

L'INSTITUTIONNALISATION DE L'OPPOSITION

QUEL STATUT POUR QUELLE OPPOSITION ?

Ariane Vidal-Naquet
Professeur de Droit public
Université Lille 2

Pour la première fois, la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 inscrit la notion d'opposition dans la Constitution. Celle-ci dispose désormais d'un double ancrage constitutionnel, l'article 48, alinéa 5, réservant aux groupes d'opposition la détermination d'un ordre du jour par mois et l'article 51-1 précisant que le règlement de chaque assemblée reconnaît des droits spécifiques aux groupes d'opposition. L'opposition se verrait désormais, conformément à l'engagement présidentiel, dotée d'un véritable statut.

Ce faisant, la loi de révision constitutionnelle tire les conséquences de l'implantation du fait majoritaire, inconnu aux débuts de la Ve République. En 1958, il s'agit avant tout d'établir la stabilité du régime¹ et de pallier, par les règles du parlementarisme rationalisé, l'absence de majorité. L'apparition puis la domination de majorités stables ont profondément modifié la donne, dévoyant les règles du parlementarisme rationalisé pour asservir la majorité parlementaire au profit du Gouvernement. La question du statut de l'opposition émerge dans les années 1970. Elle se concrétise notamment, sous la présidence de Valéry Giscard d'Estaing, par l'élargissement de la saisine du Conseil constitutionnel et l'instauration de « questions au Gouvernement », présentés comme autant de moyens au service de l'opposition. Les années 1980, assurant une première alternance entre majorité et opposition, font prendre conscience à la majorité d'aujourd'hui qu'elle doit préparer sa condition de minorité de demain. Malgré les diverses propositions faites en ce sens, il faudra attendre le cinquantième anniversaire de la Constitution pour que l'opposition dispose d'un véritable ancrage constitutionnel.

En accordant un statut à l'opposition, la loi de révision rééquilibrerait les institutions tout en modernisant la démocratie. La promotion de l'opposition marquerait l'avènement d'une démocratie moderne, « d'une démocratie parvenue au terme de son développement, ayant atteint l'âge de raison »². La place de l'opposition n'est pas seulement la conséquence de la démocratie pluraliste, elle en est le critère. La démocratie s'identifie alors avec le respect de la minorité, constituée en opposition, par la majorité. Chez Kelsen, la domination de la majorité, « caractéristique de la démocratie » suppose, reconnaît et protège une opposition, la minorité³. Consubstantielle à la notion même de démocratie, l'opposition se doit d'être reconnue et dotée d'un véritable statut.

La reconnaissance de l'opposition permettrait également un rééquilibrage des institutions. L'octroi de droits nouveaux au Parlement n'est pas suffisant. Son émancipation suppose que l'opposition puisse y jouer un véritable rôle⁴. Bon nombre des nouvelles dispositions relatives au Parlement sont animées par la volonté de prendre en compte la voix de l'opposition : la détermination de l'ordre du jour⁵, la modification de la procédure d'irrecevabilité de l'article

¹ En ce sens, voir B. FRANÇOIS, « La question de la majorité parlementaire sous la Ve République » in *Mélanges Pierre Avril*, Montchrestien, 2001, p. 319 et s.

² Selon les termes de la commission Warsmann.

³ H. Kelsen, *La démocratie, sa nature, sa valeur*, Paris, rééd. Economica, 1988, p. 92.

⁴ Voir en ce sens le rapport du Comité Balladur, p. 65.

⁵ L'article 23 de la loi de révision constitutionnelle insère à l'article 48 un cinquième alinéa : « Un jour de séance par mois est réservé à un ordre du jour arrêté par chaque assemblée à l'initiative des groupes d'opposition de l'assemblée intéressée ainsi qu'à celle des groupes minoritaires ».

41⁶, le contrôle de la mise en œuvre de l'article 16⁷, l'encadrement de la procédure de nomination⁸. Comme le souligne l'exposé des motifs du projet de loi de révision constitutionnelle, « les droits nouveaux reconnus au Parlement ne produiront tous leurs effets sur l'équilibre des institutions que si l'opposition dispose de garanties renforcées, l'effet de discipline qui s'attache au fait majoritaire pouvant limiter la portée de prérogatives théoriques »⁹.

Au-delà, le rôle reconnu à l'opposition permettrait, dans le cadre d'une démocratie moderne, de renouveler la théorie de la séparation des pouvoirs. Dans un régime parlementaire dominé par le fait majoritaire, la fusion du couple exécutif /législatif met à mal la théorie de la séparation des pouvoirs. Comme le souligne Louis Favoreu, « la confrontation traditionnelle entre pouvoir exécutif et pouvoir législatif s'efface de plus en plus, désormais, devant celle entre majorité et opposition. En France comme en Grande-Bretagne ou dans d'autres systèmes parlementaires européens, le régime constitutionnel se caractérise en effet par une division bien marquée entre deux camps antagonistes : celui de l'exécutif soutenu par une majorité à l'Assemblée nationale ou à la Chambre des Communes et celui de la minorité représentée au Parlement, c'est-à-dire de l'opposition »¹⁰. Sous la Ve République, cette concentration des pouvoirs entre les mains de la majorité, accentuée par les règles du parlementarisme rationalisée, se traduit par une présidentialisation marquée du régime. La concentration des pouvoirs entre les mains du Président de la République, soutenu par sa majorité, doit être contrebalancée par l'octroi de droits spécifiques à l'opposition, afin que celle-ci puisse véritablement exercer son rôle, à savoir s'opposer à la majorité.

Le choix d'inscrire l'opposition dans la Constitution elle-même est éminemment symbolique. La constitutionnalisation a été ici préférée à la simple institutionnalisation de l'opposition qui peut se traduire par des règles internes ou par des pratiques spécifiques, à l'instar de la Grande-Bretagne. L'opposition est désormais inscrite au sommet de la hiérarchie des normes. Les modalités de cette constitutionnalisation sont instructives. Si le projet de loi constitutionnelle avait pour ambition de doter l'opposition d'un véritable statut, celle-ci n'était jamais nommément désignée. Elle apparaissait en creux à deux reprises. D'une part, un nouvel alinéa de l'article 4 de la Constitution spécifiait que « des droits particuliers peuvent être reconnus par la loi aux partis et groupements politiques qui n'ont pas déclaré soutenir le Gouvernement ». D'autre part, était inséré un article 51-1 au terme duquel « le règlement de chaque assemblée détermine les droits respectifs des groupes parlementaires selon qu'ils ont ou non déclaré soutenir le Gouvernement ». Cette rédaction était curieuse. Les « droits respectifs » visés par l'article 51-1 n'étaient pas forcément les « droits particuliers » de l'article 4 ; la déclaration de soutien au Gouvernement pouvait être négative ou positive ; aux droits conférés par la loi s'ajoutaient les droits reconnus par les règlements ; les droits des « partis et groupements politiques » se mêlaient aux droits des « groupes parlementaires ». La rédaction retenue par la loi de révision constitutionnelle diffère sensiblement du projet de loi. Si l'article 4 est modifié, c'est désormais pour prévoir que « la loi garantit les expressions

⁶ L'article 16 de la loi de révision étend la procédure d'irrecevabilité au président de l'assemblée saisie.

⁷ L'article 6 de la loi de révision complète l'article 16 par l'alinéa suivant : « Après trente jours d'exercice des pouvoirs exceptionnels, le Conseil constitutionnel peut être saisi par le Président de l'Assemblée nationale, le Président du Sénat, soixante députés ou soixante sénateurs, aux fins d'examiner si les conditions énoncées au premier alinéa demeurent réunies »

⁸ L'article 5 de la loi de révision soumet le pouvoir de nomination du Président de la République à l'avis public de la commission permanente compétente de chaque assemblée ; il établit un droit de veto à la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés au sein des deux commissions.

⁹ Voir l'exposé des motifs projet de loi constitutionnelle

¹⁰ L. FAVOREU, *Droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 2004, 7^e éd., p. 338.

pluralistes des opinions et la participation équitable des partis et groupements politiques à la vie démocratique de la Nation »¹¹. Cette formulation très générale place sur un pied d'égalité tous les partis et groupements politiques, soulignant leur apport à la démocratie. Il s'agit toutefois de prévoir une participation « équitable » à la vie démocratique, équité volontairement inscrite dans le texte constitutionnel, qui se démarque de l'égalité et de la parité. L'article 51 de la Constitution est également modifié par l'ajout d'un alinéa selon lequel « 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 ». Sont affirmés en premier lieu les droits de l'ensemble des groupes parlementaires, sans distinction. A ces droits s'ajoutent des droits spécifiques en faveur de l'opposition, qui apparaît nommément dans le texte constitutionnel. C'est au droit parlementaire, et plus particulièrement aux règlements des assemblées, qu'il reviendra de déterminer ces droits spécifiques. La double garantie offerte par le projet de révision, qui prévoyait des droits aussi bien pour les partis et groupements politiques que pour les groupes parlementaires, conférés aussi bien par la loi que par les règlements des assemblées, disparaît.

Cette nouvelle rédaction se justifie d'abord par le souci de conserver une certaine cohérence à l'article 4, qui traite des partis et groupements politiques, et par le risque de redondance -voire de contradiction- entre l'article 4 et l'article 51¹². En revanche, la modification de l'article 51 était indispensable, dans la mesure où l'institutionnalisation de l'opposition ne pouvait emprunter le seul canal du droit parlementaire. Le Conseil constitutionnel avait en effet, par une décision n° 2006-537 DC du 22 juin 2006, jugé non conforme à l'article 4 de la Constitution et au principe d'égalité la modification du règlement de l'Assemblée nationale accordant des droits spécifiques aux groupes d'opposition¹³. En insérant ce nouvel article 51-1, la loi constitutionnelle dote ces droits spécifiques d'un fondement propre et contourne l'obstacle à la reconnaissance d'un statut de l'opposition¹⁴.

Désormais la France peut se targuer de faire partie des rares Etats qui ont choisi d'inscrire l'opposition dans leur Constitution¹⁵. Mais cette constitutionnalisation n'est pas dépourvue d'ambiguïtés, qui affleurent dans les termes mêmes de la lettre de mission adressée par le Président de la République à Edouard Balladur. Il s'agissait de proposer un statut de

¹¹ Modifiant les termes du projet de loi constitutionnelle, l'Assemblée nationale a préféré préciser, dans l'article 4 de la Constitution, que la loi doit garantir la participation des partis et groupements politiques à la vie démocratique de la Nation. Le Sénat l'a suivie, ajoutant que cette reconnaissance devait se faire dans le respect du pluralisme.

¹² L'Assemblée nationale, en première lecture, a estimé que la modification de l'article 4 de la Constitution n'avait pas d'utilité marginale substantielle par rapport à l'article 24.

¹³ Adoptée à l'initiative du président de l'Assemblée nationale, cette résolution visait à accorder aux groupes d'opposition des droits spécifiques, notamment pour l'exercice des fonctions de président ou de rapporteur des commissions d'enquête et des missions d'information. Le dispositif prévoyait que chaque groupe déclare son appartenance à la majorité ou à l'opposition et donnait, en cas de contestation, un pouvoir de décision du bureau de l'Assemblée, élargi aux présidents de groupes. Ainsi, la résolution visait à permettre aux groupes qui se seraient déclarés de l'opposition d'obtenir, de plein droit, pour leurs membres, la présentation de rapports sur la mise en application des lois et la fonction de président ou de rapporteur au sein des commissions d'enquête et des missions d'information.

¹⁴ La décision du Conseil constitutionnel était fondée sur l'assimilation des groupes parlementaires aux partis et groupements politiques visés par l'article 4 de la Constitution. L'insertion du nouvel article 51-1 semble exclure, à l'avenir, cette assimilation.

¹⁵ A l'instar du Portugal ou de la Croatie.

l'opposition « définissant cette dernière et lui reconnaissant un certain nombre de droits ». Le statut suppose d'abord l'identification de l'opposition, dont vont nécessairement dépendre les droits qui lui sont reconnus. Selon le *Dictionnaire du droit constitutionnel*, il existe plusieurs sortes d'oppositions : opposition au régime, opposition à l'ensemble des forces politiques, opposition au pouvoir en place¹⁶. Peut-on reconnaître des droits spécifiques à l'opposition au régime ? Ce type d'opposition, qui vise à remettre en cause les institutions et à saper ses principes fondateurs¹⁷, n'est reconnu que pour mieux être jugulé par des l'instauration de mesures spécifiques¹⁸. L'opposition à l'ensemble des forces politiques est également suspecte dans la mesure où elle se situe précisément en dehors du politique : ne regroupant pas des forces qui ont vocation à gouverner et ne recherchant pas les suffrages des citoyens, elles ne sont guère appréhendées par les règles du jeu constitutionnel. Reste alors l'opposition au pouvoir en place. A la différence des deux autres, cette opposition accepte le régime et se trouve en compétition pour l'accession légale au pouvoir¹⁹. Encore faut-il l'identifier pour pouvoir lui attribuer des prérogatives spécifiques. Mais peut-on en faire pour autant un pouvoir constitué ? La question était déjà posée par Odilon Barrot : « « l'opposition ne peut être ni comprimée, ni définie, et c'est pour cela qu'on ne peut en faire un pouvoir constitué. La garantie de la liberté est, du reste, dans cette impossibilité même. Si l'opposition se trouvait concentrée dans une magistrature quelconque, il sera possible ou de corrompre cette magistrature ou de s'en emparer »²⁰. Dans ces conditions, comment institutionnaliser l'opposition ? Les réponses apportées par la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 ne sont pas pleinement convaincantes. Aux difficultés de l'identification de l'opposition s'ajoutent les ambiguïtés du statut qui lui est reconnu.

¹⁶ M. DE VILLIERS, *Dictionnaire du Droit constitutionnel*, Armand Colin, 2005

¹⁷ En ce sens, voir M.-C. PONTHEAUX, « L'opposition comme garantie constitutionnelle », *RDP*, n°4, 2002, p. 1127

¹⁸ Ainsi, l'article 21 de la Loi fondamentale allemande autorise la dissolution de partis qui « tendent à porter atteinte à l'ordre constitutionnel libéral et démocratique, ou à le renverser, ou à mettre en péril l'existence même de la République fédérale d'Allemagne ». En Espagne, la loi du 11 juin 2002 permet à une section spécialisée du tribunal suprême d'interdire les partis politiques qui porteraient atteinte de façon grave et répétée aux principes démocratiques et aux valeurs constitutionnelles et qui accorderaient un soutien actif ou passif à l'action d'organisations terroristes

¹⁹ Selon M. PASCAL JAN, « l'opposition se présente 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 » (P. JAN, « Les oppositions », *Pouvoirs*, 2004, n°108, p. 23 et s.

²⁰ Cité par F.C BOUSQUET, *Le statut de l'opposition sous la Ve République*, thèse Paris I, 2005

I LES DIFFICULTES DE L'IDENTIFICATION DE L'OPPOSITION

La volonté d'accorder des droits spécifiques à l'opposition bute d'abord sur sa définition. L'opposition n'est pas une notion juridique. Terme clé de la vie politique, l'opposition ne figure nulle part, à l'exception d'une mention dans le code électoral qui évoque les groupes parlementaires n'appartenant pas à la majorité de l'assemblée nationale²¹ et de la jurisprudence du Conseil supérieur de l'audiovisuel relative à la détermination des temps de parole à la radio télévision²². Si la loi de révision constitutionnelle inscrit l'opposition dans la Constitution, elle se garde bien de la définir et se contente d'en renvoyer la responsabilité aux éventuels intéressés.

A) LA DELIMITATION DE L'OPPOSITION

Les travaux préparatoires de la révision constitutionnelle soulignent la difficulté à délimiter la notion même d'opposition. Très succinctement, la commission Warsmann définit l'opposition comme « un parti ou un groupement de partis » « qui n'est pas au pouvoir ». Définie négativement, par sa non participation au pouvoir, l'opposition reste difficile à appréhender.

1) Les lieux de l'opposition

Dans un régime parlementaire, l'opposition s'exprime normalement à l'Assemblée nationale et, par conséquent, au Gouvernement, bien que les termes de l'équation soient parfois inversés. A l'occasion de la révision constitutionnelle, d'autres lieux d'opposition ont pu être envisagés.

La plupart des dictionnaires définissent l'opposition comme étant l'hostilité au Gouvernement²³. Cette opposition, que l'on pourrait qualifier de « gouvernementale », se

²¹ Ainsi, dans le cadre de la campagne pour les élections législatives, le II de l'article L. 167-1 du Code électoral précise que « Pour le premier tour de scrutin, une durée d'émission de trois heures est mise à la disposition des partis et groupements représentés par des groupes parlementaires de l'Assemblée nationale. Cette durée est divisée en deux séries égales, l'une étant affectée aux groupes qui appartiennent à la majorité, l'autre à ceux qui ne lui appartiennent pas. Le temps attribué à chaque groupement ou parti dans le cadre de chacune de ces séries d'émissions est déterminé par accord entre les présidents des groupes intéressés. À défaut d'accord amiable, la répartition est fixée par les membres composant le bureau de l'Assemblée nationale sortante, en tenant compte notamment de l'importance respective de ces groupes ; pour cette délibération, le bureau est complété par les présidents de groupe. Les émissions précédant le deuxième tour de scrutin ont une durée d'une heure trente : elles sont réparties entre les mêmes partis et groupements et selon les mêmes proportions. »

²² Dans le cadre du respect général du pluralisme à la télévision et à la radio, le CSA utilise les concepts d'opposition et de majorité. Pour fonder sa décision, le CSA utilise un faisceau d'indices : vote négatif d'une formation politique lors de l'engagement de la responsabilité du Gouvernement sur le fondement de l'un des trois premiers alinéas de l'article 49 de la Constitution, rejet de la loi de finances de l'année, absence de ministre appartenant à cette formation au Gouvernement. Selon le CSA, seul le premier indice constitue un « acte de rupture manifeste et irrévocable » à l'encontre du Gouvernement et place la formation politique considérée dans l'opposition.

²³ Voir en ce sens le *Dictionnaire constitutionnel*, s.d. O. DUHAMEL, Y. MENY, Paris, PUF, 1992 : l'opposition désigne les partis ou groupements politiques qui sont en désaccord avec le Gouvernement - *Lexique de politique*, s.d. C. DEBBASCH, Paris, Dalloz, 2001 : l'opposition désigne l'ensemble des personnes, groupes, partis qui, à un

confond, dans un régime parlementaire, avec l'opposition à la majorité parlementaire dans la mesure où le Gouvernement est l'émanation de l'assemblée. Elle n'est cependant pas sans ambiguïté. La présidentialisation du régime de la Ve République pose la question en des termes particuliers. L'hostilité au Gouvernement n'est-elle pas, en réalité, l'opposition au Président ? L'hypothèse de la cohabitation brouille les données. L'opposition au Gouvernement, soutenu par la majorité de l'assemblée nationale, fait-elle du Président de la République le chef de l'opposition²⁴ ? N'aurait-on pas tendance à croire que l'opposition se trouve à l'assemblée nationale et non à la Présidence de la République ? Le projet de révision constitutionnelle entérinait cette conception « gouvernementale » de l'opposition, l'identifiant à la fois dans son article 4 et dans son article 51-1 par le soutien accordé ou non au Gouvernement. Mais, l'hostilité au Gouvernement se manifestant essentiellement à l'Assemblée nationale et moins au Sénat, l'identification de l'opposition à la seconde chambre était rendue difficile.

La loi de révision constitutionnelle retient une approche plus « parlementaire » de l'opposition. Selon le *Dictionnaire du droit constitutionnel*, « sur le plan parlementaire, l'opposition désigne les parlementaires qui, par leurs votes, se retrouvent régulièrement dans la minorité de l'assemblée »²⁵. Telle est l'approche retenue par l'article 51-1, qui délimite l'opposition par rapport à la majorité de chacune des assemblées. L'opposition n'a donc de sens que par rapport à une majorité et dans une assemblée donnée, ce qui lui confère un caractère éminemment fluctuant. Ainsi, la majorité de l'assemblée nationale va déterminer les contours de l'opposition à l'assemblée nationale tandis que l'opposition au Sénat sera identifiée par rapport à la majorité du Sénat. Il suffit que les deux majorités divergent pour que les deux oppositions diffèrent. L'histoire de la Ve République a montré que le groupe le plus nombreux au Sénat n'appartenait pas nécessairement à la majorité gouvernementale (1981-1986, 1988-1993, 1997-2002). C'est la raison pour laquelle il a été jugé préférable de considérer le positionnement des groupes par rapport à la majorité de l'assemblée à laquelle ils appartiennent. Ce n'est donc que par un raccourci de raisonnement que l'opposition est définie comme étant l'hostilité au Gouvernement, puisqu'on peut très bien imaginer une opposition, minoritaire au Sénat et pourtant soutien du Gouvernement.

Les débats qui se sont tenus lors de la révision constitutionnelle ont fait émerger une autre délimitation de l'opposition, qui ne serait plus seulement représentée au Parlement mais également au niveau local²⁶. L'importance croissante prise par les collectivités territoriales et la consécration constitutionnelle de l'organisation décentralisée de la République rendraient nécessaire la représentation de l'opposition dans les enceintes locales. La loi du 27 février 2002 sur la démocratie de proximité aurait déjà ébauché un tel mouvement en veillant davantage aux minorités dans les assemblées délibérantes²⁷. Tirant les conséquences de ce mouvement, la commission Warsmann proposait d'assurer la représentation de l'opposition dans les assemblées locales.

moment donné, sont hostiles en tout ou en partie à la politique gouvernementale - J.C. COLLIARD, « L'opposition parlementaire » in *Les cahiers français*, n°174, jv-fév 1976, p. 53 : « l'opposition parlementaire, c'est l'ensemble des groupes ou des parlementaires qui ne participent pas au Gouvernement et qui ne le soutiennent pas de façon régulière par leur votes ».

²⁴ Voir H. PORTELLI, « Arbitre ou chef de l'opposition ? », *Pouvoirs*, n°91, p. 59 et s.

²⁵ M. DE VILLIERS, *Dictionnaire du droit constitutionnel*, op. cit., p. 166.

²⁶ Selon le rapport de la commission Warsmann, « Si l'opposition trouve ainsi son expression la mieux admise au sein du Parlement, elle devrait également pouvoir être reconnue au niveau local ».

²⁷ Par exemple en leur permettant de demander une délibération sur la création d'une mission d'information et d'évaluation ou en reconnaissant un droit d'expression à l'opposition dans les bulletins municipaux.

Toutefois, l'extension de la représentation de l'opposition au niveau local présente plusieurs difficultés. Tout d'abord, l'hostilité au Gouvernement perd une bonne partie de son sens dans les collectivités territoriales. L'opposition ne peut être alors définie que par rapport à la majorité de chacune des assemblées. Mais l'homogénéité de la notion d'opposition pâtit aussitôt de la multitude des assemblées concernées. Éclatée, l'opposition en est affaiblie d'autant. De fait, la multiplication des lieux d'opposition, à l'Assemblée nationale, au Sénat, dans les collectivités territoriales, fragilise la cohérence de la notion. Aussi la loi constitutionnelle se contente-t-elle d'assurer la représentation de l'opposition dans les deux chambres.

2) Les figures de l'opposition

L'identification de l'opposition bute sur un autre obstacle. A la question de l'hétérogénéité de l'opposition s'ajoute celle du pluralisme des oppositions. Le modèle britannique, souvent cité en exemple, ne reconnaît qu'une opposition. En effet, seul le parti arrivé en second aux élections législatives est constitutif de l'opposition auquel sont réservés les privilèges du statut de l'opposition à sa majesté. Ce système, particulièrement adapté au bipartisme, perd de sa cohérence en cas de tripartisme ou de multipartisme²⁸. On pourrait d'ailleurs tout à fait imaginer que le parti arrivé en second fasse partie de la majorité constituée en coalition et non de l'opposition. Par ailleurs, un tel système ne rend pas compte des divergences pouvant exister entre les deux chambres. En délimitant l'opposition par rapport aux seuls résultats des élections législatives, une majorité sénatoriale opposée au Gouvernement pourrait bénéficier des droits spécifiques de l'opposition, alors que sa position majoritaire lui garantirait déjà une position éminente dans la direction des travaux de l'assemblée.

Sous couvert de reconnaître des droits à l'opposition, un tel système fait taire les oppositions. Il soumet tous les mouvements d'opposition aux décisions du parti le plus important de celle-ci, le seul à faire alors usage des prérogatives ainsi conférées à l'opposition. Cette difficulté transparaît dans les termes finalement retenus par la loi constitutionnelle. Celle-ci introduit, à côté des groupes « d'opposition », les groupes « minoritaires »²⁹. Cette notion de minorité, la seule qui s'oppose véritablement à celle de majorité, était totalement occultée par la notion d'opposition. Cette nouvelle formulation n'a guère fait l'objet de débats. Elle introduit pourtant pour la première fois la notion de minorités dans la Constitution, minorités qui devront faire l'objet d'attentions spécifiques.

La formulation retenue impose de ne pas confondre les minorités avec l'opposition. Comment doit-elle être interprétée ? Signifie-t-elle que l'opposition est, à l'instar de la Grande-Bretagne, le second groupe le plus important dans chacune des assemblées, les autres devenant des minorités ? Ces groupes minoritaires sont-ils ceux qui refusent de soutenir et la majorité et l'opposition ? Sont-ils forcément des minorités d'opposition ou peuvent-ils être des minorités qui soutiennent ponctuellement le Gouvernement³⁰ ? Par ailleurs, des droits spécifiques seront reconnus aux groupes d'opposition et aux groupes minoritaires. Mais

²⁸ En ce sens, voir l'audition de M. Verpeaux devant le Sénat.

²⁹ Voir l'article 51-1 pour les règlements intérieurs et l'article 48 pour la détermination de l'ordre du jour

³⁰ Voir en ce sens le sous amendement n°577 déposé à l'assemblée nationale le 20 mai 2008 : « Ne reconnaître que les droits des partis et groupements qui ne participent pas de la majorité reviendrait à nier tout droit à une minorité qui soutiendrait le Gouvernement. Ainsi, sous couvert de donner des droits à ceux qui ne participent pas à la majorité, cet amendement revient à supprimer des droits à des partis de la majorité et à les placer dans une situation de vassalisation gravement nuisible à l'expression de la diversité des opinions et incompatible avec une vraie démocratie pluraliste ».

s'agit-il des mêmes droits ou l'opposition, citée en premier, devra-t-elle disposer de droits plus importants ou plus nombreux que ces groupes minoritaires ? Les droits seraient alors organisés selon une savante gradation ; ceux de la majorité, ceux de l'opposition, des minorités et les droits de ceux qui refusent toute appartenance, s'il leur en reste

A ces incertitudes sur la délimitation de l'opposition s'ajoutent des incertitudes sur la manière dont l'opposition va être identifiée.

B) LA MANIFESTATION DE L'OPPOSITION

La loi de révision constitutionnelle est muette sur la question, se contentant d'évoquer les groupes d'opposition et les groupes minoritaires. Les travaux préparatoires semblent privilégier un système déclaratif fondé sur le groupe, qu'il reviendra aux règlements des assemblées de concrétiser.

1) Un système déclaratif

Afin d'identifier l'opposition, deux grands systèmes sont envisageables. Le premier consiste à l'identifier à partir des votes émis dans les différentes assemblées. Le procédé le plus simple, et le plus rapidement écarté, repose sur le vote de confiance accordé au Gouvernement dans les conditions définies à l'article 49, premier alinéa. Mais ce système, fondé sur une conception gouvernementale de l'opposition, présente plusieurs difficultés. D'une part, le Premier ministre n'a, dans l'état actuel de la Constitution, aucune obligation de demander un vote d'investiture lors de son entrée en fonction³¹. D'autre part, la responsabilité du Gouvernement ne pouvant être engagée devant le Sénat, un autre mécanisme doit être trouvé pour déterminer l'appartenance à la majorité ou à l'opposition des groupes créés au sein de cette assemblée. Enfin, le vote étant individuel, il ne peut déterminer la position de groupes qui peuvent ne pas s'exprimer de façon homogène lors d'un scrutin³². Quant à l'approche parlementaire de l'opposition retenue par le projet de loi constitutionnelle, elle incite à prendre en compte non plus le vote de confiance au Gouvernement mais les différents votes émis au sein des assemblées. Mais le système n'est guère plus facile à mettre en œuvre : quels votes doivent être pris en compte ? Les votes de lois, de traités voire de résolutions ? Les votes sur les lois techniques, les lois de société, les lois de finances³³ ?

Le second système, prôné par le comité Balladur, est un système déclaratif qui consiste à « désigner membres de l'opposition ceux qui se déclarent tels ». Ce système, qui renvoie à la décision des intéressés, peut être qualifié de subjectif³⁴. Les groupes pourront opter pour une déclaration d'opposition ou de minorité ou ne pas se déclarer, bien que la loi constitutionnelle ne le prévoit pas expressément³⁵. Toutefois, un contrôle pourra-t-il être exercé sur cette déclaration d'appartenance ? Faudra-t-il instaurer, comme le prévoyait la résolution adoptée à

³¹ Un système fondé sur le vote des motions de censure prévues aux deuxième et troisième alinéas du même article était encore plus illusoire.

³² Voir en ce sens le sous-amendement n°578 déposé à l'assemblée nationale en première lecture le 20 mai 2008.

³³ En ce sens, voir A. LE DIVELLEC, « Vues générales sur le parlementarisme en Allemagne », *RDP*, 2004, p. 271

³⁴ En ce sens, voir P. AVRIL, *LPA* 14 mai 2008, n°97, p. 10

³⁵ L'amendement n°130 du 17 mai 2008 proposait d'indiquer clairement que la déclaration est facultative pour les groupes et obligatoire pour chaque parlementaire.

l'assemblée nationale en 2006, un contrôle exercé par le bureau des assemblées ? Un tel système a le mérite de la souplesse. Il permettrait aux groupes de s'affranchir des votes sur tel ou tel sujet³⁶. Il les autoriserait également à modifier leur position lorsqu'ils le souhaitent. Mais, sur ce point, doit-on exiger de l'opposition une certaine constance ou doit-on autoriser des déclarations ponctuelles et éphémères ? Le projet de révision constitutionnelle optait pour ce système déclaratif, à la fois pour les partis et groupements politiques et pour les groupes parlementaires qui pouvaient ou non déclarer leur soutien au Gouvernement. La loi de révision constitutionnelle est muette sur la question. Elle aurait pu viser les groupes « qui se déclarent » d'opposition ou « qui se déclarent » minoritaires. Il reviendra donc aux règlements des assemblées de préciser selon quelles modalités sera identifiée l'appartenance aux groupes d'opposition ou aux groupes minoritaires.

Ce système déclaratif n'est attractif que si des privilèges sont attachés à la déclaration d'opposition. Tel est le système retenu par la loi de révision constitutionnelle³⁷. L'appartenance à l'opposition ou aux minorités sera dotée de droits supplémentaires. Ce « privilège de l'opposition »³⁸ revient à abandonner la clé de répartition à la proportionnelle des groupes retenue jusqu'à présent pour l'exercice de certaines prérogatives³⁹. Ce dispositif, nécessaire pour inciter à la déclaration d'appartenance à l'opposition, n'aura-t-il pas pour conséquence de fausser ou de forcer le clivage entre majorité et opposition⁴⁰ et de renforcer *de facto* le caractère bipolaire de la vie parlementaire ? L'écueil semble en partie évité d'une part par le caractère facultatif de cette déclaration et, d'autre part, par la création d'une catégorie apparemment intermédiaire, « les groupes minoritaires », susceptibles de faire la jonction entre la majorité et l'opposition.

Il s'agit là d'une véritable discrimination positive⁴¹ qui semble aller à l'encontre de la jurisprudence constitutionnelle. Le Conseil constitutionnel avait estimé en 2006 que la résolution adoptée par l'assemblée nationale conduisait non seulement à méconnaître l'article 4 de la Constitution mais aussi à « instaurer entre les groupes une différence de traitement injustifiée »⁴². Cette différenciation entre les groupes dispose désormais, avec la modification

³⁶ Comme le souligne le Comité Balladur, il s'agit de « mettre place un système souple de déclaration d'appartenance à la majorité pour ceux des groupes parlementaires qui le souhaitent. A ses yeux, un tel mécanisme permet aux groupes parlementaires de modifier leur position quand ils le veulent, sans être prisonniers des votes qu'ils peuvent émettre sur tel ou tel projet de loi, si important soit-il. Et il autorise ceux des groupes que le désirent à ne pas choisir sans en supporter de conséquences fâcheuses ».

³⁷ Dans l'esprit du comité, « un tel système déclaratif lié à l'octroi de droits spécifiques ne lèse personne, puisque lesdits droits sont des droits supplémentaires. Dans ce contexte, celui qui souhaite n'appartenir ni à la majorité, ni à l'opposition peut choisir de ne rien déclarer. Il ne perdra aucun droit, puisque, dans le système actuel, il n'en a aucun, l'essentiel des postes étant réparti au mieux à la représentation proportionnelle ».

³⁸ Selon M. Jean-Luc Warsmann, « au-delà de la simple application de la règle de la proportionnalité, juste, mais qui empêche l'opposition d'accéder à certains droits, la création d'un « privilège de l'opposition » permettrait de lui accorder une place qui dépasse la stricte importance de son effectif ».

³⁹ Par exemple, à l'assemblée nationale comme au Sénat, la désignation du Bureau se fait suivant une clé de répartition proportionnelle (article 3 du règlement du Sénat ; article 10 du règlement de l'assemblée nationale). Cette répartition suivant l'importance numérique des groupes était également privilégiée pour la composition des commissions permanentes, des commissions spéciales de l'article 43 ou encore des commissions d'enquête.

⁴⁰ L'objection est soulevée dans l'amendement n° 449 déposé à l'assemblée nationale le 19 mai 2008 : « un tel système pourrait inciter un groupe à se déclarer fictivement comme appartenant à l'opposition à la seule fin de bénéficier des droits reconnus à l'opposition, alors qu'en réalité il soutiendra le Gouvernement sur certains de ses projets, votera le budget et la confiance, s'il l'estime justifié ».

⁴¹ Comme le souligne le rapport de la commission Warsmann, le « statut de l'opposition doit conférer à un parti ou à un groupement de partis, celui qui n'est pas au pouvoir, des droits spécifiques, qui vont plus loin que le seul poids de ce parti ou groupement de partis » ; « Reconnaître à l'opposition sa juste place implique donc une sorte de « discrimination positive » à son égard, difficile à formaliser ».

⁴² Décision n° 2006-537 DC du 22 juin 2006.

de l'article 51-1, d'une base constitutionnelle. Il existe une différence de traitement justifiée par la distinction que fait le constituant entre majorité, opposition et minorités. Mais le principe d'égalité n'exige-t-il pas que les différenciations faites entre groupes soient en rapport avec l'objectif poursuivi par le constituant ? Il reviendra alors aux règlements, soumis au contrôle obligatoire du Conseil constitutionnel, d'instaurer entre les groupes des différences de traitement cohérentes et rationnelles.

2) Un droit collectif

Le choix d'accorder des droits spécifiques aux groupes parlementaires et non aux parlementaires eux-mêmes n'est pas anodin. Il risque d'avoir des incidences sur la notion de groupe elle-même dont l'existence est, pour la première fois, consacrée dans la Constitution.

La rédaction de la loi de révision ne laisse pas d'ambiguïté sur ce point. Les droits spécifiques seront accordés aux groupes parlementaires et non aux parlementaires eux-mêmes. Définis comme des formations intérieures des assemblées qui contribuent à leur fonctionnement, les groupes sont composés de parlementaires qui choisissent, s'ils le souhaitent, de se grouper par affinités politiques⁴³. Ce choix, également retenu par le projet de loi constitutionnelle, a pu être contesté. En effet, la définition de l'opposition ou de la minorité aurait pu reposer d'abord sur la déclaration individuelle de chaque parlementaire⁴⁴. Le rattachement à l'opposition ou à la minorité aurait pu être considéré comme un droit personnel des parlementaires, sans nécessiter le filtre de l'appartenance à un groupe parlementaire. Cette appartenance, facultative, devient ici un enjeu important dans la mesure où elle conditionne l'octroi de droits spécifiques⁴⁵. L'homogénéité des groupes parlementaires en sera renforcée d'autant.

Ces derniers acquièrent de fait une légitimité nouvelle. Ils jouent traditionnellement un rôle important par leur représentation dans les organes directeurs de chaque assemblée ; leur président dispose de certaines prérogatives au cours des séances publiques, telles que les demandes de suspension de séance, les demandes de vérification du quorum ou de scrutin public. Mais pour la première fois, les groupes acquièrent, en tant que tels, un rôle spécifique. Alors que la protection de l'opposition était jusqu'à présent une protection individuelle par les parlementaires⁴⁶, éventuellement une protection par le biais d'actions collectives telles que la saisine du Conseil constitutionnel, la protection se fait aujourd'hui par le groupe.

Un tel système incite à poser la question des liens entre groupes parlementaires et partis politiques. La loi constitutionnelle disjoint franchement les partis politiques des groupes parlementaires alors que le dispositif initialement prévu par le projet de loi envisageait une

⁴³ Ainsi, aux termes de l'article 19 du règlement de l'Assemblée nationale, « les députés peuvent se grouper par affinités politiques ; aucun groupe ne peut comprendre moins de vingt membres, non compris les députés apparentés [...]. Les groupes se constituent en remettant à la présidence une déclaration politique signée de leurs membres. » De façon analogue, l'article 5 du règlement du Sénat dispose que « les sénateurs peuvent s'organiser en groupes par affinités politiques. Nul ne peut faire partie de plusieurs groupes ni être contraint de faire partie d'un groupe. Les groupes sont constitués par la remise à la Présidence du Sénat de la liste des sénateurs qui ont déclaré y adhérer. [...] Chaque groupe compte au moins quinze membres ».

⁴⁴ En ce sens, voir l'amendement n°130 déposé à l'Assemblée nationale 17 mai 2008.

⁴⁵ Rappelons que les parlementaires peuvent n'appartenir à aucun groupe : « non inscrits » à l'assemblée nationale et « réunion des sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe » au Sénat.

⁴⁶ Traditionnellement, le règlement de chaque assemblée accorde aux députés et sénateurs des droits individuels, qui bénéficient par conséquent aux parlementaires de l'opposition comme à ceux de la majorité, par exemple le dépôt d'amendements.

double déclaration, des partis et des groupes (article 51-1), risquant de provoquer des divergences entre les deux⁴⁷. Dans le dispositif finalement retenu, l'appartenance à l'opposition ou à la minorité ne concerne que les groupes parlementaires. Mais le lien entre partis politiques et groupes parlementaires demeure problématique. Un groupe parlementaire clairement rattaché à un parti affichant politiquement son opposition pourra-t-il se déclarer dans la minorité ou ne pas se déclarer du tout ? L'ambiguïté de l'opposition, que l'on cherche à définir juridiquement alors qu'elle est avant tout une notion politique, se manifeste ici clairement.

Pour pouvoir accorder des droits à l'opposition, encore faut-il l'identifier. Mais ce préalable tend à figer une réalité politique plurielle et fluctuante. Il conditionne par ailleurs les droits et le rôle que l'on souhaite attribuer à l'opposition.

II LES AMBIGUITES DU STATUT DE L'OPPOSITION

Si la notion même d'opposition est inscrite dans la Constitution, très peu de prérogatives spécifiques sont concrètement prévues. Cette constitutionnalisation inachevée serait doublement justifiée. D'une part, la base étant posée, c'est au règlement qu'il reviendra de préciser ces droits et garanties⁴⁸, de les enrichir progressivement et continuellement⁴⁹. D'autre part, la souplesse des us et coutumes serait privilégiée au détriment des règles constitutionnelles écrites⁵⁰. Ces justifications ne sont pas pleinement probantes. Elles traduisent surtout les difficultés et les réticences à doter l'opposition d'un véritable statut, par ailleurs révélateur du rôle que l'on entend lui faire jouer.

A) LES VELLEITES DU STATUT

D'après les travaux préparatoires, les droits spécifiques du statut de l'opposition seront susceptibles de se manifester hors du Parlement et dans le Parlement. Mais les réalisations de la loi constitutionnelle sont très timorées et restent très en-deçà des propositions faites par le Comité Balladur.

⁴⁷ Si les groupes sont constitués par affinités politiques, ils ne sont pas nécessairement alignés sur les partis politiques et peuvent être bien plus hétérogènes. Par exemple, entre 1993 et 1997, le groupe « République et Liberté » de l'Assemblée nationale regroupait des Députés de droite, de gauche et du centre, et donc de la majorité mais aussi de l'opposition. De même, le groupe du Rassemblement démocratique et social européen (RDSE) regroupe au Sénat des sénateurs de gauche et de droite liés par des « affinités politiques » communes, mais qui, au regard de leurs appartenances partisans, se réclament pour certains de la majorité et pour d'autres de l'opposition.

⁴⁸ Ainsi, l'exposé des motifs de la loi constitutionnelle explique que c'est « sur la base » de l'article 51-1 que seront reconnus des droits particuliers et nouveaux à l'opposition.

⁴⁹ Ainsi, selon la commission Warsmann, « une fois ancré dans la Constitution, le statut de l'opposition (...) pourra être enrichi au fur et à mesure des évolutions politiques ».

⁵⁰ Toujours selon la commission Warsmann, « dans le cours de la vie démocratique, un tel statut ne saurait se concevoir uniquement comme un carcan de règles écrites rigides qui, loin de la libérer, cantonnerait l'opposition dans les limites d'une expression véhémement mais vaine, garantissant à la majorité l'assurance de pouvoir passer outre tout débat, en toutes circonstances. Ce statut doit donc recouvrir certes une série de lois écrites mais également prendre en compte – l'exemple britannique est là pour le montrer – les us et coutumes ».

1) Les prérogatives de l'opposition hors du Parlement

Le projet de loi constitutionnelle proposait de reconnaître des garanties spécifiques à l'opposition en dehors de la sphère parlementaire par l'ajout d'un article 4, alinéa 3, selon lequel « des droits particuliers peuvent être reconnus par la loi aux partis et groupements politiques qui n'ont pas déclaré soutenir le Gouvernement ». Auraient été par exemple visées « les règles de financement ou les règles protocolaires »⁵¹. Concrètement, le Comité Balladur avait pu proposer que les droits de l'opposition soient respectés dans la représentation des assemblées dans les organismes extérieurs au Parlement ou encore que le décret du 13 septembre 1989 relatif aux cérémonies publiques, préséances, honneurs civils et militaires soit modifié pour que les représentants des principaux partis d'opposition y soient représentés selon les modalités qu'ils détermineraient eux-mêmes⁵².

Dans le même esprit, le comité Balladur avait incité à modifier la répartition, très contestée, des temps de parole dans les médias audiovisuels⁵³. Pour l'instant, les interventions du Président de la République ne sont prises en compte à aucun titre dans le calcul des équilibres entre le Gouvernement, la majorité et l'opposition. Cette situation, entérinée par le Conseil supérieur de l'audiovisuel et le Conseil d'Etat⁵⁴, traduit une conception dépassée du rôle du chef de l'Etat. Cette proposition n'a pas été reprise dans le projet de loi constitutionnelle. Un amendement déposé à l'Assemblée nationale afin de constitutionnaliser l'indépendance et le pluralisme des médias et d'inciter, sur ce fondement, le législateur à modifier la réglementation des temps de parole, a été rejeté⁵⁵.

La loi constitutionnelle est bien moins ambitieuse. Elle se contente d'ajouter à l'article 4 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 ». La formulation même de cet article est curieuse. La loi garantit les expressions pluralistes des opinions, ce qui renvoie à l'article 10 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen relatif à la liberté d'opinion. La loi garantit également la participation « équitable » des partis et groupements politiques, sans que l'équité ainsi constitutionnalisée n'ait de véritable signification ; ils ne concourent plus seulement à l'expression du suffrage mais participent à la vie démocratique de la Nation, sans que les modalités de cette participation ne soient explicitées.

Lors des travaux parlementaires, il a été soutenu que, sur le fondement de cet article, serait consacré le rôle de l'opposition à un niveau extra parlementaire, par exemple l'accès aux financements ou encore l'accès aux médias. Mais le constituant se contente de renvoyer au législateur, à l'encontre duquel n'existe aucun recours en carence. Le statut de l'opposition en dehors du Parlement est soumis au bon vouloir du législateur.

⁵¹ Selon l'exposé des motifs du projet de loi constitutionnelle, « en dehors même de la sphère parlementaire, l'article 1^{er} du projet se propose d'ouvrir la possibilité, par un ajout à l'article 4 de la Constitution, de garanties spécifiques au profit des partis d'opposition ; sont par exemple visées les règles de financement ou les règles protocolaires ».

⁵² Proposition n° 59.

⁵³ Proposition n°13.

⁵⁴ CE, 13 mai 2005, *Hoffer*, Rec. 200

⁵⁵ La commission Warsmann avait été saisie d'un amendement de M. François Bayrou visant à compléter l'article 4 de la Constitution pour préciser que la loi garantit « l'indépendance des médias qui concourent, par leur pluralisme, à la libre information des citoyens », amendement rejeté par la commission.

2) Les prérogatives de l'opposition dans le Parlement

Si les travaux parlementaires sont plus riches sur les prérogatives de l'opposition au sein du Parlement, les réalisations de la loi constitutionnelle sont bien pauvres.

Le rôle joué par l'opposition dans la fonction législative est légèrement revalorisé. L'opposition se voit ainsi reconnaître une place dans la détermination de l'ordre du jour. L'article 48 a été modifié sur plusieurs points afin de lutter contre l'accaparement de l'ordre du jour par le Gouvernement⁵⁶. Tout d'abord, il est désormais fixé par chaque assemblée. Les modalités n'en sont pas précisées mais le comité Balladur souhaitait que cet ordre du jour soit fixé par les assemblées en conférence des présidents, à laquelle participent les présidents de groupe. Surtout, l'article 48 est modifié pour disposer dorénavant qu'« un jour de séance par mois est réservé à un ordre du jour arrêté par chaque assemblée à l'initiative des groupes d'opposition de l'assemblée intéressée ainsi qu'à celle des groupes minoritaires »⁵⁷. Cette fenêtre accordée à l'opposition suppose un accord entre les groupes d'opposition et les groupes minoritaires dont il faudra préciser les rôles respectifs.

Quant au rôle de l'opposition dans le cadre de la discussion législative, les réalisations de la loi constitutionnelle sont inexistantes. Si le droit d'amendement a été précisé sur plusieurs points, peu de garanties sont offertes à l'opposition⁵⁸. L'utilisation de l'article 49.3 a certes été limitée⁵⁹. Il ne pourra donc plus être utilisé pour lutter contre l'obstruction parlementaire, manifestant une certaine bienveillance à l'égard de l'opposition. Mais la procédure du vote bloquée de l'article 44.3 n'a pas été modifiée, suivant en cela les propositions du Comité Balladur⁶⁰. Cet article, particulièrement facile à mettre en œuvre⁶¹, ne sera-t-il pas utilisé comme un moyen pour lutter contre les amendements déposés par l'opposition et l'obstruction parlementaire ?

⁵⁶ La niche parlementaire à l'assemblée nationale ou « les journées mensuelles réservées » au Sénat créées par la loi constitutionnelle du 4 août 1995 restent décevantes : selon le Comité Balladur, les groupes de la majorité peinent à utiliser pleinement cette faculté et les textes mis en discussion à l'initiative de l'opposition ne sont que très rarement mis au voix. Quant à l'ordre du jour complémentaire, fixé par la conférence des présidents, il est tombé en désuétude du fait de la « saturation » de l'ordre du jour par les textes du Gouvernement.

⁵⁷ Proposition n°22.

⁵⁸ L'article 45 est modifié pour préciser que « tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis ». La procédure d'irrecevabilité de l'article 41 est complétée, le président de l'assemblée nationale comme le président du Sénat disposant désormais, comme le Gouvernement, du pouvoir de constater l'irrecevabilité d'amendements qui ne respecteraient pas la répartition entre les domaines législatif et réglementaire (voir en ce sens la Proposition n°30 du Comité Balladur proposant que le président de la commission des lois de chacune des deux assemblées puisse s'opposer à la discussion d'un tel amendement, comme le fait, dans la pratique, le président de la commission des finances en application de l'article 40 de la Constitution).

⁵⁹ Désormais, et suivant les recommandations du Comité Balladur (Proposition n°23), son champ d'application est limité aux seules lois de finances et lois de financement de la sécurité sociale.

⁶⁰ Selon cet article, « Si le Gouvernement le demande, l'assemblée saisie se prononce par un seul vote sur tout ou partie du texte en discussion en ne retenant que les amendements proposés ou acceptés par le Gouvernement ».

⁶¹ La seule limite résulte de la décision n° 59-5 DC du 15 janvier 1960, le Conseil constitutionnel estimant que cette disposition ne peut faire obstacle à la discussion de chacune des dispositions du texte sur lequel il est demandé à l'assemblée saisie de se prononcer par un seul vote.

L'opposition se verrait également accorder un nouveau rôle dans le cadre de sa fonction de contrôle. Mais, sur ce point, les réalisations de la loi constitutionnelle sont inexistantes, l'article 51-1 du règlement des assemblées servant simplement de « base ». Le comité Balladur offrait pourtant plusieurs pistes de réflexion. Il proposait ainsi d'allouer un temps de parole équivalent à la majorité et à l'opposition dans les séances de questions d'actualité, mécanisme institué en 1974 en dérogation à l'article 48 de la Constitution⁶². Cette constitutionnalisation de la parité entre majorité et opposition dans les questions au Gouvernement aurait permis de ressusciter la pratique suivie jusqu'en 1981 à l'assemblée nationale⁶³. S'agissant des commissions d'enquête, le Comité Balladur proposait de systématiser la pratique récemment mise en vigueur à l'Assemblée nationale de choisir le président ou, à défaut, le rapporteur parmi les membres de l'opposition⁶⁴. De même, il souhaitait que tous les groupes parlementaires puissent obtenir chacun la création d'une commission d'enquête par an⁶⁵, souhait réitéré par plusieurs amendements⁶⁶.

La loi de révision constitutionnelle n'a retenu aucune de ces propositions. Tout au long des travaux préparatoires, le rôle de l'opposition a été évoqué voire exalté sans que les moyens mis à sa disposition soient véritablement convaincants. Ainsi, le rôle joué par l'opposition dans la nouvelle procédure de nomination est faible puisque celle-ci ne peut être bloquée que par un veto à la majorité des trois cinquièmes. Le contrôle de la mise en œuvre de l'article 16 implique la saisine par soixante députés ou soixante sénateurs. La nouvelle déclaration de l'article 50-1, faite sur un sujet déterminé à la demande éventuelle d'un groupe parlementaire « au sens de l'article 51-1 », demeure une faculté pour le Gouvernement qui demeure également libre d'engager ou non sa responsabilité sur ce vote⁶⁷.

Bref, les réalisations de la loi constitutionnelle demeurent extrêmement limitées. C'est au règlement des assemblées qu'il reviendra de concrétiser ces garanties. Mais, là encore, l'inaction n'est susceptible d'aucun recours en carence. Elle est de surcroît tributaire du rôle que l'on souhaite voir endosser par l'opposition.

B) LES FONCTIONS DE L'OPPOSITION

⁶² Proposées en 1974 par M. Valéry Giscard d'Estaing, ces questions au Gouvernement permettaient d'accorder un temps de questions égal à la majorité et à la minorité. Intervenu en dérogation à l'article 48 de la Constitution, qui ne prévoyait qu'une seule séance de questions, cette procédure intégrait par conséquent la distinction entre majorité et opposition dans le fonctionnement de l'assemblée.

⁶³ Proposition n°44. Voir également l'amendement n°500 déposé à l'assemblée nationale le 19 mai 2008 proposant de poser le principe selon lequel « Les questions des membres du Parlement sont réparties à égalité entre les groupes parlementaires tels que mentionnés à l'article 51-1 ».

⁶⁴ Proposition n°57.

⁶⁵ Proposition n°58.

⁶⁶ Voir l'amendement n°201 rect. déposé à l'Assemblée nationale le 19 mai 2008 proposant que « La création d'une commission d'enquête émanant d'un groupe parlementaire qui ne participe pas de la majorité de l'assemblée concernée est de droit dans la limite de une par session » ou encore les amendements n°499, déposé le 19 mai 2008, n°340 rect. et n°127, déposés à l'assemblée nationale le 17 mai 2008, ou encore l'amendement 389 rect. déposé au Sénat le 17 juin 2008 suggérant qu'« À la demande de soixante députés ou soixante sénateurs, une commission d'enquête est constituée ».

⁶⁷ Aux termes de l'article 50-1, « Devant l'une ou l'autre des assemblées, le Gouvernement peut, de sa propre initiative ou à la demande d'un groupe parlementaire au sens de l'article 51-1, faire, sur un sujet déterminé, une déclaration qui donne lieu à débat et peut, s'il le décide, faire l'objet d'un vote sans engager sa responsabilité ».

La lecture des dispositions de la loi de révision constitutionnelle et des travaux préparatoires laisse affleurer un rôle bien spécifique assigné à l'opposition. Plus que la fonction d'empêcher, chère à Montesquieu dans le cadre de la théorie de la séparation des pouvoirs, l'opposition se voit essentiellement reconnaître une fonction de contrôle. Il s'agit ici d'accompagner l'exercice du pouvoir sans véritablement pouvoir s'y opposer. Cette fonction de contrôle est limitée à l'enceinte parlementaire, révélant une « parlementarisation » de l'opposition.

1) Une fonction de contrôle

Tout au long des travaux préparatoires a été magnifiée la fonction de contrôle accordée à l'opposition. La polysémie de ce terme autorise toutes les interprétations. Selon le Petit Larousse illustré, le fait de contrôler désigne le fait de soumettre à une vérification ou encore de surveiller. Il signifie également le fait d'avoir la maîtrise de la situation dans un secteur, acception qui ne peut être ici qu'écartée. En réalité, il s'agit essentiellement pour l'opposition de surveiller, selon des modalités d'ailleurs diverses. On a fait valoir la future possibilité pour l'opposition de créer des commissions d'enquête et de contrôle parlementaires, allant plus loin que le simple droit de tirage prévu en 1988⁶⁸. De même, la fonction de contrôle serait revalorisée par le rôle de l'opposition dans les questions au Gouvernement. Est également soulignée la possibilité de s'opposer aux nominations présidentielles, bien que la majorité qualifiée requise n'en fasse pas une véritable prérogative de l'opposition.

Toutefois, le dispositif le plus emblématique de cette fonction de contrôle, la mise en jeu de la responsabilité politique du Gouvernement, n'est guère amodié. Les groupes parlementaires ont la possibilité de demander au Gouvernement une déclaration sur un sujet déterminé. Mais cette déclaration demeure facultative pour le Gouvernement, qui en outre n'est pas obligé d'engager sa responsabilité politique sur ce point⁶⁹. Quant à la possibilité pour le Président de la République de venir s'exprimer directement devant le Parlement réuni en Congrès, elle n'est assortie d'aucun vote susceptible d'exprimer la défiance des parlementaires.

En réalité, cette fonction de contrôle accordée à l'opposition découle du constat qu'il est impossible de s'opposer. D'ailleurs, à aucun moment la fonction d'opposition n'a été revalorisée. Dans sa facette négative, la plus classique, cette fonction d'opposition est une fonction d'empêchement. La loi de révision constitutionnelle n'offre à l'opposition aucun moyen d'empêcher l'adoption de lois dès lors que le Gouvernement est soutenu par une majorité stable et cohérente. Mais l'opposition peut également être perçue, dans sa facette positive, comme une faculté de proposer, concurrente à celle de la majorité. Là encore, les réalisations de la loi constitutionnelle sont très limitées. Ponctuellement, celle-ci reconnaît à l'opposition une fonction d'initiative, réservant une fois par mois la détermination de l'ordre du jour aux groupes d'opposition et aux groupes minoritaires. C'est également en ce sens qu'a pu être présenté le troisième alinéa de l'article 11 de la Constitution, offrant la possibilité à un cinquième des membres du Parlement, soutenu par un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales, de proposer un référendum. Mais on peut douter de la portée, pour l'opposition, de ces deux prérogatives.

⁶⁸ Voir l'article 51-2 qui précise que « pour l'exercice des missions de contrôle et d'évaluation définies au premier alinéa de l'article 24, des commissions d'enquête peuvent être créées au sein de chaque assemblée pour recueillir, dans les conditions prévues par la loi, des éléments d'information ».

⁶⁹ Voir l'article 50-1 supra.

Ce glissement vers une fonction de contrôle n'est pas anodin. L'opposition accompagne le pouvoir, avance avec lui voire le surveille mais ne s'y oppose pas. Ce faisant, elle perd ce qui fait sa dénomination et sa quintessence : le pouvoir de s'opposer. Cette fonction est aujourd'hui largement conspuée, elle discréditerait même la notion d'opposition. L'opposition se doit désormais d'être raisonnable, d'adopter une attitude constructive, sans que lui en soient véritablement donnés les moyens.

2) Une fonction parlementarisée

La mission de contrôle assignée à l'opposition s'accompagne d'une parlementarisation de l'opposition. C'est d'abord le droit parlementaire qui concrétisera le statut de l'opposition. Les droits qui lui seront reconnus seront précisés non par la loi mais par les règlements intérieurs des assemblées qui régissent leur fonctionnement interne. C'est au sein du Parlement que l'opposition sera essentiellement consacrée. En dehors de l'enceinte parlementaire, l'opposition n'a pas de véritable visibilité. La rédaction finalement retenue de l'article 4 de la Constitution en témoigne : il ne s'agit plus de reconnaître des droits spécifiques aux partis et groupements politiques d'opposition mais simplement de garantir la participation de tous les partis et groupements politiques à la vie démocratique de la Nation. Cette parlementarisation de l'opposition se justifie par le but de la révision constitutionnelle, à savoir revaloriser le Parlement. Le statut de l'opposition n'est envisagé que comme l'un des moyens de rééquilibrer les institutions. De fait, la ligne de clivage continue de passer entre le Gouvernement et le Parlement et non entre la majorité et l'opposition. Même au sein du Parlement, la césure entre majorité et opposition n'est pas franche. Elle est atténuée par la reconnaissance de groupes minoritaires, dont le positionnement entre majorité et opposition demeure ambigu.

La manœuvre est habile. En cantonnant l'opposition à l'enceinte parlementaire, on lui impose également des responsabilités. Le glissement est perceptible dans les propos tenus par la Commission Warsmann : « un tel statut implique évidemment, en premier lieu, la reconnaissance des droits de l'opposition mais également, en contrepartie, de ses devoirs, qui sont d'accepter la loi majoritaire, ce qui pose notamment la question de l'obstruction, et surtout de demeurer dans le cadre démocratique, dont le renforcement implique aussi d'améliorer la place accordée au citoyen ». Dans l'enceinte parlementaire, l'opposition dispose désormais de droits mais aussi de devoirs. L'obstruction parlementaire, souvent présentée comme la seule véritable capacité de nuisance de l'opposition, est condamnée. A l'opposition d'assurer un fonctionnement harmonieux des institutions et à elle d'assumer la responsabilité d'un échec.

A l'opposition également de « demeurer dans un cadre démocratique » que la loi de révision constitutionnelle s'attache à renforcer, reconnaissant pour ce faire de nouveaux droits aux citoyens. Mais les droits reconnus aux citoyens sont-ils complémentaires ou concurrents de ceux octroyés à l'opposition ? A titre d'exemple, le référendum dit d'initiative populaire n'est pas présenté comme une prérogative de l'opposition mais comme un droit du citoyen alors même qu'il ne s'exerce qu'à l'initiative d'une minorité, un cinquième au moins, des parlementaires. En dehors du Parlement, l'opposition se dissout dans le cadre démocratique. On peut ainsi espérer que la fonction d'opposition se disperse et s'épuise. On peut craindre aussi qu'elle n'emprunte d'autres voies, moins à même de la canaliser.