

**LA DÉFINITION JURIDIQUE DE L'OPPOSITION
PARLEMENTAIRE EN FRANCE ET AU ROYAUME-UNI**

Basile RIDARD¹

Le parlementarisme est lié par essence à l'idée de démocratie et dans ce cadre, le principe majoritaire implique un échange mutuel entre majorité et minorité dans une démarche de compromis. Le professeur Hans Kelsen affirme ainsi que « par définition même, la majorité suppose l'existence d'une minorité ; et par suite, le droit de la majorité suppose le droit d'une minorité à l'existence »². Le concept de minorité, inhérent au concept de majorité, se manifeste au Parlement³ à travers les groupes d'opposition parlementaire. Pourtant, sa reconnaissance constitutionnelle ne va pas de soi. Au Royaume-Uni, elle est le résultat d'une évolution juridique pluriséculaire. En France, la notion d'opposition parlementaire, pourtant très fortement liée à la théorie de la démocratie⁴, n'a été intégrée à la norme fondamentale qu'à l'occasion de la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008⁵. Cette évolution offre ainsi un « véritable ancrage constitutionnel »⁶ à l'opposition, à travers une disposition « pleine de potentialité et de promesses »⁷, le nouvel article 51-1 de la Constitution.

Depuis cette réforme, l'opposition parlementaire française a déjà fait l'objet d'importantes contributions doctrinales, le plus souvent consacrées à l'analyse des nouveaux « droits spécifiques », qui lui sont désormais garantis par la Constitution⁸ et précisés par les

¹ Doctorant contractuel avec mission d'enseignement à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne – Centre de Recherche en Droit Constitutionnel. **Version provisoire.**

² « Die Majorität setzt ihrem Begriff nach die Existenz einer Minorität und es setzt somit das Recht der Majorität die Existenzberechtigung einer Minorität voraus ». Hans KELSEN, *Vom Wesen und Wert der Demokratie*, Tübingen, Mohr-Siebeck, 2^e Ed., 1929, p. 52. Citation française issue de la traduction de Charles EISENMANN: *La démocratie. Sa nature – Sa valeur*, Dalloz, Rééd. 2004, p. 63.

³ L'acception retenue désigne « un organe collégial, désigné de manière principalement démocratique, à caractère représentatif, associé à la production de normes générales et abstraites (lois formelles) et habilité à contrôler certains autres organes ». Otto PFERSMANN, « Les Parlements contemporains », in : Louis Favoreu *et alii*, *Droit Constitutionnel*, Paris, Dalloz, 12^e Ed., 2009, p. 705.

⁴ Pascal JAN, « Les oppositions », *Pouvoirs*, n°108, 2004, p. 29.

⁵ Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^e République.

⁶ Ariane VIDAL-NAQUET, « L'institutionnalisation de l'opposition. Quel statut pour quelle opposition ? », *RFDC*, 2009, p. 154.

⁷ Pascal JAN, « A qui profite la réforme ? », in : Centre de recherches constitutionnelles de l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, *Le nouveau Règlement de l'Assemblée nationale - Journée d'études à l'Assemblée nationale*, Paris, 2010, p. 103.

⁸ Désormais, le nouvel article 51-1 de la Constitution précise : « Le règlement de chaque assemblée détermine les droits des groupes parlementaires constitués en son sein. Il reconnaît des droits spécifiques aux groupes d'opposition de l'assemblée intéressée ainsi qu'aux groupes minoritaires. »

règlements de l'Assemblée nationale et du Sénat⁹. Ces « prérogatives nouvelles » de l'opposition consacrent ainsi son « institutionnalisation »¹⁰ et permettent sa reconnaissance à travers un certain « statut », inscrit dans une « charte des droits »¹¹ qui entretient malgré tout une certaine ambiguïté quant à sa nature juridique¹². L'usage de cette diversité de termes peut étonner et révèle les difficultés des constituants de 2008 à déterminer clairement la notion d'opposition parlementaire. Encore inachevé¹³, dénué de toute concrétisation normative claire, le « statut de l'opposition »¹⁴ reste pour l'instant une simple expression de langage, et n'est en fait rien d'autre, d'un point de vue juridique, qu'un *corpus* normatif, ensemble de compétences attribuées à un organe parlementaire ayant une fonction d'opposition. Dans ce cadre, l'identification de l'opposition est une étape essentielle, puisque « pour accorder des droits spécifiques à l'opposition en tant que telle, il [convient] de la définir »¹⁵. La « protection de la minorité » au Parlement, idée chère à Kelsen, ne peut se voir juridiquement garantie que si la notion d'opposition parlementaire est intégrée dans la norme suprême.

L'analyse juridique du concept d'opposition parlementaire est un préalable nécessaire à l'étude des droits qui lui sont réservés. Si l'origine de l'opposition, « notion clé de la vie politique », ne fait pas de doute, cette fonction se trouve néanmoins progressivement « saisie par le droit »¹⁶. De prime abord, la notion d'opposition parlementaire ne semble pas forcément poser problème. Néanmoins, une étude plus attentive révèle un certain nombre de « difficultés pour une approche juridique et théorique »¹⁷, qui doivent être identifiées afin de mieux les surmonter ensuite.

Au Parlement, l'élu qui souhaite faire partie de l'opposition doit tout simplement être membre d'un groupe déclaré ou identifié comme tel. En revanche, rien ne l'empêche de rallier l'avis du groupe majoritaire à l'occasion de l'examen de certains textes législatifs et de se placer ainsi ponctuellement dans une situation d'opposition politique à son propre groupe. L'élu parlementaire n'a pas d'instruction précise à recevoir de ses électeurs, son mandat législatif ne revêtant nullement un caractère impératif¹⁸. Cette liberté de s'affranchir des vœux

⁹ La résolution du 27 mai 2009 permet de préciser ces « droits spécifiques » de l'opposition dans une dizaine d'articles du Règlement de l'Assemblée nationale (Décision n°2009-581 DC du 25 juin 2009, *Résolution tendant à modifier le règlement de l'Assemblée nationale*, JORF, 28 juin 2009, p. 10867).

¹⁰ Cette « institutionnalisation » peut être comprise au sens large comme « la reconnaissance par l'opposition de la légitimité des institutions et de la règle du jeu électoral », et dans un sens strict comme « l'établissement par étapes d'un statut de l'opposition ». Dominique CHAGNOLLAUD et Jean-Louis QUERMONNE, *Le pouvoir législatif et système des partis*, t. 3, Paris, Flammarion, 2000, pp. 174-175.

¹¹ Proposition n° 61 du Comité Balladur, *Une V^{ème} République plus démocratique*, 18 juillet 2007, p. 66. L'idée de la création d'une « charte des droits de l'opposition » a ensuite été reprise à l'occasion des discussions parlementaires sur le projet de réforme, sans néanmoins connaître de concrétisation normative par la suite.

¹² Bélich NABLI, « L'opposition parlementaire : un contre-pouvoir politique saisi par le droit », *Pouvoirs*, n° 133, 2010, p. 136.

¹³ Pierre AVRIL, « Le statut de l'opposition : un feuilleton inachevé », *LPA*, n° 254, 2008, p. 9.

¹⁴ Evoqué à l'origine par le Président de la République à l'occasion de son discours de lancement de la réforme des institutions, Epinal, 12 juillet 2007 : « Je souhaite doter l'opposition d'un statut, pour que l'opposition puisse mieux jouer son rôle dans une démocratie apaisée. [...] Il faut envisager naturellement cette reconnaissance du rôle de l'opposition dans la perspective d'une revalorisation indispensable du rôle du Parlement ».

¹⁵ Jean-Luc WARSMANN, Rapport n° 3113, Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur les propositions de résolution de M. Jean-Louis Debré, Paris, Assemblée nationale, 31 mai 2006, p. 22.

¹⁶ Bélich NABLI, « L'opposition parlementaire : un contre-pouvoir politique saisi par le droit », *op. cit.*, pp. 127-129.

¹⁷ Armel LE DIVELLEC, *Le gouvernement parlementaire en Allemagne, contribution à une théorie générale*, Paris, LGDJ, 2004, p. 408.

¹⁸ « Diesem Zwecke dient die Fiktion der Repräsentation, der Gedanke, daß das Parlament nur Stellvertreter des Volkes sei, daß das Volk seinen Willen nur im Parlament, nur durch das Parlament äußern könne, obgleich das

de son électorat assure au parlementaire une indépendance essentielle et constitue un « trait caractéristique du parlementarisme moderne »¹⁹. L'interdiction du mandat impératif²⁰ et sa résultante, l'indépendance du parlementaire, démontrent chacun l'importance de discerner clairement l'opposition parlementaire telle que définie normativement et l'opposition telle que perçue politiquement. En fonction des situations, il peut se trouver qu'un élu membre de l'opposition ne soit pas forcément disposé à apporter un soutien systématique à toutes les propositions et positions politiques défendues par le groupe auquel il est pourtant juridiquement rattaché.

S'intéresser à la question de l'opposition parlementaire conduit inévitablement à aborder un organe de travail essentiel du Parlement, le groupe parlementaire. L'opposition ne peut effectivement être exercée qu'à travers cette structure juridique indispensable et pourtant assez peu étudiée²¹. Le travail de définition de l'opposition passe donc par un examen préalable de la notion de groupe parlementaire. Il apparaît tout à fait intéressant d'aborder ces deux concepts juridiques de manière conjointe, d'autant plus qu'ils ont généralement été envisagés de manière distincte dans des contributions doctrinales s'intéressant le plus souvent soit au groupe²², soit à l'opposition parlementaire²³.

Tenter de décrypter cet objet, déjà décrit comme une « réalité insaisissable, quelque part entre droit et politique »²⁴, permet de revenir sur la nature même du droit parlementaire. Si cette matière est parfois considérée à la croisée des chemins entre deux disciplines²⁵, elle peut également être envisagée en partant d'un point de vue strictement juridique. A travers cette étude, il s'agit donc de s'attacher prioritairement à l'examen des dispositions normatives concernant l'opposition parlementaire pour montrer, s'il en était encore besoin, que l'opposition n'est pas seulement une question d'ordre politique. Pourtant, force est de reconnaître que la question de l'opposition a largement été abandonnée au domaine de la science politique et s'est trouvée reléguée « aux confins du droit constitutionnel »²⁶ par la doctrine juridique française²⁷. Pour sa part, le thème de la majorité parlementaire a été

parlamentarische Prinzip in allen Verfassungen ausnahmslos mit der Bestimmung verbunden ist, daß die Abgeordneten von ihren Wählern keine bindenden Instruktionen anzunehmen haben, daß somit das Parlament in seiner Funktion vom Volke rechtlichunabhängig sei ». Hans KELSEN, *Das Problem des Parlamentarismus*, Vienne, Leipzig, Wilhelm Braumüller, 1925, p. 8.

¹⁹ Hans KELSEN, *Théorie générale du droit et de l'État*, Paris, LGDJ, 1997, p. 339.

²⁰ Le principe d'interdiction du mandat impératif est inscrit au cœur de la Constitution française : « Tout mandat impératif est nul » (article 27 alinéa 1^{er}).

²¹ Jean-Pierre CAMBY et Pierre SERVENT, *Le travail parlementaire sous la cinquième République*, Paris, Montchrestien, 5^e Ed., 2011, p. 34.

²² Ludovic FONDRAZ, *Les groupes parlementaires au Sénat sous la V^{ème} République*, Thèse, Université Paris I Panthéon-Sorbonne, 1997 ; Knut HEIDAR et Ruud KOOLE (Eds), *Parliamentary Party Groups in European Democracies: Political Parties Behind Closed Doors*, Londres, Routledge, 2000 ; Jean WALINE, « Les groupes parlementaires en France », *RDP*, n°6, 1961, pp. 1170-1237

²³ Sylvie GIULI, *Le statut de l'opposition en Europe*, Paris, La Documentation française, 1980 ; Ludger HELMS (Ed.), *Parliamentary Opposition in Old and New Democracies*, Londres, Routledge, 2009.

²⁴ Carlos-Miguel PIMENTEL, « L'opposition, ou le procès symbolique du pouvoir », *op. cit.*, p. 45.

²⁵ « Par son caractère hybride fait à la fois de contraintes juridiques et de forces politiques, le droit parlementaire exige de situer son analyse au carrefour de deux disciplines, la science politique et le droit : la première ne voit dans le droit qu'un élément parmi d'autres des forces en présence alors que la seconde s'en tient à l'examen des règles juridiques et à leur application, privilégiant une analyse normative » Julie BENETTI, *Droit parlementaire et fait majoritaire à l'Assemblée nationale sous la V^{ème} République*, Thèse, Université Paris I Panthéon-Sorbonne, 2005, p. 30.

²⁶ Pascal JAN, « Les oppositions », *op. cit.*, p. 23.

²⁷ Les travaux juridiques consacrés à cette question sont en effet longtemps restés trop rares et ne se sont réellement développés qu'à partir des années soixante-dix. Comme le relève le Professeur PONTTHOREAU, le premier numéro de la revue *Pouvoirs* a ainsi porté sur l'alternance, thème étroitement lié à l'opposition

davantage étudié, ce qui démontre « la principale préoccupation avec l'avènement de la V^{ème} République [...] d'asseoir le droit de la majorité »²⁸. L'attention particulière portée par les juristes à la « majorité » s'est réalisée au détriment de son pendant conceptuel, la « minorité ». Néanmoins, l'intérêt à l'égard de l'opposition parlementaire s'est fait croissant depuis quelques années²⁹, pour nettement s'intensifier depuis la révision constitutionnelle de 2008.

Le cadre d'analyse se veut restreint mais aussi précis, ainsi seule l'opposition parlementaire *stricto sensu* doit être abordée, excluant toutes les autres formes d'opposition politique. L'opposition est en effet souvent comprise dans un sens plus large, comme celle du Parlement vis-à-vis du Gouvernement³⁰, comme celle située en dehors du Parlement, ou encore comme hors du système institutionnel lui-même. Souvent envisagé dans une approche interdisciplinaire³¹, notre objet d'étude doit être considéré dans une approche essentiellement juridique et à visée comparative, en mesure d'apporter des éléments théoriques d'analyse supplémentaires permettant une réflexion plus aboutie. La présente étude a donc vocation à comprendre ce concept au regard de l'acception de la notion dans les systèmes français et britannique et dès lors, il paraît primordial d'envisager l'ensemble des règles juridiques qui permettent d'en préciser le sens. Outre-Manche, la place réservée à l'opposition parlementaire est assez différente de ce que prévoit le dispositif français suite à la réforme constitutionnelle de 2008. Le droit comparé offre l'occasion d'approfondir la réflexion sur l'acception juridique de l'opposition en France, en vue de circonscrire le concept dans un cadre sémantique précis.

En raison des configurations juridiques contrastées entre les systèmes parlementaires retenus, du fait de leur héritage constitutionnel propre, il convient de se poser certaines questions relatives à l'opposition parlementaire et qui semblent essentielles. Il s'agit de voir de quelle manière les systèmes britannique et français aménagent une place à l'opposition parlementaire et quel dispositif est mis en place en vue de son identification par le droit, afin d'aboutir à une définition la plus complète possible. L'étude du concept d'opposition présuppose une réflexion qui passe inévitablement par une définition du groupe parlementaire, sa réalisation juridique étant subordonnée au rattachement à un tel organe (I). Par ailleurs, la notion même d'opposition parlementaire doit être abordée de façon détaillée dans les deux pays de la comparaison, pour parvenir en définitive à une construction suffisamment significative de ce concept juridique (II).

parlementaire. Cet intérêt croissant pour le sujet s'est accompagné d'un certain renouveau doctrinal du droit parlementaire, illustré notamment par la publication du manuel de droit parlementaire des Professeurs AVRIL et GICQUEL, ainsi que la réédition en 1989 du *Traité de Droit politique, électoral et parlementaire* d'Eugène PIERRE.

²⁸ Marie-Claire PONTHEAU, « L'opposition comme garantie constitutionnelle », *RDP*, n°4, 2002, p. 1131.

²⁹ En particulier, la parution en 2004 d'un numéro de la revue *Pouvoirs* entièrement consacré à « l'opposition » a marqué ce renouveau. Le Professeur Pimentel y souligne à cette occasion un certain « déficit doctrinal autour de la question de l'opposition, assez rarement abordée en tant que telle ». Carlos-Miguel PIMENTEL, « L'opposition, ou le procès symbolique du pouvoir », *op. cit.*, p. 45.

³⁰ *Ibid.*, pp. 45 à 61.

³¹ « La sociologie, la science politique sont aux premières loges des disciplines qui ont mené des investigations sur le sujet ». Pascal JAN, « Les oppositions », *op. cit.*, p. 26.

I – La genèse juridique de l’opposition parlementaire et de son support juridique essentiel, le groupe

Rechercher la signification du concept juridique d’opposition parlementaire présente une certaine complexité. Cela amène à s’interroger en premier lieu sur le groupe, avant de considérer l’opposition parlementaire en tant que telle. Il est important de découvrir comment le groupe parlementaire se trouve reconnu juridiquement et en quoi cela impacte le degré de reconnaissance juridique de l’opposition parlementaire elle-même (A). Une définition de l’opposition parlementaire impose donc de s’intéresser d’abord aux exigences juridiques de formation de cet organe, qui sont au départ communes aux règles de constitution des groupes parlementaires (B).

A – La reconnaissance normative de l’opposition à partir d’un cadre juridique spécifique

Le groupe parlementaire est un fondement juridique essentiel pour permettre une reconnaissance de l’opposition en tant qu’organe parlementaire à part entière, mais non défini avec la même précision en France et au Royaume-Uni, en raison notamment d’une histoire et d’un corpus constitutionnels foncièrement différents. Si la notion de groupe parlementaire est déjà incorporée de longue date dans les règlements intérieurs des assemblées françaises, elle n’est reconnue que de manière indirecte outre-Manche (1). Son intégration normative y est en effet considérée comme un simple impératif juridique en vue de la reconnaissance de l’opposition parlementaire, caractéristique importante du système britannique, mais qui n’a en revanche été reconnu que très tardivement par la Constitution française (2).

1 – Une intégration juridique contrastée du groupe parlementaire

L’opposition parlementaire ne peut juridiquement « exister » qu’à travers un « cadre juridique spécifique »³², le groupe parlementaire. Avant d’examiner sa reconnaissance juridique, son sens juridique doit être précisé. Le « groupe parlementaire » français, qui peut aussi être qualifié parfois de « groupe politique »³³, semble correspondre au « parliamentary party » du système britannique. Outre-Manche, le terme de « party » est employé pour désigner indifféremment les formations politiques présentes à la fois au sein et en dehors du Parlement. Cela paraît reléguer au second plan la notion peut-être plus formelle de groupe parlementaire³⁴ et fait preuve de l’étroite relation entre le parti politique et sa forme parlementaire, le groupe. Si les expressions utilisées diffèrent entre les deux systèmes, elles cachent des réalités sinon identiques, du moins très proches.

Au delà de l’identification des obstacles linguistiques liés à la traduction, il est nécessaire de stipuler une définition du groupe parlementaire, avant d’examiner son intégration juridique dans les deux systèmes de la comparaison. En France, les groupes ne se trouvent pas définis précisément par les règlements des assemblées et ne peuvent donc être que difficilement appréhendés en termes généraux³⁵. Les groupes parlementaires sont des « formations intérieures d’une assemblée réunissant les membres de celles-ci par affinités politiques », qui correspondent le plus souvent hors Parlement aux partis politiques³⁶, dont ils

³² Sylvie GIULJ, *Le statut de l’opposition en Europe*, op. cit., p. 45.

³³ André ROUX, « Le Parlement sous la V^e République », in : Louis Favoreu *et alii*, *Droit Constitutionnel*, Paris, Dalloz, 12^e Ed., 2009, p. 740. Dans les développements suivants, l’expression de « groupe politique » sera utilisée au même titre que le terme de « groupe » pour désigner les groupes parlementaires.

³⁴ *Ibid.*, p. 49.

³⁵ Jean LAPORTE et Marie-José TULARD, *Le droit parlementaire*, Paris, PUF, 1^{ère} Ed., 1986, p. 52.

³⁶ Pierre AVRIL et Jean GICQUEL, *Lexique de droit constitutionnel*, Paris, PUF, 2^e Ed., 2009, p. 58.

assurent la transposition dans l'enceinte parlementaire³⁷. Élément clef du parlementarisme rationalisé, il est essentiel « à la bonne marche du travail parlementaire »³⁸ et permet de regrouper des élus qui « envisagent de donner des solutions très voisines aux différents problèmes politiques du moment »³⁹. Le groupe peut être qualifié d'organe parlementaire, en ce sens qu'il dispose de compétences juridiquement attribuées au sein d'un cadre unique, le Parlement. Cet organe ne se compose que d'une fraction des membres de l'assemblée et peut à ce titre être qualifié de formation restreinte ou partielle. En définitive, le groupe peut être qualifié d'organe partiel de travail des assemblées parlementaires composé par le rassemblement d'élus parlementaires aux opinions politiques semblables.

La reconnaissance par le droit du groupe politique constitue « un nécessaire préalable à la seconde phase »⁴⁰, la reconnaissance de l'opposition parlementaire. L'étude du groupe, en particulier son intégration juridique, est donc indispensable pour permettre une définition juridique de l'opposition parlementaire. En France, les groupes parlementaires ont vu leur existence juridique consacrée formellement d'abord par le droit parlementaire, puis plus tard par le droit constitutionnel. Au Royaume-Uni, les groupes relèvent d'une tradition parlementaire très ancienne, marquée à l'origine par la confrontation entre deux pôles bien distincts : le groupe parlementaire majoritaire et le groupe d'opposition parlementaire, placés face à face à la Chambre des Communes. Leur reconnaissance par des normes écrites est beaucoup plus récente et l'adoption de la première loi les concernant ne date que de la première moitié du XX^e siècle.

En France, les groupes parlementaires sont consacrés pour la première fois par une résolution du 1^{er} juillet 1910, qui permet d'intégrer l'expression au règlement de la Chambre des Députés. Cette réforme marque ainsi « un point d'aboutissement tout autant qu'un point de départ », puisqu'elle sanctionne surtout un « état de fait »⁴¹. Mais cette reconnaissance est limitée, car les groupes politiques, uniquement autorisés à des fins procédurales de nomination de commissions, sont considérés comme inexistantes dans les autres actes de la vie parlementaire⁴².

Dès le début de la V^e République, l'intégration normative des groupes parlementaires est simplement réalisée dans le règlement des assemblées. La question des groupes politiques n'a même pas été abordée lors des travaux préparatoires de la Constitution de 1958. D'inspiration gaullienne, celle-ci est construite en opposition au « régime des partis » de la IV^e République. Les groupes ne sont donc qu'indirectement reconnus, avec l'insertion dans la Constitution de l'expression « groupements politiques »⁴³. Ce n'est qu'à partir de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 que les groupes vont se trouver directement mentionnés

³⁷ Philippe ARDANT et Bertrand MATHIEU, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris, LGDJ, 20^e Ed., 2008, p. 545.

³⁸ Pascal JAN, *Les assemblées parlementaires françaises*, Paris, La Documentation française, 2010, p. 90.

³⁹ Jean WALINE, « Les groupes parlementaires en France », *op. cit.*, p. 1170.

⁴⁰ François LUCHAIRE, Gérard CORNAC et Xavier PRETOT, *La Constitution de la République française : Analyses et commentaires*, Paris, Economica, 3^e Ed., 2008, p. 1280.

⁴¹ Gilles LE BEGUEC, « Naissance et développement des groupes parlementaires sous la III^e République », *Parlement[s]*, 2003, p. 2.

⁴² Eugène PIERRE, *Traité de Droit politique, électoral et parlementaire*, Paris, Rééd. Loysel, 1989, n° 908.

⁴³ Décision n° 59-2 DC des 17, 18 et 24 juin 1959, *Règlement de l'Assemblée nationale*, JORF, 3 juillet 1959, p. 6642. A l'occasion de cette décision, le Conseil a établi un rapport direct entre l'expression « groupements politiques » de l'article 4 alinéa 1^{er} de la Constitution et les groupes parlementaires énoncés dans le règlement de l'Assemblée nationale. Les Sages ont donc retenu une conception extensive de cette expression, par rapport à ce qui avait été prévu à l'origine par les rédacteurs de la Constitution.

dans la Constitution, même si le nouvel article 51-1 se contente de renvoyer aux règlements des assemblées pour plus de précisions. Cette confirmation constitutionnelle est en réalité la simple consécration d'une pratique déjà ancienne et consensuelle, qui rendait peu probable un bouleversement radical du rôle des groupes parlementaires⁴⁴. Le règlement de l'Assemblée nationale, modifié en conséquence le 27 mai 2009, affirme des compétences pour la plupart déjà attribuées aux groupes parlementaires par l'ancienne mouture du texte.

Au Royaume-Uni en revanche, la reconnaissance juridique des groupes parlementaires est beaucoup moins évidente. A l'instar des partis politiques, ils sont presque inconnus de la loi⁴⁵. Cela s'explique notamment par la place particulière des règles coutumières dans le système constitutionnel britannique, où des organes sont créés « sans aucune base légale et sans aucune décision formelle »⁴⁶. Outre-Manche, aucune norme écrite ne permet donc de reconnaissance directe, de formalisation claire des groupes parlementaires. Pourtant, le groupe parlementaire est présent au sein des institutions britanniques depuis plusieurs siècles, par le biais de différentes conventions parlementaires. A titre d'exemple, il est d'usage, pour la composition des commissions parlementaires, de choisir les députés à la proportionnelle des groupes parlementaires représentés à la Chambre des Communes. Cette règle de nature exclusivement coutumière contribue à définir un aspect important de l'organisation parlementaire au sein de cette assemblée.

La consécration normative du groupe ne peut se déduire qu'à partir de celle de son *leader* ou encore du *chief whip*⁴⁷, garant du bon fonctionnement interne du groupe parlementaire, notamment de la discipline de vote de ses membres. Le *Ministers of the Crown Act* de 1937 a permis pour la première fois une reconnaissance juridique textuelle de plusieurs de ces fonctions, directement liées au groupe parlementaire⁴⁸ et issues à l'origine de simples conventions parlementaires. Mais cette loi à valeur constitutionnelle⁴⁹ est diffuse et n'offre pas une reconnaissance juridique directe du groupe parlementaire. Cela s'explique en particulier par la place accordée à l'opposition parlementaire, qui a bénéficié d'une reconnaissance plus directe aux dépens de son support juridique, le groupe. Cette situation est diamétralement opposée au cas français, où le groupe parlementaire connaît une forte intégration juridique, au détriment de l'opposition, pendant longtemps exclue de toute reconnaissance. La place aménagée par le droit au groupe parlementaire dans les différents systèmes a donc un impact certain sur l'étendue de la reconnaissance juridique de l'opposition, qu'il appartient désormais d'analyser.

⁴⁴ François LUCHAIRE, Gérard CORNAC et Xavier PRETOT, *La Constitution de la République française : Analyses et commentaires*, op. cit., p. 1282.

⁴⁵ Andrew ADONIS, *Parliament today*, Manchester University Press, 2^e Ed., 1993, p. 40.

⁴⁶ Ivor JENNINGS, *Parliament*, Cambridge University Press, 2^e Ed., 1969, p. 73.

⁴⁷ Le *whip* est une institution typiquement britannique qui existe depuis le XVIII^e siècle. Longtemps resté la seule forme d'organisation partisane à la Chambre des Communes, le *whip* n'existe que dans quelques autres Etats membres du Commonwealth, comme par exemple l'Irlande ou encore Ceylan. Stuart WALKLAND, *The House of Commons in the Twentieth Century*, Oxford University Press, 1979, p. 8.

⁴⁸ Le *Ministers of the Crown Act* a permis de fixer les salaires de différents postes ministériels, et en particulier ceux des responsables impliqués dans le fonctionnement de groupes parlementaires, comme le *leader* ou encore le *chairman*.

⁴⁹ L'*Act* de 1937 est un texte juridique formellement législatif, dans la mesure où il a été adopté dans le cadre de la procédure législative ordinaire. Néanmoins, il peut être considéré comme revêtant une portée constitutionnelle en raison de son contenu matériel, qui s'intéresse à l'organisation des institutions britanniques. Depuis 1945, des règles plus strictes ont été mises en place pour les projets de loi en matière constitutionnelle. Mais même dans ce cadre, la portée de certaines dispositions n'est pas toujours évidente. Monica CHARLOT, « Le pouvoir politique en Grande-Bretagne », Paris, PUF, 2^e Ed., 1998, p. 41.

2 – Une consécration juridique progressive de l’opposition parlementaire

Depuis 1832, une opposition parlementaire s’est toujours assise en face des bancs du gouvernement à la Chambre des Communes⁵⁰. L’expression « *Her Majesty’s opposition* » a en réalité été utilisée pour la première fois dès 1826, à l’occasion d’un discours du parlementaire John Hobhouse⁵¹.

Outre-Manche, l’opposition parlementaire ne se trouve clairement protégée par aucune norme constitutionnelle écrite, mais sa légitimité est garantie par son intégration dans les conventions constitutionnelles, de sorte que les conditions préservant une opposition légitime sont en Grande-Bretagne les conditions préservant sa constitution⁵². Cette situation paradoxale s’explique par le fait que l’organisation du système parlementaire britannique se fonde essentiellement sur des conventions constitutionnelles, ainsi « la mention par un texte de droit de l’opposition n’est aucunement significative de son importance »⁵³. Si ces pratiques non écrites ne peuvent être exclues du champ de l’analyse en raison de leur importance en droit parlementaire britannique, il importe néanmoins, dans le cadre d’une approche qui se veut strictement juridique, de s’intéresser à la concrétisation textuelle de l’opposition parlementaire.

La première norme écrite offrant une reconnaissance autre que par voie coutumière remonte à 1937, comme pour le groupe parlementaire, mais reconnaît plus directement l’opposition. En effet, ce texte, révisé à de nombreuses reprises⁵⁴, mentionne une définition assez précise du leader de l’opposition⁵⁵. Par ailleurs, la Chambre des Communes a adopté en 1975 une résolution⁵⁶ offrant une assistance financière à tous les groupes excepté celui de la majoritaire parlementaire et visant à soutenir leur travail. Ce texte, qui prévoit l’octroi de cette subvention dénommée « *short money* » et calculée en fonction de la représentation des groupes à la Chambre⁵⁷, emporte donc reconnaissance de l’opposition parlementaire en tant que groupe. En outre, l’opposition parlementaire a aussi été reconnue à travers le règlement intérieur de la Chambre des Communes. En revanche, des éléments significatifs de l’opposition officielle, tels le *Shadow Cabinet* ou encore le *Front Bench* n’ont jamais bénéficié d’une reconnaissance écrite.

⁵⁰ Ivor JENNINGS, *Parliament, op. cit.*, 1969, p. 23.

⁵¹ Erskine MAY, *Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, Londres, Butterworths, 23^e Ed., 2004, p. 247.

⁵² « The legitimacy of opposition is incorporated in the structure of constitutional conventions and understandings, so that the conditions preserving legitimate opposition are in Great Britain the conditions preserving its constitution ». Allen POTTER, « Great Britain: opposition with a capital "O" » in : Robert DAHL (Ed.), *Political Oppositions in Western Democracies*, New Haven, Londres, Yale University Press, 1966, p. 9.

⁵³ François LUCHAIRE, Gérard CORNAC et Xavier PRETOT, *La Constitution de la République française : Analyses et commentaires, op. cit.*, p. 1281.

⁵⁴ En particulier par le *Ministerial Salaries Consolidation Act* de 1965, ainsi que le *Ministerial and other Salaries Act* de 1997 ou encore le *Ministerial and other Salaries Order* de 2008.

⁵⁵ Cette définition l’identifie comme le parlementaire « leader du groupe d’opposition au gouvernement de Sa Majesté qui est numériquement le plus important à la Chambre des Communes » *Ministers of the Crown Act*, 1937, Section 10(1).

⁵⁶ La résolution du 20 mars 1975 a été introduite par le gouvernement Wilson, suite à un engagement pris le 12 mars 1974 dans le discours de la Reine, qui demandait à ses ministres de mettre en place une aide financière particulière pour permettre aux partis d’opposition de remplir plus efficacement leurs fonctions parlementaires. Pour une analyse détaillée du dispositif de *short money*, voir Michael PINTO-DUSCHINSKY, « Trends in British Political Funding 1979-1983 », *Parliamentary Affairs*, 1985, pp. 328-347.

⁵⁷ John GRIFFITH et Michael RYLE, « Parliament : Functions, Practice, and Procedure », Sweet and Maxwell, London, 1989, p. 117.

Pour sa part, la Constitution française de 1958 n'a pas prévu de réserver des compétences à l'opposition parlementaire. Par conséquent, cette dernière est totalement absente du texte constitutionnel et est laissée au départ « dans l'ombre, dans un statut éminemment équivoque »⁵⁸. La notion même d'opposition n'est donc pas reconnue en droit français, et il faut attendre 1978 pour observer une première mention dans le Code électoral, qui se contente d'opérer une distinction entre les « groupes qui appartiennent à la majorité » et « ceux qui ne lui appartiennent pas »⁵⁹.

Se conformant à la logique constitutionnelle, les règlements intérieurs des assemblées se gardent bien de faire allusion à l'opposition parlementaire, jusqu'à une résolution du 7 juin 2006 déposée par le président de l'Assemblée nationale et qui prévoit l'intégration directe de du terme d'opposition dans le règlement⁶⁰. Mais cette modification est invalidée lors de son examen par le Conseil constitutionnel, qui considère notamment « qu'en requérant des groupes une déclaration d'appartenance à la majorité ou à l'opposition », les modalités retenues sont contraires à l'article 4 de la Constitution et avaient pour effet « d'instaurer entre les groupes une différence de traitement injustifiée »⁶¹. Les juges de la rue Montpensier sont donc restés très prudents, préférant se cantonner à la seule notion de groupe parlementaire et écarter celle d'opposition.

En définitive, la notion d'opposition parlementaire ne s'est vue intégrée au texte constitutionnel qu'à l'occasion de la révision du 23 juillet 2008, permettant sa mention directe dans le nouvel article 51-1. L'objectif des constituants de « surmonter les obstacles constitutionnels qui s'opposent à ce que soient garantis des droits spécifiques aux groupes parlementaires qui n'ont pas déclaré appartenir à la majorité qui soutient le Gouvernement »⁶² a été tenu et la notion d'opposition a pu être intégrée au règlement de l'Assemblée nationale. La norme fondamentale française accepte désormais la « logique parlementaire » et prend désormais en compte de façon explicite la « pratique institutionnelle, le clivage entre une majorité et une opposition »⁶³.

La reconnaissance de l'opposition parlementaire est sensiblement différente entre le Royaume-Uni et la France. Outre-Manche, l'opposition parlementaire est présente de manière pluriséculaire dans les conventions de la Constitution britannique et sa reconnaissance par une norme écrite remonte au siècle dernier, alors qu'en France, elle n'a été consacré que très tardivement par le droit. Cette différence de situation trouve son explication dans la longue expérience de l'opposition parlementaire et sa continuité dans le système britannique, alors qu'en France, les Constitutions successives n'ont pas permis d'instaurer une telle « figure de l'opposition ».

⁵⁸ Carlos-Miguel PIMENTEL, « L'opposition, ou le procès symbolique du pouvoir », *op. cit.*, p. 60.

⁵⁹ Article 167-1 § 3 du Code électoral, introduit par le décret du 9 janvier 1978 et fixant les conditions de participation à la campagne radiodiffusée et télévisée pour les élections législatives des partis et groupements.

⁶⁰ La nouvelle mouture de l'article 19 RAN relatif à la constitution des groupes précise que « le président du groupe remet à la Présidence une déclaration d'appartenance de son groupe à la majorité ou à l'opposition. En cas de contestation formulée par le président d'un groupe, le Bureau décide ».

⁶¹ Décision n° 2006-537 DC du 22 juin 2006, *Résolution modifiant le règlement de l'Assemblée nationale*, JORF, 27 juin 2006, p. 9647, cons. 11.

⁶² Exposé des motifs de la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République.

⁶³ François LUCHAIRE, Gérard CORNAC et Xavier PRETOT, *La Constitution de la République française : Analyses et commentaires*, *op. cit.*, p. 1280-1281.

L'intégration juridique de l'objet d'étude s'exprime donc de manière assez hétérogène dans les deux systèmes en présence. La question de la reconnaissance des groupes d'opposition parlementaire appelle celle de leurs conditions juridiques de constitution, qui se doit désormais d'être posée.

B – Les conditions de constitution du groupe parlementaire, organe indispensable à la formation de l'opposition

Les conditions juridiques qui s'imposent en vue de pouvoir constituer un groupe d'opposition parlementaire diffèrent dans les systèmes institutionnels français et britannique. Le règlement intérieur de l'Assemblée nationale énumère expressément les règles de constitution des groupes parlementaires, alors que celui de la Chambre des Communes ne détermine pas de contraintes particulièrement précises en vue de leur formation. Une telle situation s'explique au moins en partie par une différence du degré d'autonomie normative des deux institutions parlementaires. En France, le principe du parlementarisme rationalisé limite fortement l'autonomie du Palais Bourbon, tandis que le Palais de Westminster connaît une autonomie normative forte en profondeur comme en surface⁶⁴.

Les exigences juridiques en matière de constitution d'un groupe parlementaire semblent donc beaucoup plus succinctes au Royaume-Uni qu'en France. Si l'organisation interne d'un groupe parlementaire « obéit à des règles extrêmement libérales »⁶⁵, sa formation doit respecter des conditions précises. Un effectif minimum est d'abord requis pour constituer un groupe, même si cette règle n'est pas clairement établie outre-Manche (1). Par ailleurs, le règlement de l'Assemblée nationale exige la liste des députés membres du groupe parlementaire assortie d'une déclaration politique commune (2), alors que cette appartenance se manifeste essentiellement par la réception d'un document envoyé par le whip au Royaume-Uni (3).

1 – L'exigence commune d'un effectif minimum

La première condition juridique importante de la constitution d'un groupe est l'exigence d'un effectif minimum, ce qui contraint à opérer une conciliation pour le moins délicate entre deux objectifs : d'une part, la multiplication des groupes doit être limitée, de manière à rationaliser le travail parlementaire et d'autre part, les formations d'importance modeste doivent également être prises en compte pour garantir leur représentation légitime.

Le nombre minimum de députés requis pour constituer un groupe parlementaire a connu plusieurs modifications depuis 1958. A l'origine, les exigences quantitatives nécessaires pour former un groupe sont particulièrement élevées, puisque le seuil est fixé à 30 députés par le premier règlement de l'Assemblée nationale de la V^e République. Cette condition rendait la tâche très difficile à certains groupements politiques, qui ne pouvaient alors rassembler le minimum requis. Parfois trop exigeante, cette condition a pu ainsi aboutir à des rassemblements techniques de membres ne partageant pas toujours les mêmes orientations politiques et souhaitant simplement profiter des moyens et des compétences reconnues aux groupes. Ce n'est qu'en 1988 que cet effectif minimum a été révisé à la baisse, puisque désormais le groupe parlementaire peut se former à partir de vingt députés. Cette réforme a permis la survie du groupe parlementaire communiste, qui ne disposait plus du

⁶⁴ L'autonomie « en profondeur », qui correspond à la « compétence du Parlement de déterminer lui-même ses propres procédures », doit être distingué l'autonomie « en surface », qui se rapporte aux compétences particulières qui lui sont attribuées ». Otto PFERSMANN, « Les Parlements contemporains », in : Louis Favoreu *et alii*, *Droit Constitutionnel*, *op. cit.*, pp. 711-712.

⁶⁵ Pascal JAN, *Les assemblées parlementaires françaises*, *op. cit.*, p. 90.

minimum requis, et la disparition progressive des groupes dits « techniques »⁶⁶. La révision du 27 mai 2009 vient réduire cette exigence à quinze membres, en particulier afin de permettre au parti communiste de conserver encore un groupe à part entière⁶⁷. Ces réductions successives de l'effectif requis sont en réalité davantage le fruit de stratégies partisanes que le résultat d'une véritable réflexion constitutionnelle. Néanmoins, il est permis de penser que la fixation d'un minimum trop élevé pourrait être jugé inconstitutionnel, en ce qu'il serait susceptible d'empêcher la garantie suffisante de parlementaires issus de certaines petites formations politiques. Dans le cas présent, un abaissement trop important de ce seuil risque au contraire d'entraîner une perte d'efficacité du travail parlementaire et une certaine dispersion du fait de la multiplication des groupes.

Dans cette même logique de limitation du nombre de groupes parlementaire, le député français « ne peut faire partie que d'un seul groupe »⁶⁸, alors qu'il lui était possible par le passé de devenir membre de plusieurs groupes, certains allant même jusqu'à cumuler quatre inscriptions⁶⁹. Par ailleurs, l'appartenance à un groupe reste une faculté et ne revêt pas de caractère obligatoire, un parlementaire peut donc rester indépendant s'il le souhaite ou encore ne faire que s'apparenter à un groupe⁷⁰.

Au Royaume-Uni, la question de l'effectif minimum appelle à des développements plus succincts, puisqu'elle n'y est pas envisagée de manière précise, ni ne présente de caractère obligatoire. En revanche, la résolution de 1975 qui prévoit l'attribution d'une aide financière des partis d'opposition pose comme condition la présence à la Chambre des Communes d'au moins deux parlementaires membres d'un même parti. Si cette disposition semble d'abord se rapprocher de l'exigence de seuil minimum fixé à l'Assemblée nationale, une lecture plus attentive montre que cette résolution est en réalité inopérante concernant les exigences de constitution d'un groupe. Ce dispositif de « *short money* » se trouve en effet également destiné aux parlementaires isolés ayant rassemblé suffisamment de suffrages lors des élections législatives précédentes⁷¹.

L'absence de formalisation de la condition d'un effectif minimum pour constituer un groupe peut s'expliquer en particulier par la composition de la Chambre des Communes et son mode d'élection, le *first-past-the-post system*, scrutin majoritaire uninominal à un tour pour lequel un seul siège est à pourvoir par circonscription. A l'échelle nationale, le résultat qui en découle se traduit le plus souvent par l'élection de députés rattachés pour la plupart à l'un des trois principaux groupes parlementaires, ce qui a pour conséquence de minimiser l'importance des autres groupes. La situation se démarque donc nettement du mode de scrutin uninominal majoritaire à deux tours des élections législatives françaises, qui aboutit à la représentation d'un plus grand nombre de partis politiques au sein des assemblées

⁶⁶ Exception faite du groupe République et Liberté sous la 10^e législature et du groupe Radical, Citoyen et Vert sous la 11^e législature et du groupe de la Gauche Démocrate et Républicaine, composé de communistes, de Verts, et d'élus d'Outre-mer. Pierre AVRIL et Jean GICQUEL, *Droit parlementaire*, Paris, Montchrestien, 4^e Ed., 2010, p. 101.

⁶⁷ Article 19 alinéa 1^{er} du Règlement de l'Assemblée nationale : « *Les députés peuvent se grouper par affinités politiques ; aucun groupe ne peut comprendre moins de 15 membres, non compris les députés apparentés [...]* ».

⁶⁸ Article 19 alinéa 6 du Règlement de l'Assemblée nationale.

⁶⁹ Cette précision du Règlement a pour but d'éviter le renouvellement de certaines expériences parlementaires antérieures, notamment lors de la III^e République, où certains députés étaient simultanément membres de quatre groupes parlementaires différents. Jean GARRIGUES, « Les groupes parlementaires aux origines de la III^e République », *Parlement[s]*, 2003, p. 3.

⁷⁰ Article 19 alinéa 4 du Règlement de l'Assemblée nationale.

⁷¹ Cette exigence est précisée dans la résolution du 20 mars 1975, HC Deb, 25 Mars 1975, Vol. 888, cc. 1869-70.

parlementaires. L'exigence d'un seuil minimum ne trouve finalement pas d'application outre-Manche, dans la mesure où le système de scrutin assure presque systématiquement la représentation des deux ou trois grandes formations politiques traditionnelles, limitant tout risque d'éparpillement des élus dans un grand nombre de groupes.

Si l'effectif minimum est, en France tout du moins, une condition juridique impérative de constitution des groupes parlementaires, elle n'en est pas pour autant la seule. En tout état de cause, cette exigence purement formelle ne suffit en aucun cas pour distinguer l'opposition parlementaire des autres types de groupes. En effet, les députés français sont tenus de publier également la liste des membres du groupe accompagnée d'une déclaration politique.

2 – Une condition juridique française : la publication de la déclaration politique accompagnée de la liste des membres du groupe

Au delà de la simple exigence d'un nombre de députés minimum, le règlement de l'Assemblée nationale précise deux autres conditions nécessaires à la formation d'un groupe parlementaire⁷² : la publication officielle de la déclaration politique du groupe, suivie de la liste de ses membres.

Tout d'abord, la liste des membres doit être publiée afin notamment d'apporter la preuve que le seuil minimum d'élus parlementaires est atteint et pour s'assurer qu'aucun parlementaire n'est membre de plusieurs groupes à la fois. Mais l'établissement d'une liste de membres du groupe ne suffit pas, en effet cette publication doit impérativement être accompagnée d'une déclaration politique pour permettre de constituer juridiquement un groupe parlementaire.

La déclaration politique peut être perçue comme un acte fondateur du groupe parlementaire en ce qu'elle en constitue un présupposé nécessaire à sa formation. Pour autant, cette déclaration n'emporte pas d'effets juridiques particuliers et ne fait que rendre compte de la concrétisation de la communauté de pensée et de valeurs partagées par l'ensemble de ses signataires⁷³. Le Conseil constitutionnel se refusant à tout contrôle du contenu de la déclaration depuis la décision n° 59-2 DC des 17, 18 et 24 juin 1959⁷⁴, cette dernière peut donc être rédigée de manière relativement libre. Les juges ont montré à juste titre à travers leur argumentation qu'il serait contraire à la logique du système parlementaire de reconnaître au Bureau de l'Assemblée, et donc avant tout à la majorité parlementaire, le pouvoir d'apprécier si un groupe respecte les principes de souveraineté nationale et de démocratie tel qu'affirmé par l'article 4 de la Constitution⁷⁵. Un contrôle matériel par le Conseil reviendrait à effectuer des décisions de nature purement politique, pour lequel il n'est pas compétent⁷⁶.

⁷² Article 19 alinéa 2 du Règlement de l'Assemblée nationale : « Les groupes se constituent en remettant à la Présidence une déclaration politique signée de leurs membres, accompagnée de la liste de ces membres et des députés apparentés et du nom du président du groupe. La déclaration peut mentionner l'appartenance du groupe à l'opposition. Ces documents sont publiés au Journal Officiel ».

⁷³ Ludovic FONDRAZ, *Les groupes parlementaires au Sénat sous la V^{ème} République*, op. cit., p. 85.

⁷⁴ La rédaction originelle de l'article 19 alinéa 4 du Règlement prévoyait un contrôle obligatoire des déclarations politiques déposées par les groupes au bureau de l'Assemblée nationale pour examen de conformité. Mais le Conseil constitutionnel a censuré cette disposition en estimant qu'elle était en mesure d'empêcher la constitution de certains groupes.

⁷⁵ Ludovic FONDRAZ, *Les groupes parlementaires au Sénat sous la V^{ème} République*, op. cit., p. 55.

⁷⁶ Cependant, malgré le fait que les compétences du Conseil ne l'autorisent pas à rendre des décisions fondées sur un raisonnement politique, il semble pertinent de s'interroger si les Sages de la rue Montpensier maintiendraient leur refus de contrôler la déclaration politique d'un groupe parlementaire dont certaines orientations seraient susceptibles de constituer une atteinte aux droits et libertés fondamentales.

En outre, la déclaration politique permet également d'identifier les grandes orientations du groupe. Son positionnement politique au sein de l'Assemblée doit être précisé et, élément nouveau depuis la révision constitutionnelle de 2008, son appartenance à l'opposition peut être mentionnée le cas échéant. De manière concrète, la déclaration se résume le plus souvent néanmoins à un simple inventaire d'orientations et de principes partagés par les membres du groupe, sans effet aucun sur son fonctionnement interne.

Davantage qu'une simple condition de forme, l'exigence de remettre une telle déclaration politique à la Présidence de l'Assemblée nationale a pour conséquence une certaine clarification de la représentation nationale, organisée en groupes parlementaires distincts en fonction des orientations politiques. De plus, la déclaration politique permet de bien opérer la différenciation entre un groupe réuni autour de valeurs politiques communes et un groupe technique formé pour le seul intérêt des moyens matériels et juridiques mis à sa disposition. En définitive en France, le groupe parlementaire se trouve officiellement constitué au moment de la remise au président de l'Assemblée nationale de sa déclaration politique accompagnée de la liste de ses membres. Pour sa part, le système parlementaire britannique s'attache surtout à un critère bien particulier, celui de la réception du document *whip*.

3 – Une caractéristique britannique : la réception du document whip

De manière générale dans le système britannique, la constitution d'un groupe parlementaire est assez libre, puisqu'elle n'est pas soumise à des conditions juridiques très précises. La Chambre des Communes est trop exigüe pour accueillir ses 646 membres en même temps⁷⁷ et en conséquence, les parlementaires ne se voient pas attribués de place précise comme à l'Assemblée nationale. Le seul critère en mesure d'établir l'appartenance d'un élu parlementaire à un groupe est donc la réception par ce dernier du document *whip*, envoyé par le chef éponyme⁷⁸ et qui assure ainsi une fonction clef du groupe. Ce « document vital »⁷⁹ pour chaque parlementaire leur est généralement communiqué le vendredi⁸⁰ et renseigne sur les travaux parlementaires de la semaine à venir.

Outre sa fonction d'agenda parlementaire, le *party whip* vise à faire passer des consignes de vote aux membres du groupe. Le chef whip communique aux parlementaires de son groupe l'orientation à suivre pour chaque texte législatif dont le vote est à venir. Chaque projet ou proposition de loi est souligné une, deux ou trois fois en fonction de leur importance. Les *one-line whip* ou les *two-lines whip* signifient généralement que la présence au vote n'est pas expressément requise car la situation ne le justifie pas. En revanche, une proposition ou un projet de texte triplement souligné signifie que le chef whip compte absolument sur la présence des parlementaires de son groupe à l'occasion du vote⁸¹.

Des réunions hebdomadaires permettent au chef whip et à son équipe d'assistants de revenir sur le travail législatif effectué et de discuter d'éventuelles divisions du groupe qui ont pu se produire lors de certains votes à la Chambre⁸². Le chef whip peut décider le cas échéant

⁷⁷ Bill JONES et Dennis KAVANAGH, *Politics UK*, Londres, Longman, 6^e Ed., 2007, p. 410.

⁷⁸ Chaque groupe est ainsi doté d'un chef whip, et celui de la majorité gouvernementale peut aussi porter le nom de *Parliamentary secretary to the treasury*.

⁷⁹ Robert ROGERS et Walters RHODRI, *How Parliament Works*, Londres, Longman, 6^e Ed., 2006, p. 101.

⁸⁰ Lord Herbert MORRISON, *Government and Parliament: a survey from the inside*, Oxford University Press, 3^e Ed., 1964, p. 123.

⁸¹ Andrew ADONIS, *Parliament today*, op. cit., p. 61.

⁸² Robert JACKSON, *Rebels and Whips*, Londres, Macmillan, 1968, p. 43.

de prendre des sanctions à l'égard des membres « rebelles » qui ont refusé à de nombreuses reprises de suivre les consignes de vote. Ces mesures peuvent aller jusqu'au retrait du party whip, sanction la plus grave et dont les modalités de décisions diffèrent en fonction des groupes⁸³. Dans un tel cas, le parlementaire ne peut plus recevoir ce document essentiel et se trouve alors purement et simplement exclu de son groupe⁸⁴. La réception hebdomadaire du document whip par un parlementaire matérialise bien son appartenance au groupe dont il est ainsi membre reconnu. En toute logique, si le whip n'est plus transmis au parlementaire, il doit en conséquence ne plus être considéré comme un membre du groupe⁸⁵.

La réception du whip constitue donc bien au Royaume-Uni l'élément principal de rattachement au groupe parlementaire. Le parlementaire exclu de son groupe ne reçoit plus le whip et se voit ainsi privé d'une source de renseignements importante concernant le travail législatif. Si les effets juridiques du retrait du document whip ne se font pas attendre, les conséquences matérielles de ce retrait sont néanmoins à nuancer. En effet, rien n'empêche en pratique le parlementaire exclu d'emprunter ce document à ses anciens collègues de groupe.

Si le système britannique ne prévoit pas de conditions juridiques impératives pour former un groupe parlementaire, le mécanisme du whip présente néanmoins des similarités avec les exigences françaises, puisqu'il contraint les parlementaires souhaitant faire partie d'un groupe à respecter la ligne de conduite indiquée par celui-ci. Ses membres doivent donc partager des orientations politiques communes, même si ce partage ne se voit pas formalisé dans une déclaration écrite comme en France. Le rôle du whip est hautement politique et sa fonction, non définie juridiquement, peut différer quelque peu selon les groupes parlementaires. De même, les conditions de rattachement d'un parlementaire à un groupe et celles de sa formation ne sont nullement traitées par le règlement de la Chambre comme à l'Assemblée nationale, et ne relèvent essentiellement que de règles internes propres à chacun d'eux.

Après avoir consacré de larges développements à la reconnaissance juridique de l'opposition et de son support juridique essentiel, ainsi qu'aux conditions nécessaires à leur formation, une analyse plus détaillée de la signification juridique précise de la notion d'opposition parlementaire au sein des deux systèmes de la comparaison semble maintenant indispensable, en vue d'une définition juridique complète de l'opposition parlementaire.

II – La construction du concept juridique d'opposition parlementaire

La définition juridique du concept d'opposition parlementaire n'est pas chose aisée et présente un certain nombre de difficultés, attestant de l'intérêt indéniable de son analyse. L'opposition parlementaire s'exprime sous des formes diverses, ainsi « il n'existe pas de modèle unique d'opposition »⁸⁶. En tout état de cause, la tentative de conceptualisation de l'opposition ne consiste pas à confronter des modèles en vue d'une « classification », mais à cerner le plus précisément possible les particularités propres à chaque système pour parvenir à la définition d'un concept suffisamment représentatif. Outre-Manche, l'opposition est inscrite au cœur du système institutionnel et sa place est autrement plus importante qu'en France.

⁸³ Pour le groupe parlementaire travailliste, seul le *Parliamentary Labour Party* a le pouvoir d'exclure un député à travers le retrait du document whip, tandis que pour le groupe conservateur, la décision appartient directement à son leader et à son chef whip, le chef whip étant même parfois seul à prendre cette lourde décision. Philip NORTON, « Working without the whip », *The House Magazine*, n° 659, vol. 20, 1995, p. 11.

⁸⁴ Alex CARROLL, *Constitutional and administrative law*, Londres, Pearson Education, 4^e Ed., 2003, p. 134.

⁸⁵ Lord Herbert MORRISON, *Government and Parliament: a survey from the inside*, op. cit., p. 128.

⁸⁶ Robert DAHL, « L'avenir de l'opposition dans les démocraties occidentales », Paris, Futuribles, 1966, p. 85.

L'opposition parlementaire britannique a en effet toujours accepté de « jouer loyalement son rôle critique à l'encontre du gouvernement, c'est à dire sans contester les fondements du régime »⁸⁷. De telles différences exigent de bien saisir l'opposition parlementaire dans son contexte institutionnel et juridique.

A ces fins de définition, il convient donc dans un premier temps de comprendre le sens de l'expression juridique « opposition parlementaire », qui est bien une opposition *au sein* du Parlement à discerner clairement d'autres types d'opposition, qui peuvent notamment exister politiquement sans forcément être pris en compte par le droit, car en dehors du système institutionnel. Cette différenciation doit également s'accompagner de la distinction des autres types de groupes présents au Parlement, qui doivent donc être précisément identifiés (A). Par ailleurs, la notion d'opposition elle-même n'est pas définie avec le même degré de détail dans les systèmes britannique et français et son analyse doit permettre de modéliser un concept qui reconnaisse l'opposition à la fois comme un organe constitué, en ce que lui sont attribués des droits, mais aussi comme une fonction spécifique complexe à circonscrire (B).

A – La délimitation sémantique de la notion d'opposition parlementaire

En vue d'établir l'identification la plus précise possible de l'opposition parlementaire, il semble important d'en préciser les contours et en particulier d'évoquer les autres formes d'opposition, pour mieux les écarter ensuite (1). Dans le même ordre d'idée, il paraît indispensable d'envisager une définition *a contrario* de l'opposition parlementaire, en déterminant l'acceptation exacte du groupe majoritaire dans les deux systèmes. Par ailleurs, dans l'hypothèse où un élu parlementaire souhaite intégrer un groupe qui n'est ni de la majorité ni de l'opposition parlementaire, il peut désormais choisir en France de se rattacher à un groupe appartenant à un troisième ensemble appelé « groupe minoritaire », qu'il conviendra aussi d'examiner (2).

1 – Une opposition distincte des oppositions extra-parlementaires

Dans une première approche, le sens obvie du terme « opposition » décrit littéralement l'action de s'opposer à quelque chose. Une telle définition tautologique doit bien sûr être dépassée dans la perspective de fournir dans un premier temps une définition générale de l'opposition, qui diffère en fonction de sa nature, de ses objectifs et de ses destinataires.

La nature de l'opposition est diverse, de sorte qu'une pluralité d'oppositions doit être envisagée. Elle peut d'abord être à caractère politique et social. Ce type d'opposition s'exprime en particulier à travers les groupes syndicaux, la presse, et se manifeste ainsi en dehors du cadre institutionnel. L'opposition peut aussi s'incarner dans les partis politiques en opposition à la politique de la majorité gouvernementale. Depuis 2008, celle-ci implicitement garantie à l'article 4 de la Constitution, qui affirme que « la loi garantit les expressions pluralistes des opinions et la participation équitable des partis et groupements politiques à la vie démocratique de la Nation ». Enfin, l'opposition peut être « institutionnalisée » et exister au sein d'un organe collégial, le Parlement. Avant de se voir appréhendée par le droit, l'opposition est donc une notion intrinsèquement politique⁸⁸.

Ses objectifs diffèrent également. L'opposition peut être exercée de manière dite « démocratique », ou s'exprimer dans le cadre d'une contestation plus radicale. En effet, sa

⁸⁷ Marie-Claire PONTHEAU, « Les droits de l'opposition en France, penser une opposition présidentielle », *Pouvoirs*, n° 108, 2004, p.101.

⁸⁸ Ariane VIDAL-NAQUET, « L'institutionnalisation de l'opposition. Quel statut pour quelle opposition ? », *op. cit.*, p. 166.

vocation consiste à s'opposer soit au « régime » tout entier, soit simplement au gouvernement en place⁸⁹. Ainsi, l'opposition peut notamment être définie comme une fonction indispensable à la préservation de la démocratie constitutionnelle appelée « opposition constitutionnelle », qui doit être « loyale » et responsable afin d'être respectée par la majorité⁹⁰. Dans une telle typologie, l'opposition dite « anticonstitutionnelle » s'inscrit en faux de celle intégrée au système juridique et fait référence à une opposition « d'ordre structurel qui remet en cause les institutions et ses principes fondateurs »⁹¹. Les classifications de l'opposition ont surtout été investies par la science politique, dont les plus nombreuses recherches portent sur l'opposition politique dans le cadre extra-parlementaire. La rareté des travaux juridiques sur l'opposition au Parlement montre donc tout l'intérêt de se concentrer sur une étude limitée au cadre parlementaire.

L'opposition a pu ainsi être qualifiée comme « une position reconnue d'un groupe au sein d'un régime politique en compétition pour l'accession légale au pouvoir et son exercice pacifique »⁹². Mais en réalité, l'opposition parlementaire ne doit pas uniquement être comprise comme une simple alternative au gouvernement en place⁹³, puisqu'en fonction de leur importance, les groupes parlementaires d'opposition ne poursuivent pas toujours un objectif d'accession au pouvoir. De plus, l'opposition au sens parlementaire n'est pas simplement une position politiquement identifiée, mais bien une fonction juridiquement attribuée à un ou plusieurs groupes en fonction de critères bien déterminés. L'opposition peut donc se décrire de manière très générale comme désignant « les partis ou groupements politiques qui sont en désaccord avec le gouvernement ou le régime politique »⁹⁴.

L'opposition parlementaire, présente de longue date au Royaume-Uni, a vu ses objectifs évoluer. Jusqu'au XVIII^e siècle, la marge de manœuvre de cet « emblème de la démocratie britannique »⁹⁵ était fort limitée, puisqu'elle ne consistait qu'en une opposition au gouvernement en place, au demeurant assez rarement exprimée. Il faut attendre le début du XIX^e siècle pour voir l'opposition parlementaire au sens actuel émerger, désignant dès lors les députés refusant de se rallier au groupe majoritaire soutenant le gouvernement.

En France, l'opposition se réalise d'abord contre le groupe majoritaire, mais également contre le Gouvernement, comme le semble signifier son intégration au texte constitutionnel. En effet, l'opposition est mentionnée à l'article 51-1 de la Constitution et s'inscrit ainsi dans son titre V, traitant *Des rapports entre le Parlement et le Gouvernement*. S'il semble à certains plus logique d'intégrer cette disposition dans le titre précédent sur *Le Parlement*⁹⁶, cette consécration de l'opposition parlementaire sous le cinquième titre de la Constitution n'est pas anodine. L'opposition parlementaire française s'exprime également dans une certaine mesure vis-à-vis du chef de l'Etat, qui « fait remonter jusqu'à lui » sa responsabilité vis-à-vis du peuple, en particulier du fait de son élection au suffrage universel direct⁹⁷. Cette différence de conception entre les deux systèmes est intéressante et met en évidence la possibilité pour l'opposition de s'exprimer plus largement et au-delà même du simple cadre parlementaire auquel elle se trouve en théorie limitée. Au delà de la

⁸⁹ Carlos-Miguel PIMENTEL, « L'opposition, ou le procès symbolique du pouvoir », *op. cit.*, pp. 55-60.

⁹⁰ Marie-Claire PONTHEAUX, « L'opposition comme garantie constitutionnelle », *op. cit.*, pp. 1135-1142.

⁹¹ *Ibid.*, pp. 1149-1152.

⁹² Pascal JAN, « Les oppositions », *op. cit.*, p. 38.

⁹³ Pierre AVRIL, « Le statut de l'opposition : un feuilleton inachevé », *op. cit.*, p. 11.

⁹⁴ Yves MENY et Olivier DUHAMEL, *Dictionnaire constitutionnel*, Paris, PUF, 1992, p. 677.

⁹⁵ Bernard RULLIER, « Un statut pour l'opposition, enfin ? », *Revue Parlementaire*, n° 899, 2007.

⁹⁶ Yannick LÉCUYER, « Un nouvel horizon pour les droits de l'opposition ? », *op. cit.*, p. 370.

⁹⁷ Carlos-Miguel PIMENTEL, « L'opposition, ou le procès symbolique du pouvoir », *op. cit.*, p. 58.

protéiformité de la notion, ces différentes « figures de l'opposition » poursuivent néanmoins un même objectif, qui consiste à limiter la marge de manœuvre de l'appareil dirigeant de l'Etat, et constituent toutes, à leur manière, un « contre-pouvoir » essentiel⁹⁸.

En définitive, deux types d'oppositions émergent clairement : l'opposition située au sein du Parlement et celle présente en dehors du cadre parlementaire, qui se manifeste sous différentes formes. La présente étude est bien centrée sur la question de l'opposition parlementaire, présente au cœur des assemblées et qui a vocation à s'opposer politiquement en priorité au groupe majoritaire, puis plus largement au gouvernement. La révision constitutionnelle française de 2008, à travers la « parlementarisation de l'opposition »⁹⁹ qu'elle opère, explique d'ailleurs largement le regain d'intérêt porté à cet objet juridique. Afin d'être précisément définie, l'opposition parlementaire, désormais distinguée des nombreuses formes d'opposition extraparlémentaires, doit aussi être différenciée des autres types de groupes présents au Parlement.

2 – Une opposition exercée par un groupe ni majoritaire, ni « minoritaire »

Aux premiers abords, l'opposition parlementaire concerne la fonction générale de s'opposer au sein du Parlement, permettant de classer certains députés indépendants comme faisant partie de l'opposition. Mais en vérité, comme il a été déjà remarqué, l'acception de l'opposition en droit parlementaire est particulièrement restreinte. Elle désigne une fonction exercée exclusivement par l'intermédiaire de certains groupes parlementaires. Si toute opposition parlementaire repose structurellement sur un groupe, tous les groupes parlementaires ne sont évidemment pas d'opposition, loin s'en faut. L'identification préalable des autres types de groupes semble donc désormais nécessaire afin d'être en mesure de distinguer ces derniers de l'opposition parlementaire.

L'opposition, minorité parlementaire, se différencie clairement du groupe majoritaire et se définit d'abord par son opposition à une majorité¹⁰⁰. Le rôle de l'opposition est interdépendant du rôle de la majorité parlementaire, et cette complémentarité¹⁰¹ s'inscrit sur un plan fonctionnel mais aussi conceptuel. L'opposition comprise *a contrario* désigne en effet tous les groupes parlementaires à l'exception justement du groupe politique majoritaire, qu'il paraît intéressant de définir. Le problème est qu'en France, le terme de « majorité » ne figure ni dans la Constitution, ni même dans les règlements des assemblées et est ainsi considéré comme « impropre » juridiquement¹⁰². En effet, le Règlement de l'Assemblée nationale se limite simplement à désigner le groupe majoritaire au détour d'un alinéa, comme le groupe « qui compte l'effectif le plus élevé »¹⁰³. Pour le moins « alambiquée », une telle formulation « escamote la notion de majorité [pourtant] clé de voûte du parlementarisme de la V^e République »¹⁰⁴. Pourtant, l'idée d'une identification juridique du groupe parlementaire majoritaire à travers une déclaration politique précisant sa volonté de soutenir l'action gouvernementale a été évoquée au moment de la réforme de 2008, sans être néanmoins

⁹⁸ Bélich NABLI, « L'opposition parlementaire : un contre-pouvoir politique saisi par le droit », *op. cit.*, p. 128.

⁹⁹ Ariane VIDAL-NAQUET, « L'institutionnalisation de l'opposition. Quel statut pour quelle opposition ? », *op. cit.*, p. 172.

¹⁰⁰ Yannick LÉCUYER, « Un nouvel horizon pour les droits de l'opposition ? », *Politéïa*, 2010, n° 16, p. 369.

¹⁰¹ Marie-Laure FAGES, « L'opportunité manquée d'un statut de l'opposition en France : la réforme de l'Assemblée nationale », *Politéïa*, 2010, n° 16, p. 337.

¹⁰² Guy CARCASSONNE, « Majorité », *Politéïa*, 2010, n° 16, p. 381.

¹⁰³ Article 19 alinéa 4 du Règlement de l'Assemblée nationale.

¹⁰⁴ Pierre AVRIL et Jean GICQUEL, *Lexique de droit constitutionnel*, *op. cit.*, p. 98.

reprise par la suite. Cet acte manqué a pu être analysé comme un signe de la « crainte mijaurée de la majorité à se déclarer comme telle »¹⁰⁵.

Une définition *a contrario* de l'opposition par rapport à la majorité parlementaire est conceptuellement concevable, mais demeure néanmoins encore juridiquement impossible dans le cadre du système français. Au Royaume-Uni, si l'opposition parlementaire semble en quelque sorte « institutionnalisée », la majorité parlementaire reste pour sa part définie en creux et non nommément désignée. L'expression consacrée de « Her Majesty's Government » ne renvoie en effet qu'au pouvoir exécutif et non directement au groupe parlementaire majoritaire, ce qui peut s'expliquer par l'étroitesse des rapports entre l'équipe ministérielle et le groupe majoritaire, dont ils sont eux-mêmes issus. Ce lien fort a pour conséquence une distinction floue des deux organes, qui se réalise ainsi au détriment du groupe majoritaire. Ce « monolithisme du "bloc majoritaire" » n'est acceptable que s'il autorise l'instauration d'un contre-pouvoir important¹⁰⁶, dont l'opposition parlementaire britannique en constitue la manifestation la plus significative.

Si l'opposition, minorité parlementaire, peut être déterminée dans un premier temps par opposition au groupe majoritaire, une telle définition se révèle insuffisante dans l'hypothèse où un groupe ne se reconnaît dans aucune des deux catégories susmentionnées. Une réflexion sur une telle situation a été entamée dès 2006 dans le cadre du projet de modification du règlement de l'Assemblée nationale. L'idée a alors été évoquée qu'un groupe pouvait, entre l'opposition et la majorité parlementaire « très bien choisir... de ne pas choisir »¹⁰⁷. Cette proposition, pour le moins équivoque, a pourtant bien été reprise lors de la révision constitutionnelle de 2008. Elle traduit la volonté de certains groupes de ne pas se déterminer entre majorité et opposition parlementaire. La procédure de choix entre deux « camps » opposés est donc devenue facultative pour les groupes, ce qui leur offre a priori une plus grande liberté d'action et leur permet une plus forte autonomie.

La Constitution française ne reconnaît donc cette situation que depuis la réforme d'envergure de 2008 et qualifie ce troisième ensemble de « groupe minoritaire ». Au Parlement, l'opposition n'est donc pas simplement à situer vis-à-vis du groupe majoritaire, mais aussi vis-à-vis de ceux dits « minoritaires ». D'un point de vue conceptuel, cette qualification est problématique, dans la mesure où il semble difficile de cerner ce troisième ensemble, défini par la double négative¹⁰⁸ au sein du règlement intérieur de l'Assemblée. S'il n'est pas très démocratique « d'exclure une minorité de la création de l'ordre juridique, même si cette exclusion est décidée par la majorité »¹⁰⁹, il est permis néanmoins de douter de la pertinence d'une telle notion, qui ne paraît pas définie clairement au regard des qualificatifs de majorité et d'opposition.

A l'Assemblée nationale, les groupes « minoritaires » se trouvent qualifiés ainsi par défaut : sont considérés comme tels les groupes qui ne se sont pas déclarés d'opposition, à l'exception de celui « qui compte l'effectif le plus élevé »¹¹⁰, le groupe majoritaire. Les

¹⁰⁵ Guy CARCASSONNE, « Majorité », *op. cit.*, p. 383.

¹⁰⁶ Stéphane PINON, « La V^{ème} République toujours plus "parlementaire" », *Recueil Dalloz*, n°44, 2008, p. 3097.

¹⁰⁷ Jean-Luc WARSMANN, Rapport n° 3113, *op. cit.*, p. 22.

¹⁰⁸ Marie-Laure FAGES, « L'opportunité manquée d'un statut de l'opposition en France : la réforme de l'Assemblée nationale », *op. cit.*, p. 345.

¹⁰⁹ Hans KELSEN, *Théorie générale du droit et de l'État*, *op. cit.*, p. 33

¹¹⁰ Article 19 alinéa 4 du Règlement de l'Assemblée nationale : « Sont considérés comme groupes minoritaires ceux qui ne se sont pas déclarés d'opposition, à l'exception de celui d'entre eux qui compte l'effectif le plus élevé ».

groupes parlementaires appartenant à cette troisième catégorie sont définis vis-à-vis du groupe majoritaire, alors qu'il aurait semblé « plus logique » de le faire « en fonction leur soutien au Gouvernement »¹¹¹. La mention de ce type de groupe dans la Constitution, signe selon certains de la « répugnance centriste à se situer politiquement »¹¹², n'apporte en outre aucune information claire sur la nature juridique même de ces groupes minoritaires.

Au Royaume-Uni en revanche, alors que la majorité gouvernementale et l'opposition parlementaire officielle sont largement reconnues, aucune mention normative ne semble laisser de place à un tel « troisième ensemble ». Même si la notion de « groupe minoritaire » n'est pas reconnue, la Chambre des Communes ne se limite pas à la simple opposition de deux « blocs politiques » et représente davantage qu'un simple « conflit entre les supporters de Monsieur Gladstone et ceux de Monsieur Disraeli, leurs prédécesseurs et leurs successeurs »¹¹³. Au contraire même, les groupes tiers sont depuis longtemps présents au Parlement britannique. Mais ce système juridique, à travers la seule reconnaissance des deux groupes d'opposition les plus importants face à la majorité gouvernementale, semble masquer quelque peu la diversité des groupes d'oppositions à la Chambre¹¹⁴. Ainsi, pour reprendre la terminologie juridique française, les « groupes minoritaires » ne bénéficient d'aucune reconnaissance outre-Manche, puisqu'aucune compétence spécifique ne leur est attribuée. Au Royaume-Uni, l'existence des groupes « minoritaires » n'est donc pas à considérer de la même manière que celle des groupes minoritaires « à la française ». Les premiers sont physiquement présents à la Chambre des Communes, sans pour autant être clairement définis par le droit, alors que les seconds ont sciemment décidé de n'appartenir ni à l'opposition, ni à la majorité parlementaire.

Après avoir examiné les contours précis de l'objet juridique « opposition » et analysé les autres types de groupes parlementaires ou d'opposition, qui se distinguent de l'opposition comprise au sens parlementaire, il est possible d'aborder désormais plus en détail l'opposition parlementaire en tant qu'organe de travail doté d'une fonction particulière.

B – L'opposition, une fonction particulière détenue par un groupe parlementaire

La notion d'opposition parlementaire ne semble pas définie avec le même degré de précision dans les systèmes français et britanniques. Les différences entre les deux pays de la comparaison permettent d'abord de construire un concept envisageant l'opposition parlementaire comme une fonction spécifique (1), définie avec plus de précision au Royaume-Uni qu'en France, en raison de l'importance toute particulière de certaines « figures institutionnelles » autour desquelles elle se rassemble, notamment le Cabinet fantôme, sorte de « contre-gouvernement » (2). L'opposition parlementaire est enfin à comprendre comme un organe constitué, puisque des droits particuliers lui sont conférés (3).

1 – La définition d'une fonction parlementaire spécifique

L'opposition parlementaire est inscrite depuis longtemps au cœur des institutions britanniques¹¹⁵. La situation est fort différente en France, où l'idée d'élaborer un statut de

¹¹¹ Pascal JAN, « A qui profite la réforme ? », *op. cit.*, p. 103.

¹¹² Pierre AVRIL, « Le statut de l'opposition : un feuillet inachevé », *op. cit.*, p. 10.

¹¹³ Ivor JENNINGS, *Parliament*, *op. cit.*, p. 24.

¹¹⁴ Ariane VIDAL-NAQUET, « L'institutionnalisation de l'opposition. Quel statut pour quelle opposition ? », *op. cit.*, p. 161.

¹¹⁵ La disposition des sièges au sein de la très ancienne Chambre des Communes en est peut-être l'illustration la plus évidente. Séparée par une allée centrale, la salle est organisée en rangée de bancs placés de part et d'autre de

l'opposition¹¹⁶ est jugée « très moderne »¹¹⁷ et rencontre encore certaines résistances¹¹⁸. Dès l'origine, la place aménagée à l'opposition est ainsi foncièrement différente dans les deux pays. Les théories rousseauistes ne laissent pas de place à une opposition « institutionnalisée » en France, la Nation toute entière étant censée se conformer à la volonté générale, par son adhésion au contrat social. Outre-Manche, l'opposition parlementaire « officielle » s'est quant à elle progressivement affirmée en accord avec les idées de Montesquieu¹¹⁹.

Au vu des développements précédents, l'opposition parlementaire désigne tout groupe politique déclaré comme tel et qui n'est pas le groupe majoritaire, ce qui correspond peu ou prou à l'acception actuelle du règlement de l'Assemblée nationale. Au Royaume-Uni, la définition juridique textuelle limite l'opposition aux deux groupes parlementaires les plus importants numériquement après le groupe majoritaire et ne reconnaît qu'au premier des deux une place toute particulière, celle de « Loyale Opposition de Sa Majesté ».

L'opposition est donc d'abord une fonction exercée uniquement par certains groupes parlementaires, ce qui implique une distinction entre les groupes¹²⁰, réalisée précédemment. En tant que « perdante des dernières élections »¹²¹, l'opposition a naturellement vocation à jouer son rôle premier, qui consiste à « s'opposer »¹²² au sein des assemblées parlementaires. Pour autant, cette fonction n'est pas contraignante, dans le sens où les groupes d'opposition ne sont pas tenus d'adopter une position ou une attitude se résumant, lors de l'examen des textes législatifs, au rejet systématique de ceux présentés par la majorité parlementaire. Cette fonction n'est somme toute qu'assez générale et s'adresse ainsi aux groupes qui se reconnaissent globalement comme politiquement opposés aux projets de la majorité parlementaire et gouvernementale.

L'opposition se trouve ensuite constituée en tant qu'organe dès lors que des compétences lui sont attribuées dans le cadre des missions de législation et de contrôle du Parlement. Les « droits spécifiques » réservés à l'opposition s'ajoutent ainsi aux prérogatives déjà accordées à tout groupe parlementaire et lui confèrent ainsi une place à part. L'opposition est donc d'abord un organe de travail parlementaire particulier, dont la reconnaissance et les conditions juridiques de formation ont déjà été préalablement étudiées.

la pièce. Une telle organisation est bien la preuve que le système juridique britannique a organisé son Parlement en se fondant sur la prédominance de deux partis, deux blocs parlementaires répondant à une logique binaire d'opposition frontale entre la majorité et la minorité parlementaire.

¹¹⁶ La révision constitutionnelle de 2008 semble avoir manqué la concrétisation d'un « véritable statut de l'opposition, qui n'existe que de manière évanescence dans la loi constitutionnelle ». Jean-Philippe FELDMAN, « "Rééquilibrage" des institutions ou coup d'épée dans l'eau ? », *Recueil Dalloz*, 15 octobre 2008, p. 2440.

¹¹⁷ Interview de Jean-François COPÉ, alors président du groupe parlementaire UMP, *Revue Parlementaire*, n° 898, 2007.

¹¹⁸ A cet égard, M. François HOLLANDE estime plus simple de parler de « droits du Parlement avec une représentation proportionnelle de tous les groupes politiques dans toutes les instances ». Audition par le Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République, Assemblée nationale, 28 septembre 2007.

¹¹⁹ « Ce qu'on appelle union dans un corps politique est une chose très équivoque : la vraie est une union d'harmonie, qui fait que toutes les parties, quelqu'opposées qu'elles nous paraissent, concourent au bien général de la Société, comme des dissonances dans la musique concourent à l'accord total ». Montesquieu, *Considérations sur les causes de la grandeur des Romains et de leur décadence*, Paris, Garnier-Flammarion, Rééd., 1968, p. 50.

¹²⁰ Pierre AVRIL et Jean GICQUEL, *Droit parlementaire*, op. cit., pp. 97-98.

¹²¹ Xavier VANDENDRIESSCHE, in : Centre de recherches constitutionnelles de l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, *Le nouveau Règlement de l'Assemblée nationale - Journée d'études à l'Assemblée nationale*, Paris, 2010, p. 106.

¹²² Rodney BRAZIER, *Constitutional Practice*, Oxford University Press, 2^e Ed., 1984, p. 163.

La définition précise de l'opposition parlementaire, entendue donc comme une opposition présente au sein des assemblées parlementaires, n'est pas des plus aisées. Beaucoup de définitions proposées par la doctrine française paraissent en réalité plus politiques que juridiques, ou alors font référence au modèle « historique » de l'opposition parlementaire présente au Royaume-Uni. Ainsi, le lexique de droit constitutionnel, à jour de la révision du 23 juillet 2008, accorde une entrée au terme « opposition » et précise sa récente reconnaissance constitutionnelle en France. Néanmoins, aucune définition autonome n'est apportée, puisqu'il est simplement fait renvoi à la définition du « Shadow cabinet » britannique, révélant ainsi la carence française en la matière¹²³.

Il est encore possible d'appréhender l'opposition parlementaire en partant de critères numériques et de faire ainsi prévaloir « la loi du nombre ». L'opposition alors « coïncide avec la minorité exclue du pouvoir »¹²⁴, dans la mesure où le gouvernement est soutenu par le groupe majoritaire de l'enceinte parlementaire. Cette acception présente l'avantage de l'objectivité, mais n'autorise pas la prise en compte de la diversité de la représentation politique au sein des assemblées. Pendant longtemps au Royaume-Uni, la conception de l'opposition est restée déterminée par un seul critère numérique. Selon le *Traité* du constitutionnaliste Erskine May, l'opposition est en effet le groupe minoritaire « le plus important numériquement à la Chambre qui est préparé, en cas de démission du gouvernement, à le remplacer »¹²⁵. L'opposition parlementaire représente donc à la fois l'alternative du gouvernement en place et la concentration du mécontentement du peuple. Si malgré cette règle claire, un doute persiste sur la détermination du groupe de l'opposition officielle, il appartient alors au Speaker, président de la Chambre des Communes, de trancher la question¹²⁶.

2 – Une opposition parlementaire rassemblée autour d'un « contre-gouvernement »

La détermination de l'opposition par le *Ministers of the Crown Act* de 1937 est imprécise, en ce qu'elle n'est réalisée qu'à travers son leader, qui en est néanmoins une composante essentielle. Premier représentant de l'opposition officielle, celui-ci est aussi le leader du « parti de gouvernement minoritaire ». Sa fonction se trouve en effet codifiée dans le cadre du Cabinet fantôme, spécificité ancrée depuis longtemps dans le système britannique¹²⁷ et qui constitue le « décalque de la formation gouvernementale »¹²⁸. Selon Bagehot, l'opposition parlementaire est donc la conséquence du Cabinet de gouvernement,

¹²³ Pierre AVRIL et Jean GICQUEL, *Lexique de droit constitutionnel*, *op. cit.*, p. 85.

¹²⁴ Carlos-Miguel PIMENTEL, « L'opposition, ou le procès symbolique du pouvoir », *op. cit.*, p. 47.

¹²⁵ « The largest minority party in opposition which is prepared, in the event of the resignation of the government, to assume office ». Erskine MAY, *Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, *op. cit.*, pp. 247-248. Ce traité, paru pour la première fois en 1844, conserve une influence prépondérante sur les « conventions constitutionnelles » britanniques.

¹²⁶ « If any doubt arises as to which is or was at any material time the party in opposition to His Majesty's Government having the greatest numerical strength in the House of Commons, or as to who is or was at any material time the leader in that House of such a party the question shall be decided for the purposes of this Act by the Speaker of the House of Commons, and his decision, certified in writing under his hand, shall be final and conclusive ». *Ministers of the Crown Act*, 1937, Section 10 (3).

¹²⁷ Le *Traité* d'Erskine MAY précise à cet égard que « les leaders de l'opposition et leurs principaux collègues constituent un groupe, connu sous le nom populaire de "Shadow Cabinet", dont chaque membre exerce un certain nombre d'activités qui consistent à pouvoir critiquer directement les politiques gouvernementales et à proposer des solutions politiques alternatives ». *Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, *op. cit.*, p. 248.

¹²⁸ Yves SUREL, « Le chef de l'opposition », *Pouvoirs*, n° 108, 2004, p. 67 et 73.

« secret de la Constitution anglaise », qui permettrait ainsi de réaliser une fusion assez aboutie entre les pouvoirs exécutifs et législatifs¹²⁹. Tout en étant une partie intégrante du système, l'opposition parlementaire officielle, rassemblée autour du Cabinet fantôme, a pour rôle de critiquer le gouvernement en place. Les règles d'organisation d'un tel Cabinet, uniquement issues de pratiques parlementaires, diffèrent entre les groupes¹³⁰. Composé du leader, du leader adjoint, du chef whip ainsi que du président du groupe parlementaire, le Cabinet fantôme travailliste y associe aussi une douzaine de parlementaires de la Chambre des Communes, alors que celui du groupe conservateur se constitue au départ par les membres de l'équipe gouvernementale sortante, pour s'étendre ensuite¹³¹. Chacun de ses membres est titulaire d'un portefeuille ministériel, qui correspond au Ministre du gouvernement qu'il a vocation à remplacer dans le futur¹³².

L'opposition parlementaire officielle, deuxième groupe parlementaire le plus important en nombre à la Chambre, est ainsi un élément fondateur du système parlementaire britannique, puisqu'il constitue le « gouvernement alternatif de sa Majesté »¹³³. Le leader de l'opposition est ainsi le Premier Ministre potentiel du lendemain en tant que chef du principal groupe d'opposition.

En France, suite aux élections présidentielles de 1965, l'idée d'un contre-gouvernement a été lancée par le groupe parlementaire « Fédération de la gauche démocrate et socialiste », qui a périclité dès 1968¹³⁴. L'expérience a été renouvelée, notamment suite aux élections législatives de 2007, par le président du groupe socialiste à l'Assemblée, mais la légitimité de ce Cabinet fantôme a été fortement critiquée par le Premier secrétaire du parti dès sa création¹³⁵. Ces tentatives n'ont donc jamais été couronnées de succès et l'idée n'a par ailleurs connu aucune concrétisation juridique dans le système français.

Une définition fondée autour de la notion de Cabinet fantôme reste insuffisante juridiquement, dans la mesure où le système français ne connaît pas de consécration constitutionnelle de ce genre de gouvernement alternatif et le Royaume-Uni ne réduit pas la définition de l'opposition parlementaire à la seule opposition officielle réunie autour d'un contre-gouvernement. Si la « logique binaire du concept d'opposition [est] rassurante pour l'esprit »¹³⁶, elle doit bien évidemment être dépassée, car cela aurait pour effet d'exclure tous les autres groupes politiques de la définition d'opposition parlementaire. Si les autres groupes parlementaires ont longtemps été ignorés en tant que tels¹³⁷, le règlement intérieur de la Chambre des Communes a finalement reconnu une autre opposition que l'opposition parlementaire alternative directe du gouvernement en place. Le troisième groupe parlementaire le plus important numériquement a aussi fait l'objet d'une reconnaissance

¹²⁹ Walter BAGEHOT, *The English Constitution*, Londres, 1867, Rééd. Fontana Press, 1963, pp. 65 et s.

¹³⁰ Ces règles, dépourvues de caractère contraignant, sont en effet différentes entre les Cabinets fantômes travailliste et conservateur, le *Parliamentary Committee* et le *Consultative Committee*. Selon le règlement interne du groupe travailliste, le Cabinet est élu par l'ensemble des membres du groupe parlementaire, alors que le groupe conservateur réserve pour l'essentiel cette tâche à son leader. Robert MCKENZIE, *British Political Parties*, Londres, Heineman, 2^e Ed., 1963, p. 297.

¹³¹ Robert PUNNETT, *Front Bench Opposition: the role of the Leader of the Opposition, the Shadow Cabinet and Shadow Government in British politics*, Londres, Heinemann, 1973, pp. 111-112.

¹³² Andrew ADONIS, *Parliament today*, *op. cit.*, p. 22.

¹³³ Ivor JENNINGS, *Parliament*, *op. cit.*, p. 79.

¹³⁴ Sylvie GIULJ, *Le statut de l'opposition en Europe*, *op. cit.*, p. 55.

¹³⁵ « Les socialistes s'organisent pour jouer leur rôle d'opposant », *Le Monde*, 28 juin 2007.

¹³⁶ Marie-Laure FAGES, « L'opportunité manquée d'un statut de l'opposition en France : la réforme de l'Assemblée nationale », *op. cit.*, p. 324.

¹³⁷ Sylvie GIULJ, *Le statut de l'opposition en Europe*, *op. cit.*, p. 30.

juridique, en tant que second groupe d'opposition parlementaire, et il bénéficie à ce titre de droits spécifiques¹³⁸.

3 – Une opposition parlementaire constituée en tant qu'organe autonome

Fonction spécifique reconnue à certains groupes parlementaires, l'opposition parlementaire est titulaire de « droits spécifiques » ou plus exactement de compétences particulières, qui lui ont été conférées par les règlements intérieurs des assemblées. Une telle attribution de compétences relève d'un certain « privilège », puisque cela consiste à consacrer l'opposition en tant qu'organe à part entière en donnant à ce groupe parlementaire « un poids plus que proportionnel à son effectif numérique »¹³⁹. En l'absence de fonctions législatives et de contrôles spécifiques, la reconnaissance constitutionnelle de l'opposition parlementaire demeurerait en effet une coquille désespérément vide¹⁴⁰.

L'opposition parlementaire était déjà indirectement représentée dans les organes directeurs ainsi que dans les organes de travail de l'Assemblée à travers la règle de représentation à la proportionnelle des groupes parlementaires. Mais la règle de la proportionnalité, tout en lui garantissant une certaine représentativité, la condamne à rester minoritaire de la même manière qu'en séance plénière et ne lui apporte donc en soi aucune compétence supplémentaire claire qui lui permette de s'affirmer juridiquement en tant qu'opposition parlementaire¹⁴¹.

Une première évolution majeure peut être relevée en France en 1974, avec la modification de l'article 61 de la Constitution¹⁴², qui ouvre la possibilité à soixante députés ou sénateurs de saisir le juge constitutionnel, preuve de la reconnaissance d'un droit à une « minorité qualifiée ». Même si cette nouvelle compétence peut paraître orientée dans le sens d'une plus grande garantie de l'opposition, ce droit de saisine ne lui est pas exclusivement réservé. L'attribution de cette compétence n'est pas claire, puisqu'un groupe d'élus parlementaires issus de différents groupes peuvent aussi très bien se constituer en vue de saisir le Conseil constitutionnel. C'est donc au plan pratique une nouvelle compétence pour l'opposition parlementaire, mais pas d'un point de vue juridique. En effet, le droit de saisine du Conseil constitutionnel est ouvert à tout parlementaire et non expressément réservé à l'opposition parlementaire. Il peut toutefois être relevé que l'opposition utilise largement ce nouveau droit, puisque la majorité des saisines du Conseil constitutionnel depuis 1974 ont été effectuées par des parlementaires issus de l'opposition. Les députés de l'opposition parlementaire ont très vite compris l'importance de cette nouvelle compétence qui leur était ouverte pour intervenir directement sur la procédure législative, et le droit de saisine, à l'image du droit d'amendement, a pu être parfois employé de manière quelque peu abusive, dans la mesure où l'utilisation qui en a été faite le détournait de son objectif initial.

La même année, la recommandation du président Valéry Giscard d'Estaing dans son message au Parlement du 30 mai 1974 d'instaurer des « questions d'actualité » est rapidement suivie d'effet. Ces « questions au gouvernement » sont établies de manière totalement

¹³⁸ « *Twenty days shall be allotted in each session for proceedings on opposition business, seventeen of which shall be at the disposal of the Leader of the Opposition and three of which shall be at the disposal of the leader of the second largest opposition party* ». Règlement intérieur de la Chambre des Communes, article 14 alinéa 2.

¹³⁹ Carlos-Miguel PIMENTEL, « L'opposition, ou le procès symbolique du pouvoir », *op. cit.*, p. 47.

¹⁴⁰ Jean-Jacques URVOAS, intervention à l'occasion de l'audition de M. Bernard ACCOYER sur la proposition de résolution n° 1546 tendant à modifier le Règlement de l'Assemblée nationale, 28 avril 2009.

¹⁴¹ Carlos-Miguel PIMENTEL, « L'opposition, ou le procès symbolique du pouvoir », *op. cit.*, p. 47.

¹⁴² Loi constitutionnelle n° 74-904 du 29 octobre 1974 portant révision de l'article 61 de la Constitution, JORF, 30 octobre 1974, p. 11035.

conventionnelle, mais cette pratique parlementaire ne sera constitutionnalisée qu'en 1995¹⁴³. Si les questions au gouvernement ne constituent pas, là encore, une compétence exclusivement réservée aux groupes d'opposition parlementaire, elle devient, de par son utilisation par les députés, l'un des « droits » les plus importants de l'opposition.

De manière beaucoup plus récente, les importantes modifications apportées en 2008 ont permis d'attribuer, cette fois de manière explicite, des droits à l'opposition à travers l'article 51-1 de la Constitution, qui prévoit la reconnaissance directe par les règlements intérieurs des assemblées de « droits spécifiques ». Depuis la réforme réglementaire à la fin du printemps 2009, certaines compétences sont donc exclusivement réservées à l'opposition parlementaire dans le cadre des missions de législation, d'évaluation et de contrôle du Parlement. Désormais intégrée à la Constitution française, l'opposition est détentrice pour la première fois de compétences qui lui sont explicitement attribuées. L'année 2008 constitue donc un tournant pour l'opposition parlementaire française, qui ne dispose plus seulement de compétences en tant que groupe, mais également de droits spécifiques qui lui sont réservés, lui permettant ainsi de s'affirmer en tant qu'organe parlementaire à part entière et distincts des autres catégories de groupes parlementaires.

Conclusion

Les systèmes juridiques britannique et français témoignent, chacun à leur manière, d'une intégration juridique effective de l'opposition parlementaire. L'opposition, désormais conceptuellement et juridiquement définie, n'est pas sans susciter quelques questions, en particulier quand à sa coexistence avec le principe constitutionnel de liberté du mandat parlementaire. Théoriquement indépendants en vertu du mandat représentatif qui leur a été confié, les élus parlementaires voient en effet leur autonomie décisionnelle concrètement remise en cause du fait de leur appartenance à un groupe parlementaire, et peut-être plus encore en cas d'appartenance à l'opposition. Jusqu'à la fin du XIX^e siècle en France, si l'émergence des groupes s'est heurtée à une résistance importante, le regroupement des élus par sensibilité politique relève d'une « vieille tradition »¹⁴⁴. Ainsi, le président de la Chambre reprenait le député souhaitant s'exprimer « au nom de ses amis » et ne manquait pas de lui rappeler le principe d'interdiction du mandat impératif¹⁴⁵. Actuellement, l'organisation des groupes parlementaires ne prévoit pas de dispositif juridique en mesure d'aménager cette contradiction, et laisse irrésolue cette incohérence constitutionnelle. Le problème se pose avec plus d'acuité encore pour les groupes d'opposition parlementaire, dans la mesure où le groupe qui s'est déclaré appartenant à l'opposition « engage » de manière plus contraignante encore ses membres à adopter une certaine ligne de conduite à tenir vis-à-vis du groupe majoritaire. La conclusion de cet essai de définition du concept d'opposition constitue donc surtout une ouverture à une problématique fondamentale et constante, celle de la compatibilité juridique entre d'une part l'interdiction du mandat impératif, et d'autre part la reconnaissance constitutionnelle de l'opposition et sa définition par le droit. De manière plus générale, la reconnaissance *de jure* de l'opposition comme une fonction spécifique structurée à travers un groupe parlementaire et l'existence *de facto* d'une certaine discipline, manifestation politique

¹⁴³ Introduites dans l'article 48 alinéa 2 de la Constitution par la loi constitutionnelle n° 95-880 du 4 août 1995, ces dispositions sont désormais inscrites dans l'article 48 alinéa 6 depuis la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008 : « Une séance par semaine au moins [...] est réservée par priorité aux questions des membres du Parlement et aux réponses du Gouvernement ».

¹⁴⁴ Jean-Pierre CAMBY et Pierre SERVENT, *Le travail parlementaire sous la cinquième République*, op. cit., p. 31.

¹⁴⁵ Jean LAPORTE et Marie-José TULARD, *Le droit parlementaire*, op. cit., p. 53.

de ces regroupements au Parlement, peut être comprise, dans une certaine mesure en tout cas, comme une violation du principe constitutionnel de liberté du mandat parlementaire. Ce problème reste donc entier. Il nécessiterait à lui seul une autre recherche, qui permettrait de mettre l'accent sur la difficulté de conjuguer la pratique politique au sein d'une assemblée parlementaire et l'ensemble des règles juridiques qui s'imposent à elle, et dont le respect est une des garanties les plus tangibles de son fonctionnement régulier.