

Réforme constitutionnelle

De nouveaux droits pour l'opposition ?

JEAN-JACQUES URVOAS



Sommaire

1 Une reconnaissance lente et mesurée de l'opposition parlementaire	5
a. La participation aux structures parlementaires	6
b. La participation au fonctionnement parlementaire	9
c. Un rôle limité dans la fonction législative	12
d. Quelques progrès dans la fonction de contrôle du gouvernement	13
2 La frilosité du projet Fillon	19
3 Des droits et des devoirs nouveaux	22
a. Instaurer un droit de réplique au gouvernement	22
b. Maîtriser un tiers de l'ordre du jour	25
c. Faciliter la création de commissions d'enquête	28
d. Désigner un co-rapporteur sur les projets de loi	29
e. Réorganiser les phases de la procédure législative	33
Conclusion	36

Réforme constitutionnelle

De nouveaux droits pour l'opposition ?

PAR JEAN-JACQUES URVOAS

Introduction

Il y a plusieurs manières d'aborder le débat sur les institutions qui va se dérouler au Parlement durant cette fin de printemps. Par exemple, on peut commencer par relever son caractère paradoxal : prétendre renforcer le Parlement en le contraignant à légiférer dans la précipitation. Ainsi, alors que le « *comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République* » présidé par Édouard Balladur aura disposé de plus de trois mois pour conduire ses investigations et mener ses auditions, alors que le gouvernement, saisi par le Président de la République à la mi-novembre, n'avait déposé son avant-projet devant le conseil d'État qu'à la mi-mars, l'Assemblée nationale pour sa part ne se verra accorder que trois semaines au



LES NOTES DE LA
FONDATION
JEAN-JAURÈS

maximum ! Voilà une manière bien cavalière d'illustrer la louable intention présidentielle...

Il serait encore possible de se livrer à un patient travail comparatif entre le rapport remis le 29 octobre par le comité Balladur et le projet de loi présenté en Conseil des ministres le 23 avril. Il ferait apparaître combien les 77 propositions réunies autour de trois orientations conduisant à modifier ou à créer 41 articles sur les 97 que comptent aujourd'hui la Constitution ont fondu comme neige au soleil, alors même que Nicolas Sarkozy avait écrit à son Premier ministre le 12 novembre qu'il lui apparaissait « *que la plupart de ces propositions [devaient] être reprises* ». Mais se limiter à ce constat serait une erreur dans la mesure où le comité Balladur, contrairement au texte gouvernemental, ne s'est pas restreint à des propositions relevant de la matière constitutionnelle et a étendu son champ d'intervention à des lois organiques ou simples, voire à des règlements qu'il lui semblait utile de réformer.

Nous pourrions aussi nous borner à disséquer le projet de loi pour en stigmatiser le manque d'ambition, eu égard à ce que l'on était en droit d'espérer après que Nicolas Sarkozy eut indiqué à Épinal, le 12 juillet, que son objectif était ni plus ni moins que de « *mettre en cohérence vingt années de réformes successives de nos institutions* » et d'apporter une réponse « *à la question de la nature profonde du régime* ». Pourtant, au final, bien que l'exposé des motifs proclame que « *nos concitoyens aspirent profondément à une république exemplaire* », les contradictions qui minent la V^e République demeurent, le présidentielisme qui la ronge perdure, avec un exécutif bicéphale et une présidence omniprésente. Et le Parlement semble condamné à rester peu ou prou impuissant, en dépit de certains progrès qui méritent d'être salués. Enfin, bien des sujets ne sont pas traités comme le cumul des mandats ou le référendum d'initiative populaire. Difficile dans ces conditions de penser que la trentaine d'articles soumis à l'examen puissent résoudre les difficultés institutionnelles du pays, mais ce sera tout l'objet du débat devant les deux Chambres.

Plus prosaïquement, la présente note a retenu un angle plus restreint en attirant l'attention sur les problématiques qu'il porte : les droits et devoirs de l'opposition dans une démocratie apaisée. Là encore, la parole présidentielle coulait de source : « [Il faut] *ensuite et surtout doter l'opposition d'un statut qui lui garantisse les moyens politiques, juridiques et financiers de pouvoir se conduire comme un contre-pouvoir réel face à la majorité. Ce statut devra comprendre notamment des droits d'information, des droits protocolaires, le droit de créer une commission d'enquête. De même, ce que nous avons fait librement, laisser la présidence de la commission des finances à l'opposition, devra être prévu dans le statut de l'opposition, car c'est une garantie d'une démocratie irréprochable. Je suis convaincu que le statut de l'opposition sera un grand progrès pour l'exemplarité de notre République*¹. »

La préoccupation n'est pas nouvelle. Déjà en 1961, le club Jean Moulin soulignait que « *l'existence d'un Parlement digne de ce nom est un élément important de ce statut parce qu'elle donne à la minorité une fonction officielle et des armes pour le combat politique. Tant qu'elle est représentée dans les commissions, consultée sur la fixation de l'ordre du jour, associée aux travaux et aux débats, reçue dans les ministères et invitée aux cérémonies, l'opposition ne peut pas être regardée comme un anti-pouvoir. Elle demeure un rouage du gouvernement entendu au sens large, un véritable service public*². »

Par la suite, de nombreux auteurs cherchèrent à nourrir cette problématique. Citons au nom de l'antériorité André Chandernagor³ ou Roger-Gérard Schwartzberg⁴ qui préconisaient l'octroi à la minorité de prérogatives dans l'exercice des droits proprement parlementaires, comme la priorité dans la fixation de l'ordre du jour d'un certain nombre de séances, la possibilité de déclencher un nombre garanti d'enquêtes...

Depuis, des progrès ont été réalisés et cette note les rappellera, mais il reste beaucoup à faire car il faut oublier Montesquieu et sa séparation des pouvoirs. Comme l'écrit

1. Nicolas Sarkozy, Discours d'Épinal, 12 juillet 2007.

2. Club Jean Moulin, *L'État et le citoyen*, Seuil, 1961, p. 379.

3. André Chandernagor, *Un parlement pourquoi faire?*, Gallimard, collection idées, 1966.

4. Roger-Gérard Schwartzberg, « Réformer l'Assemblée », *L'Express*, 26 mars 1973.

Pascal Jan, « *le temps de la seule séparation des pouvoirs exécutif et législatif comme condition déterminante de la liberté et du gouvernement modéré est révolu. Les régimes pluralistes ont presque tous évolué vers un modèle majoritaire, voire consensuel qui annihile les effets modérateurs de la séparation*

*organique et de la répartition harmonieuse des fonctions. Les puissances politiques vont bien de concert mais ne connaissent aucun véritable tempérament, ne rencontrent aucune réelle limite dans leur capacité d'action. Le principe majoritaire assure à l'exécutif une domination sans partage, amplifiée par les techniques du parlementarisme rationalisé, la discipline de vote et la gestion de l'urgence*⁵. » Ce qui importe aujourd'hui est donc de substituer à l'antique couple exécutant-délibérant, comme moteur du gouvernement modéré, un couple gouvernant-

opposant et donc de faire audacieusement la promotion de l'opposition parlementaire comme condition décisive du bon fonctionnement de la démocratie majoritaire.

Certes, tout n'est pas affaire de loi ou de règlement. À observer le fonctionnement parlementaire relevé chez nos voisins, auquel nous renverrons souvent, on s'apercevra que le respect de l'opposition est aussi et surtout une question d'état d'esprit et de mœurs. En effet, dans beaucoup de parlements européens, la prise en compte des droits procéduraux de l'opposition, notamment pour ce qui touche au quorum imposé pour l'exercice de certains de ces droits, se développe considérablement.

La France, de son côté, semble avoir longtemps peiné à s'engager dans cette voie. Après l'avoir démontré, nous nous pencherons sur le projet de loi de François Fillon qui ne contribue malheureusement d'aucune manière significative au renforcement des pouvoirs de la minorité parlementaire.

Enfin, il nous reviendra de démontrer combien notre régime a besoin d'une opposition puissante, car c'est bien son existence et son action qui donnent tout son sens à l'institution parlementaire.

« L'important est de substituer à l'antique couple exécutant-délibérant, moteur du gouvernement modéré, un couple gouvernant-opposant, condition décisive du bon fonctionnement de la démocratie majoritaire. »

5. Pascal Jan, *Les séparations des pouvoirs*, Montchrestien, Mélanges Gicquel, à paraître.

1. Une reconnaissance lente et mesurée de l'opposition parlementaire

S'il est une permanence historique, depuis la Révolution, c'est bien celle de la réticence de la majorité parlementaire à reconnaître la minorité comme force instituée. Presque toujours ignorée, à peine consultée par l'exécutif, l'opposition en France est vouée à apparaître soit comme une force d'imprécation – inutile pour le contenu proprement dit de la décision politique –, soit comme une force de préparation à l'alternance⁶. Et la V^e République s'inscrit parfaitement dans cette lignée.

Il eût ainsi été inconcevable à ses pères fondateurs de reconnaître des droits à l'opposition alors que, tirant les conséquences des errements du précédent régime, ils étaient mus par le souci « *d'asseoir le droit de la majorité*⁷ ». Dès lors, ces notions de majorité et d'opposition n'apparaissent que de manière furtive dans les textes. La Constitution, ainsi, se contente de reconnaître « *les partis et regroupements politiques [qui] concourent à l'expression du suffrage* » (article 4). Les règlements des assemblées, eux, évoquent seulement les « *groupes politiques* », vecteurs du débat, dont la participation et l'expression sont garanties.

Récemment, par une résolution du 7 juin 2006, l'Assemblée nationale, à l'initiative de son Président Jean-Louis Debré, a justement tenté de modifier son règlement, afin de conférer une véritable base juridique à ces notions. Une nouvelle disposition prévoyait ainsi que les groupes politiques devraient dorénavant déclarer leur appartenance à la majorité ou à l'opposition – le Bureau étant chargé de trancher d'éventuelles contestations. Mais le Conseil constitutionnel jugea qu'elle était contraire au premier alinéa de l'article 4 de la Constitution, qui dispose que « *les partis et groupements politiques [...] se forment et exercent leur activité librement*⁸ ». Du même coup, l'ensemble des mesures

« Notre régime a besoin d'une opposition puissante. C'est bien son existence et son action qui donnent tout son sens à l'institution parlementaire. »

6. Jean-Pierre Camby (J-P), *Le droit parlementaire, droit de la minorité ?*, Mélanges Avril, Montchrestien, 2001, p. 419.

7. Léo Hamon, « Nécessité et condition de l'alternance », *Pouvoirs*, 1, 1977, p. 20.

8. Décision n° 2006-537 DC du Conseil constitutionnel, en date du 22 juin 2006.

censées octroyer des droits spécifiques à l'opposition furent également annulées.

Si la minorité, jusqu'à présent, ne s'est jamais vue délivrer un véritable statut, elle n'en a pas moins été intégrée, par touches successives, au fil des décennies, dans le fonctionnement quotidien des institutions. Passée la difficile période gaullienne, la réflexion relative au sort de l'opposition revêtit une importance cruciale dans les années 1970, notamment au lendemain de l'élection de Valéry Giscard d'Estaing. Depuis lors, le débat a indéniablement perdu de son acuité, sauf à l'occasion de la publication du rapport du « *Comité consultatif pour une révision de la constitution* » présidé par Georges Vedel en 1993. La minorité n'en a pas moins bénéficié, au même titre que la majorité, des efforts ponctuels de revalorisation du Parlement, – plutôt sensibles dans l'exercice de la mission d'information et de contrôle, beaucoup moins dans celle de la fonction législative...

a. La participation aux structures parlementaires

Organe constitutionnel puisque mentionné à trois reprises dans la Constitution⁹, le Bureau est la principale instance dirigeante de l'Assemblée nationale. Instance collégiale, sa composition traditionnellement s'emploie « à reproduire [...] la configuration politique de l'Assemblée¹⁰ ». Sous la XII^e législature (2002-2007), les groupes d'opposition y détenaient un tiers des postes : deux des six vice-présidences, un des trois postes de questeurs, et quatre des douze postes de secrétaires. L'équilibre des forces n'a pas évolué depuis lors, si ce n'est que la minorité dispose à présent de sept postes de secrétaires sur douze – une fonction, au demeurant, qui ne revêt pas une importance majeure.

Conformément à l'article 48.1 du Règlement, l'opposition est habituellement représentée à la Conférence des Présidents par les deux vice-présidents de l'Assemblée appartenant aux groupes minoritaires, ainsi que par les présidents

de ces groupes. Sous l'actuelle législature, son poids s'y trouve toutefois renforcé par la présence en son sein du président de la commission des finances, de l'économie générale et du plan, Didier Migaud¹¹.

Si tous les groupes siègent dans les commissions – permanentes ou spéciales – en fonction de leur importance numérique, il a fallu attendre 1988 pour que cette même logique s'applique enfin aux bureaux de ces commissions, et que la minorité puisse accéder à leur vice-présidence. Durant la session 2006-2007, l'opposition occupait onze des quarante-sept postes des bureaux des six commissions (une vice-présidence par commission et un poste de secrétaire dans cinq commissions). Aujourd'hui, elle en détient treize (une présidence, cinq vice-présidences et sept postes de secrétaires).

Cette attribution d'une présidence – celle des finances, de l'économie générale et du plan à Didier Migaud – fut saluée par le Premier ministre François Fillon dans son discours de politique générale, le 3 juillet 2007, comme « *une avancée considérable* » en ce qui concerne la reconnaissance des droits de l'opposition dans notre pays.

Ce jugement mérite toutefois d'être relativisé. D'abord, parce que la France enregistrait un réel retard dans ce domaine. Afin de respecter le pluralisme, bon nombre de parlements reconnaissent déjà, par cette pratique, le poids de l'opposition. Ainsi en Allemagne, la présidence de la commission du budget échoit depuis 1949 au principal parti de la minorité... Et toutes les formations représentées au Bundestag obtiennent la présidence d'au moins une commission. Il est vrai que cette méthode de répartition est clairement facilitée par le nombre relativement élevé de commissions parlementaires permanentes (22 contre six pour l'Assemblée nationale). Au Royaume-Uni, sous l'actuelle législature, parmi les 32 *Select Committees* constitués à la Chambre des communes, treize sont présidés par des députés membres soit du parti conservateur (dix commissions, dont la

11. Didier Migaud est, depuis 1988, député de l'Isère. Avec Alain Lambert pour le Sénat, il est le père de la LOLF, la nouvelle « *constitution* » budgétaire qui a pour but de renforcer les pouvoirs budgétaires du Parlement et d'améliorer l'efficacité de l'action de l'État en substituant à la logique de moyens une logique d'objectifs et de résultats.

9. Articles 26, 39 et 89.

10. Article 10.2 du Règlement de l'Assemblée nationale. À souligner que si celui du Sénat n'évoque pas une telle disposition, il ne la met pas moins lui-même en œuvre.

plus ancienne commission parlementaire au monde, le *Public Account Committee*, qui est toujours présidée par un député de l'opposition, mais aussi la commission du commerce et de l'industrie ou celle de la défense), soit du parti libéral démocrate (trois commissions, dont celle des affaires constitutionnelles). De même en Espagne, le groupe du Parti populaire préside actuellement la commission du budget, commission permanente, et la commission chargée de l'Union européenne, commission mixte permanente.

Il convient d'autre part de noter que ce n'est pas la première fois que le représentant de la minorité parlementaire se voit gratifier d'une telle charge. Valéry Giscard d'Estaing fut le premier Président de la République à proposer une telle attribution. Il y voyait l'amorce d'un statut de l'opposition ou, du moins, d'une « *cohabitation raisonnable* » entre celle-ci et la majorité, mais son vœu resta sans lendemain. Une nouvelle tentative entreprise par le Premier ministre Pierre Mauroy au seuil de la septième législature se heurta à la réserve de l'opposition. Et en avril 1986, Roland Dumas confirma la règle par l'exception en devenant sous une législature de droite, le premier président de gauche d'une commission permanente, en l'espèce celle des affaires étrangères. Deux ans plus tard, les socialistes renvoyaient la politesse en favorisant l'accès de Valéry Giscard d'Estaing à la tête de la même commission.

Enfin, il ne faut sans doute pas exagérer l'impact politique d'une telle attribution. La commission des finances n'exerce un véritable pouvoir que dans sa fonction de contrôle, or, dans ce domaine les traditionnels clivages idéologiques entre majorité et minorité ne jouent pas avec autant de force qu'ailleurs. La dyarchie qui la caractérise, a d'ailleurs souligné à ce propos Pierre Avril¹², « *se révèle propice à une répartition des tâches entre un président appartenant à l'opposition, d'où la garantie d'indépendance à l'égard du gouvernement, et le rapporteur général appartenant à la majorité dont on sait qu'il joue un rôle central dans la discussion de la loi de finances, acte majeur de la politique gouvernementale* ».

12. « La rénovation du Parlement : mythes et réalités », *Petites affiches*, 20 juin 2007, p. 8.

Par ailleurs, au sein de cette commission, certaines fonctions de rapporteur spécial sont attribuées depuis 1973 à des membres de l'opposition. Il en va d'ailleurs de même pour les rapporteurs pour avis dans les autres commissions¹³. Il convient de souligner à cet égard que les pouvoirs de contrôle importants dont bénéficient les rapporteurs spéciaux ont encore été accrus par la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001.

La participation de l'opposition à la mission d'évaluation et de contrôle (MEC), créée par la commission des finances en 1999, et à la mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale, fondée en 2004 par la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, a en outre été renforcée. La composition de ces missions est aujourd'hui plus paritaire que proportionnelle, et elles sont co-présidées par un membre de la majorité et un membre de l'opposition.

Il faut enfin relever que les commissions mixtes paritaires, organes originaux et respectueux du pouvoir délibérant, sont aussi ouvertes à la minorité parlementaire depuis 1981. Avant cette date, 85 % des textes étaient adoptés en termes identiques à l'issue de plusieurs lectures par l'Assemblée et le Sénat, conformément à l'article 45 de la Constitution. Mais l'alternance bouleversa la donne et les présidents des deux chambres, de sensibilité politique opposée, surent s'adapter en décidant de manière tacite de composer chaque délégation de cinq représentants de la majorité et de deux de la minorité. Cet équilibre vient d'ailleurs d'être modifié à l'Assemblée nationale, puisque depuis juillet 2007 celle-ci désigne quatre représentants de la majorité et trois de l'opposition.

b. La participation au fonctionnement parlementaire

« *L'institution parlementaire, dans sa pratique actuelle, n'est pas en mesure d'exercer la plénitude de sa fonction. [...] Tout se passe comme si certaines structures technocratiques*

13. La mission des rapporteurs spéciaux est double. D'abord, à l'occasion de l'examen du budget, ils examinent les crédits regroupés au sein d'une mission et présentent en commission puis en séance un rapport sur ces crédits. Ensuite, à titre permanent, ils suivent et contrôlent leur emploi. Les autres commissions sont également conduites à examiner les crédits des missions budgétaires ressortissant à leur champ de compétences. Elles désignent donc en leur sein des rapporteurs pour avis, dont il faut toutefois souligner qu'ils ne disposent pas des mêmes pouvoirs d'investigation que leurs collègues de la commission des finances.

entendaient cantonner le Parlement dans une simple fonction d'enregistrement, en rognant son initiative, son temps de réflexion, et par là, ses possibilités de refléter la volonté nationale.» Le jugement est sévère et... ancien. Les accusateurs étaient alors Messieurs Charbonnel, Foyer, Lemaire, Peyrefitte et Sanguinetti, tous présidents de commissions en 1971 ! Déjà, s'adressant à Achille Peretti, président de l'Assemblée nationale, ils plaidaient pour l'amélioration de la procédure législative, condition essentielle de la rénovation du Parlement.

Au fil du temps, les évolutions restèrent minimes. La principale avancée fut, sur l'incitation du rapport Vedel¹⁴, l'instauration par la réforme constitutionnelle du 4 août 1995 d'une « *séance d'initiative parlementaire* » mensuelle réservée à un ordre du jour établi par les deux chambres. Connue sous le nom de « *niche* » ou plus sereinement de « *fenêtre* »¹⁵, elle a été dédoublée à l'Assemblée nationale les mardi et jeudi matins pour permettre d'examiner, par exemple, deux propositions de loi.

Ces séances sont réparties entre les groupes selon un ordre fixé par la Conférence des Présidents. La répartition s'effectue proportionnellement à l'importance de ces groupes, chacun d'entre eux étant assuré de disposer au minimum d'une séance.

Une telle procédure représente un moyen réel pour l'opposition de s'exprimer et d'inscrire au débat des sujets considérés par elle comme prioritaires. En l'espèce, il peut s'agir d'une proposition de loi, mais aussi d'un débat, d'une proposition de résolution sur une directive, visant à créer une mission d'information ou une commission d'enquête.

Entre octobre 2007 et juin 2008, les groupes de la majorité bénéficieront de dix séances d'initiative parlementaire, ceux de l'opposition de sept. Une proportion qui, soulignons-le, est à peu près équivalente à celle relevée lors des précédentes sessions.

Dans le cadre de la discussion générale des textes de loi, chaque groupe politique dispose d'un temps minimum de parole identique. Le temps global étant décidé par la Conférence des Présidents, celui qui demeure disponible est réparti entre les groupes en fonction de leur importance numérique.

Pour ce qui concerne les débats non législatifs, le temps de parole global attribué aux groupes est là aussi fixé par la Conférence des Présidents, puis réparti entre eux par le président de l'assemblée proportionnellement à leur importance numérique. En principe, chacun dispose d'un temps de parole de trente minutes, le temps supplémentaire étant réparti par le groupe entre deux orateurs au moins bénéficiant de cinq minutes ou plus. Sauf dans la mesure où le règlement les prohibe, les explications de vote peuvent être autorisées par le président, à raison d'un orateur par groupe, et pour une durée égale.

Les parlementaires de l'opposition disposent par ailleurs de nombreux moyens pour retarder ou interrompre un débat :

– Les rappels au règlement, ou demandes touchant au déroulement de la séance, ont priorité sur la question principale. Dans ce cadre, la discussion est donc suspendue, et la parole donnée, pour cinq minutes au plus, au parlementaire qui la demande. Depuis 1981, plus de 70 % de ces rappels ont été formulés par l'opposition. Au demeurant, ils sont souvent détournés de leur objet, et constituent l'occasion d'évoquer des questions ne figurant pas à l'ordre du jour, voire d'interpeller le gouvernement.

– Formulées par un président de groupe ou son représentant, les demandes de suspension de séance ne peuvent en principe être refusées. Elles ont toutefois été plus strictement encadrées, dans la mesure où les groupes de l'opposition étaient parfois tentés de s'en servir en signe de protestation, ou comme un procédé d'obstruction conduisant à désorganiser le travail parlementaire.

– L'exception d'irrecevabilité a pour but « *de faire reconnaître que le texte proposé est contraire à une ou*

14. Le rapport était un peu plus ambitieux puisqu'il avait émis le vœu que l'Assemblée puisse tenir « *chaque semaine, au minimum une séance sur un ordre du jour de son choix, qu'il s'agisse d'une séance de questions, de l'examen de propositions ou de projets de loi ou d'un débat* ».

Voir Fondation Jean-Jaurès, *La révision de la Constitution*, Les séminaires de la Fondation, N° 1, janvier 2004.

15. Ou au Sénat de « *journée mensuelle réservée* ».

plusieurs dispositions constitutionnelles», et entraîne, en cas d'adoption, son rejet. Sa discussion est limitée dans le temps¹⁶, et ne fait intervenir que le signataire, le gouvernement, et le président ou le rapporteur de la commission saisie au fond. Avant le vote, la parole est attribuée pour cinq minutes à un représentant de chaque groupe.

La possibilité offerte à soixante députés ou sénateurs de déférer les lois, avant leur promulgation, devant le Conseil constitutionnel a permis de renforcer le poids de l'opposition au Parlement.

– La question préalable, qui a pour objet de « faire décider qu'il n'y a pas lieu à délibérer », concerne non la constitutionnalité du texte visé mais son opportunité. Les conditions de son dépôt et les modalités de sa discussion sont identiques à celles qui régissent les exceptions d'irrecevabilité, avec lesquelles elle est souvent couplée. Elle peut s'apparenter à une technique d'obstruction et n'est pratiquement jamais adoptée.

Mais le plus important des droits que la minorité parlementaire a reçus fut sans nulle hésitation, en octobre 1974, celui découlant de la possibilité offerte à soixante députés ou soixante sénateurs de déférer les lois, avant leur promulgation, devant le Conseil constitutionnel. Une telle mesure a indéniablement permis de renforcer le poids de l'opposition au Parlement, en lui permettant de soumettre la majorité au respect de la loi fondamentale. Guy Carcassonne¹⁷ a souligné qu'il y avait là une véritable singularité française, « dans la mesure où, dans les autres pays qui pratiquent le contrôle de constitutionnalité, la saisine parlementaire n'y joue qu'un rôle second, voire inexistant, tandis qu'ici il n'est pratiquement actionné que par la seule opposition politique ».

De fait, cette disposition est largement utilisée par l'opposition. On notera à cet égard que le Conseil constitutionnel a rendu une cinquantaine de décisions avant 1974 et près de 500 depuis au titre du contrôle de constitutionnalité.

c. Un rôle limité dans la fonction législative

Tout parlementaire dispose, selon les articles 39 et 44 de la Constitution, de l'initiative des lois et du droit

d'amendement. Mais outre les limites d'ordre général régulant ce dernier, l'ordre du jour prioritaire, dévolu à l'examen des projets du gouvernement ou des propositions acceptées par lui, ne laisse en fait pas de place aux propositions de loi déposées par les élus de l'opposition.

Quant aux séances d'initiative parlementaire, elles permettent bien à la minorité, le cas échéant, de faire discuter les textes qu'elle a présentés, mais bien sûr sans aucune garantie qu'ils soient adoptés. C'est ainsi que lors des trois séances qui leur ont été réservées à l'occasion de la session 2005-2006, les groupes de l'opposition ont inscrit à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale sept propositions de loi qui, à une exception près, ont toutes été rejetées¹⁸.

L'adoption des amendements de l'opposition reste de même impossible sans l'accord du gouvernement et de la majorité parlementaire.

d. Quelques progrès dans la fonction de contrôle du gouvernement

La Constitution de 1958 a prévu deux types de motions de censure : la motion de censure spontanée ou offensive (article 49.2) et la motion de censure provoquée (article 49.3). La première résulte de la seule initiative des députés, et son dépôt réclame la signature du dixième des membres de l'Assemblée nationale. La deuxième fait suite à la décision du gouvernement d'engager sa responsabilité sur tout ou partie d'un texte au cours de la discussion législative. Il est alors réputé adopté sans débat sauf dépôt d'une motion de censure dans les vingt-quatre heures. Celle-ci requiert, comme la précédente, la signature du dixième des membres de l'Assemblée.

Si elle constitue le symbole de la fonction de contrôle exercée par la chambre basse du Parlement, en lui donnant théoriquement droit de vie ou de mort sur un gouvernement,

¹⁸. Les quatre textes déposés par ces mêmes groupes entre novembre 2007 et avril 2008 ont pareillement été rejetés.

¹⁶. À l'origine illimité, le temps de parole dévolu aux motions de procédure a été plafonné à 1 h 30 en 1999, puis à 30 minutes en 2006 pour les premières et deuxième lectures, et à 15 minutes pour les lectures ultérieures. Ces restrictions visaient à remédier à certains excès manifestes : Christine Boutin, par exemple, avait monopolisé la tribune de l'Assemblée pendant cinq heures et demie le 3 novembre 1998 pour défendre une exception d'irrecevabilité contre le projet instituant le PACS ! Mais c'est là aussi l'une des principales armes législatives dont dispose l'opposition, et les droits de celle-ci s'en sont du même coup trouvés amoindris.

¹⁷. Guy Carcassonne, « La place de l'opposition : le syndrome français », Pouvoirs, 85, 1998, p. 77.

le recours à cette procédure s'avère peu efficace, puisque sur les 103 motions de censure déposées depuis 1958, une seule à ce jour a abouti, en 1962. Il s'agit donc là, tout au plus, d'une arme de procédure qui permet à l'opposition de marquer son désaccord avec la politique gouvernementale en suscitant un débat solennel qui vient interrompre l'ordre du jour.

La fonction de contrôle exercée par la chambre basse du Parlement, en lui donnant droit de vie ou de mort sur un gouvernement s'avère peu efficace, puisque, sur les 103 motions de censure déposées depuis 1958, une seule a abouti, en 1962.

Bien plus efficace, le dispositif des questions au gouvernement, instauré par Valéry Giscard d'Estaing en 1974, est venu utilement s'ajouter à la procédure classique des questions orales.

Leur origine est à rechercher dans l'article 48 de la Constitution. Procédé traditionnel d'information des parlements, les questions orales restèrent longtemps sous-utilisées en raison de difficultés d'organisation, de la frilosité des élus français et de la mauvaise volonté des gouvernants. Ainsi la séance était fixée le vendredi après-midi, alors même que les députés sont généralement dans leur circonscription. De plus, comme il n'existait pas dans notre pays de tradition d'interpellation, les parlementaires privilégiaient les interrogations locales. Enfin, le gouvernement n'autorisait le plus souvent que l'inscription de thématiques dénuées de toute prise directe sur l'actualité. Ainsi une question sur l'enlèvement de Ben Barka, déposée le 9 novembre 1965, n'obtint de réponse que le 6 mai 1966... Rappelons aussi que le Conseil constitutionnel ne favorisa pas non plus l'épanouissement de ce droit d'interrogation. En effet, le 21 janvier 1964, il censura une tentative de réforme en interprétant restrictivement le second alinéa, estimant qu'« une » séance de questions signifiait « une seule séance »...

Il fallut attendre le 23 octobre 1969 pour que l'Assemblée introduise dans son règlement, par le biais d'une résolution, un nouvel article 138 afin de conférer une certaine efficacité à cette procédure. Il prévoyait que la première heure de la séance consacrée aux questions orales serait réservée à celles présentant un intérêt immédiat, défini par la Conférence des Présidents. L'auteur de la question, très sommairement rédigée, pouvait la déposer jusqu'à deux heures avant la

réunion de la conférence. Il devait alors compter sur son caractère d'actualité pour la voir figurer à l'ordre du jour. Si cette barrière était franchie, il disposait de deux minutes au plus pour interroger le Premier ministre qui pouvait y répondre personnellement ou confier la tâche à l'un de ses ministres. Ces questions ne donnaient toutefois pas lieu à un débat.

Malheureusement, à l'usage, cette innovation ne permit pas d'évoquer un grand nombre de sujets, vu le temps limité dévolu à l'exercice. En effet, rares étaient les députés qui respectaient leur temps de parole, et les ministres – principalement celui chargé des relations avec le Parlement, dûment mandaté par le chef du gouvernement – ne se privaient pas d'entrer dans les détails. Le débat gouvernement – opposition n'y gagna pas grand-chose et le rythme des questions ne s'accéléra pas. En sus, l'inscription à l'ordre du jour relevant de l'appréciation de la Conférence des Présidents dominée par la majorité favorable au gouvernement, les chances de l'opposition de poser une question restaient minces.

Cinq ans plus tard, le 30 mai 1974, par message, le nouveau Président de la République proposa un renouveau de la procédure qui connut un grand succès. Inspirée du *Question Time* britannique, la nouvelle formule des « questions au gouvernement » remplaça les « questions d'actualité ». Elle fut inaugurée le 12 juin 1974¹⁹ sans que le règlement de l'Assemblée ne soit changé pour éviter le contrôle du Conseil constitutionnel. Il fut ainsi décidé que chaque mercredi, au début de l'après-midi, une heure serait réservée pour des questions d'actualité, posées à égalité de temps de parole par la majorité et l'opposition. De fait, la gauche obtenait enfin, pour la première fois depuis le début de la V^e République, la possibilité d'exercer son pouvoir de contrôle du gouvernement.

En avril 1980, la formule fut encore affinée afin de tenir compte du climat politique qui régnait au sein de la majorité comme de l'opposition. Ce furent désormais les groupes qui devinrent attributaires d'un temps de parole égal pour les questions, à raison d'un quart d'heure chacun. La Conférence des

19. Elle ne fut expérimentée au Sénat que huit ans plus tard sous l'insistance de François Mitterrand qui venait d'être élu.

Présidents établissait alors un premier ordre de présentation, alterné entre les quatre groupes (PS, UDF, PC, RPR) et assurait chaque semaine un glissement régulier de cet ordre selon le système dit « *du tourniquet* ». La pertinence des questions et des réponses, leur prise avec l'actualité étaient garanties par l'absence de dépôt et par l'habileté des groupes à en déterminer judicieusement la teneur, le choix des thèmes abordés échappant donc totalement au gouvernement. Les ministres, présents à la séance et informés à l'avance des sujets évoqués, devaient répondre sur le champ.

Le 30 mai 1974, avec les « questions au gouvernement », la gauche obtenait la possibilité d'exercer son pouvoir de contrôle du gouvernement.

En 1981, la séance du mercredi fut retransmise pour la première fois sur FR3, ce qui fut évidemment un progrès pour la connaissance de l'institution parlementaire, mais ce qui contribua tout aussi efficacement à en dégrader l'image... En 1986, les questions furent réparties proportionnellement entre les groupes, le temps de parole qui leur était consacré passant à une heure quarante cinq et les ministres recevant le texte de la question deux heures avant le début de la séance.

En avril 1993, Philippe Seguin, alors Président de l'Assemblée, fit encore évoluer le cadre en décidant que les parlementaires n'auraient plus l'obligation de transmettre au préalable le thème de leur question, la simple mention de l'identité du ministre concerné suffisant dès lors. Le cadre temporel bougea aussi en accord avec le gouvernement, la séance ayant désormais lieu le mardi et le mercredi à l'Assemblée²⁰ alternativement de 15 à 16 heures et de 15 heures à 16 heures 05. La répartition des interventions entre les groupes s'effectuait en fonction de leur importance numérique et les réponses du gouvernement étaient décomptées sur leur temps de parole. Les questions étaient appelées selon un ordre d'alternance par groupe politique, variant à chaque séance, ce qui permettait à chacun d'entre eux de prendre régulièrement la parole en premier.

Puis le 4 août 1995, une révision modifiant le deuxième alinéa de l'article 48 de la Constitution vint régulariser cette évolution. En effet, la répartition sur deux séances

20. Et le jeudi, mais seulement deux fois par mois au Sénat.

découlait de la pratique et non d'une modification du règlement de l'Assemblée, ce qui constituait une violation de la loi fondamentale. L'article 48 stipulant qu'« *une séance par semaine est réservée, par priorité, aux questions des membres du parlement et aux réponses du gouvernement* », le constituant inséra en 1995 les mots « *au moins* », ce qui mettait l'usage en conformité avec le texte en lui donnant un cadre constitutionnel.

Si ces « *questions* » sont aujourd'hui devenues l'un des aspects les plus vivants du contrôle démocratique de l'exécutif par le législatif et un temps fort pour l'opposition parlementaire, il faut néanmoins reconnaître que la formule semble avoir atteint ses limites.

Tel n'est pas le cas des commissions d'enquête, autre outil pouvant potentiellement procurer à l'opposition des moyens d'information et de contrôle efficaces. Chacun connaît et reconnaît le travail accompli lors de la dernière législature et encore depuis 2007 par les commissions d'enquête. Il suffit de mentionner l'objet de certaines d'entre elles pour l'illustrer : « *conditions de libération des infirmières et du médecin bulgares détenus en Libye* » (2007), « *influence des mouvements à caractère sectaire* » (2006), « *dysfonctionnements de la justice dans l'affaire dite d'Outreau* » (2006)...

Une telle efficacité s'explique par l'élargissement des moyens apporté par la loi n° 77-807 du 19 juillet 1977 qui a complété l'ordonnance en dotant les commissions de pouvoirs significatifs. Elle en a ainsi élargi les moyens d'investigation en ouvrant la faculté de consulter les travaux de la Cour des Comptes, de procéder à un examen sur pièces et sur place de tout document de service (sauf ceux revêtant un caractère secret ou concernant la défense nationale), en développant la possibilité d'audition (les commissions peuvent exiger la comparution de toute personne, la force publique pouvant être mise à leur disposition en cas de besoin), et en assurant la publicité des travaux (et aussi des opinions divergentes) puisque la règle est la publication sauf si l'assemblée réunie en comité secret en décide autrement.

Il fallut cependant attendre la loi du 20 juillet 1991 pour que soit enfin entérinée la constitution de ces commissions à la proportionnelle des groupes politiques...

Les progrès remontent à la réforme du règlement de l'Assemblée nationale du 26 mars 2003, qui a prévu que la fonction de président ou de rapporteur d'une commission d'enquête puisse être attribuée à un membre du groupe auteur de l'initiative de contrôle²¹. À titre d'exemple, la commission d'enquête sur les conséquences sanitaires et sociales de la canicule, créée en octobre 2003, résulte de quatre propositions de résolution présentées par les présidents des groupes parlementaires de la majorité et de l'opposition. Elle a été présidée par un membre de l'opposition, alors que le rapporteur était désigné par la majorité.

À l'instar des commissions d'enquête, les missions d'information, fondées en application de l'article 145-3 du Règlement de l'Assemblée nationale (RAN) par la Conférence des Présidents, assurent la représentation de tous les groupes politiques. Il faut souligner de plus que sur les huit missions mises en place entre janvier 2004 et mai 2006, sept d'entre elles étaient pourvues soit d'un président, soit d'un rapporteur membre de l'opposition.

À l'initiative de Laurent Fabius, en septembre 1988, a été adopté le droit pour chaque groupe, une fois par an, d'obtenir l'inscription à l'ordre du jour d'une proposition de création d'une commission d'enquête. Toutefois, celle-ci ne peut évidemment voir le jour que si elle bénéficie de l'assentiment de la majorité de chaque assemblée, ce qui, *de facto*, confère au gouvernement un droit de veto sur sa mise en place.

Enfin, l'opposition dispose, dans le cadre de la séance mensuelle d'initiative parlementaire, de la possibilité de demander l'organisation d'un débat sur un aspect de la politique gouvernementale. À l'initiative du groupe socialiste de l'Assemblée nationale, l'un d'entre eux a par exemple porté, le 27 mars 2008, sur la situation économique, sociale et financière de la France.

21. Mais cette réforme, respectueuse de l'opposition, n'est pas encore entrée dans la pratique au Sénat...

2 – La frilosité du projet Fillon

À en croire l'introduction du rapport Balladur, l'importance des réformes suggérées est considérable : la révision qu'il propose « *aux pouvoirs publics est la plus importante par sa teneur et son volume de celles qui sont intervenues depuis plus de quarante ans* ». Et sa finalité s'avère non moins ambitieuse : « *la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République* ».

De fait, le texte, largement repris par le gouvernement dans son projet, contient plusieurs avancées réelles au profit du Parlement qui, si elles ne se traduisent pas par un renforcement de l'opposition parlementaire, amélioreront son ordinaire.

Ainsi en est-il de l'encadrement de l'usage de l'article 49-3, avec sa limitation aux textes essentiels à l'action du gouvernement, c'est-à-dire aux lois de financement de la sécurité sociale et aux lois de finances, et au surplus, à un texte par session. Cette dernière possibilité ne figurait d'ailleurs pas dans le rapport Balladur.

De même, il faut saluer dans ce dernier l'invitation à répartir les présidences de commissions permanentes à la proportionnelle des groupes. Espérons là encore que l'absence de cette disposition dans le projet gouvernemental s'explique par le fait qu'elle ne relève pas de la loi fondamentale mais du règlement de l'Assemblée. Comme cela vient d'être rappelé, on en est loin aujourd'hui, même si la revendication s'avère fort ancienne. Ainsi Maurice Duverger, en 1973, déplorait déjà que la direction des commissions ait « *toujours été fermement tenue en main par la majorité seule. Ainsi a été renforcée du même coup l'écrasante domination de la majorité sur la Conférence des Présidents, laquelle fixe l'ordre du jour de l'Assemblée, trie les questions posées au gouvernement et contrôle ainsi une grande partie de l'activité* ».

parlementaire. À travers ce filtrage, la fonction tribunicienne de l'opposition est réduite à sa plus simple expression²². »

Il faut encore se féliciter de la nouvelle écriture de l'article 24, autorisant les deux chambres à « voter des résolutions dans les conditions fixées par leur règlement ». Le Conseil constitutionnel a depuis longtemps admis cette possibilité sous la réserve que les résolutions soient expressément prévues par les textes fondamentaux (ex : les résolutions de mise en accusation devant la Haute Cour de Justice), mais il

a admis également celles qui se bornent à « la formulation de mesures et de décisions d'ordre intérieur ayant trait au fonctionnement et à la discipline de l'assemblée en cause²³ ».

Le rapport Balladur contient plusieurs avancées réelles au profit du Parlement qui, si elles ne se traduisent pas par un renforcement de l'opposition parlementaire, amélioreront son ordinaire.

Depuis la révision constitutionnelle du 25 juin 1992, les assemblées sont enfin autorisées à voter des résolutions sur les propositions d'actes communautaires comportant des dispositions législatives. L'ambition était d'assurer la meilleure information du Parlement et de l'associer directement à l'élaboration de la « législation » communautaire. Ainsi l'article 88-4 dispose à cet effet : « Le Gouvernement soumet à l'Assemblée nationale et au Sénat, dès leur transmission au Conseil des Communautés, les propositions d'actes communautaires comportant des dispositions de nature législative. »

Dessaisies des compétences qu'elles tenaient de la Constitution en matière législative par les mécanismes communautaires, les assemblées devaient alors recouvrer un pouvoir de contrôle sur le gouvernement et son action au sein du Conseil des Communautés par le vote de résolutions qui leur permettent d'exprimer leur position pour influencer la conduite du gouvernement. Reste qu'au vu des statistiques disponibles²⁴, on peut se demander quelle est l'efficacité d'un tel contrôle...

Si cette possibilité de résolution est de nouveau formulée, cette fois par le comité Balladur, c'est dans une

autre perspective : celle d'éviter les débats sur des lois « déclaratoires » ou « mémorielles », dont la fonction autant que l'efficacité sont sujettes à caution. Ces textes dénués de toute portée normative poursuivent en effet des objectifs de lutte contre la négation de faits historiques avérés (génocide arménien, esclavage, traite négrière) ou de reconnaissance symbolique des mémoires blessées (Arméniens, habitants des départements d'outre-mer, anciens colonisés, rapatriés, Harkis).

Ainsi la loi sera recentrée sur son objectif et les résolutions permettront au Parlement d'exercer une fonction tribunicienne utile au fonctionnement de toute démocratie.

Enfin, dernière avancée et pas la moindre, celle qui ouvre juridiquement la voie à la reconnaissance de droits spécifiques pour les groupes parlementaires de l'opposition. Comme nous l'avons vu plus haut, la décision 537 DC du Conseil constitutionnel en date du 22 juin 2006, en censurant la réforme du règlement de l'Assemblée nationale qui reconnaissait les notions de majorité et de minorité, nous a conduits à une impasse dont il convient de sortir au plus vite. Il importe, au demeurant, de s'extraire enfin de la traditionnelle conception égalitaire du droit parlementaire qui prévaut dans notre pays, en organisant de manière rationnelle la contrepartie sur le plan du contrôle à la domination de la majorité sur le plan législatif²⁵. À cet égard, il faut se féliciter de l'évolution qui est aujourd'hui envisagée, tant il est vrai qu'en France, au fil des républiques successives²⁶, les combats ont porté davantage sur les garanties de la bonne marche du débat démocratique que sur un statut de l'opposition.

22. Maurice Duverger, « Le rôle de l'opposition dans un Parlement actif », *Le Monde*, 3 avril 1973.

23. Conseil constitutionnel, décisions n° 59-1 DC du 14 mai 1959 et 59-3 DC des 14 et 25 juin 1959.

24. Joël Mekhantar, *Droit constitutionnel et politique*, Eska, 1997, p. 398.

25. Voir à ce propos Pierre Avril, « L'improbable statut de l'opposition », *Petites affiches*, 12 juillet 2006, pp. 7-9.

26. Hugues Portelli, Jean-François Sirinelli, La majorité et l'opposition, *Revue du Droit Public*, n° 5/6, 1998, p. 1642.

3. Des droits et des devoirs nouveaux

Même avec l'adoption des mesures éparses contenues dans le projet gouvernemental, la situation de l'opposition demeurera largement en deçà de ce qu'elle est ailleurs et pourrait être ici. Il convient donc de pousser les feux tant on admettra aisément qu'une majorité quelle qu'elle soit n'est pas « spontanément portée à céder les privilèges qui lui viennent en nombre²⁷ ».

a. Instaurer un droit de réplique au gouvernement

Les « questions au gouvernement » ont prospéré pour l'essentiel par convention de constitution. Il est possible de continuer, poursuivant ainsi la lecture de Michel Debré selon laquelle la technique des questions orales devait compenser, par une large information hebdomadaire des parlementaires, les restrictions de contrôle politique du Parlement sur le gouvernement ainsi que la maîtrise de celui-ci sur l'ordre du jour²⁸.

Que faut-il changer ? La durée de la séance ? Ce n'est sans doute pas l'urgence. En l'état et en moyenne quelque vingt-cinq questions sont appelées chaque semaine, ce qui autorise un honorable balayage de l'actualité.

Accentuer son caractère spontané ? Difficile de le décréter. Évidemment, les groupes parlementaires contrôlent rigoureusement les interventions de leurs membres. Les députés sont donc là, comme ailleurs, beaucoup plus les porte-parole de leur formation politique que des contrôleurs spontanés.

Renforcer l'échange ? Pourquoi pas ? Pour cela, il faudrait revenir sur le fait que le ministre questionné ne

connaît théoriquement pas le sujet précis de l'interrogation. Car personne n'est dupe. Dans la pratique, les attachés parlementaires réussissent toujours à obtenir auprès de leurs contacts dans chacun des groupes suffisamment d'éléments pour que leurs ministres ne soient pas déconcertés, mais pourtant pas assez pour qu'ils soient précis. Ces derniers sont donc tentés de limiter leurs réponses à des propos très généralistes, ce qui contribue à donner à la confrontation la tonalité d'un affrontement stérile plus qu'un échange argumenté. Rétablir le fait que le texte de la question soit connu avant l'ouverture de la séance permettrait que les ministres puissent mieux se préparer et qu'ils répondent avec précision.

Mais en contrepartie, il faut doter le député d'un droit de suite ou droit de réplique à l'image de ce qui existe en Belgique, en Italie ou en Grèce. Ainsi à la Vouli grecque, l'auteur de la question dispose de deux minutes pour répondre au ministre, lequel bénéficie aussi du même temps pour reprendre la parole. Au Portugal, le député questionneur ou tout autre parlementaire peut profiter de deux minutes pour obtenir des éléments complémentaires. De même, en République Tchèque, les membres de la Chambre peuvent, le cas échéant, relancer le débat en une minute s'ils estiment que le ministre n'a pas répondu avec suffisamment d'éléments. Le gouvernement doit par ailleurs répondre par écrit et dans les trente jours aux questions qui n'ont pu être posées en séance publique par manque de temps. Par la suite, l'auteur, s'il n'est pas satisfait par cette réponse écrite, peut demander sa discussion en séance plénière.

Dans notre pays, ce droit a existé en juillet 1981, mais il fut supprimé en novembre 1983, car les présidents de groupe avaient le souci de permettre au plus grand nombre possible de leurs collègues de s'exprimer. Il faut donc y revenir, car comme l'écrivait en 1991 Jean Foyer, « plus qu'un moyen de contrôle aux mains de l'opposition, la procédure est pour le gouvernement un moyen de se faire valoir. Seule la restauration du droit de réplique permettrait de redresser la situation. Peut-être²⁹. »

27. Guy Carcassonne, art. cit. p. 82.

28. Jean Gicquel, Jean-Éric Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Montchrestien, 20^e éd., 2005, p. 684.

29. Jean Foyer, *Le député dans la société française*, Économica, 1991, pp. 147-148.

Il est ainsi possible d'imaginer :

– soit qu'une courte réponse qui n'excéderait pas une minute soit autorisée pour l'auteur de la question, et que le ministre reprenne la parole aussi brièvement.

– Soit que le député auquel la réponse du gouvernement n'apporte pas satisfaction puisse demander l'inscription du sujet parmi les débats auxquels seraient réservées, à chaque fin d'après midi, les trente dernières minutes de séance.

Parallèlement, il faut veiller à ce que les temps de parole soient scrupuleusement respectés. Sur ce plan, il faut d'abord espérer que si le projet gouvernemental n'a pas repris la suggestion³⁰ du comité Balladur de revenir, pour les questions d'actualité, à la règle de l'égalité entre la majorité et l'opposition, (comme ce fut le cas jusqu'en 1981), c'est en raison de l'absence de tout fondement constitutionnel à cette mesure. Nous voulons croire qu'elle demeure une opportunité dont saura se saisir la Conférence des Présidents.

Pour autant, aujourd'hui, comme l'a rappelé Bernard Accoyer le 2 octobre 2007 lors de la séance de reprise des travaux de l'Assemblée, « *les questions et les réponses ne doivent pas excéder deux minutes trente* ». Las, les minutes ne comptent pas soixante secondes pour tous. Un comptage empirique entrepris par l'auteur semaine après semaine démontre que si les députés n'utilisent pas toujours le temps imparti pour questionner, il est coutumier que le gouvernement intervienne longuement, ce qui réduit le temps de parole du groupe dont émane la question, lequel est souvent de l'opposition. En effet, on conçoit aisément que bien que la procédure ne soit pas réservée à l'opposition, celle-ci interroge de manière plus tonique que la majorité dont la préoccupation principale n'est pas d'embarrasser les ministres. Il faut d'ailleurs relever que les plus bavards ne sont pas nécessairement les éminences gouvernementales les plus en vue, tant il est vrai que de sortir, même fugacement, de l'ombre doit rendre volubile !

30. Proposition n° 44.

Enfin, il est surprenant que, comme le notait Jean-Pierre Bel³¹ dans un rapport à l'attention de Ségolène Royal le 8 février 2007, « *ce contrôle parlementaire n'intervient que lorsque le parlement est en session. Or il se peut que l'actualité politique ou internationale des mois de juillet, août ou septembre puisse nécessiter un échange entre parlement et gouvernement* ». Il est donc proposé de créer un droit d'interpellation confié aux présidents des groupes parlementaires en dehors des sessions.

Il est donc proposé de créer un droit d'interpellation confié aux présidents des groupes parlementaires en dehors des sessions.

b. Maîtriser un tiers de l'ordre du jour

Ce fut l'une des propositions importantes du comité Balladur et elle n'est que partiellement reprise dans le projet de loi gouvernemental : le partage de l'ordre du jour entre le Parlement et le gouvernement.

Elle fait l'unanimité à gauche, ce qui est logique car elle figurait dans la plupart des textes de réflexion institutionnelle publiés depuis des années³². Elle pourrait pourtant n'être qu'un leurre dans un Parlement qui siège peu en session ordinaire (120 jours selon l'article 26 de la Constitution, contre 170 dans la rédaction d'avant 1995).

Au-delà d'un apparent renforcement des droits du Parlement, sa mise en œuvre, à l'aune de l'expérience de la « *niche* » parlementaire, masquerait en réalité un confortable *statu quo* au profit de la majorité gouvernementale.

Il convient d'abord de partir de l'existant, c'est-à-dire des formalités quasi inexistantes de mise en œuvre de l'ordre du jour par l'exécutif.

Au terme de l'article 48 alinéa 1, « *l'ordre du jour des assemblées comporte, par priorité et dans l'ordre que le Gouvernement a fixé, la discussion des projets de loi déposés par le Gouvernement et des propositions de loi acceptées par lui* ». Le gouvernement n'est, en fait, tenu qu'à une seule

31. Jean-Pierre Bel, Rapport à Ségolène Royal, « Pour une nouvelle république », 8 février 2007.

32. Cf. par exemple Bernard Roman, « 36 propositions pour une démocratie parlementaire renforcée », *Les Cahiers du Projet*, Parti Socialiste, juin 2001 ; Jean Glavany, *Vers la nouvelle république*, Grasset, 1991 ; Jack Lang, *Un nouveau régime politique pour la France*, Odile Jacob, 2004 ; Arnaud Montebourg, Bastien François, *La Constitution de la VI^e République*, Odile Jacob, 2005.

obligation qui d'ailleurs ne figure que dans le règlement de l'Assemblée (art. 48 RAN al. 4 et 5) : le Premier ministre doit faire connaître au Président de l'Assemblée la liste et l'ordre des textes dont il demande la discussion, à charge pour ce dernier d'en informer les présidents de commission et la plus prochaine Conférence des Présidents.

Les modifications à ces propositions initiales sont soumises à des règles plus souples encore. Selon une coutume bien établie, le ministre présent dans l'hémicycle est habilité à faire connaître oralement tous les compléments, suppressions ou permutations dans l'ordre de discussion des textes que le gouvernement entend apporter à ses premières demandes, lesquels prennent effet immédiatement. Ces interventions orales n'interdisent pas pour autant les procédures écrites qui deviennent effectives aussitôt portées à la connaissance de l'Assemblée par le président de séance.

À ce stade, le rôle de la Conférence des Présidents est purement formel : celle-ci se borne à prendre acte des propositions de l'exécutif sur lesquelles elle ne peut émettre aucun vote. On peut même s'interroger sur l'intérêt pour l'opposition d'y siéger.

Un nouvel élément confirme l'importance des conventions dans ce domaine : le fait que le Premier ministre informe le Président de l'Assemblée des demandes du gouvernement le jour de la réunion hebdomadaire de la Conférence, et que ces dernières soient ainsi portées à sa connaissance sans délai, ne résulte que de l'usage. De même d'ailleurs la présence, comme l'indique l'alinéa 3 de l'article 48 du RAN, d'un représentant du gouvernement aux réunions de la Conférence n'est qu'une faculté, en aucun cas une obligation.

Le Conseil constitutionnel a d'ailleurs considéré que le gouvernement avait toute latitude pour demander à l'Assemblée d'examiner un texte qui n'aurait pas figuré au préalable parmi les propositions communiquées à celle-ci³³.

33. Conseil constitutionnel, décision n° 81-129, DC des 30 et 31 octobre 1981.

L'assouplissement de l'ordre du jour intervenu en 1995, par la création de la « niche », est loin d'avoir démontré son efficacité, puisque le comité Balladur évoque à ce propos un bilan « *pour le moins décevant* ». En effet, concrètement, si l'opposition peut obtenir la discussion d'une de ses propositions de loi, celle-ci dépasse rarement le stade de la présentation, la majorité s'opposant à la mise au vote sur la base de l'article 94 alinéa 3 du RAN.

Au regard de ces éléments, comment apprécier la proposition gouvernementale stipulant que demain, « *deux semaines de séance sur quatre seront réservées par priorité à l'examen des textes dont [le gouvernement] demande l'inscription à l'ordre du jour* » ?

Certes, une telle intention est louable. L'article 48 de la Constitution retrouverait son sens premier, car affirmer que le gouvernement dispose d'une « *priorité* » n'est pas lui garantir une totale maîtrise. Mais pourtant, concrètement, où serait le changement ?

Une fois relevé que l'actuel président de l'Assemblée a eu l'occasion de marquer son refus du principe des séances d'initiative parlementaire³⁴, entre un ordre du jour totalement phagocyté par le gouvernement et un ordre du jour partagé entre messieurs Roger Karouchi et Bernard Accoyer, où serait la mutation ? Imagine-t-on sérieusement même un seul instant que la majorité ose imposer à l'exécutif la discussion d'un texte, elle qui – quelle que soit sa couleur politique – n'a jamais fait usage de ses prérogatives dans la fixation de l'ordre du jour complémentaire quand il existait³⁵ ? Faut-il rappeler le contenu des « *niches* » parlementaires dévolues à la majorité depuis quelques années pour démontrer son degré de subordination au gouvernement³⁶ ?

Ce n'est donc pas dans un partage *stricto sensu* entre le gouvernement et l'Assemblée qu'il faut chercher une revalorisation du Parlement. Là encore, un regard européen nous propose un autre chemin autrement plus efficace.

34. Bernard Accoyer, *Les Échos*, 17 avril 2007 : « *Leur bilan [des niches] est mitigé, car, nous parlementaires, n'avons pas la capacité technique de préparer des propositions de loi suffisamment élaborées. En matière législative, l'initiative doit rester à l'exécutif* ».

35. Pierre Hontebeyrie, « *L'ordre du jour prioritaire* », *Pouvoirs*, 34, 1985, pp. 13-21.

36. Sur les 24 niches utilisées par l'UMP dans la législature 2002-2007, on relève des textes comme celui concernant « *la conduite automobile sous l'emprise de drogues* », ou un autre sur le « *droit de préemption des locataires en cas de vente d'un immeuble* », ou encore un texte visant à « *rendre obligatoire l'installation de détecteurs de fumée dans tous les lieux d'habitation* », voire un sujet encore plus important « *tendant à instaurer une journée nationale des fondations* ».

Ainsi, dans les pays où les droits de l'opposition sont plus précisément définis, une part de l'ordre du jour lui est réservée. Par exemple, au Portugal, tous les groupes parlementaires ont la possibilité de contribuer à la programmation de l'ordre du jour des séances publiques, en fonction de leur importance numérique. Un groupe ne comptant que dix députés peut fixer l'ordre du jour d'une séance par session ; il peut le faire pour deux séances s'il rassemble au moins un dixième des 230 députés, et pour deux séances supplémentaires par dixième de l'effectif au-delà de ce seuil. En outre, tout parlementaire n'appartenant à aucun groupe peut obtenir l'inscription à l'ordre du jour d'une proposition de loi ou de résolution par session, dès lors que la commission compétente en a proposé l'examen.

En Belgique, une proposition de modification de l'ordre du jour peut être présentée par huit députés au moins. Elle fait alors l'objet d'une discussion et d'un vote, après lequel l'ordre du jour ne peut plus être remis en cause que par une motion émanant du tiers des membres de la Chambre. En République Tchèque, deux groupes politiques ou cinquante députés peuvent s'opposer à une modification de l'ordre du jour ou à la mise en œuvre de la procédure accélérée d'examen des projets de loi.

Pour concourir à l'amélioration du débat démocratique, c'est donc bien vers un partage en trois tiers de l'ordre du jour qu'il faut aller : un tiers pour le gouvernement, un tiers pour la majorité et un tiers pour l'opposition.

c. Faciliter la création de commissions d'enquête

Là encore, il faut espérer que le silence du projet de loi s'explique par le fait que le texte à modifier est une ordonnance et non la Constitution. En effet, la mention de l'existence de commissions de contrôle ou d'enquête³⁷ ne figure pas dans la loi fondamentale, et pour supprimer la règle selon laquelle les commissions d'enquête parlementaire ne

peuvent pas travailler sur des faits pour lesquels une autorité judiciaire est saisie, c'est à l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 qu'il faut s'attaquer.

Pour autant, même si, à l'avenir, ce manque était comblé, il conviendrait encore de faire un pas supplémentaire en permettant à la minorité d'obtenir et de conduire la création d'une mission d'enquête par session, sur un sujet à sa convenance et à la demande par exemple de soixante députés³⁸.

Aujourd'hui en effet, l'opposition ne bénéficie d'aucun moyen efficace d'y parvenir. Tout a été imaginé pour que le gouvernement ne soit pas mis en difficulté. Ainsi, selon la procédure décrite dans l'article 140 du Règlement, « *la création d'une commission d'enquête par l'Assemblée résulte du vote d'une proposition de résolution déposée, renvoyée à la commission permanente compétente, examinée et discutée dans les conditions fixées par le présent règlement* ». Il faut ensuite que la proposition soit inscrite à l'ordre du jour, ce qui renvoie aux enjeux déjà évoqués. En sus, la durée de vie d'une commission est très courte (six mois maximum), la désignation des commissaires se fait au scrutin majoritaire, ce qui permet d'en éliminer l'opposition, et le rapport final (qui doit être adopté seulement à la majorité simple des membres de la commission) ne peut donner lieu à un débat dans l'hémicycle...

En conséquence, on pourrait aussi imaginer que la publicité des travaux soit mieux assurée, par exemple en supprimant l'interdiction du débat ou, au contraire, en l'imposant en séance publique, en présence du gouvernement dans un délai contraignant après la remise du rapport.

d. Désigner un co-rapporteur sur les projets de loi

L'article 45 de la Constitution prévoit que « *tout projet ou proposition de loi est examiné successivement dans les deux assemblées du Parlement en vue de l'adoption*

Pour concourir à l'amélioration du débat démocratique, il faut un partage en trois tiers de l'ordre du jour entre le gouvernement, la majorité et l'opposition.

³⁷ La loi du 21 juillet 1991 a fusionné les deux types de commissions en ne laissant subsister que des commissions d'enquête qui sont « *formées pour recueillir des éléments d'information soit sur des faits déterminés, soit sur la gestion des services publics ou des entreprises nationales, en vue de soumettre leurs conclusions à l'assemblée qui les a créées* ».

³⁸ Bernard Roman, « 36 propositions pour une démocratie parlementaire renforcée, des institutions renouvelées pour une démocratie vivante », *Les Cahiers du Projet*, Parti Socialiste, juin 2001.

d'un texte identique». Cet examen s'effectue d'abord dans l'une des six commissions permanentes dans lesquelles se répartissent tous les membres de l'assemblée concernée. Leur assiduité est requise en théorie.

Il y a beaucoup à dire sur le travail de ces commissions, pourtant régulièrement parées de toutes les vertus. Elles ne sont en effet pas si parfaites qu'a bien voulu le dire par exemple le président de la commission des lois lors de son audition devant le comité Balladur le 11 septembre 2007. On pourrait même défendre l'idée qu'elles sont frappées des mêmes défauts : discussion hâtive en raison du faible laps de temps qui sépare la réunion de l'adoption en Conseil des ministres, sous-information de l'opposition qui ne découvre parfois le texte qu'au début de la séance et qui n'a pas toujours été associée aux auditions préalables, application brutale de la règle majoritaire au moment des votes...

Aussi les propositions avancées par le projet de loi constitutionnel visant à renforcer leur rôle, notamment en décidant que la discussion des projets de loi portera devant la première assemblée saisie sur le texte adopté par la commission, ne seront réellement performantes que si des modifications interviennent dans leur fonctionnement conventionnel.

Ainsi, l'une des premières étapes consiste à faire « désigner » (art. 86 RAN) au sein de la commission de l'Assemblée saisie du texte, parmi ses membres, un rapporteur chargé de présenter, au nom de celle-ci, un rapport qui sera imprimé et mis en distribution avant la discussion en séance publique.

Ce rapporteur, qui a la confiance de la commission, exerce une grande influence, perceptible tout au long de la discussion du texte. C'est d'ailleurs une spécificité française. Dans notre pays, les rapporteurs ont un rôle plus déterminant que dans beaucoup d'autres parlements étrangers où, bien souvent, ils se contentent de présenter en séance plénière la position adoptée en commission.

Si, à l'Assemblée comme au Sénat, le rôle du rapporteur est beaucoup plus étendu, c'est qu'il est investi d'une double fonction.

Il est d'abord le premier spécialiste du texte. Le travail auquel il se livre dès sa nomination est conséquent. Heureusement assisté d'un ou plusieurs administrateurs appartenant au secrétariat administratif de la commission, il étudie le texte, s'entoure de tous les avis qu'il juge nécessaires et procède, s'il y a lieu, à des auditions de toute personne qu'il estime particulièrement qualifiée. Il lui incombe ensuite, c'est la partie la plus délicate de sa mission, de faire des propositions d'amendements, d'une ampleur variable en fonction de son point de vue. Enfin, il expose l'ensemble de ses analyses et recommandations devant la commission, le tout rassemblé dans un rapport signé par lui au nom de la commission. Aucun texte ne peut être mis en discussion et aux voix s'il n'a pas fait l'objet d'un rapport préalable par la commission compétente.

Du fait qu'il a la confiance de la commission et qu'il possède la meilleure connaissance du texte, le rapporteur parvient à faire adopter la plupart des modifications qu'il propose.

Une fois dans l'hémicycle, c'est sa seconde fonction, il change de mission : il devient l'interprète des positions prises par la commission devant l'Assemblée. À ce titre, il intervient dans la discussion générale juste après le ministre³⁹. Dans la phase de débat sur les articles, il obtient la parole sur chaque amendement après qu'il a été défendu par son auteur et avant le ministre, pour donner l'avis de la commission. Cet avis a pu être émis soit lors de l'examen du rapport par la commission, soit, pour les amendements déposés postérieurement à l'adoption du rapport, au cours de réunions spécialement consacrées à leur examen. Avant de mettre aux voix chaque amendement, le Président de séance ne manque jamais de rappeler à l'Assemblée quel a été l'avis de la commission et du gouvernement.

39. Pour les projets de loi car pour les propositions de lois, il prend le premier la parole.

À tout point de vue, le rapporteur est donc l'homme clé de la décision.

On comprend alors que, selon notre tradition, il appartient toujours à la majorité même si le règlement de l'Assemblée ne donne guère de précisions sur son mode de désignation. Dans la pratique, celle-ci ne fait jamais l'objet de litige, le choix opéré étant antérieur à la réunion de la commission. Relevons cependant qu'il n'y a là rien qui aille de soi. Au Portugal par exemple, il est assez fréquent que la fonction de rapporteur soit exercée par un membre de l'opposition, la règle étant que le rapporteur n'appartienne pas au groupe à l'origine du projet ou de la proposition de loi. Il est vrai que, dans ce pays, le rapport est strictement personnel et n'engage en rien la commission.

Mais pour autant, pourquoi ne pas imaginer que si un cinquième, par exemple, des membres d'une commission chargée de l'examen d'un projet de loi le demande, un contre-rapport de l'opposition puisse être joint à celui de la commission ? C'est juridiquement possible dans la mesure où le règlement de l'Assemblée ne donne aucune indication sur le contenu du texte, son (ou ses) auteur(s) disposant donc d'une grande indépendance.

Aujourd'hui, les positions de l'opposition n'apparaissent que par le canal du compte-rendu des débats de la commission, et par celui de la liste des amendements déposés aux projets gouvernementaux.

Le « *rapport de la minorité* » est une pratique permise en République Tchèque et favorise ainsi l'argumentation puisqu'il permet à l'opposition de défendre sa position en séance. De même en Autriche, le règlement intérieur du parlement prévoit que le rapport de la commission doit réserver un espace pour permettre à l'opposition de développer une « *opinion dissidente* », et en cas de demande de trois membres de la commission⁴⁰ un « *rapport de la minorité* » peut être rédigé. Cette pratique se retrouve aussi en Finlande, en Allemagne, en Pologne ou en Italie.

Mais comme il ne serait pas sérieux d'envisager un tel dispositif pour tous les projets, il conviendrait de reprendre un projet abandonné il y a quelques années en raison d'une carence en moyens matériels et humains⁴¹, celui d'instituer un contre-rapporteur général du budget – une mesure qui pourrait être étendue au projet de loi de financement de sécurité sociale. Cela contribuerait en sus à la responsabilisation de l'opposition.

Pourquoi ne pas imaginer un contre-rapport de l'opposition joint à celui de la commission ?

e. Réorganiser les phases de la procédure législative

La procédure parlementaire est déséquilibrée au profit du gouvernement. On aura compris que la thèse défendue ici est que le véritable renforcement du Parlement ne passera que par le fait de conforter l'opposition dans le processus législatif. La réalité du contrôle parlementaire ne peut en effet sérieusement s'exercer que par l'exercice effectif de ses prérogatives par l'opposition.

Sur la fabrication *stricto sensu* de la loi, le texte gouvernemental est à nouveau en deçà des excellentes préconisations du comité Balladur. Néanmoins on y trouve quelques initiatives utiles, comme la fixation d'un délai minimum entre l'adoption du projet de loi en Conseil des ministres et sa discussion en séance publique (deux mois pour le comité ramené à un mois dans le texte gouvernemental), ou la proposition de concentrer le débat parlementaire sur l'essentiel par l'adoption du principe selon lequel la discussion du projet porte, devant la première assemblée saisie, sur le texte adopté par la commission.

En effet, un tel dispositif modifie la donne, car c'est le gouvernement qui devra se battre pour rétablir son texte et il n'y arrivera pas si facilement. Si cette proposition aboutit, on pourra écrire à nouveau que le Parlement fait la loi et non plus seulement qu'il la vote. Et le débat en séance y gagnera beaucoup en tonicité et en intérêt puisqu'il sera concentré sur les amendements gouvernementaux et sur les explications de vote.

41. Richard Cazenave, « France : le rôle de la majorité et de l'opposition dans le travail parlementaire », in *Actes du Séminaire parlementaire le travail et le rôle du parlementaire*, Assemblée parlementaire de la francophonie, Niamey, Niger, 24-26 octobre 2000, p.116.

40. Sachant qu'un groupe parlementaire dans le conseil national doit comporter au minimum cinq membres.

Cependant, pour permettre à l'opinion d'être informée, une discussion générale pourrait être organisée, en séance publique, avant le renvoi en commission, afin que ce débat puisse orienter les travaux des commissions. Pourraient y intervenir naturellement le ministre, le rapporteur mais aussi le contre-rapporteur ou l'orateur du principal groupe d'opposition.

En effet, si la discussion générale est aujourd'hui peu intéressante, elle le doit à l'accumulation des motions de procédure, largement détournées de leur objectif, et à la très redondante succession des interventions des orateurs qui, en cinq minutes le plus souvent, se bornent à reprendre de manière au final assez inutile les mêmes arguments. Mais la supprimer totalement en renvoyant les motions de procédure à la commission pourrait conduire à limiter l'information des citoyens.

S'il est légitime de protester contre les « *postures médiatiques* » que peuvent adopter les groupes parlementaire à l'aune d'un débat important, et sur la surenchère qu'entraîne le dépôt de milliers d'amendements grandement facilité par les moyens techniques, il n'en demeure pas moins qu'il est bien rare qu'un texte soulève immédiatement des contradictions argumentées.

En raison de la complexité des textes, il faut laisser notamment aux associations ou aux syndicats un temps nécessaire à la réflexion, à l'analyse, voire enfin à la contre-proposition. Ce droit de savoir est un vecteur qui permet d'assurer un dialogue plus éclairé entre les dirigeants politiques et les citoyens, d'améliorer le processus décisionnel du gouvernement. Et bien souvent c'est de l'écho du débat préalable à l'Assemblée que découle cette cristallisation de l'intérêt de l'opinion. Tout renvoyer en l'état à la commission reviendrait donc à supprimer une étape utile.

Si l'on veut l'éviter tout en ne souhaitant pas modifier les phases, alors il convient d'assurer une plus grande

publicité aux débats en commission. Le Président de l'Assemblée a déjà eu l'occasion de marquer publiquement son hostilité au principe⁴², et le texte gouvernemental ne prévoit pour le moment que la seule publicité des auditions. Mais conférer un pouvoir législatif propre aux commissions est incompatible avec le secret. Si l'on estime, comme en 1785 l'avocat britannique et philosophe politique Jeremy Bentham, que « *l'œil du public rend l'homme d'État vertueux* » alors le travail parlementaire ne pourra que gagner de cette publicité.

Le débat en séance, concentré sur les amendements gouvernementaux et sur les explications de vote, gagnera en tonicité et en intérêt.

42. Bernard Accoyer, *Les Échos*, le 17 septembre 2007 : « À titre personnel, je pense que les auditions des ministres devraient être publiques et les débats demeurer à huis clos ».

Conclusion

Sur le strict plan parlementaire, si le projet gouvernemental prétend opérer un rééquilibrage au profit du législatif face à l'exécutif, en réalité il n'est qu'un trompe-l'œil. Ce texte sert la majorité parlementaire, donc la majorité politique gouvernementale et présidentielle. Et en l'espèce, il permet à Jean-François Copé et à Bernard Accoyer de peser un peu plus face à François Fillon. On est loin du souffle qui devait permettre à l'opposition « *de mieux jouer son rôle dans une démocratie apaisée* », comme le proclamait Nicolas Sarkozy le 12 juillet 2007 lors de la présentation de ses intentions.

Mais dans le même temps, faut-il tout attendre de la réforme des institutions ? Quelle place le PS, pour ce qui le concerne, accorde-t-il dans son fonctionnement à ses groupes parlementaires ? Il fut un temps où Jean Jaurès, élu vice-président de la Chambre en 1903, s'appuyait sur cette fonction pour faire vivre son tout nouveau Parti socialiste français créé en mai 1901 par Jules Guesde et Édouard Vaillant. Et que dire de Léon Blum qui choisit de devenir président du groupe parlementaire en confiant à Paul Faure, « *le meilleur d'entre nous* » selon son mot, le soin de reconstruire les fondations d'une SFIO convalescente après la scission communiste ? Et de François Mitterrand, lui qui, toute sa vie, marqua sa passion du Parlement ? Lui qui, battu le 30 novembre 1958 à l'élection législative, ne mit qu'un mois à se faire réélire sénateur de la Nièvre pour ne pas quitter l'arène parlementaire. Réélu député le 25 novembre 1962, il ne la quitta que pour entrer à l'Élysée.

Mais aujourd'hui, pour le PS, le Parlement n'est-il pas autre chose qu'un espace démocratique désuet ? Ses responsables ne considèrent-ils pas – inconsciemment sans doute – qu'il n'est plus le lieu privilégié du débat et de la confrontation démocratique ? Ainsi les deux premiers secrétaires

potentiels semblant recueillir les faveurs de l'opinion de gauche, Ségolène Royal et Bertrand Delanoé, ne sont – par choix – ni l'un ni l'autre parlementaire. Faut-il y voir autre chose qu'une coïncidence ? Le PS ne tourne-t-il pas lentement le dos à la démocratie parlementaire pour se rallier à des âges nouveaux que l'on appelle tantôt démocratie médiatique, tantôt démocratie d'opinion ?

Même dans ses statuts, rien ne mentionne la place des présidents des groupes parlementaires. L'exemple britannique pourrait pourtant nous inspirer, le leader de l'opposition y occupant une place stratégique non seulement au sein du Parlement mais dans le fonctionnement global de la démocratie britannique.

« *Par leader de l'opposition parlementaire, on entend le député de la Chambre qui est en même temps le leader du parti en opposition au gouvernement de Sa Majesté qui est le plus important numériquement à la Chambre des Communes* ». C'est ainsi qu'est défini, au Royaume-Uni, le chef de l'opposition par le *Ministerial salaries consolidation act* de 1965.

Cette fonction est à ce point indispensable au bon fonctionnement des institutions que pendant la dernière guerre, le *speaker* désigna un député pour en exercer les prérogatives, alors même qu'un gouvernement d'union nationale avait été constitué. C'est dire combien, dans ce système, l'opposition est institutionnalisée.

Il est vrai que le leader dispose de pouvoirs importants qu'il exerce de façon indépendante, que ce soit en matière de direction du groupe, d'orientation politique, de nomination ou de représentation. Ainsi par exemple, chaque mercredi, pendant la session parlementaire, le chef du gouvernement et son adversaire s'affrontent dès l'ouverture de la séance des questions orales pendant une demi-heure dans ce qui, selon le talent des protagonistes, se transforme souvent en véritable joute oratoire. Le chef de l'opposition dispose de six questions pour interroger le Premier ministre

sur l'action de son gouvernement, auxquelles peuvent s'ajouter celles d'autres députés, y compris du troisième parti d'opposition, en ce moment les libéraux-démocrates. En outre, le leader de l'opposition dispose d'un temps illimité pour participer aux débats des Communes. Il est consulté sur les questions d'importance nationale par le Premier ministre et appartient de droit au Bureau de régie interne qui administre les salaires et les avantages sociaux des députés. Lui-même se voit allouer, en plus de son indemnité parlementaire, un supplément de rémunération par l'État, au même titre que les ministres.

Cette fonction est-elle transposable en France ? Sans doute pas totalement, mais elle peut largement inspirer quelques aménagements. Ainsi par exemple, partant du principe que la majorité peut se reposer sur l'administration, pourquoi ne pas décider d'octroyer un bonus financier aux groupes de l'opposition destiné à leur permettre de financer travaux et recherches dans le cadre de leur activité parlementaire, comment cela se passe en Allemagne, en Suède ou au Canada ? Pourquoi ne pas institutionnaliser la fonction de président du groupe le plus nombreux de l'opposition parlementaire en lui permettant d'ouvrir la séance des questions et d'obtenir par principe une réponse du Premier ministre ? Et enfin, encore plus empiriquement, au sein du PS, si l'on ne veut pas que le chef de l'opposition soit obligatoirement le président du groupe parlementaire à l'Assemblée, pourquoi ne pas décréter que ce dernier est systématiquement le numéro deux du Parti ?

Les Notes de la Fondation Jean-Jaurès
Directeur de la publication : Gilles Finchelstein
Rédacteur en chef : Laurent Cohen
Réalisation : Béatrice Villemant

Fondation Jean-Jaurès
12, cité Malesherbes – 75009 Paris
Téléphone : 01 40 23 24 00
Télécopie : 01 40 23 24 01
Courriel : fondation@jean-jaures.org
Site internet : <http://www.jean-jaures.org>

Jean-Jacques Urvoas, est maître de conférences en droit public à l'Université de Bretagne Occidentale et premier secrétaire de la fédération du PS dans le Finistère. Depuis juin 1997, il est membre de l'Assemblée nationale (circonscription de Quimper) et siège à la commission des lois. Il a publié en octobre 2005, avec Pascal Jan, professeur des universités à l'IEP de Bordeaux, la note électronique n°14, « *Six questions pour une VI^e République.* »

www.urvoas.org
contact@urvoas.org



LES NOTES DE LA FONDATION JEAN-JAURÈS

Fondation Jean-Jaurès
12, cité Malesherbes – 75009 Paris
<http://www.fondation@jean-jaures.org>