

**Les groupes minoritaires de l'article 51-1 de la Constitution :**  
**entre pouvoir et contre-pouvoir**

Par Priscilla MONGE,  
ATER Aix-Marseille Université, Docteur en droit public

L'introduction constitutionnelle de la catégorie des groupes minoritaires à l'article 51-1 de la Constitution par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a suscité des sentiments contradictoires. Passée inaperçue auprès de la doctrine juridique<sup>1</sup>, la reconnaissance de cette catégorie intermédiaire a d'abord révélé sa grande ambiguïté. Reposant *a priori* sur une logique arithmétique, elle prend désormais place dans le texte constitutionnel à côté des groupes d'opposition, lesquels répondent davantage à une logique politique. Cette distinction entre les groupes d'opposition et les groupes minoritaires laisse apparaître deux difficultés. Sur un plan strictement sémantique, la formule est maladroite car à l'évidence un groupe d'opposition est, par hypothèse, un groupe arithmétiquement minoritaire. Cela induit une deuxième difficulté qui est celle du décalage entre la reconnaissance juridique de ces groupes comme minorités et la réalité politique de leur appartenance à la majorité. Autrement dit, un groupe peut être minoritaire sur le plan arithmétique et majoritaire sur le plan politique. Par ailleurs, la reconnaissance de cette catégorie intermédiaire de groupe se heurte au manichéisme qui caractérise à l'excès les assemblées parlementaires françaises. C'est désormais un lieu commun que de distinguer le travail parlementaire en commission et en séance, de classer les fonctions du Parlement entre la législation et le contrôle, de confronter le bloc majoritaire et le bloc d'opposition et même d'opposer l'Assemblée nationale et le Sénat. Dans ce réflexe de répartition binaire, les groupes minoritaires font figure d'exception et apparaissent à la fois comme un élément de déstabilisation et de dépassement. La vie parlementaire s'inscrit pourtant davantage dans cette réalité. Dans toute activité législative, il existe une part de contrôle, dans tout affrontement partisan, des terrains de compromis... C'est peut-être là la plus grande vertu des groupes minoritaires. Ils participent de la consécration juridique du dépassement de l'affrontement traditionnel entre la majorité et l'opposition pour admettre, sur le plan théorique au moins, qu'être parlementaire ce n'est pas s'inscrire dans une posture d'adhésion frénétique ou de contestation systématique. Ils concrétisent également le

---

<sup>1</sup> Peu d'études ont été consacrées aux groupes minoritaires depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008. Voir HERIN J.-L., « Les groupes minoritaires : un nouveau concept entre droit et politique », *Pouvoirs*, n° 146, pp. 57-69 ; MONGE P., *Les minorités parlementaires sous la Cinquième République*, Thèse Aix-Marseille Université, 2013, 434 pages.

multipartisme qui caractérise les assemblées parlementaires françaises et cette reconnaissance permet la réalisation du concept même de représentation.

Refusant pour la plus grande partie d'entre eux les prises de position dogmatiques, les groupes minoritaires sont des groupes que l'on pourrait tout autant qualifier d'intermédiaires : entre législation et contrôle, entre majorité et opposition, entre droit et politique<sup>2</sup> et finalement entre pouvoir et contre-pouvoir. Il existe ainsi chez les groupes minoritaires une tension permanente, maintenue par leur volonté d'affirmation et de protection de leur identité politique, qui leur permet de jouer un rôle constructif et de constituer un véritable contre-pouvoir au monopole du pouvoir majoritaire-gouvernemental, lequel sera d'autant plus fort que la majorité sera faible.

La question qui se pose est alors celle de savoir si les groupes minoritaires doivent leur influence au statut formel que leur ont offert la Constitution et les règlements des assemblées ou constituent au contraire des contre-pouvoirs politiques naturels sur lesquels la logique de spécificité n'a pas, ou très peu, d'emprise ? Six ans après la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, force est de constater que les effets de celle-ci sont à bien des égards décevants. Elle n'a pas bouleversé les équilibres politiques dans les assemblées parlementaires. La domination majoritaire est préservée. Pourtant, depuis 2012, les couacs, pour reprendre une expression chère aux journalistes, se multiplient. L'affaiblissement, électoral et politique de la majorité, permet aux groupes minoritaires de remettre en cause ou d'affaiblir la décision politique et de s'affirmer comme un contre-pouvoir. Par-delà les bénéfices électoraux qu'ils pourront en tirer – en demeurant visible et lisible auprès de leur électorat, les groupes minoritaires, confortés peut-être par leur reconnaissance constitutionnelle, n'hésitent plus à affirmer leur identité politique par le vote, et non plus seulement en faisant usage de leur liberté d'expression<sup>3</sup>.

Ainsi, si la reconnaissance constitutionnelle d'un statut en faveur des groupes minoritaires constitue un artifice juridique ( I ), la réalité parlementaire révèle qu'ils constituent un contre-pouvoir politique qui se nourrit de l'affaiblissement de la majorité ( II ).

---

<sup>2</sup> HERIN J.-L., « Les groupes minoritaires : un nouveau concept entre droit et politique », *op. cit.*

<sup>3</sup> Le 20 juin 2012, Monsieur Alain Vidalies, alors Ministre en charge des relations avec le Parlement, a déclaré que le groupe EELV à l'Assemblée nationale étant associé au Gouvernement, celui-ci disposait de la « liberté d'expression » mais pas de « la liberté de vote ».

I. Les groupes minoritaires de l'article 51-1 de la Constitution ou l'artifice constitutionnel d'un contre-pouvoir

Présentée comme une concession politique faite aux groupes centristes des assemblées pour qu'ils votent la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, la consécration de la catégorie des groupes minoritaires a très rapidement montré les potentialités qu'elle recélait. Au stade des débats parlementaires sur l'article 51-1 de la Constitution, les groupes ont, de façon quasi-unanime, rejeté l'organisation juridique d'une bipolarisation politique fictive ( A ). Cette réticence a trouvé une traduction particulière dans le règlement du Sénat qui a fait reposer l'identification de ces groupes sur une logique politique, alors que l'Assemblée nationale a préféré appliquer une logique arithmétique, permettant ainsi un dépassement politique de l'affrontement entre la majorité et l'opposition ( B ).

A. L'introduction constitutionnelle de la notion de groupes minoritaires : entre stratégie politique et rejet de la bipolarisation

Au moment où chacun s'attendait à voir reconnaître dans la Constitution la distinction politique entre la majorité et l'opposition<sup>4</sup>, c'est la catégorie des groupes minoritaires qui a fait irruption dans le débat et qui a été consacrée à côté des groupes d'opposition. Sur le plan politique, cette introduction résulte d'une stratégie de récupération politique des centristes afin qu'ils votent la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008<sup>5</sup> qui aura été incertaine jusqu'aux derniers instants. Ces derniers avaient en effet une réticence, surtout au Sénat, à entrer et à consacrer juridiquement le jeu politique de la bipolarisation. Sur le plan juridique, la reconnaissance institutionnelle d'une catégorie intermédiaire de groupes, à côté des groupes d'opposition et du groupe majoritaire - dont l'existence ne se déduit qu'*a contrario*<sup>6</sup>, semble

---

<sup>4</sup> En 2006, le Président de l'Assemblée nationale Jean-Louis Debré avait déposé une proposition de résolution afin d'accorder des droits spécifiques à l'opposition, tentative que le Conseil constitutionnel avait censuré dans sa décision n° 2006-537 DC du 22 juin 2006. La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 devait ainsi permettre de surmonter l'obstacle constitutionnel à la reconnaissance d'une distinction politique entre les groupes fondée sur leur appartenance à la majorité ou à l'opposition.

<sup>5</sup> *Déb. parl. S (CR)* du 2 juin 2009, p. 5380. Le Président Nicolas Sarkozy a ainsi procédé à un certain nombre d'ajustements du texte constitutionnel afin de s'assurer du soutien de la majorité des 3/5<sup>e</sup> des parlementaires. La notion de groupes minoritaires est ainsi apparue comme l'une des concessions faites aux centristes alors que les radicaux de gauche ont par exemple obtenu l'engagement que le seuil pour constituer un groupe parlementaire soit abaissé de vingt à quinze à l'Assemblée nationale au moment de la mise en œuvre par le règlement de l'Assemblée nationale de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008.

<sup>6</sup> La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 n'a pas consacré l'existence juridique de la majorité au sens institutionnel de sorte que la notion de majorité ne renvoie encore dans la Constitution qu'à une technique démocratique de prise de décision. Voir not. BERGOUGNOUS G., « Les nouvelles dispositions constitutionnelles et du règlement de l'Assemblée nationale à l'épreuve de la constitution des groupes politiques », *Constitutions*, 2012, p. 417.

induire un dépassement du manichéisme traditionnel qui caractérise le travail et le fonctionnement des assemblées parlementaires. Ainsi, si la tactique politique est le plus souvent mise en avant, les travaux parlementaires permettent de jeter un regard différent, sans doute plus optimiste, sur l'introduction de la notion de groupes minoritaires.

C'est ainsi la volonté sénatoriale de défendre le pluralisme et de limiter la bipolarisation de la vie parlementaire<sup>7</sup> qui a permis l'introduction constitutionnelle de la notion de groupe minoritaire qui n'apparaissait ni dans les travaux du Comité Balladur<sup>8</sup> ni dans le projet de loi constitutionnelle déposé par le Gouvernement le 23 avril 2008 devant l'Assemblée nationale<sup>9</sup>. Le projet de loi constitutionnelle déposé par le Gouvernement reprenait pour l'essentiel la proposition du Comité Balladur<sup>10</sup>. Il résultait de la rédaction proposée par le Gouvernement que le « règlement de chaque assemblée détermine les droits respectifs des groupes parlementaires selon qu'ils ont ou non déclaré soutenir le Gouvernement ». Présentée comme une concession faite aux centristes du Sénat pour qu'ils votent le projet de loi constitutionnelle, l'introduction de la notion de groupe minoritaire masque peut-être une préoccupation plus complexe que la seule stratégie de récupération politique du bloc majoritaire. Le groupe minoritaire a été envisagé, lors des débats parlementaires, comme une troisième voie permettant au groupe qui s'en réclame d'avoir une place dans le travail parlementaire tout en conservant son identité politique et sa liberté sans avoir à s'inscrire de manière définitive dans le clivage majorité-opposition. Il est donc apparu attractif pour les groupes qui, bien que soutenant la majorité sénatoriale, souhaitent affirmer leur attachement à la liberté, au moins sur le plan des principes. Déjà, en première lecture à l'Assemblée nationale, les critiques d'une vision trop manichéenne de la vie parlementaire avaient été développées et un amendement socialiste, alors dans l'opposition, avait été déposé en ce sens<sup>11</sup>. Il proposait de reconnaître une troisième catégorie de groupes parlementaires qui n'appartiennent ni à la majorité ni à l'opposition. Organiser la vie parlementaire autour des groupes qui soutiennent la majorité et ceux qui soutiennent l'opposition revenait en effet à figer la dynamique politique autour d'un binôme de plus en plus en décalage avec la réalité de la vie politique. À droite de l'hémicycle, c'est-à-dire dans la majorité de l'époque, la critique se retrouvait, les députés dénonçant une structuration collective et binaire susceptible d'attenter à la liberté des parlementaires. Ils proposaient alors de supprimer la reconnaissance juridique d'une distinction entre les groupes<sup>12</sup>. Pour des raisons présentées comme techniques<sup>13</sup>,

---

<sup>7</sup> HERIN J.-L., « Les groupes minoritaires : un nouveau concept entre droit et politique », *op. cit.*, p. 59.

<sup>8</sup> Rapport du comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V<sup>e</sup> République, *Une V<sup>e</sup> République plus démocratique*, La Documentation française, 2007.

<sup>9</sup> Projet de loi constitutionnelle n° 820 de modernisation des institutions de la V<sup>e</sup> République, déposé le 23 avril 2008.

<sup>10</sup> Le Comité Balladur proposait d'établir une distinction entre les « groupes parlementaires qui ont déclaré leur appartenance à la majorité qui soutient le Gouvernement » et « ceux qui ne l'ont pas déclarée ». Cette proposition était cohérente puisqu'elle permettait de transposer la situation politique réelle sur le plan juridique. Le projet de loi constitutionnelle quant à lui ne reprenait pas la référence à la majorité.

<sup>11</sup> Amendement n° 130 de Madame Annick Girardin (SRC).

<sup>12</sup> Amendement n° 126 de Monsieur Christian Vanneste (UMP).

l'amendement visant à introduire une troisième catégorie de groupes parlementaires n'a pas été retenu à l'Assemblée nationale. À l'issue de la première lecture à l'Assemblée nationale, l'article 51-1 de la Constitution disposait donc que le « règlement de chaque assemblée détermine les droits des groupes parlementaires constitués en son sein. Il reconnaît à ceux d'entre eux qui n'ont pas déclaré participer de la majorité de l'assemblée concernée, des droits spécifiques ».

C'est en première lecture au Sénat que la notion de groupe minoritaire va être introduite. La rédaction finale de l'article 51-1 de la Constitution résulte d'une initiative du Président Jean-Jacques Hyst, au nom de la Commission des lois d'une part, et du groupe RDSE, d'autre part<sup>14</sup>. Cette idée a été défendue par l'ensemble des groupes parlementaires au Sénat qui se sont opposés à cette division binaire et fictive entre les groupes qui déclarent appartenir à la majorité de l'assemblée dont ils relèvent et ceux qui déclarent ne pas lui appartenir. Cette introduction marque donc la victoire juridique symbolique du pluralisme et transpose au niveau constitutionnel le multipartisme structurel qui caractérise les assemblées parlementaires.

Plus qu'une simple transaction politique, l'introduction de la notion de groupe minoritaire traduit des préoccupations politiques et juridiques réelles des parlementaires. Autant critiquée que souhaitée, et aussi maladroite soit-elle, cette innovation porte l'empreinte constitutionnelle de l'ouverture du parlementarisme au pluralisme. La mise en œuvre de la notion par les règlements des assemblées, et la façon dont certains groupes s'en sont saisis, prouvent que le régime représentatif peut parfois reposer sur autre chose que sur un affrontement purement conflictuel qui confine au retranchement de chaque groupe dans son camp.

#### B. Une réception différenciée de la notion de groupe minoritaire à l'Assemblée nationale et au Sénat : entre logique arithmétique et logique politique

Conformément à l'esprit qui les anime, les assemblées ont accueilli de manière différente la notion de groupe minoritaire. Alors que la culture sénatoriale a conduit à faire reposer l'appartenance à la catégorie de groupe minoritaire sur une logique politique, c'est la combinaison de logiques politique et arithmétique qui a prévalu à l'Assemblée nationale.

Aux termes de l'article 19 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

---

<sup>13</sup> Voir en ce sens l'intervention du Gouvernement sur l'amendement n° 130, *Déb. parl. AN (CR)* du 29 mai 2008, 1<sup>ère</sup> séance, p. 2666.

<sup>14</sup> Amendements n° 519 de Monsieur Jean-Jacques Hyst (UMP- Président de la commission des lois) et n° 392 rectifié *bis* de Monsieur Jean-Michel Baylet (RDSE). La notion de groupe minoritaire avait cependant déjà été défendue par le groupe UC-UDF mais l'amendement avait été retiré au profit d'une meilleure rédaction des amendements de Jean-Jacques Hyst et du groupe RDSE.

d'entre eux qui compte l'effectif le plus élevé ». La rédaction peut encore une fois surprendre. Le groupe majoritaire est en effet désigné sous cette formule, quelque peu alambiquée, de groupe « qui compte l'effectif le plus élevé ». Le règlement aurait en effet simplement pu envisager que le groupe majoritaire déclare, sous la forme que l'on connaît désormais, son soutien au Gouvernement. Mais cela n'était pas nécessaire pour mettre en œuvre les prescriptions de l'article 51-1 de la Constitution dans la mesure où l'identification des groupes n'était rendue utile que pour l'attribution des droits spécifiques aux groupes minoritaires et aux groupes d'opposition. Dans un contexte d'affaiblissement de la majorité, une telle définition aurait néanmoins été utile. Pour déterminer la catégorie d'appartenance politique d'un groupe parlementaire à l'Assemblée nationale, il convient alors de procéder en trois temps. D'abord, les groupes d'opposition se déclarent comme tels. Ce sont d'ailleurs les seuls qui sont contraints à une déclaration politique d'appartenance. C'est alors sur une logique arithmétique que repose l'identification des groupes parlementaires restants. Celui qui compte l'effectif le plus élevé est le groupe majoritaire et les autres sont considérés, par déduction, comme des groupes minoritaires. L'appartenance à la catégorie de groupe minoritaire repose donc sur une double négation dont la première est politique – les groupes minoritaires n'appartiennent pas à l'opposition – et la seconde arithmétique – les groupes minoritaires sont les autres, à l'exception de celui qui compte l'effectif le plus nombreux. La combinaison de ces deux logiques, politique et arithmétique, nourrit encore davantage l'ambiguïté qui entoure la notion de groupe minoritaire. Elle tente de masquer de manière maladroite l'évidence politique de l'appartenance des groupes minoritaires à la majorité à l'Assemblée nationale. Il aurait ainsi été plus prudent, à l'image du Sénat, de faire reposer l'appartenance à la catégorie de groupe minoritaire sur une déclaration politique.

Au Sénat, l'article 5 *bis* du règlement précise en effet que « dans les sept jours suivant sa création, ainsi qu'au début de chaque session ordinaire, un groupe se déclare à la présidence du Sénat comme groupe d'opposition ou comme groupe minoritaire au sens de l'article 51-1 de la Constitution ». En pratique, cela signifie qu'un groupe peut déclarer n'appartenir à aucune de ces catégories mais il se prive alors des droits spécifiques reconnus par le règlement du Sénat. L'appartenance à un groupe minoritaire repose ainsi sur une démarche politique volontaire<sup>15</sup> de déclaration traduisant ainsi la volonté sénatoriale de faire de cette catégorie une formation parlementaire ayant un rôle effectif à jouer et jouissant à ce titre d'une liberté d'expression et de vote que l'on trouve affirmée dans la majorité des déclarations politiques des groupes minoritaires du Sénat<sup>16</sup>. Dès lors, les groupes minoritaires y constituent une catégorie autonome dont « l'avantage (...) est de prendre le positionnement politique qu'il désire »<sup>17</sup>. La démarche est ainsi plus prudente en ce qu'elle ouvre des perspectives politiques différentes pour les groupes minoritaires sans exclure la possibilité

---

<sup>15</sup> HERIN Jean-Louis, « Les groupes minoritaires : un nouveau concept entre droit et politique », *op. cit.*, p. 59.

<sup>16</sup> Cf. *infra*.

<sup>17</sup> Voir en ce sens l'intervention du rapporteur Patrice Gélard, *Déb. parl. S* (CR) du 2 juin 2009, p. 5380.

d'appartenance, ou simplement de soutien, à la majorité sénatoriale. Un amendement avait d'ailleurs été soutenu par la sénatrice Éliane Assassi afin que soit inséré un article 5 *ter* sur l'interdiction pour un groupe de se déclarer comme groupe minoritaire dès lors qu'il participe effectivement de la majorité<sup>18</sup>. Le Sénat a toutefois souhaité que les groupes minoritaires conservent cette indépendance politique sans avoir à déterminer de manière anticipée leur appartenance, ou leur non-appartenance, à la majorité ou à l'opposition.

Pourtant, si la reconnaissance des groupes minoritaires constitue un dépassement heureux de l'affrontement traditionnel entre la majorité et l'opposition, le droit n'aura pas réussi ici à supplanter le politique. Ainsi, si la consécration constitutionnelle des groupes minoritaires peut constituer un tremplin vers la multipolarisation politique, la réalisation de ces groupes en tant que contre-pouvoir reste conditionnée par des facteurs politiques.

## II. Les groupes minoritaires de l'article 51-1 de la Constitution ou la réalité politique d'un contre-pouvoir

Cinq ans après la mise en œuvre par les assemblées de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, il est possible de dresser un premier bilan de cette catégorie au sein des deux chambres et d'identifier clairement plusieurs tendances qui remettent en cause l'idée que les groupes minoritaires appartiennent nécessairement à la majorité ( A ). Par ailleurs, l'adhésion croissante des groupes à cette catégorie, qui ne saurait être regardée comme strictement conjoncturelle, se double d'un affaiblissement de la majorité ce qui offre aux groupes minoritaires un rôle déterminant dans le processus décisionnel ( B ).

### A. L'appropriation par les groupes parlementaires d'une catégorie intermédiaire : vers une classification tripartite des groupes minoritaires

L'observation de la physionomie actuelle des groupes au sein des assemblées parlementaires françaises livre un premier élément de réflexion : la catégorie des groupes minoritaires est aujourd'hui celle qui compte le plus de groupes. L'Assemblée nationale connaît trois groupes minoritaires alors que le Sénat en compte quatre. Il est ainsi amusant de pouvoir dire, qu'en termes de nombre de groupes, les groupes minoritaires sont aujourd'hui majoritaires. Par-delà l'ironie, cela signifie qu'un certain nombre de groupes semble s'être

---

<sup>18</sup> Amendement n° 43 de Madame Nicole Borvo Cohen-Seat (CRC) Pour identifier « un groupe participant effectivement de la majorité », les sénateurs proposaient de se pencher sur la détention des présidences de commission permanente. Dès lors qu'un groupe détient une présidence, il est considéré comme participant effectivement de la majorité.

saisis de cette opportunité juridique pour affirmer leur identité en tant que groupe parlementaire en dehors du clivage majorité-opposition.

Depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, deux majorités parlementaires se sont succédé à l'Assemblée nationale ce qui permet d'y dresser un premier portrait des groupes minoritaires. Sous la XIII<sup>e</sup> législature, seul le groupe Nouveau centre, qui ne s'était pas déclaré d'opposition et qui ne comptait pas l'effectif le plus nombreux, était de fait considéré comme un groupe minoritaire. Si la notion de groupe minoritaire est ambiguë, la lecture de la déclaration politique du groupe ne laisse aucune place au doute sur son appartenance à la majorité. Celle-ci affirme la « loyauté » du groupe à l'égard de la « majorité présidentielle » et sa volonté d'agir en tant que « force de proposition au sein de la majorité »<sup>19</sup>. L'appartenance politique à la majorité est ainsi affichée clairement même si la déclaration montre que le groupe se réserve une liberté d'expression pour conserver son identité politique. Pendant la législature, le groupe a par ailleurs constitué un soutien, à l'exception de quelques désaccords ponctuels, à la majorité de sorte que le premier groupe minoritaire, sur le plan historique, n'aura pas permis d'identifier un dépassement réel du clivage politique.

Sous la XIV<sup>e</sup> législature, la catégorie accueille le groupe GDR, le groupe écologiste et le groupe RRDP. La physionomie des groupes minoritaires semble connaître une évolution qui devient très visible si l'on analyse le décalage entre la déclaration politique de ces groupes et leur comportement dans l'hémicycle. Il devient ainsi permis de douter légitimement de l'appartenance de certains d'entre eux à la majorité. Pour appuyer cette démonstration, nous prendrons deux exemples récents : le vote sur la déclaration de politique générale du Gouvernement Valls et le vote sur le programme de stabilité<sup>20</sup>. Trois tendances nettes semblent dès lors se dégager.

Avec le Nouveau centre, la XIII<sup>e</sup> législature a livré une première tendance des groupes minoritaires que l'on retrouve sous la XIV<sup>e</sup> législature avec le groupe des radicaux de gauche (RRDP). Dans sa déclaration politique, le groupe indique qu'il a appelé « à voter François Hollande à l'élection présidentielle » ce qui doit logiquement être analysé comme une déclaration d'appartenance à la majorité. Mais la déclaration rappelle néanmoins que la majorité doit respecter « le pluralisme des groupes qui la composent ». Au-delà de cette affirmation identitaire au sein de la majorité, les votes sur la déclaration de politique générale<sup>21</sup> et sur le programme de stabilité<sup>22</sup> confirment l'appartenance de ce groupe à la majorité.

---

<sup>19</sup> Les déclarations politiques des groupes sont disponibles sur les sites de l'Assemblée nationale et du Sénat.

<sup>20</sup> Ces votes sont respectivement intervenus les 8 et 29 avril 2014. Les résultats détaillés des scrutins sont disponibles sur le site de l'Assemblée nationale.

<sup>21</sup> Quatorze ont voté la confiance au Gouvernement Valls, trois se sont abstenus et aucun n'a voté contre.

<sup>22</sup> Treize ont voté pour, deux se sont abstenus et aucun n'a voté contre.

La deuxième tendance que l'on peut identifier sous la XIV<sup>e</sup> législature est celle adoptée par le groupe écologiste. Là encore, la mise en perspective de la déclaration politique du groupe écologiste au regard de leur position récente sur la déclaration de politique générale du Gouvernement Valls et sur le programme de stabilité est particulièrement éclairante. Dans sa déclaration politique, le groupe affirme que sa présence parlementaire « s'inscrit pleinement dans le cadre de la majorité présidentielle et parlementaire » et la première exigence qu'il vise est la « responsabilité majoritaire » qui prévoit notamment que les voix du groupe ne pourront jamais être associées « à celles de la droite lors d'un vote d'une motion de censure ». Enfin, de manière très significative, le groupe affirme que « la liberté de vote des membres demeure, dès lors qu'elle s'inscrit dans le respect du contrat majoritaire ». Sans remettre en cause son appartenance à la majorité, le groupe refuse néanmoins d'être un groupe godillot. Ainsi, si les écologistes ont majoritairement voté la déclaration de politique générale du Gouvernement de Manuel Valls<sup>23</sup>, ils ont rejeté de manière très significative le programme de stabilité présenté trois semaines plus tard<sup>24</sup>. Avec le groupe écologiste de l'Assemblée nationale, la catégorie des groupes minoritaires se dévoile pour permettre l'exercice d'un contre-pouvoir au sein de la majorité. À l'évidence ce rôle reste limité tant que le groupe majoritaire dispose à lui seul de la majorité absolue des sièges. Il peut devenir stratégique si les membres du groupe majoritaire se désolidarisent du Gouvernement. Il sera donc particulièrement intéressant de suivre les discussions et les votes qui vont mettre en œuvre le programme de stabilité.

La XIV<sup>e</sup> législature permet enfin d'identifier une dernière catégorie de groupe minoritaire que l'on pourrait peut-être rapproché, non pas sur le plan politique mais sur le plan institutionnel, du groupe RDSE du Sénat. Il s'agit du groupe GDR. Le groupe s'affirme, dans sa déclaration politique, comme un « groupe technique au sein de la majorité de gauche ». Pourtant, le groupe GDR s'est majoritairement prononcé contre la déclaration de politique générale du Gouvernement Valls<sup>25</sup> - alors qu'il s'était abstenu sur la déclaration de politique générale du Gouvernement Ayrault - et a également affirmé son hostilité à l'égard du programme de stabilité<sup>26</sup>. Le groupe GDR se situe aujourd'hui à la charnière entre la catégorie de groupe minoritaire et la catégorie de groupe d'opposition. L'avantage idéologique de la catégorie de groupe minoritaire devient alors évidente. Il évite au groupe GDR de se déclarer groupe d'opposition comme les groupes UMP et les groupes UDI-UC avec lesquels il conserve une plus grande distance politique. On se situe ainsi dans une troisième tendance :

---

<sup>23</sup> Le 8 avril 2014, dix écologistes se sont prononcés en faveur de la déclaration de politique générale du nouveau Premier ministre Manuel Valls, un député a voté contre et six se sont abstenus. Cette attitude confirme l'appartenance du groupe écologiste à la majorité.

<sup>24</sup> Ainsi, à l'occasion du vote du programme de stabilité le 29 avril 2014, les écologistes ont montré leur hostilité en votant contre pour douze d'entre eux. Trois ont voté pour et deux se sont abstenus.

<sup>25</sup> Douze voix contre, deux pour et une abstention.

<sup>26</sup> Douze contre, deux pour et une abstention.

celle d'un dépassement, réel, du clivage majorité-opposition. Il serait alors possible de les qualifier de groupes minoritaires indépendants.

Au Sénat, il faut d'abord souligner que les groupes s'inscrivent dans une logique de travail et de fonctionnement profondément différente de sorte que le rapporteur Patrice Gélard ironisera au moment des débats sur la réforme du règlement du Sénat en 2009 en affirmant qu'au Sénat « il n'y a que des groupes minoritaires »<sup>27</sup>. Ainsi, le succès de cette catégorie s'explique en partie par le fait que les groupes sont très attachés à leur identité politique, inhérente à la culture sénatoriale, qu'ils ont d'ailleurs beaucoup moins de scrupules à faire valoir qu'à l'Assemblée nationale. Il s'agit là d'une donnée fondamentale dans l'étude des groupes minoritaires du Sénat.

Depuis 2009, le Sénat a connu six groupes minoritaires dont deux sont demeurés dans cette catégorie après le renouvellement de 2011. Il s'agit du groupe UC, devenu UDI-UC et du groupe RDSE. Le groupe des écologistes et le groupe CRC se sont également déclarés en tant que groupes minoritaires.

Au Sénat, la classification au sein des groupes minoritaires ne peut se mesurer qu'à l'occasion des votes sur les textes programmatiques ce qui rend plus difficile l'identification de l'appartenance à la majorité. Il est néanmoins possible de dégager plusieurs tendances.

Depuis le renouvellement sénatorial de 2011, le groupe écologiste s'est montré particulièrement solidaire avec la majorité. Il ne faut pas oublier que la création du groupe écologiste a été rendue possible suite à l'abaissement du seuil des groupes de quinze à dix par la nouvelle majorité sénatoriale. Dès lors, la déclaration politique du groupe affirme de manière très claire sa participation à la « majorité sénatoriale ». Néanmoins, le groupe écologiste conserve une identité politique forte qu'il n'hésite pas à faire valoir et qui justifie très certainement l'appartenance à la catégorie de groupe minoritaire. Il constitue par ailleurs un contre-pouvoir politique potentiel puisque le groupe socialiste ne dispose pas à lui seul de la majorité absolue pour voter les textes.

Le positionnement du groupe UDI-UC est particulièrement intéressant. Il a fait le choix de demeurer un groupe minoritaire malgré le changement de majorité à l'automne 2011. Sur le plan politique, cela se justifie par la diversité des familles politiques qui composent le groupe (Nouveau centre, Modem, Alliance centriste...). Sur le plan juridique, cela a peu de conséquences sur l'attribution des droits puisque le Sénat est resté relativement insensible à la distinction politique entre les groupes établie par la Constitution<sup>28</sup>. Dans sa déclaration de politique générale, le groupe a entendu participer d'une « dynamique vertueuse de recomposition du paysage politique sénatorial ». Il a dès lors affirmé la nécessité pour lui de

---

<sup>27</sup> *Déb. parl. S* (CR) du 2 juin 2009, p. 5380.

<sup>28</sup> Le règlement du Sénat ne consacre ainsi que deux droits spécifiques et un seul d'entre eux en faveur des groupes minoritaires lequel figure déjà par ailleurs à l'article 48 de la Constitution. Il s'agit de la séance mensuelle réservée.

demeurer « indépendant de toute logique bipolaire et partisane ». La notion de groupe minoritaire prend ici tout son sens. Le groupe RDSE doit également être rattaché à cette catégorie de groupes minoritaires excluant de manière dogmatique la bipolarisation des rapports politiques. Ainsi, la déclaration politique du groupe, qui est restée la même depuis 2008, affirme le principe de la totale liberté d'expression, de décision et de vote de ses membres. Il s'agit là d'un groupe de tradition sénatoriale. Malgré la tendance du premier à pencher davantage vers le groupe d'opposition – le groupe UMP, et celle du second vers la majorité sénatoriale, ces groupes conservent une identité politique forte qui leur permet de dépasser l'affrontement entre la majorité et l'opposition du Sénat.

Enfin, le groupe CRC se déclare comme le « deuxième groupe de la majorité ». Pourtant, depuis le renouvellement de 2011, le groupe CRC n'a pas facilité la tâche du Gouvernement au Sénat, sur les textes financiers notamment. Il s'est illustré pour avoir fait échouer certains projets du Gouvernement notamment en matière budgétaire<sup>29</sup>. Comme à l'Assemblée nationale, le groupe communiste entend ainsi jouer un rôle de trublion qui permet encore une fois de démontrer que la catégorie des groupes minoritaires permet d'accueillir des groupes dont l'appartenance à la majorité ou à l'opposition ne saurait être définitivement fixée.

L'analyse des groupes minoritaires témoigne de ce que cette catégorie s'est progressivement éloignée de la seule stratégie de récupération politique pour désormais accueillir des groupes de sensibilité politique différente qui partagent une conception parlementaire commune. Ils n'hésitent pas à affirmer leur identité politique même si cela implique un dépassement du clivage politique majorité-opposition et une mise en danger de la décision de la majorité parlementaire à laquelle ils déclarent généralement appartenir<sup>30</sup>. Si les groupes minoritaires s'affirment progressivement comme un contre-pouvoir, le juriste doit néanmoins rester modeste sur l'influence de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 sur cette réalité parlementaire.

## B. Un tremplin juridique vers la multipolarisation politique

Au moment de mettre en œuvre la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, les assemblées parlementaires ont, comme à leur habitude, adopté une attitude différente dans la reconnaissance des droits spécifiques. Mais à l'Assemblée nationale comme au Sénat, la faiblesse, quantitative et qualitative, des droits reconnus en faveur des groupes minoritaires atteste de ce que dans l'esprit du constituant et des assemblées, les groupes minoritaires peuvent parfois n'avoir de minoritaire que leur appellation. Dès lors, l'influence des groupes minoritaires a été volontairement contenue.

---

<sup>29</sup> Ils ont par exemple fait rejeter les projets de loi de finances pour 2013 et 2014.

<sup>30</sup> Cela n'est pas vrai pour le groupe sénatorial UDI-UC qui se rapproche davantage politiquement du groupe d'opposition UMP.

À l'Assemblée nationale, la logique de la bipolarisation a dominé l'attribution des droits spécifiques. Le règlement réserve ainsi certains droits aux groupes d'opposition<sup>31</sup> et ce alors même que l'article 51-1 de la Constitution ne semblait pas autoriser une telle discrimination entre les groupes d'opposition ou minoritaires. La Constitution autorise ainsi désormais une discrimination entre les parlementaires non-inscrits et les groupes parlementaires<sup>32</sup>, entre les groupes d'opposition et minoritaires et le groupe majoritaire mais également, de manière moins évidente, entre les groupes d'opposition et les groupes minoritaires. Par ailleurs, lorsque des droits leur sont attribués, et il y en a, il convient de rester modeste sur leur influence politique réelle. Le règlement de l'Assemblée nationale a fait l'effort d'attribuer des droits dans le domaine du contrôle et dans le domaine législatif ce qui doit d'abord être souligné. En matière législative, deux droits ont été reconnus en faveur des groupes minoritaires. En application de l'article 48 de la Constitution, le règlement de l'Assemblée nationale réserve trois séances (soit une journée) par session ordinaire aux groupes minoritaires. Cette « niche » constitue une véritable opportunité d'affirmer son identité politique et de rester visible auprès de son électorat. En pratique néanmoins, cela offre aux groupes minoritaires une journée annuelle réservée ce qui est peu d'autant que ces propositions ont peu de chances d'être définitivement adoptées. Dans la mesure où la logique majoritaire demeure, cela implique un choix stratégique dans l'usage de cette séance réservée : soit faire adopter un texte fédérateur ou aux ambitions modestes au risque d'égarer son identité politique, soit déposer un texte clivant, programmatique mais dont le groupe sait qu'il ne pourra pas être adopté. Les groupes minoritaires, à l'inverse des groupes d'opposition, semblent s'inscrire davantage dans la première hypothèse. Dans le domaine du contrôle, les groupes minoritaires obtiennent de droit l'inscription à l'ordre du jour d'un sujet d'évaluation ou de contrôle dans la semaine qui y est désormais réservée et bénéficient d'un droit de tirage en matière de commission d'enquête. Alors que les groupes minoritaires ont été conçus, à l'Assemblée nationale, comme une catégorie résiduelle qui induit une appartenance de ce groupe à la majorité, les droits qui leur ont été attribués l'ont principalement été dans le domaine du contrôle, ce qui peut sembler curieux voire paradoxal. S'agissant des commissions d'enquête, la reconnaissance de ce droit est assorti d'une limite importante<sup>33</sup> : la possibilité pour la commission (et donc pour la majorité) d'amender et ainsi de dénaturer la proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête. Cela a pour conséquence que les propositions de résolution gênantes pour le Gouvernement sont écartées en pratique. Ainsi, la reconnaissance des droits spécifiques en faveur des groupes

---

<sup>31</sup> La lecture de l'index thématique du règlement de l'Assemblée nationale est particulièrement révélatrice à cet égard.

<sup>32</sup> Cette discrimination a été validée dès 1959 par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 59-2 DC du 24 juin 1959. HAMON L. « Le contrôle par le Conseil constitutionnel des règlements provisoires de l'Assemblée nationale et du Sénat », Dalloz, 1959, p. 501.

<sup>33</sup> Au-delà des limites classiques liées à la séparation des pouvoirs et à la possibilité pour 3/5<sup>e</sup> des membres du Parlement de s'y opposer.

minoritaires doit être regardée comme étant sans incidence politique réelle sur les rapports de force politiques à l'Assemblée nationale.

Le Sénat s'est quant à lui montré réticent à transposer dans son règlement la logique de spécificité imposée par la Constitution dans l'attribution des droits en faveur des groupes d'opposition ou minoritaires. Conformément à la culture sénatoriale, c'est le principe d'égalité entre tous les groupes qui est privilégié. Ainsi, dans la mise en œuvre de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, le règlement du Sénat n'a consacré qu'un seul droit *spécifique* en faveur des groupes minoritaires : il s'agit de l'ordre du jour réservé. Il n'a donc reconnu aucun droit nouveau en faveur des groupes minoritaires, ce dernier ayant été prévu par la Constitution. Par ailleurs, même en pratique la logique égalitaire demeure puisqu'en vertu d'une convention de la Constitution ces séances mensuelles ne sont pas réservées aux groupes d'opposition ou minoritaires mais sont partagées entre tous les groupes parlementaires, y compris le groupe de la majorité. Cela ne signifie pas pour autant que ces groupes ne disposent pas de prérogatives mais la reconnaissance formelle des groupes minoritaires et l'attachement de droits spécifiques, c'est à dire d'un statut, est également au Sénat sans influence réelle sur le pouvoir, ou le contre-pouvoir, qu'ils exercent.

Si l'organisation juridique d'un contre-pouvoir semble avoir échoué s'agissant des groupes minoritaires, c'est sur le plan politique que ces groupes constituent un véritable contre-pouvoir. Leur force croît en même temps que le bloc majoritaire s'affaiblit. Plus la majorité sera faible, plus le rôle des groupes minoritaires sera déterminant car ils conservent leur droit fondamental de vote. Dès lors, tant que le processus de prise de décision reposera sur une logique arithmétique, ces derniers auront un rôle à jouer. Celui-ci sera important en cas de majorité absolue, déterminant en cas de majorité relative. L'affaiblissement électoral de la majorité permet alors aux groupes minoritaires d'avoir un rôle central dans le processus décisionnel. C'est actuellement le cas au Sénat où à défaut de majorité absolue, le groupe socialiste a, à plusieurs reprises, été mis en minorité par une association contre-nature politique de l'UMP, du centre et du groupe communiste. Les groupes minoritaires restent ainsi très attachés à leur liberté de vote, symbole de leur identité politique et condition d'exercice de leur contre-pouvoir.

L'affaiblissement de la majorité se constate également aujourd'hui sur le plan politique. On assiste ainsi à un émiettement de la majorité qui conduit à identifier trois majorités distinctes : la majorité présidentielle, la majorité gouvernementale et la majorité parlementaire<sup>34</sup>. Dès lors, même en affirmant que les groupes minoritaires participent politiquement de la majorité, cela ne revient pas nécessairement à garantir leur soumission au Gouvernement et à pérenniser le processus décisionnel.

---

<sup>34</sup> HERIN J.-L., « Les groupes minoritaires : un nouveau concept entre droit et politique », *op. cit.*, p. 67.

Alors que la Cinquième République s'est appliquée à institutionnaliser une « majorité nette et constante »<sup>35</sup>, il semble que l'on assiste désormais à un retour en arrière légitimé sur le plan juridique par la reconnaissance constitutionnelle des groupes minoritaires. Mais il ne faut pas se méprendre. Si les groupes minoritaires obligent la majorité affaiblie à composer avec eux à défaut de pouvoir composer sans, c'est qu'ils conservent le droit le plus précieux dans une démocratie : le droit de vote. En ce sens, la reconnaissance des groupes minoritaires aura incontestablement constitué un tremplin juridique vers la multipolarisation politique.

---

<sup>35</sup> Extrait du discours prononcé par Michel Debré, garde des Sceaux, ministre de la Justice, devant l'Assemblée générale du Conseil d'État le 27 août 1958, *RFSP*, n° 1, 1959, p. 17.