

La place des groupes d'opposition et des groupes minoritaires

Points-clés

En juillet 2008, le Parlement réuni en Congrès a inséré dans la Constitution un nouvel article 51-1 qui permet au Règlement de chaque assemblée de déterminer les droits des groupes parlementaires et, surtout, de reconnaître des « droits spécifiques » aux groupes d'opposition ainsi qu'aux groupes minoritaires.

Cette habilitation a prolongé les efforts entrepris, depuis plusieurs années, pour préserver, puis renforcer, les droits de l'opposition.

Le contrôle et l'évaluation sont particulièrement propices à une telle orientation : il est possible de contrebalancer, dans ces domaines, la prépondérance que la majorité exerce sur le plan législatif conformément au principe représentatif.

L'Assemblée nationale a fait usage de la faculté offerte par l'article 51-1 de la Constitution. Son Règlement reconnaît de nombreux droits spécifiques aux groupes d'opposition et aux groupes minoritaires.

Le fondement qui faisait défaut auparavant a été établi par la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008. Depuis lors, le nouvel article 51-1 qui a été inséré dans la Constitution dispose : « *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.* »

Les députés et les sénateurs ont donc fait en sorte que les assemblées puissent donner à certains groupes, et pas à d'autres, des droits particuliers.

I. – LES GROUPES D'OPPOSITION ET LES GROUPES MINORITAIRES

Les députés peuvent se grouper, à l'Assemblée nationale, par affinités politiques. Depuis l'entrée en application de la résolution du 27 mai 2009, un groupe peut se constituer à partir de quinze membres, contre vingt auparavant. À cette fin, il doit remettre à la Présidence une déclaration politique signée de ses membres.

Des droits spécifiques étant reconnus aux groupes d'opposition et aux groupes minoritaires, il est apparu nécessaire d'inscrire, dans le Règlement, une définition permettant de les identifier.

Cette définition figure à l'article 19 du Règlement. Elle repose sur un procédé déclaratif – solution qui a été considérée comme la plus opérationnelle et la plus respectueuse de la liberté de chacun – et résulte des termes mêmes de la Constitution.

1. – LES GROUPES D'OPPOSITION SONT CEUX QUI SE DÉCLARENT COMME TELS

Lors de leur constitution, les groupes peuvent mentionner, dans la déclaration politique signée de leurs membres qu'ils remettent à la Présidence, leur appartenance à l'opposition.

Cette déclaration d'appartenance peut être faite, ou retirée, à tout moment. Toutefois, il est précisé que les « droits spécifiques » reconnus aux groupes d'opposition, qui doivent nécessairement s'inscrire dans la durée, sont attribués ou non en fonction de la situation des groupes au début de chaque législature puis chaque année au début de la session ordinaire.

2. – LES GROUPES MINORITAIRES SONT LES AUTRES GROUPES, À L'EXCEPTION DU PLUS NOMBREUX

Les groupes minoritaires sont ceux qui ne se sont pas déclarés d'opposition, à l'exception de celui d'entre eux qui compte l'effectif le plus élevé. Concrètement, il s'agit des groupes de la majorité les moins nombreux ou des groupes qui ne se situent ni dans l'opposition ni dans la majorité.

Les groupes minoritaires disposent également de droits spécifiques, attribués selon la même périodicité que ceux de l'opposition.

II. – UNE MEILLEURE REPRÉSENTATION DANS LES INSTANCES DÉCISIONNELLES DE L'ASSEMBLÉE

La composition du Bureau doit s'efforcer de reproduire « *la configuration politique de l'Assemblée et de respecter la parité entre les femmes et les hommes* » (article 10, alinéa 2 du Règlement). La répartition des postes entre les groupes est réalisée en fonction de leur effectif selon une procédure décrite aux alinéas 4 à 16 du même article du Règlement, soit par accord entre les présidents de groupe, soit à défaut d'un tel accord par scrutin s'agissant des fonctions pour lesquelles le nombre des candidats est supérieur au nombre de sièges à pourvoir.

Lorsque la répartition des postes est effectuée par accord entre les groupes, un poste de questeur est réservé à un député appartenant à un groupe s'étant déclaré d'opposition (article 10, alinéa 7 du Règlement).

Les groupes d'opposition détiennent ainsi, au début de la XVI^e législature, dix postes sur vingt-deux (quatre des six vice-présidences, un des trois postes de questeur et cinq des douze postes de secrétaire).

L'opposition est représentée à la Conférence des présidents par les présidents de ses groupes, par les vice-présidents qui en sont membres ainsi que par le président de la

commission des finances qui doit appartenir à un groupe d'opposition pour être élu à cette fonction (article 39 du Règlement).

Avec les réformes du Règlement issues des résolutions du 27 mai 2009, du 28 novembre 2014 et du 4 juin 2019, la représentation de toutes les sensibilités au sein des instances décisionnelles de l'Assemblée a été renforcée.

1. – LE RÈGLEMENT RECONNAÎT DES DROITS À L'OPPOSITION POUR LA PRÉSIDENTE DE CERTAINES INSTANCES

En vertu de l'article 39 du Règlement, ne peut être élu à la présidence de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire qu'un député appartenant à un groupe s'étant déclaré d'opposition.

Depuis la XIV^e législature, la présidence de la commission spéciale chargée de vérifier et d'apurer les comptes de l'Assemblée nationale est également confiée, de droit, à l'opposition (article 16 du Règlement).

2. – LE RÈGLEMENT PRÉVOIT LA REPRÉSENTATION DE TOUTES LES SENSIBILITÉS AU SEIN DES ORGANES DE L'ASSEMBLÉE

Cette exigence de représentativité a un champ d'application particulièrement large.

Elle s'impose, notamment, en ce qui concerne le bureau des commissions législatives – quatre vice-présidents et quatre secrétaires – dont il est dit qu'il doit s'efforcer de reproduire la configuration politique de l'Assemblée, d'assurer la représentation de toutes ses composantes et de respecter la parité entre les femmes et les hommes (article 39). Les groupes qui ne disposent pas de représentant au bureau d'une commission peuvent, par ailleurs, désigner un de leurs membres pour participer, sans droit de vote, à ses réunions.

L'exigence tendant à s'efforcer de reproduire la configuration politique de l'Assemblée est également prévue pour la commission spéciale chargée de vérifier et d'apurer les comptes de l'Assemblée nationale (article 16), pour les commissions d'enquête (article 143) et pour les missions d'information créées par la Conférence des présidents sur proposition du Président de l'Assemblée (article 145).

S'agissant des missions d'information créées par les commissions, la règle est que celles qui sont composées de deux membres doivent comprendre un député appartenant à un groupe d'opposition. Une mission composée de plus de deux membres doit s'efforcer de reproduire la configuration politique de l'Assemblée (article 145).

La composition d'ensemble du comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques – mis en place en 2009 – assure une représentation proportionnelle des groupes politiques (article 146-2). Son Bureau comprend au moins un vice-président d'opposition.

3. – LE RÈGLEMENT VEILLE À L'ÉQUILIBRE DES NOMINATIONS EFFECTUÉES PAR LES COMMISSIONS

Ces nominations – en particulier celles des rapporteurs budgétaires – s'efforcent, depuis la XIV^e législature, de reproduire la configuration politique de l'Assemblée (articles 28 et 146 du Règlement).

III. – LA CORESPONSABILITÉ DANS LES ACTIVITÉS DE CONTRÔLE ET D'ÉVALUATION

Le Règlement reconnaît à l'opposition le droit de prendre l'initiative, voire de piloter certaines missions de contrôle et d'évaluation.

1. – UN « DROIT DE TIRAGE » POUR LES COMMISSIONS D'ENQUÊTE ET LES MISSIONS D'INFORMATION

Les commissions d'enquête procurent de longue date à l'opposition des moyens d'information et de contrôle efficaces, en particulier grâce à l'élargissement de leurs moyens d'investigation depuis 1977 et à la publicité de leurs auditions depuis 1991.

Deux étapes importantes ont ensuite été franchies, en 2009 et en 2014, afin de conférer un « droit de tirage » aux groupes d'opposition et aux groupes minoritaires en matière de création de commissions d'enquête et de missions d'information.

Dans un premier temps, la résolution du 27 mai 2009 a prévu que chaque président de groupe d'opposition ou de groupe minoritaire pouvait demander, une fois par session ordinaire (à l'exception de celle précédant le renouvellement de l'Assemblée), en Conférence des présidents, qu'un débat sur une proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête soit inscrit d'office à l'ordre du jour d'une séance au cours de la première semaine de contrôle et d'évaluation. Une demande de création de commission d'enquête présentée dans le cadre de ce « droit de tirage » pouvait cependant être rejetée à la majorité des trois cinquièmes des membres de l'Assemblée.

La résolution du 28 novembre 2014 a modifié et élargi ce dispositif afin de rendre plus effectif le « droit de tirage » dont disposent les groupes d'opposition ou minoritaires : désormais, une fois par session ordinaire – et toujours à l'exception de celle précédant le renouvellement de l'Assemblée –, la création d'une commission d'enquête ou d'une mission d'information est de droit à la demande d'un groupe d'opposition ou minoritaire. Le Règlement ne prévoit plus que l'Assemblée puisse s'y opposer par une décision prise à la majorité des trois cinquièmes de ses membres. Cette nouvelle prérogative est toutefois alternative : si un groupe a demandé la création d'une commission d'enquête, il ne peut demander celle d'une mission d'information au cours de la même session. De même, un groupe ne peut faire jouer son « droit de tirage » tant qu'une précédente commission d'enquête ou mission d'information créée, à son initiative, sur le même fondement, n'a pas achevé ses travaux.

2. – LES FONCTIONS DE PRÉSIDENT ET DE RAPPORTEUR D’UNE COMMISSION D’ENQUÊTE OU D’UNE MISSION D’INFORMATION SONT PARTAGÉES

Les commissions d’enquête ont toujours été constituées à la proportionnelle des groupes ; cette pratique, qui résultait d’un compromis, a été inscrite dans le Règlement en 1991. Par ailleurs, de 2003 à 2009, le Règlement de l’Assemblée prévoyait que les fonctions de président ou de rapporteur revenaient de plein droit à un membre du groupe auquel appartenait le premier signataire de la proposition de résolution qui avait conduit à la création de la commission.

L’existence des groupes d’opposition ayant été inscrite dans le Règlement en 2009, il est devenu possible d’y faire figurer expressément une règle de partage des fonctions de président et de rapporteur.

Ainsi, dans le cadre des commissions d’enquête, il est prévu, depuis la révision du Règlement du 27 mai 2009, que l’une de ces deux fonctions revient de droit à un député appartenant à un groupe d’opposition. En outre, depuis la résolution du 4 juin 2019, lorsque la commission d’enquête a été créée sur le fondement du « droit de tirage », le groupe qui en est à l’origine peut choisir laquelle de ces deux fonctions sera exercée par l’un de ses membres.

Une disposition similaire a été inscrite à l’article 145 du Règlement pour les missions d’information créées par la Conférence des présidents : la fonction de président ou de rapporteur revient de droit à un député d’opposition, si ces fonctions ne sont pas exercées par la même personne. Le groupe à l’origine de sa création dans le cadre du « droit de tirage » choisit laquelle de ces deux fonctions est exercée par un de ses membres.

3. – LA RÉPARTITION MAJORITÉ - OPPOSITION EST LA RÈGLE DANS LES ACTIVITÉS DU COMITÉ D’ÉVALUATION ET DE CONTRÔLE DES POLITIQUES PUBLIQUES

Chaque groupe peut obtenir de droit, une fois par session ordinaire, qu’un rapport d’évaluation soit réalisé dans le cadre des travaux du comité d’évaluation et de contrôle des politiques publiques (CEC).

Par ailleurs, le Règlement prévoit que, son programme de travail ayant été arrêté, le comité désigne, parmi les membres choisis par les commissions pour participer à l’évaluation, ou parmi ses propres membres, deux rapporteurs : l’un de ces deux rapporteurs doit appartenir à un groupe d’opposition (article 146-3).

De ce point de vue, les règles applicables au CEC s’inspirent de celles qui prévalent au sein de la mission d’évaluation et de contrôle (MEC), créée en 1999 par la commission des finances, et de la mission d’évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale (MECSS), créée en 2004 par la commission des affaires sociales.

4. – LE SUIVI DE L'APPLICATION DES LOIS EST CONFIE À DES BINÔMES MAJORITÉ - OPPOSITION

À l'issue d'un délai de six mois suivant l'entrée en vigueur d'une loi dont la mise en œuvre nécessite la publication de textes de nature réglementaire, un rapport sur sa mise en application doit être présenté à la commission compétente. Ce rapport fait état des textes réglementaires publiés et des circulaires édictées pour la mise en œuvre de ladite loi, ainsi que de ses dispositions qui n'auraient pas fait l'objet des textes d'application nécessaires.

Le Règlement prévoit, depuis la résolution du 27 mai 2009, que ce rapport est présenté par deux députés et que l'un de ces deux députés doit appartenir à un groupe d'opposition (article 145-7). Les réformes du Règlement du 28 novembre 2014 et du 4 juin 2019 ont élargi les prérogatives de ce « co-rapporteur » issu d'un groupe de l'opposition : il est désormais obligatoirement nommé en même temps que le rapporteur, ouvrant ainsi la possibilité d'identifier, dès le début de la discussion, celui ou celle qui sera l'un des principaux orateurs de l'opposition sur le texte ; il bénéficie du droit, en première lecture, de faire figurer une contribution écrite dans le rapport de la commission et il a enfin la faculté de s'exprimer en séance, avant la discussion générale, après le rapporteur au fond.

IV. – LES DROITS DE L'OPPOSITION ET DES GROUPES MINORITAIRES EN SÉANCE PUBLIQUE

Les droits de l'opposition s'exercent aussi en séance publique et, dans le domaine législatif, ils se concilient avec le fait majoritaire.

1. – LE PARTAGE DES ACTIVITÉS DE CONTRÔLE ET D'ÉVALUATION SE PROLONGE DANS L'HÉMICYCLE

L'article 48 du Règlement prévoit que chaque président de groupe d'opposition ou de groupe minoritaire obtient de droit l'inscription à l'ordre du jour d'une « semaine de contrôle » – c'est-à-dire une semaine mentionnée à l'article 48, alinéa 4, de la Constitution – d'un débat sans vote ou d'une séance de questions portant prioritairement sur les conclusions du rapport d'une commission d'enquête ou d'une mission d'information, sur les conclusions d'un rapport d'information ou d'évaluation prévu aux articles 145-7, 145-8 ou 146, alinéa 3, ou sur celles d'un rapport d'évaluation ou de suivi établi en application de l'article 146-3.

S'agissant des questions – procédures de dialogue direct qui sont devenues une composante majeure du contrôle et de l'évaluation – les règles de pluralisme sont très précises :

- chaque semaine, la moitié au moins des questions au Gouvernement est posée par des députés d'opposition, la première question étant en outre attribuée, de droit, à un groupe d'opposition ou minoritaire, ou bien à un député n'appartenant à aucun groupe ;

- la moitié au moins des questions orales sans débat est posée par des députés membres d'un groupe d'opposition.

2. – LE PARTAGE DES TEMPS DE PAROLE EST PRÉVU POUR LES PRINCIPAUX DÉBATS

L'article 132 du Règlement prévoit que, dans le cadre des débats auxquels donnent lieu les déclarations du Gouvernement prononcées sur le fondement du nouvel article 50-1 de la Constitution (déclarations éventuellement suivies d'un vote sans engagement de la responsabilité du Gouvernement), le temps imparti aux groupes est attribué pour moitié aux groupes d'opposition. Le temps alloué aux groupes d'opposition, d'une part, et aux autres groupes, d'autre part, est ensuite réparti entre eux en proportion de leur importance numérique.

Cette règle est également prévue pour les débats organisés lorsque, par application du premier alinéa de l'article 49 de la Constitution, le Premier ministre engage la responsabilité du Gouvernement sur son programme ou sur une déclaration de politique générale (article 152 du Règlement).

3. – UNE JOURNÉE DE SÉANCE PAR MOIS EST RÉSERVÉE AUX GROUPES D'OPPOSITION ET AUX GROUPES MINORITAIRES

L'article 48 de la Constitution prévoit, depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, 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.* »

La portée de cette disposition est significative puisque l'ancienne rédaction de l'article 48 (issue de la réforme constitutionnelle d'août 1995) ne réservait qu'une séance par mois à un ordre du jour fixé par chaque assemblée, même si la pratique avait conduit à doubler le nombre de ces séances. En outre, aucun droit n'était garanti pour les groupes d'opposition et les groupes minoritaires qui, en pratique, ne disposaient que de huit séances par an, à rapprocher des vingt-sept sur lesquelles ils peuvent compter aujourd'hui.

Le Règlement a précisé, à son article 48, les modalités d'application de cette disposition nouvelle :

- les séances sont réparties, au début de chaque session ordinaire, entre les groupes d'opposition et les groupes minoritaires, en proportion de leur importance numérique ;
- chacun de ces groupes dispose de trois séances au moins par session ordinaire (ces séances peuvent, depuis la réforme du Règlement du 28 novembre 2014, être réparties sur plusieurs jours du même mois à la demande du groupe concerné) ;
- la Conférence des présidents arrête, une fois par mois, l'ordre du jour de la journée de séance réservée aux groupes d'opposition et aux groupes minoritaires.

Les présidents des groupes peuvent choisir d'inscrire à l'ordre du jour la discussion d'une proposition de loi ou d'une résolution ou bien encore un débat.

4. – LE DROIT D'EXPRESSION DE TOUS LES GROUPES EST GARANTI EN TEMPS LÉGISLATIF PROGRAMMÉ

L'Assemblée nationale a décidé d'instituer une procédure de « temps législatif programmé » fixant des délais pour l'examen des textes en séance. La mise en œuvre de cette réforme repose sur des modalités qui garantissent le droit d'expression de tous les groupes, en particulier celui des groupes d'opposition et des groupes minoritaires.

Ces garanties, qui figurent à l'article 49 du Règlement, sont au nombre de six :

- les règles d'attribution du temps ne sont pas les mêmes pour la majorité et pour l'opposition. Ainsi, il est prévu que le temps minimum attribué à chaque groupe doit être supérieur pour les groupes d'opposition. En outre, le temps supplémentaire est attribué à 60 % aux groupes d'opposition et réparti entre eux en proportion de leur importance numérique ;
- les interventions des présidents de tous les groupes, en séance, échappent au décompte du temps préalablement fixé, dans la limite d'une heure par président de groupe. Chaque président peut, par ailleurs, transférer la moitié de son temps personnel à un membre de son groupe, désigné pour la durée de la lecture d'un texte ;
- un président de groupe peut obtenir, de droit, un « temps législatif programmé minimal », égal à une durée fixée par la Conférence des présidents (25 heures actuellement) ;
- une fois par session, un président de groupe peut obtenir, de droit, un « temps législatif programmé exceptionnel » (40 heures actuellement) ;
- une fois par session, un président de groupe peut obtenir, de droit, que le temps de son groupe soit exceptionnellement allongé (sur la base du barème de 40 heures actuellement) ;
- dès lors que la discussion d'un texte en première lecture intervient moins de six semaines après son dépôt ou moins de quatre semaines après sa transmission, un président de groupe peut empêcher le recours au temps législatif programmé.

Septembre 2023