de la Constitution.

<sup>131</sup> « *La confrontation traditionnelle entre pouvoir exécutif et pouvoir législatif s'efface de plus en plus, désormais devant celle entre majorité et opposition* » (L. Favoreu, P. Gaïa, R. Ghevontian et al., *Droit constitutionnel*, Dalloz, 2012, 14<sup>e</sup> éd., p. 400. Dans le même sens, P. Jan estime qu'« *aujourd'hui, le véritable moteur du gouvernement modéré repose sur le couple gouvernant-opposant et non plus sur le seul couple exécutant-délibérant* » (in « *Les séparations du pouvoir* », op. cit., p. 258).



contradictoire sur le rapport du CEC<sup>132</sup>. Ainsi, la conception de la responsabilité du gouvernement demeure limitée aux mécanismes qui tendent à le renverser<sup>133</sup>. Néanmoins, par l'intermédiaire des rapports co-rédigés, l'influence des groupes d'opposition est significative. En effet, les députés ont la possibilité de demander à la Conférence des présidents de faire inscrire à l'ordre du jour de la semaine mensuelle réservée au contrôle l'organisation de débats ou de questions portant sur les conclusions de la commission<sup>134</sup>. De surcroît, le gouvernement doit répondre dans un délai de trois mois aux conclusions du rapport<sup>135</sup> et un rapport de suivi est élaboré afin de mesurer la prise en compte des conclusions par le gouvernement<sup>136</sup>. L'opposition peut donc influencer l'élaboration de normes en portant un jugement sur l'efficacité des politiques publiques et en élaborant des propositions d'évolution législative<sup>137</sup>. Certaines propositions des rapports peuvent être reprises soit par amendement du gouvernement, soit par amendement conjoint des rapporteurs<sup>138</sup>. Elles peuvent conduire à la présentation d'une résolution et constituent une ressource précieuse pour les commissions permanentes.

Bien qu'elles n'aboutissent pas à l'engagement de la responsabilité du gouvernement, les fonctions d'évaluation et de contrôle permettent un « *examen critique des politiques publiques* » mené en collaboration par la majorité et l'opposition<sup>139</sup>. Plus que la remise en cause du clivage exécutif/législatif au profit de majorité/opposition<sup>140</sup>, la réforme tend donc à opposer la fonction législative à celle d'évaluation et de contrôle. Ces dernières, si elles échoient principalement à l'opposition, ne lui sont pas exclusivement réservées puisqu'elles sont exercées en association avec la majorité. De cette manière, les missions d'évaluation et de contrôle dépassent les relations classiques d'affrontement entre majorité et opposition. Pour cette raison, J.-F. Amédéo estime que « *l'évaluation peut raviver la séparation classique entre le législatif et l'exécutif* »<sup>141</sup>. Ne pouvant passer par l'empêchement de la majorité élue dans la fonction législative, l'équilibre peut être réalisé par les deux autres missions du Parlement. Les groupes d'opposition ont donc intérêt, à côté d'une présence active en séance publique servant à montrer les désaccords et oppositions idéologiques, à investir les champs moins porteurs électoralement, mais qui apportent une réelle marge de manœuvre face au fait majoritaire discipliné. Le rééquilibrage ne se situe donc pas dans la procédure législative où l'ombre tutélaire du président de la République plane sur les députés de la majorité, mais dans les possibilités de contrôle et d'évaluation. En donnant une place officielle à l'opposition au sein de ces fonctions, le Règlement de l'Assemblée nationale lui offre l'opportunité de s'en

---

<sup>132</sup> Cons. const., 25 juin 2009, n° 2009-581 DC, *Résolution tendant à modifier le règlement de l'Assemblée nationale*.

<sup>133</sup> J.-F. Amédéo évoque une « *mutilation de la notion de responsabilité politique* » (in « L'évaluation des politiques publiques : structure et portée constitutionnelle d'une nouvelle fonction parlementaire », *RDP*, 2013, p. 1162).

<sup>134</sup> Art. 146-7 RAN pour les rapports du CEC et art. 145 al. 6 pour les rapports des missions d'information. Un débat sans vote peut également avoir lieu à la suite de la publication du rapport (art. 144-2 al. 2 RAN).

<sup>135</sup> Art. 146-3 al. 7 RAN.

<sup>136</sup> Art. 146-3 al. 8 RAN. Il en va de même pour l'ensemble des missions d'information (art. 145-8 RAN).

<sup>137</sup> J.-F. Amédéo, *op. cit.*, p. 1138. Le rapport sur le bilan du CEC montre cette influence (Rapport d'information n° 4485..., *op. cit.*, pp. 25-27).

<sup>138</sup> Le rapport sur le bilan du CEC donne l'exemple d'amendements relatifs à certaines autorités administratives indépendantes (AAI), devenus les articles 72 et 106 de la loi de finances initiale pour 2012, ou encore d'amendements relatifs au fonctionnement du Défenseur des droits, instaurant l'irrévocabilité des mandats de ses adjoints, la présence dans les collèges de personnalités désignées par les présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat.

<sup>139</sup> P. Avril, « Le contrôle. Exemple du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques », *Jus Politicum*, n° 6, 2011, [www.juspoliticum.com/Le-controle-Exemple-du-Comite-d.html](http://www.juspoliticum.com/Le-controle-Exemple-du-Comite-d.html).

<sup>140</sup> A. Vidal-Naquet, « L'institutionnalisation de l'opposition... », *op. cit.*, p. 155.

<sup>141</sup> J.-F. Amédéo, *op. cit.*, pp. 1167-1168.

saisir pleinement pour peser sur la fonction législative et faire preuve de sa capacité à apparaître comme une puissance d’alternance.

## 2. De la politisation à la juridictionnalisation de l’opposition ?

La redéfinition des rôles au sein du Parlement passe également par une mobilisation du Conseil constitutionnel par l’opposition pour protéger ses droits lors de la procédure législative. Si le fait majoritaire discipliné conduit à laisser une place réduite aux groupes d’opposition dans l’adoption de la loi, il ne doit pas menacer les droits de l’opposition. Ceux-ci offrent donc de nouveaux moyens d’inconstitutionnalité, dont se sont saisis les parlementaires, et une potentielle garantie de préservation d’un équilibre des pouvoirs au sein des assemblées. La consécration des droits de l’opposition est source de renforcement du rôle du Conseil constitutionnel dans le contrôle de la procédure législative, transformant ainsi ce dernier en garant des droits de l’opposition. À terme, un tel développement contentieux fait naître l’espoir d’un apaisement entre majorité et opposition au cours des débats et des votes. Pour le moment, la protection des droits de l’opposition est rarement invoquée en tant que telle. L’obstacle à une jurisprudence plus développée sur la protection des droits de l’opposition se situe dans le statut particulier des règlements d’assemblée. Ces derniers ne sont pas, en eux-mêmes des normes de contrôle de la constitutionnalité des lois<sup>142</sup>. Seules les dispositions mettant en œuvre une règle ou un principe constitutionnel peuvent constituer un texte de référence du contrôle de la procédure<sup>143</sup>. Or, l’article 51-1 de la Constitution demeure très imprécis puisqu’il renvoie à l’ordre parlementaire le soin de garantir des droits à l’opposition. L’invocation de la violation de ce seul article a alors peu de chances d’aboutir. Celui-ci a été invoqué à l’occasion du contrôle de la loi ouvrant le mariage aux couples de personnes de même sexe<sup>144</sup>. Le Conseil constitutionnel, saisi du refus d’accorder un allongement exceptionnel de la durée d’examen, dans le cadre du temps législatif programmé, a rejeté le moyen d’inconstitutionnalité fondé sur cet article. En revanche, l’exigence constitutionnelle de clarté et de sincérité du débat parlementaire a fondé une inconstitutionnalité dans le domaine de la protection des droits de l’opposition à l’occasion de la décision n° 2009-581 DC<sup>145</sup>. En l’espèce, le Conseil constitutionnel a estimé que la clôture automatique de la discussion, lorsque quatre orateurs sont intervenus, dont deux au moins appartiennent à des groupes d’opposition ou minoritaires, était de nature à interdire aux membres d’un groupe d’opposition d’intervenir dans la discussion d’un article. Enfin, l’exigence de clarté et de sincérité des débats parlementaires a été utilisée directement pour la protection des droits de l’opposition à l’occasion du contrôle de la loi de finances pour 2013<sup>146</sup>. En l’espèce, l’adoption d’une question préalable lors de l’examen en nouvelle lecture du projet de loi ne constitue ni une entrave au bon déroulement du débat démocratique, ni une atteinte à l’exigence de clarté et de sincérité du débat.

Détachée de la protection directe et explicite des droits de l’opposition, cette exigence constitutionnelle est souvent soulevée par les groupes d’opposition pour contester l’utilisation du vote bloqué ou du temps législatif programmé. Si le Conseil constitutionnel n’a jamais

---

<sup>142</sup> Cons. const., 27 juillet 1978, n° 78-97 DC, *Réforme de la procédure pénale sur la police judiciaire et le jury d’assises*. Le Conseil constitutionnel a précisé qu’une méconnaissance d’une disposition d’un règlement d’assemblée « ne saurait avoir, pour effet, à elle seule, de rendre la procédure législative contraire à la Constitution » (Cons. const., 18 février 2010, n° 2010-602 DC, *Loi ratifiant l’ordonnance n° 2009-935 du 29 juillet 2009 portant répartition des sièges et délimitation des circonscriptions pour l’élection des députés*).

<sup>143</sup> D. Rousseau, *Contentieux constitutionnel*, LGDJ, 2013, 10<sup>e</sup> éd., p. 109.

<sup>144</sup> Cons. const., 17 mai 2013, n° 2013-669 DC, *Loi ouvrant le mariage aux couples de personnes de même sexe*.

<sup>145</sup> Cons. const., 25 juin 2009, n° 2009-581 DC, *Résolution tendant à modifier le règlement de l’Assemblée nationale*.

<sup>146</sup> Cons. const., 29 décembre 2012, n° 2012-602 DC, *Loi de finances pour 2013*.

remis en cause le recours au vote bloqué sur ce fondement, cet outil pourrait servir<sup>147</sup> à terme à lutter contre l'utilisation dévoyée du vote bloqué. Il en résulte que la meilleure protection des droits de l'opposition réside dans cette exigence constitutionnelle<sup>148</sup>. Son objectif est de « *permettre un débat authentique, une véritable discussion avec une liberté dans l'échange d'opinions* »<sup>149</sup> et partant de garantir l'« *authenticité du débat démocratique* »<sup>150</sup>. Cette « *norme malléable* »<sup>151</sup> participe également de la responsabilisation de l'opposition dans le recours à l'obstruction en encadrant le droit d'amendement. Ainsi, selon B. Bertrand, elle participe de la procéduralisation de la discussion chère à J. Habermas<sup>152</sup> en améliorant la qualité du débat afin qu'il corresponde à une création du droit par le peuple et pour le peuple. En effet, une loi votée par le Parlement ne peut apparaître comme l'expression de la volonté générale si l'opposition est privée de participation aux débats<sup>153</sup>. La garantie des droits de l'opposition renforce ainsi la fonction de régulation du jeu démocratique du Conseil constitutionnel consistant à rejeter les dérives de la majorité<sup>154</sup>.

L'institutionnalisation de l'opposition et l'octroi de droits spécifiques ne relèvent pas de la simple cosmétique pluraliste, mais détiennent une réelle portée. Elle démontre à la fois la prégnance du fait majoritaire discipliné et son indépassabilité dans un régime dans lequel le président est élu au suffrage universel direct<sup>155</sup>. Néanmoins, loin des projecteurs de la séance publique, la révision constitutionnelle de 2008 et les modifications des règlements d'assemblée qui ont suivi confirment et accentuent l'émergence d'espaces de collaboration constructive entre les groupes majoritaires et les groupes d'opposition.

Une grande ambition, « *la revalorisation du Parlement* », dans le cadre étriqué d'une démocratie majoritaire dont le président est élu au suffrage universel direct ne pouvait aboutir sur ce que P. Rosanvallon nomme une « *démocratie post-majoritaire* »<sup>156</sup>. Il s'agit d'un régime dans lequel l'opposition exerce à la fois une « *souveraineté critique* » en apportant une voix discordante dans les assemblées et une « *souveraineté positive* » en étant associée activement aux fonctions parlementaires. L'institutionnalisation de l'opposition permet toutefois qu'il n'y ait entre la V<sup>e</sup> République et ce modèle théorique plus qu'une différence de degré et non de nature. Le déséquilibre persistant lié au fait majoritaire discipliné montre l'impuissance du droit à circonscrire et appréhender le phénomène politique. Le régime parlementaire demeure « *trop étroitement lié au comportement des hommes qui l'animent pour pouvoir s'inscrire tout entier dans une formule exclusivement juridique* »<sup>157</sup>.

---

<sup>147</sup> Sur ce sujet, cf. B. Bertrand, « L'exigence de clarté et de sincérité du débat parlementaire. Étude sur un concept régulateur de la procédure législative sous la V<sup>e</sup> République », *RDP*, 2011, pp. 459-460.

<sup>148</sup> Pour J. Gicquel, ces exigences constitutionnelles donnent le sentiment d'avoir été dégagées dans un but de protection des droits de l'opposition (J. Gicquel, « La reparlementarisation : une perspective d'évolution », *Pouvoirs*, 2008, n° 126, p. 50).

<sup>149</sup> B. Bertrand, *op. cit.*, p. 434.

<sup>150</sup> *Ibid.* p. 448. L'auteure explique que l'exigence constitutionnelle permet une expression du Parlement conforme à la volonté générale exprimée par les représentants.

<sup>151</sup> A. Vidal-Naquet, « Le renouveau de l'opposition », *op. cit.*, p. 146.

<sup>152</sup> B. Bertrand, *op. cit.*, p. 451.

<sup>153</sup> S. de Cacqueray, Note sous CC, n° 2009-581 DC du 25 juin 2009, *Résolution modifiant le règlement de l'Assemblée nationale*, *RFDC*, 2009, p. 793.

<sup>154</sup> D. Rousseau, *op. cit.*, pp. 49-50.

<sup>155</sup> Y. Lécuyer écrit, à cet égard que « *si l'on considère que la fonction présidentielle est le premier obstacle à l'amélioration de la position de l'opposition, on atteint rapidement les limites de la révision constitutionnelle* » (*op. cit.*, p. 378).

<sup>156</sup> P. Rosanvallon, *op. cit.*, p. 162.

<sup>157</sup> G. Burdeau, « L'évolution de la notion d'opposition », *Revue internationale d'histoire politique et constitutionnelle*, 1954, p. 119. Dans le même sens, J.-F. Amédéo évoque, à propos du droit parlementaire, un droit d'habilitation qui dépend de la volonté des acteurs d'utiliser leurs prérogatives (*op. cit.*, p. 1178).

Denis Jouve  
Docteur en droit public – Université de Grenoble  
Membre du Centre de Recherches Juridiques