

L'OPPORTUNITE MANQUEE  
D'UN STATUT DE L'OPPOSITION EN FRANCE :  
LA REFORME DU REGLEMENT  
DE L'ASSEMBLEE NATIONALE

**Par Marie-Laure FAGES**

*Doctorante Chargée d'enseignement en droit public  
Centre d'études et de recherches constitutionnelles et politiques (CERCP)  
Université de Toulouse 1 Capitole*

*«La démocratie est le régime qui ne peut s'établir qu'à travers une interrogation permanente sur lui-même ; régime qui ne saurait être définitivement donné, ni entièrement accompli par les institutions qui le fondent, qui reste toujours marqué par une forme d'indétermination première.»<sup>1</sup>*

Pierre ROSANVALLON

SOMMAIRE

- I.** – LA PRISE DE CONSCIENCE D'UNE NOUVELLE ÈRE PARLEMENTAIRE : OPPORTUNITE DE CREATION D'UN STATUT DE L'OPPOSITION
  - A.** – *Les symptômes du travail parlementaire sous la XII<sup>e</sup> législature*
  - B.** – *D'un parlementarisme à l'autre : de la rationalisation au consensualisme*
- II.** – LE PRINCIPE DE REALITE D'UN SPECTRE POLITIQUE FRANÇAIS A GEOMETRIE VARIABLE : OBSTACLE A LA CREATION D'UN STATUT DE L'OPPOSITION
  - A.** – *Le nouveau règlement de l'Assemblée nationale : tentative d'une gouvernance parlementaire*
  - B.** – *Les oppositions au concept d'opposition parlementaire : le nouveau rôle des partis politiques français*

---

<sup>1</sup> P. ROSANVALLON, *La contre-démocratie, la Politique à l'âge de la défiance*, Paris, Editions du Seuil, 2006.

L'histoire de la démocratie prend les traits de Janus<sup>2</sup>. En effet, la démocratie possède deux visages opposés mais complémentaires. On ne peut se contenter de dire que la démocratie a une histoire, il faut également considérer que la démocratie est une histoire. Sa compréhension est indissociable d'un travail de recherche et d'expérimentation.

Ainsi, la récente réforme du règlement intérieur de l'Assemblée nationale<sup>3</sup> issue de la révision constitutionnelle adoptée par le Congrès réuni à Versailles le 23 juillet 2008, en constitue une illustration typique.

Plus particulièrement, le nouveau règlement de l'Assemblée nationale attribue des droits inédits à l'opposition parlementaire. Une réflexion conséquente s'est engagée autour du concept d'opposition. Dès l'abord, est-il nécessaire de préciser le concept d'opposition, avant d'en justifier l'émergence au plan politique. En effet, comment saisir le concept d'opposition ? En retournant à son origine, si l'on peut s'exprimer de la sorte.

Le concept d'opposition est l'un des acquis les plus anciens de la logique formelle. Il faut tout préalablement expliciter les différentes dimensions de ce concept afin de percevoir la mutation d'un concept philosophique abstrait, en qualité d'un mouvement d'idées politiques pour lequel des droits sont attribués.

D'abord, le substantif « opposition » a une origine étymologique latine « *oppositio* » très transparente qui signifie, certes opposition, mais de manière extensive, le contraste et l'antithèse<sup>4</sup>. Le sens courant désigne le terme opposition comme une différence entre deux unités d'un même paradigme qui permet de le déterminer ; un rapport de personnes que leurs opinions, leurs intérêts dressent l'une contre l'autre<sup>5</sup>. En effet, l'idée d'une structuration binaire de la pensée a été perçue dès les origines les plus reculées de la pensée jusqu'aux grands systèmes de la philosophie classique. En ce sens, le concept d'opposition se définit philosophiquement comme le caractère de proposition ayant même sujet et même prédicat, mais différent, soit par la quantité et par la qualité, soit par la qualité seule, soit par la quantité seule<sup>6</sup>.

Ensuite, en psychanalyse, le concept d'opposition<sup>7</sup> est vulgarisé sous la plume de FREUD<sup>8</sup>, à l'occasion de l'analyse de l'un de ses dérivés, d'une importance théorique particulière : le concept de couples d'opposés<sup>9</sup>. Il spécifie le régime fonctionnel différent qui caractérise les oppositions de termes, selon le niveau conscient ou

---

<sup>2</sup> Dans la mythologie gréco-latine, Janus est un dieu à une tête, mais cette dernière a la particularité d'être constituée par deux visages opposés. Janus est connu comme la divinité du changement, de la transition et le gardien-protecteur des passages.

<sup>3</sup> Texte modifié par la résolution du 27 mai 2009 (après la décision du Conseil constitutionnel n° 2009-581 DC du 25 juin 2009)

<sup>4</sup> F. GAFFIOT, *Dictionnaire Latin-Français*, Paris, Hachette, 1936.

<sup>5</sup> Dictionnaire *Le Robert*, édition 2009, p.1789.

<sup>6</sup> J. RUSS, *Dictionnaire de la philosophie*, Paris, Bordas, 1991.

<sup>7</sup> Le vocable d'opposition ou *Gegensatz*.

<sup>8</sup> S. FREUD, « Introduction à la psychanalyse », 1916-1917, in *Essais de psychanalyse*, Paris, PUF, 1984.

<sup>9</sup> Le concept de « couples d'opposés » ou *Gegenstazpaar*.

inconscient des processus psychiques. FREUD énonce : « *Ce qui, dans le conscient, se présente clivé en deux termes opposés, bien souvent ne fait qu'un dans l'inconscient* »<sup>10</sup>. Ses travaux insistent sur le fait que les oppositions ne sont pas toujours contradiction<sup>11</sup>. L'opposition, selon lui, est justement le principe qui permet, à l'inverse, la coexistence des contraires<sup>12</sup>.

Enfin, il sera fait usage en l'occurrence du concept d'opposition dans son sens politique, à savoir un ensemble de personnes opposées au Gouvernement ou au régime politique en vigueur<sup>13</sup>. Il est à noter que ce terme d'opposition fait écho au concept de minorité politique qui se conçoit comme un groupement inférieur en nombre dans un vote ou bien, un parti politique ou un groupe qui n'a pas la majorité des suffrages.

Dès lors, l'analyse globale des différentes acceptions du concept d'opposition justifie de privilégier une définition de ce terme issue de la pratique politique pour l'étude du concept d'opposition parlementaire<sup>14</sup>. On désigne par opposition, les partis politiques ou les mouvements n'appartenant pas à la majorité parlementaire. La naissance du concept d'opposition est couplée à l'idée de démocratie. Elle possède à ce titre au moins une triple fonction. Tout d'abord, elle constitue un contre-pouvoir en évitant à la majorité parvenue au pouvoir de mener une politique portant atteinte aux droits et aux libertés. Ensuite, elle représente la possibilité d'une alternance politique, elle participe à l'existence du pluralisme politique, base de la démocratie. À ce titre, elle peut manifester son désaccord envers la politique de la majorité et proposer un autre programme de la politique nationale. Enfin, l'opposition permet de renouveler le personnel politique en cas d'alternance du pouvoir. Ainsi, personne ne nie le rôle essentiel de l'opposition en démocratie.

Mais avant d'analyser les modalités de la réforme du règlement intérieur de l'Assemblée nationale, tel que modifié par la résolution du 27 mai 2009, on se doit d'effectuer un rapide rappel historique de l'émergence du concept d'opposition politique en France. En effet, les institutions ne valent qu'au regard de l'identité des peuples pour lesquels elles sont faites.

---

<sup>10</sup> S. FREUD, « Des sens opposés dans les mots primitifs » (1910), in *Essais de psychanalyse appliquée*, Gallimard, 1933.

<sup>11</sup> S. FREUD, « Introduction à la psychanalyse », *op. cit.*

<sup>12</sup> « *Tout concept se trouvant devoir être le frère jumeau de son opposé (...), l'homme n'a pu acquérir ses notions les plus anciennes et les plus élémentaires que dans le rapport de l'opposé à l'opposé, selon deux versants d'une antithèse* », S. FREUD, « Remarques sur la théorie et la pratique de l'interprétation du rêve », in *Résultats, idées, problèmes*, vol. II, Paris, PUF, 1985.

<sup>13</sup> Dictionnaire *Le Robert*, édition 2009, p.1790, *op. cit.*

<sup>14</sup> « *C'est la loi de la démocratie que les discussions soient libres et que les intérêts s'opposent. Mais c'est l'intérêt de la République qu'il s'établisse sur des points communs une majorité et que cette majorité soit stable.*

« *De même qu'il serait souhaitable pour le bien commun que les oppositions ne fussent pas seulement de mécontentement ou de démolition, mais de construction et d'apports d'idées.* », V. AURIOL, *Journal du septennat*, Paris, éd. Tallandier, dernière édition parue en 2004.

Ainsi, le concept d'opposition politique est consubstantiel au régime de la démocratie. L'organisation d'une opposition politique et parlementaire a constitué une modalité historique essentielle d'exercice d'un pouvoir d'empêchement, de contre-pouvoir face au souverain. Sa fonction démocratique s'est édifiée très lentement. Initialement, la reconnaissance de l'opposition s'est inscrite dans une perspective libérale comme une composante de la liberté d'expression<sup>15</sup>, puis comme une manifestation organisée du pluralisme, celui du respect de la protection des minorités, ayant pour rôle de les représenter et de défendre leurs intérêts, tout en prévenant du risque de tyrannie de la majorité<sup>16</sup>. Enfin, l'opposition est perçue comme le moyen le plus efficace de limiter le pouvoir. Benjamin CONSTANT a théorisé le premier l'efficacité libérale d'une opposition active et positive par rapport aux mécanismes de séparation des pouvoirs. GUIZOT est le premier à rompre avec cette vision. Selon lui, l'opposition ne s'inclut pas dans une économie générale de la souveraineté populaire. Il expose que l'opposition accomplit une fonction politique dans sa négativité. Il démontre qu'elle est un élément constituant du pouvoir, qui contribue indirectement à son action<sup>17</sup>. Selon lui, « *l'opposition maintient, en le redressant, le pouvoir même qu'elle combat* »<sup>18</sup>. L'opposition n'a d'efficacité que si elle ne se contente pas uniquement de dénoncer l'action du Gouvernement en exercice. Le pouvoir d'empêchement de l'opposition a, dans ce cadre décrit, une fonction politique effective, pas seulement limitative.

En Angleterre, John Stuart MILL reprend les arguments de GUIZOT pour considérer positivement le rôle de l'opposition. Il conçoit que le Gouvernement et l'opposition font système, de façon dynamique. Dès le XIX<sup>e</sup> siècle, on voit se développer progressivement des pratiques qui conduiront à une institutionnalisation du rôle de l'opposition parlementaire. Au début du XX<sup>e</sup> siècle, Lord BALFOUR théorise l'idée de « rôles partagés » entre majorité et minorité parlementaires<sup>19</sup>. Cette conception sera ensuite institutionnalisée. Le statut de l'opposition en Angleterre est la forme la plus aboutie d'institutionnalisation que l'on connaisse<sup>20</sup>. On pourrait presque parler d'une forme de démocratie post-majoritaire, dans laquelle se lie souveraineté positive et souveraineté critique, alors qu'il s'agit d'une démocratie inscrite dans le seul cadre parlementaire.

Le modèle dit « de Westminster » ne repose pas sur un texte, mais sur la coutume. La notion d'opposition est consacrée depuis 1826 : sa définition est numérique, soit le second parti à obtenir le plus grand nombre de députés après le parti au pouvoir. À ce titre, tout un ensemble de droits et de pratiques sont consacrés. La

---

<sup>15</sup> Idées développées par Benjamin CONSTANT et Robert DAHL.

<sup>16</sup> G. SARTORI, « Opposition et contrôle : problèmes et perspectives », in *Gouvernement et opposition*, vol. 1, n° 2, janvier 1966.

<sup>17</sup> F. GUIZOT, *Des moyens de gouvernement et d'opposition dans l'état actuel de la France*, Paris, 1821.

<sup>18</sup> F. GUIZOT, *op. cit.*

<sup>19</sup> A. J. BALFOUR, *Chapters of Autobiography*, Londres, Edition Blanche E.C. Dugdale, 1930.

<sup>20</sup> S. GIULI, « Le statut de l'opposition en Europe », notes et études documentaires, n° 4585-4586, 24 septembre 1980, Paris, La documentation Française.

désignation de journées de l'opposition<sup>21</sup> permet à cette dernière de déterminer les thèmes de discussion parlementaire. De plus, le chef du deuxième parti bénéficie d'un rôle et de prérogatives particuliers depuis 1937. Au point de vue politique, il est consulté régulièrement par le Premier ministre sur les questions d'importance engageant la Nation. Il ouvre la séance des questions orales, le Premier ministre lui répond alors directement. Enfin, sur le plan des prérogatives financières, le chef de l'opposition se voit allouer, en plus de son indemnité parlementaire, une rémunération par l'État britannique, au même titre que les ministres, afin de garantir son indépendance matérielle. Enfin, la constitution d'un « *Cabinet fantôme* »<sup>22</sup> est facilitée par l'octroi d'un financement spécifique. Ce modèle consacre donc une reconnaissance institutionnelle et protocolaire la plus formalisée des oppositions parlementaires au monde.

En France, paradoxalement, l'approche constructive de l'opposition théorisée par GUIZOT n'a pas inspiré la pratique française<sup>23</sup>. Le monisme hexagonal a résisté à la perspective dualiste qu'elle sous-tendait, la légitimité ne pouvant être qu'une et indivisible. L'anti-pluralisme jacobin a entraîné des conséquences multiples : une réticence à reconnaître le rôle des partis politiques, un refus de considérer la nation en diverses composantes et une suspicion envers la notion d'opposition, car constitutive d'une menace pour le corps politique.

Plus tard, dans la première moitié du XIX<sup>e</sup> siècle, l'architecture institutionnelle des régimes représentatifs s'est organisée en Europe autour de la préoccupation libérale d'édifier des pouvoirs limités. La conquête du suffrage universel est imposée comme l'axe structurant de l'histoire de la démocratie pendant toute cette période. On attendait qu'il fasse naturellement triompher le sens de l'intérêt général.

Or, l'instabilité gouvernementale des III<sup>e</sup> et IV<sup>e</sup> Républiques<sup>24</sup> en France a conduit à un régime d'assemblée qui n'a cessé d'être un régime de paralysie. Cette instabilité forte a été un frein à la réflexion d'un véritable statut de l'opposition puisqu'elle n'avait pas de consistance durable<sup>25</sup>. La Constitution du 4 octobre 1958 permet d'apporter une contribution majeure aux institutions de la V<sup>e</sup> République, grâce à l'introduction d'un parlementarisme rationalisé. Le phénomène majoritaire a permis l'émergence de majorités stables. De même, l'instauration du suffrage universel direct pour l'élection présidentielle a contribué à stabiliser une majorité de Gouvernement. Le doyen VEDEL écrivait à l'avènement de la V<sup>e</sup> République qu'« *une démocratie au XX<sup>e</sup> siècle, c'est un exécutif appuyé sur la Nation et contrôlé par une opposition parlementaire* »<sup>26</sup>. Mais, l'effet de discipline qui s'attache au

---

<sup>21</sup> *Opposition days*.

<sup>22</sup> Traduction anglaise *Shadow Cabinet*.

<sup>23</sup> V. GERARD, *L'opposition politique : limiter le pouvoir ou le concurrencer ? Deux types de légitimation de l'opposition politique : Benjamin Constant et François Guizot*, mémoire de DEA, Paris, Institut d'Études politiques, 2002.

<sup>24</sup> Pour référence, la durée moyenne des gouvernements sous la III<sup>e</sup> République était de 9,2 mois et 6,4 mois sous la IV<sup>e</sup> République contre 31,5 mois sous la V<sup>e</sup> République.

<sup>25</sup> J.-F. SIRINELLI, « La majorité et l'opposition », *RDP*, 1998, p.1642.

<sup>26</sup> Propos de Georges VEDEL, *Le Monde*, 20-21 juillet 1958 ; cité par W. GILLES, « L'opposition parlementaire : étude de droit comparé », *RDP*, 2006, p. 1347.

fait majoritaire limite la portée des prérogatives théoriquement reconnues au Parlement.

De plus, l'introduction du quinquennat « sec » en 2000 avec l'inversion du calendrier électoral ont modifié les données institutionnelles.

Par ailleurs, l'institutionnalisation de l'opposition semble être une préoccupation très largement partagée dans le monde. Sans faire un *benchmark* exhaustif des statuts de l'opposition dans différents pays, le modèle de Westminster a d'ailleurs été repris, par capillarité, dans les pays du Commonwealth<sup>27</sup>, sous l'expression d'« Opposition de sa Majesté ».

En Allemagne, l'opposition se voit reconnaître quelques droits particuliers. Depuis 1977, les groupes parlementaires d'opposition perçoivent à ce titre un concours financier spécial en dotation de droit commun<sup>28</sup>.

Enfin, au niveau européen, le Conseil de l'Europe tente de définir des lignes directrices procédurales sur les droits et les devoirs de l'opposition dans un parlement démocratique<sup>29</sup>.

Dès lors, qu'en est-il, aujourd'hui, d'une reconnaissance institutionnelle de l'opposition parlementaire en France ?

Dans l'hexagone, l'idée que l'opposition assure un rôle d'intérêt général n'est certes pas concrétisée par l'adoption d'un statut accordant à ses représentants des prérogatives spécifiques, mais l'exercice de leur mission est facilité par des droits individuels et collectifs reconnus aux parlementaires en général. Les membres de l'opposition bénéficient, soit directement par leur qualité de parlementaires, soit du fait de leur appartenance à un groupe, d'un certain nombre de droits. Mais, on doit souligner qu'ils ne disposaient, pour exercer leur mission propre, d'aucune prérogative particulière leur permettant de contrebalancer le fait majoritaire. Les quelques éléments que l'on aurait pu rattacher à un statut spécifique de l'opposition étaient limités et ils résultaient d'arrangements informels<sup>30</sup>.

Par ailleurs, il faut souligner le rôle dual du Conseil constitutionnel, comme accélérateur et censeur de la reconnaissance des droits de l'opposition parlementaire.

En 1974, grâce à l'extension de la saisine de cet organe à soixante parlementaires pour l'examen des lois avant promulgation, puis, en 1992 à propos des traités avant ratification, les parlementaires se voient reconnaître la possibilité de saisir les sages de la rue Montpensier.

---

<sup>27</sup> Nouvelle-Zélande, Australie, Canada, Inde, Malaisie.

<sup>28</sup> Pour une analyse comparative des différents statuts de l'opposition, voir Y. MENY et Y. SUREL, *Politique comparée. Les démocraties. Allemagne, Etats-Unis, France, Grande-Bretagne, Italie*, Paris, Montchrestien, 7<sup>e</sup> éd., 2004.

<sup>29</sup> Conseil de l'Europe, *Lignes directrices sur le statut de l'opposition dans un Parlement démocratique*, doc. 11465, 3 janvier 2008.

<sup>30</sup> Par exemple, dans la mise en œuvre de l'ancien article 48, alinéa 3 de la Constitution, deux niches parlementaires étaient réservées au groupe socialiste, une au groupe communiste et une au groupe UDF. De même, l'article 57 de la LOLF ne désigne en rien les rapporteurs spéciaux mais, la pratique a désigné des membres de l'opposition à cette fonction.

À l'inverse, en 2006, le Conseil constitutionnel a opposé un obstacle constitutionnel aux propositions de résolution du règlement de l'Assemblée nationale du président DEBRE visant à moderniser le travail parlementaire. Les dispositions introduites avaient pour objet de conférer aux groupes d'opposition des droits particuliers<sup>31</sup> : une déclaration d'appartenance des différents groupes à la majorité ou à l'opposition avec, en cas de contestation, un pouvoir de décision confié au bureau de l'Assemblée élargi aux présidents de groupe. Le droit positif ne reconnaissant pas les notions de majorité et d'opposition, le Conseil constitutionnel a censuré ces dispositions au motif que « *les modalités retenues* »<sup>32</sup> par la résolution conduisaient à méconnaître l'ancien article 4 de la Constitution. De plus, le Conseil constitutionnel a relevé que le dispositif déféré avait pour effet « *d'instaurer entre les groupes une différence de traitement injustifiée* ». Dès lors, l'octroi de droits spécifiques à l'opposition supposait de déroger au principe constitutionnel d'égalité de traitement entre les groupes politiques, interdit pour l'heure par le droit parlementaire et provoquant une situation d'improbable statut de l'opposition<sup>33</sup>.

En effet, fait rare et désolent pour une vieille démocratie comme celle de la France, les droits garantis aux groupes d'opposition politique ont connu une reconnaissance constitutionnelle tardive avec la réforme du 23 juillet 2008. Avant, il n'existait aucun texte normatif fixant les éléments de prérogatives attribuées à l'opposition. Ainsi, cette avancée se juge à la lecture croisée de l'article 4 alinéa 3 de la Constitution qui dispose que la loi garantit les expressions pluralistes des opinions et la participation équitable des partis et des groupements politiques à la vie démocratique de la Nation, et de l'article 51-1 de la Constitution qui prévoit que 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. En faisant figurer la notion de « *droits spécifiques* », les règlements intérieurs de l'Assemblée nationale et du Sénat ont fait usage de la possibilité offerte par la nouvelle rédaction de l'article 51-1 de la Constitution en attribuant à certains groupes des droits particuliers. Plus précisément, pour l'Assemblée nationale, l'existence inédite des groupes d'opposition ayant été inscrite dans son Règlement, la possibilité de faire figurer expressément des règles de partage claires est facilitée.

Par ailleurs, on observe depuis 2002, la constitution d'un électorat de vote sanction avec l'extrême droite au second tour de l'élection présidentielle et l'éviction corrélative de la gauche en 2002, de même que le « non » massif en 2005 au référendum concernant le traité établissant une Constitution pour l'Europe. On s'interroge donc sur les visages de l'opposition en France. L'une des explications

---

<sup>31</sup> Était envisagé pour un membre de l'opposition, l'exercice des fonctions de président ou de rapporteur des commissions d'enquête et des missions d'information.

<sup>32</sup> CC, 22 juin 2006, n° 2006-537 DC, *Résolution modifiant le Règlement de l'Assemblée nationale*, cons.13.

<sup>33</sup> P. AVRIL, « L'improbable « statut de l'opposition » - À propos de la décision n°537 DC du Conseil constitutionnel sur le Règlement de l'Assemblée nationale », *LPA*, 2006, n° 138, p. 7.

de ce phénomène est à rechercher dans l'absence de statut de l'opposition parlementaire.

Enfin, il faut souligner que la réforme des institutions, aussi importante qu'elle soit, ne correspond pas à une priorité de l'électorat. En atteste, un sondage réalisé à la sortie des urnes le jour du premier tour de l'élection présidentielle, le 22 avril 2007<sup>34</sup>. La question posée aux électeurs à la sortie de leurs bureaux de vote est la suivante : « *au moment de voter, quels sont les enjeux qui ont le plus compté pour vous ?* » Les Français interrogés ont répondu en priorité l'emploi, les inégalités sociales et le pouvoir d'achat, la réforme des institutions étant une préoccupation de 21<sup>e</sup> rang...

Ainsi, ce sondage confirme une préoccupation faible des Français pour leurs institutions. De plus, son analyse accrédite l'idée que cette réforme des institutions est un peu précipitée par rapport au degré de maturité institutionnelle du corps électoral français. La réforme des institutions adoptée le 23 juillet 2008 doit se comprendre comme le point de départ de l'entreprise nécessaire de redéfinition des interfaces entre pouvoir et société.

Dès lors, pourquoi se saisir de cette question à ce moment alors qu'elle n'est qu'une préoccupation relative des Français ? Quelle urgence à la traiter ? Il est indéniable que l'opposition est un marqueur démocratique important de la santé de la vie politique française. Or, elle semble atteinte dans ses fondements, à savoir la capacité de proposition contraire d'un parti de Gouvernement. La logique binaire du concept d'opposition, rassurante pour l'esprit, fait aujourd'hui échec au principe de réalité de la vie politique française. Une crise ouverte de confiance dans les élus, échappant à ces derniers et bien souvent indépendamment du labeur attribué à leur fonction, tend à prouver que, pour les Français, le système représentatif ne parvient plus à les représenter. Mais encore plus grave pour le principe démocratique, le système représentatif ne parvient plus à se représenter.

Depuis les élections de 2007, le paysage politique français est en voie de mutation<sup>35</sup>. Certains auteurs discutent autour de la notion d'un phénomène de « rupture » provoqué par les élections présidentielles et législatives<sup>36</sup>. En ce qui nous concerne, le propos sera plus mesuré et tendra à prouver une évolution du concept d'opposition nécessité par un contexte électoral nouveau et qui conduit à une mutation des pratiques politiques<sup>37</sup>. Tout au plus, avons-nous à faire à une rénovation des institutions pour laquelle une obligation de moyens lourde pèse : celle d'une adaptation de l'opposition à ces nouveautés. Dès lors, il convient à

---

<sup>34</sup> Sondage CSA réalisé le 22 avril 2007, premier tour des élections présidentielles, effectué à la sortie des bureaux de vote auprès d'un échantillon national représentatif de 5000 personnes ayant voté.

<sup>35</sup> M-F. VERDIER, « Les élections de 2007 en France : retrouvailles et ruptures », *Politéia*, n°11, p.15-36.

<sup>36</sup> *Revue politique et parlementaire*, « 2007, les élections du changement », n°1044, juillet-août-septembre 2007.

<sup>37</sup> P. ESPLUGAS, « Election présidentielle de 2007 et démocratie », *POUVOIRS*, n°122, septembre 2007, p.139-154. Voir en ce sens l'analyse exhaustive effectuée de « l'exploration des nouvelles formes de démocratie » lors de l'élection présidentielle de 2007.



présent d'envisager l'obligation de résultat d'un régime parlementaire majoritaire à tenter de conceptualiser un « statut » à l'opposition sachant qu'en politique, une règle est établie en lettres d'or : rien ne s'effectue de manière purement altruiste, sans vouloir en retirer aujourd'hui ou demain un quelconque bénéfice.

La démonstration tendra à remonter aux fondements de la démarche de rénovation des institutions, en germe depuis 2006. Cette démarche politique de réforme des institutions, pas vraiment plébiscitée par les Français et honnêtement, pas toujours assumée par les partis de Gouvernement<sup>38</sup>, est louable, car ambitieuse, en proposant l'attribution d'un statut à l'opposition. Il semble que les temps présents suggèrent que nos sociétés soient entrées dans une ère d'urgence de réformes, mouvement provoqué qui rassure plus que la conservation d'un état institutionnel antérieur. Une frénésie de réformes s'est emparée du mouvement sociétal pour sauver l'opposition d'un péril dont les contours sont mal identifiés, si ce n'est celui de ne pas se maintenir dans la posture antérieure, par principe dénigrée et rejetée. Les Français sont devenus des professionnels de l'opposition, s'érigeant en sorte de contre-démocratie de surveillance et de vigilance face au travail de ses représentants<sup>39</sup> qu'ils ont pourtant élus. Ces derniers s'érigent donc en statut de juge et partie dans le jeu démocratique. Cette nouvelle posture déstabilise les corps institués des partis politiques français qui ont perdu leurs repères spatio-temporels dans la vie politique. Au premier plan de cette rénovation, la fonction de l'opposition est doublement mise à mal, d'une part par ce phénomène générique de la société décrit, et d'autre part, par le fait que l'opposition doit avoir une position inhérente suiviste à cause du fait majoritaire qui l'a placée dans la minorité.

Deux questions sont mises au jour suite à ce changement constitutionnel d'ampleur.

D'une part, quel est le poids de la réforme constitutionnelle sur le devenir du travail parlementaire de l'opposition ? Dans quelle mesure introduit-elle une nouvelle stabilité dans le travail des parlementaires unique et changeant ? Quelle forme doit prendre les relations entre le pouvoir exécutif, la majorité et l'opposition parlementaires : contrat ou code de conduite ?

D'autre part, à l'inverse, comment les parlementaires de l'opposition viennent-ils insérer leur action dans le nouveau règlement de l'Assemblée nationale ? Comment peuvent-ils dynamiser et faire évoluer le Règlement organisant des formes stables et rigides ? Où placer le curseur institutionnel du Règlement entre nécessaires adaptabilité et stabilité ?

Pour ce faire, deux concepts organisent l'articulation des rapports entre la structure institutionnelle de l'Assemblée nationale et les parlementaires d'opposition : les concepts de statut et de rôle.

---

<sup>38</sup> « On a plus tendance à vouloir réformer les institutions politiques quand les autres les font vivre que lorsqu'on est soi-même au pouvoir. » L. JOSPIN, *L'invention du possible*, Paris, Flammarion, 2002, 321 p.

<sup>39</sup> P. ROSANVALLON, *La contre-démocratie, la politique à l'âge de la défiance*, Edition du Seuil, 2006, 293 p.

Le concept de statut signifie communément une règle établie pour la conduite d'une association, d'une loi ou d'un règlement<sup>40</sup>. Son sens premier renvoie d'abord à la structure sociale, puisque les statuts désignent les différentes positions, liées les unes aux autres, qui ponctuent la structure sociale et y définissent des systèmes relativement autonomes<sup>41</sup>. Le concept de rôle est antérieur à la création de statut et recouvre des significations plus complexes<sup>42</sup>. Il faut attendre le XI<sup>e</sup> siècle pour qu'il soit employé dans le sens de fonction sociale, de profession marquant l'importance d'un individu dans un contexte social.

Les rapports entre ces deux concepts sont complexes. Le statut constitue un concept statique et structural tandis que le rôle représente un point de vue dynamique et fonctionnel<sup>43</sup>.

Initialement, la notion de rôle se situait dans une dimension essentiellement horizontale, interpersonnelle. Puis, l'introduction d'une dimension verticale a permis de rattacher le rôle au statut. À chaque statut est lié des modes de conduite qui prescrivent aux individus, placés dans ces positions, comment ils doivent se comporter, notamment ceux qui ont des positions complémentaires. Le rôle est tantôt défini comme l'aspect dynamique du statut, tantôt comme la somme des modèles associés à un statut particulier.

Alors, quelques rappels sont nécessaires afin de comprendre comment la réforme des droits de l'opposition a émergé comme préoccupation. Le 23 juillet 2008, le Congrès adopte<sup>44</sup> la plus importante réforme constitutionnelle depuis les débuts de la V<sup>e</sup> République<sup>45</sup>, la loi constitutionnelle de modernisation des institutions. Outre le fait qu'elle constitue la 24<sup>e</sup> révision de la Constitution<sup>46</sup>, elle se caractérise par le contenu même : elle renforce la fonction du Parlement. Pour être exhaustif, on se doit de relater la genèse de la réforme, en particulier concernant les droits de l'opposition.

Tout commence dès l'édification du programme présidentiel de l'ancien président de l'Union pour un Mouvement Populaire, Nicolas SARKOZY. Une convention spécifique du parti s'est tenue le 5 avril 2006 sur le sujet des institutions et a donné

---

<sup>40</sup> L'étymologie du terme « statut » vient du latin *statutum*.

<sup>41</sup> A. M. ROCHEBLAVE-SPENLE, « Rôles et Statuts », in *Encyclopédia Universalis*, volume n°19, p. 114-116.

<sup>42</sup> L'étymologie du terme « rôle » vient du latin *rotulus*. Il signifie plusieurs choses : une feuille roulée portant un écrit ; ce que doit réciter un acteur dans une pièce de théâtre ; la profession.

<sup>43</sup> R. LINTON, *Le fondement culturel de la personnalité*, Paris, Ed. Dunot, 1945.

<sup>44</sup> Le projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la V<sup>e</sup> République est adopté à la majorité des 3/5<sup>e</sup>, plus une voix, soit un nombre de votants de 905 parlementaires ; nombre de suffrages exprimés : 896. La majorité requise était de 538 voix, 539 parlementaires ont voté pour l'adoption et 357 contre.

<sup>45</sup> 35 articles de la Constitution sont modifiés, 9 sont ajoutés et 3 sont réécrits *in extenso*.

<sup>46</sup> Depuis 1958, le nombre de révisions – 24 en 50 ans – et leur accélération au cours des quinze dernières années - 5 entre 1958 et 1992, 19 depuis cette date - sont impressionnants.

lieu à un rapport de synthèse conséquent<sup>47</sup>. Ce document contient en germe la matrice du programme présidentiel relatif aux institutions de la V<sup>e</sup> République, de même que postérieurement, le canevas de travail du futur Comité Balladur.

Dès lors, certains auteurs<sup>48</sup> ont considéré que la position idéologique du candidat Nicolas SARKOZY était à mi-chemin entre défense et rénovation de la V<sup>e</sup> République.

D'une part, le premier chapitre du rapport est intitulé « *la stabilité et l'efficacité des institutions de la V<sup>e</sup> République en font le meilleur régime dans l'histoire constitutionnelle* ». En effet, on aurait mal imaginé le parti gaulliste mordre la main du Général qui a nourri ses fondements idéologiques<sup>49</sup>.

Mais, d'autre part, les auteurs du rapport de cette convention nationale dressent un portrait robot conjoncturel de la V<sup>e</sup> République en 2006. Le constat est objectif : celui d'une V<sup>e</sup> République bancal qui se traduit, de façon positive, par la balkanisation des votes des électeurs au détriment majeur des partis de gouvernement, et s'analyse, de façon négative, par un taux d'abstention en nette augmentation depuis les élections présidentielles de 2002. Voici résumées à grands traits les raisons analytiques de l'évolution du comportement des électeurs. De plus, en ce qui concerne la pratique institutionnelle de la V<sup>e</sup> République, les cadres de l'UMP dénoncent fortement la dévalorisation de la fonction présidentielle pendant les périodes de cohabitation.<sup>50</sup>

La conclusion logique à cette démonstration est celle de nécessaires adaptations institutionnelles<sup>51</sup> ayant pour fins ultimes de restaurer l'intégrité du rôle politique du chef de l'État, d'établir une démocratie plus ouverte et de renforcer les pouvoirs du Parlement. Concernant ce dernier point, Nicolas SARKOZY souhaitait que le Parlement redevienne un véritable lieu de pouvoir faisant contrepoids au pouvoir exécutif. Trois pistes de réflexion sont proposées : étendre les compétences du

---

<sup>47</sup> Rapport de synthèse de la « Convention pour la France d'après » intitulé *Vème République : réconcilier efficacité et responsabilité*, Convention nationale relative aux institutions, Assemblée nationale, 5 avril 2006, 72 p.

<sup>48</sup> R. PONCERY, « La Cinquième République au risque de l'hyperprésidentialisme », *Revue politique et parlementaire*, n°1044, juillet-août-septembre 2007.

<sup>49</sup> Extrait du discours de Nicolas SARKOZY à la « Convention pour la France d'après », *op. cit.* « Quant à la subordination du pouvoir législatif au pouvoir exécutif, elle a été voulue par le Général de Gaulle, qui voyait dans le Président de la République une légitimité supérieure à celle du Parlement. C'était toutefois un contexte très particulier, où il fallait prendre le contre-pied du régime antérieur, caractérisé par son exécutif faible et ses partis politiques multiples, éclatés par 80 ans de régime d'assemblée. De nos jours, la situation est différente et je pense que c'est être fidèle à la pensée institutionnelle du Général de Gaulle que d'en tenir compte. »

<sup>50</sup> Pendant les vingt dernières années, la France a connu trois périodes de cohabitation aux dates suivantes 1986-1988 ; 1993-1995 et 1997-2002.

<sup>51</sup> Extrait du discours de Nicolas SARKOZY à la « Convention pour la France d'après », *op. cit.* : « Nos institutions globalement marchent. Elles ont en tout cas ce qu'il faut pour cela. Notre immobilisme n'est pas la conséquence de l'organisation du pouvoir. Il est le fruit de la manière dont nous l'exerçons et de notre renoncement au débat d'idées (...) Il convient de prendre son temps, et, se garder d'une évolution brutale. »

Parlement, rééquilibrer l'activité du Parlement entre la fonction législative et la fonction du contrôle, en renforçant les moyens du Parlement.

Pour ce faire, la Convention de l'UMP propose de doter l'opposition d'un statut. Les propos de Nicolas SARKOZY sont très éclairants à ce sujet « *Je crois important de formaliser un tel statut, c'est-à-dire d'inscrire dans un texte les droits que l'opposition se verrait reconnaître : par exemple, celui d'être associée aux consultations menées par temps de crise, celui d'être reçue par le président de la République à échéances régulières, celui de participer aux visites officielles. Par ailleurs, les choses sont ainsi faites que le parti qui a perdu les élections, devient celui qui a le moins de moyens, alors qu'une démocratie apaisée, plus constructive, exigerait au contraire que l'opposition soit aidée à se reconstruire. Il faut donc lisser le financement des partis politiques dans le temps et donner à l'opposition parlementaire des moyens de fonctionnement comparables à ceux de la majorité* »<sup>52</sup>.

Dès lors, de tels propos étaient encourageants car la reconnaissance institutionnelle d'une opposition parlementaire est le signe d'une démocratie saine.

Ainsi, un an après le discours de la « Convention pour la France d'après » et quelques mois après l'élection présidentielle, le président SARKOZY dans son discours d'Épinal du 12 juillet 2007<sup>53</sup>, plaide pour un statut de l'opposition. Il prend en compte la critique récurrente d'un manque de contre-pouvoirs et l'affaiblissement de ceux existant dans notre société et propose un rééquilibrage des institutions plus qu'une réforme en profondeur<sup>54</sup>. À cet effet, il annonce la création d'un Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V<sup>e</sup> République, dit par emprunt du nom de son président « Comité Balladur ». Ce dernier aura pour mission de formuler des propositions relatives, entre autres, à la revalorisation du rôle du Parlement, en se demandant quel rôle peut jouer l'opposition dans la République<sup>55</sup>. À Épinal, le chef de l'État « *souhaite doter l'opposition d'un statut, pour que l'opposition puisse mieux jouer son rôle dans une démocratie apaisée* »<sup>56</sup>.

Le Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V<sup>e</sup> République expose que les nouveaux droits qui se-

---

<sup>52</sup> Extrait du discours de Nicolas SARKOZY à la « Convention pour la France d'après », *op. cit.*.

<sup>53</sup> Ce discours qualifié par Christian PONCELET, président du Sénat en 2007, de « *nouveau discours d'Épinal* » fait écho au discours prononcé par le Général de Gaulle dans cette même ville, le 29 septembre 1946.

<sup>54</sup> Reprise par Nicolas SARKOZY du discours d'Épinal du Général DE GAULLE : « *Il faut que le chef de l'État en soit un (...). Il faut que le gouvernement en soit un (...). Il faut que le Parlement en soit un.* » Il poursuit : « *Je l'ai dit au cours de la campagne présidentielle : je n'ajouterai pas l'incertitude institutionnelle à la crise identitaire et sociale que traverse notre pays. Je ne changerai pas les grands équilibres de nos institutions. Je prends mes responsabilités. Je ne tournerai pas la page de la V<sup>e</sup> République.* » Discours de Nicolas SARKOZY, 12 juillet 2007, Épinal.

<sup>55</sup> Décret n°2007- 1108 du 18 juillet 2007 portant création du comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V<sup>e</sup> République.

<sup>56</sup> Discours de Nicolas SARKOZY, 12 juillet 2007, Épinal, *op. cit.*

raient reconnus au Parlement n'ont de chances de produire leurs effets sur l'équilibre des institutions que si les parlementaires sont pleinement mis à même de s'en saisir. Le Comité propose que les droits de l'opposition soient mieux reconnus, en surmontant les obstacles juridiques à la garantie de nouveaux droits pour les partis politiques ou les groupes parlementaires qui n'auraient pas déclaré leur soutien au Gouvernement ; ce qui devrait se traduire par la moitié du temps de parole en séance publique, la création de nouvelles commissions de travail parlementaire et l'association de façon étroite de l'opposition aux procédures de contrôle de l'application des lois.

La réforme des institutions a divisé la gauche quant à un vote favorable. Ainsi, des voix minoritaires ont exposé des arguments en faveur d'un dépassement des clivages partisans pour adopter cette réforme constitutionnelle, mais sans succès.

Une tribune du journal *Le Monde* en date du 23 mai 2008, est signée par dix-huit parlementaires du groupe socialiste de l'Assemblée nationale<sup>57</sup>. Ils exposent leur conviction selon laquelle «*face à cette urgence et à l'importance de l'enjeu pour notre démocratie, les petits calculs politiques n'ont pas leur place à droite comme à gauche. Réformer la Constitution n'est pas un acte législatif comme un autre. Il touche aux fondements et aux principes de notre organisation démocratique et suppose de dépasser le cadre partisan traditionnel (...) Il ne saurait y avoir pour nous une appréciation dictée par une condition impérative, fût-elle légitime*»<sup>58</sup>.

Une autre tribune du journal *Le Monde* en date du 22 juillet 2008 ne réunit plus que quatre des dix-huit signataires parlementaires<sup>59</sup>. Ils conduisent à s'interroger sur la pertinence de la stratégie du parti socialiste qui refuse de voter la réforme constitutionnelle. Selon eux, une double erreur d'appréciation a conduit le parti socialiste de n'être en capacité, ni de faire échec à la réforme, ni en situation de l'infléchir. D'une part, l'opposition n'était pas en situation de réunir une minorité de blocage, puisqu'une majorité qualifiée des trois cinquièmes est nécessaire pour l'adoption d'un texte de nature constitutionnelle. D'autre part, l'erreur d'appréciation concerne l'examen du contenu de la réforme. Selon eux, «*la réforme s'est attelée à revaloriser les pouvoirs du Parlement (...) Sauf à remettre en cause le fait majoritaire ou à considérer pour l'opposition qu'elle a vocation à rester cantonnée dans ce rôle, il n'est pas illégitime que la majorité élue par les Français ait les moyens de gouverner, ce qui n'est pas incompatible avec un statut*

---

<sup>57</sup> Patricia ADAM, députée du Finistère ; Patrick BLOCHE, député de Paris ; Jean-Christophe CAMBADELIS, député de Paris ; Christophe CARESCHE, député de Paris ; René DOSIERE, député de l'Aisne ; Paul GIACOBBI, député de Haute-Corse ; Guillaume GAROT, député de la Mayenne ; Jean-Patrick GILLE, député d'Indre-et-Loire ; Gaëtan GORCE, député de la Nièvre ; Danièle HOFFMAN-RISPAL, députée de Paris ; Jean-Marie LE GUEN, député de Paris ; Armand JUNG, député du Bas-Rhin ; Sandrine MAZETIER, députée de Paris ; Didier MIGAUD, député de l'Isère ; Dominique RAIMBOURG, député de la Loire-Atlantique ; Jean-Jacques URVOAS, député du Finistère ; Manuel VALLS, député de l'Essonne.

<sup>58</sup> Tribune «*Donnons une chance à la réforme*», *Le Monde*, 23 mai 2008.

<sup>59</sup> Tribune «*Une occasion manquée pour le Parti socialiste*», *Le Monde*, 22 juillet 2008. Elle est signée par les députés Christophe CARESCHE, député de Paris ; Jean-Marie LE GUEN, député de Paris ; Gaëtan GORCE, député de la Nièvre et Manuel VALLS, député de l'Essonne.

*de l'opposition* ». Ces parlementaires achèvent leur tribune par une dénonciation très forte de la stratégie du PS comme parti d'opposition frappé « *d'une forme d'anti-sarkozysme pavlovien (...) d'un parti réfugié dans une opposition caricaturale (...) qui n'incite pas à rechercher des solutions alternatives* »<sup>60</sup>.

Il semble donc que la logique du coup d'état permanent ait primé<sup>61</sup> sur l'examen du fond de la réforme des institutions.

Le 23 juillet 2008, le vote de la loi constitutionnelle<sup>62</sup> par le Congrès<sup>63</sup> a donné lieu à des résultats très serrés<sup>64</sup>, la communication du détail des votes confirmant la voix de Jack LANG, membre du Comité Balladur, décisive pour l'adoption de la réforme constitutionnelle relative à la modernisation des institutions.

Suite à l'adoption de la réforme constitutionnelle, la volonté d'accorder de nouveaux droits à l'opposition est évoquée en préambule par le président de l'Assemblée nationale, Bernard ACCOYER, lors des journées parlementaires de l'UMP à Antibes, le 2 octobre 2008. Il annonce son intention de « *trouver le meilleur compromis afin de faire travailler tous les parlementaires ensemble* ».

Une fois la rentrée parlementaire effectuée fin octobre, le président de l'Assemblée nationale affiche une ambition forte : celle de créer « *un statut de l'opposition* », tout en demeurant le garant des droits de tous les parlementaires dans un esprit transpartisan<sup>65</sup>. De plus, Luc CHATEL, porte-parole du Gouvernement, affirme la création d'un statut de l'opposition<sup>66</sup>.

---

<sup>60</sup> *Op. cit.*

<sup>61</sup> « Il n'y a d'opposition qu'inconditionnelle, dès lors qu'il s'agit de substituer un système de gouvernement à un autre : retoucher, aménager le pouvoir absolu, c'est déjà composer avec lui. » F. MITTERRAND, *Le coup d'État permanent*, Paris, Plon, 1964.

<sup>62</sup> Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V<sup>e</sup> République.

<sup>63</sup> Certains auteurs ont souligné le fait que l'option de la voie référendaire n'a pas été évoqué. Il s'agit d'une révision constitutionnelle sans le peuple. Voir en ce sens, M-F. VERDIER, « la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 : prélude et fugue d'une révision constitutionnelle « gigogne » sans le peuple », *Politéia*, n°15, 2009, p. 112-124.

<sup>64</sup> La répartition des votes de la réforme des institutions par groupes parlementaires est la suivante à l'Assemblée nationale et au Sénat.

Les parlementaires de l'Assemblée nationale ont voté comme suit : groupe UMP : 317 (Pour : 310 ; Contre : 6 ; Abstention : 1) ; groupe Socialiste, Radical, Citoyen et divers gauche : 204 (Pour : 10 ; Contre 194) ; groupe Gauche démocrate et républicaine : 24 (Contre : 24) ; groupe Nouveau Centre : 24 (Pour : 23 ; Abstention : 1) ; groupe des députés non-inscrits : 7 (Pour : 1 ; Contre 6).

Les parlementaires du Sénat ont voté comme suit : groupe UMP : 159 (Pour : 158 ; Contre : 1) ; groupe Socialiste : 95 (Contre : 95) ; groupe Centriste-UDF : 30 (Pour : 24 ; Contre 2 ; Abstentions : 4) ; groupe Communiste républicain et citoyen : 23 (Contre : 23) ; groupe RDSE : 17 (Pour : 11 ; Contre : 4 ; Abstentions : 2) et le groupe des sénateurs non inscrits : 6 (Pour : 2 ; Contre : 2 ; Abstention 1 ; Non-votant :1).

<sup>65</sup> « Je m'en porte garant. Je ne serai pas le président qui réduira le droit des parlementaires. » Interview de Bernard ACCOYER, *Le Figaro*, 19 mai 2009.

<sup>66</sup> « *Nous avons créé un statut de l'opposition, il est temps qu'elle se montre à la hauteur.* » Interview de Luc CHATEL, *Le Figaro*, 23 mars 2009.

Une dizaine d'articles de la Constitution modifiant le travail législatif entrent en vigueur le 1<sup>er</sup> mars 2009<sup>67</sup>, non sans quelques difficultés en séance publique à l'Assemblée nationale. En effet, lors de l'examen du texte relatif à la réforme du travail législatif, les députés de l'opposition boycottent la séance des « anciennes » questions au Gouvernement, chantent l'hymne national<sup>68</sup> et scandent « *démocratie, démocratie* » en quittant l'hémicycle<sup>69</sup>.

Suite à ceci, le président de l'Assemblée nationale présente, le 19 mars 2009, une proposition de résolution modifiant le règlement intérieur de l'Assemblée, texte qu'il qualifie de « *réforme la plus importante depuis le début de la V<sup>e</sup> République* »<sup>70</sup>.

Tirant les conséquences de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 et de la loi organique du 15 avril 2009<sup>71</sup>, la commission des Lois adopte, le 29 avril 2009, la proposition de réforme du règlement de l'Assemblée nationale telle que présentée par son président Bernard ACCOYER.

Les parlementaires adoptent le nouveau règlement de l'Assemblée nationale, texte modifié par la résolution du 27 mai 2009. Il s'agit de la 31<sup>e</sup> résolution modifiant le Règlement de l'Assemblée depuis 1958. Le nombre des résolutions est sensiblement supérieur à celui des révisions du texte constitutionnel, qui subit également un effet inflationniste de sa norme. Dans sa décision du 25 juin 2009<sup>72</sup>, le Conseil constitutionnel a examiné la conformité à la Constitution des 157 articles de la résolution. Cependant, dans un souci de clarté, il n'a fait apparaître le détail de sa motivation que pour l'examen des dispositions qui appelaient soit une interprétation, soit une réserve, soit une déclaration de non-conformité<sup>73</sup>.

---

<sup>67</sup> Entrent en vigueur au 1<sup>er</sup> mars 2009, les nouvelles rédactions des articles de la Constitution : l'article 41 (possibilité est donnée aux présidents des deux assemblées de déclarer une proposition de loi ou un amendement irrecevable comme ne relevant pas du domaine de la loi) ; l'article 42 (discussion en séance d'un texte adopté par la commission) ; l'article 43 (possibilité de porter à huit le nombre des commissions permanentes au sein d'une assemblée) ; l'article 45 (possibilité pour la conférence des présidents des deux assemblées de s'opposer conjointement à l'examen d'un texte de procédure accélérée) ; l'article 46 (conditions d'examen et d'adoption des lois organiques) ; l'article 48 (principe de l'ordre du jour partagé) ; l'article 49 (engagement de la responsabilité du Gouvernement, motion de censure et limitation de l'usage de l'article 49-3 de la Constitution) ; l'article 50-1 (déclaration du Gouvernement à son initiative ou à la demande d'un groupe sur un sujet déterminé, éventuellement suivi d'un vote) et l'article 51-2 (conditions de création de commissions d'enquête renvoyées aux règlements des assemblées).

<sup>68</sup> Un précédent a existé en 1974.

<sup>69</sup> Un précédent a existé en 1947.

<sup>70</sup> Déclaration de Bernard ACCOYER devant l'Assemblée nationale, le 19 mars 2009.

<sup>71</sup> Loi organique n° 2009 du 15 avril 2009 *relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution*.

<sup>72</sup> Décision n° 2009-581 du 25 juin 2009, *Résolution tendant à modifier le Règlement de l'Assemblée nationale*.

<sup>73</sup> Commentaire de la décision n° 2009-583 DC du 22 juin 2009, *Résolution modifiant le Règlement du Congrès, Les cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 27.

Il convient de noter que le Sénat a également réformé son règlement le 2 juin 2009 afin de l'adapter à la révision constitutionnelle, même si l'analyse ne porte pas sur ses dispositions. On se doit de souligner la sagesse légendaire, voire mythique, des sénateurs du Palais du Luxembourg en se dotant d'un nouveau règlement. En effet, le Sénat s'est gardé de toucher au droit d'amendement ou de limiter le temps consacré aux débats, évitant ainsi les déchirements qu'a connus l'Assemblée nationale.

Ainsi, cette nouvelle réforme du règlement de l'Assemblée nationale accorde des droits nouveaux à l'opposition parlementaire. La volonté initiale est d'attribuer un statut à l'opposition. Une prise de conscience institutionnelle indique que la notion de statut n'est plus uniquement une variable de position sur l'échiquier politique, mais aussi une qualité d'interaction.

Dès lors, un réel statut de l'opposition se pense en deux dimensions, à l'échelle du temps politique et dans un espace politique déterminé. La démonstration s'attachera à examiner ces deux dimensions ou conditions d'existence d'un statut. Un statut de l'opposition doit garantir des droits pérennes. De même, un statut doit permettre d'identifier et de définir une géographie des partis politiques dans l'espace politique français. Or, aujourd'hui, un double conflit de temporalité et de spatialisation fait échec à la mise en œuvre d'un véritable statut de l'opposition, tout comme à celui d'un changement ou d'évolution du régime.

D'une part, la dimension temporelle d'un nouveau statut de l'opposition parlementaire en France devrait permettre d'apporter des droits inédits afin de s'adapter à une nouvelle législature, laissant place à un contexte politique différent (I).

D'autre part, la dimension spatiale d'un statut de l'opposition parlementaire en France aurait dû de façon complémentaire, ce qui n'est pas le cas, garantir des espaces politiques à l'opposition représentant les groupes politiques de l'Assemblée nationale, en adéquation avec le principe de réalité des partis politiques français aujourd'hui (II).

#### **I. – LA PRISE DE CONSCIENCE D'UNE NOUVELLE ÈRE PARLEMENTAIRE : OPPORTUNITÉ DE CRÉATION D'UN STATUT DE L'OPPOSITION**

Le nombre et la nature des rôles sociaux de la majorité et de l'opposition, ainsi que la manière dont ils se relient les uns aux autres, constituent le tableau de l'hémicycle à un moment donné. Il résulte de l'analyse actuelle de la situation politique particulière qui détermine quels statuts et quels rôles sont activés.

Seuls les rôles sociaux renvoient au groupe ou à la société par l'intermédiaire d'un statut. Les rôles sociaux des parlementaires d'opposition constituent un modèle organisé de conduites, relatif à un certain statut du parlementaire dans le groupe, déterminé par le consensus des membres de ce groupe. Il possède une valeur fonctionnelle capitale pour les parlementaires. Or, une certaine institutionnalisation des pratiques d'opposition a favorisé des tâches afférentes à l'opposition, contraires au fonctionnement de l'adoption des lois par l'Assemblée nationale. (A)



Le rôle de l'opposition n'est pas toujours directement saisissable dans les conduites des parlementaires, même s'il est moins abstrait que le statut. Il ne constitue que le modèle social qui inspire des conduites, sur lequel celles-ci sont censées se calquer. La rédaction du nouveau règlement de l'Assemblée nationale a été motivée par la volonté de définir un rôle à l'opposition en observant et en dégageant le consensus de leur conduite (B).

#### A. – Les symptômes du travail parlementaire sous la XII<sup>e</sup> législature

Ainsi, on a pu tirer la conclusion de l'échec de l'ancien Règlement par l'observation de la pratique distordue des moyens permettant d'exprimer le désaccord sur des projets et propositions de loi par les parlementaires des groupes d'opposition. Sous la XII<sup>e</sup> législature (2002-2007), pas moins de 243 808 amendements ont été déposés. Il aurait donc fallu vingt ans pour tous les examiner s'ils avaient été tous défendus pendant cinq minutes.

Les rôles sont en principe validés par les actions en rôle. Si ces dernières ne sont pas conformes au modèle attendu de l'opposition, le « modèle » s'en trouvera modifié. Si le rôle de l'opposition remplissait toujours parfaitement la fonction qui lui est dévolue et si les devoirs correspondaient parfaitement aux droits attribués par l'ancien règlement de l'Assemblée nationale, les relations entre parlementaires se dérouleraient de façon, sinon harmonieuse, du moins efficace. Mais, pour que le Règlement assume vraiment sa fonction, qu'il rende les interactions possibles et non conflictuelles, en organisant ces processus, il faut qu'il obéisse à certaines conditions essentielles. Certaines conditions garantissent la stabilité, mais entraînent aussi l'immobilité si elles sont « trop bien » accomplies, conduisant ainsi à l'excès inverse.

Les rapports existant au sein d'un même rôle doivent comporter un certain équilibre. Cet objectif est difficile à atteindre car l'importance et la nature de ce qui est considéré comme une prérogative de l'opposition varie suivant les législatures. Le déséquilibre entraîne un sentiment de frustration chez les parlementaires ainsi qu'une volonté d'aboutir à définir les bases d'un nouvel équilibre.

Plusieurs exemples récents dans l'hémicycle ont montré que si ces conditions ne sont pas remplies, il se produit une rupture d'équilibre, conduisant à des conflits entre les groupes parlementaires en séance<sup>74</sup>.

Dans ces circonstances, pour résoudre les tensions, des transformations de conduites doivent intervenir. On peut donc considérer que le conflit « casse » le noyau nucléaire du rôle obsolète des parlementaires et cherche les conditions de création d'un nouveau rôle par une nouvelle rédaction du règlement de l'Assemblée.

---

<sup>74</sup> Loi sur les OGM (mai 2008) ; loi sur la réforme de l'audiovisuel (janvier 2009) ; la réforme du travail législatif (nuit du 21 janvier 2009) : les députés de l'opposition chantent La Marseillaise et scandent « *Démocratie, Démocratie* » devant la tribune du président de l'Assemblée nationale ; loi HADOPI (avril 2009) : mise en échec numérique de la majorité par les députés socialistes lors du vote en séance.

L'objectif est d'accorder plus de droits, de « *légiférer moins pour légiférer mieux* »<sup>75</sup>. Il faut comprendre que pouvoir légiférer dans de bonnes conditions est considéré comme une concrétisation de nouveaux droits au Parlement. A voir si la pratique effective aboutira à répondre aux vœux de l'ancien président du Conseil constitutionnel Pierre MAZEAUD prononcés en 2005, dénonçant la détérioration de la qualité de la loi, la loi devenant « bavarde » !

Concrètement, deux principales limites au travail parlementaire ont dégradé fortement l'effectivité de l'adoption des lois dans l'hémicycle. Il est d'ailleurs possible d'en faire une lecture inversée. D'une part, l'usage abusif du droit d'amendement a conduit à son paroxysme, l'obstruction parlementaire, et d'autre part, l'effet mécanique de l'allongement des débats a provoqué un absentéisme croissant des parlementaires, qui ne peuvent être des permanents du Palais Bourbon.

D'un côté, les parlementaires de l'opposition ont utilisé certains moyens prévus par la procédure parlementaire pour retarder le vote d'un projet de loi controversé et embarrasser ainsi le Gouvernement dans l'adoption du texte législatif. Ce qui a été reproché aux parlementaires est l'usage abusif de ces procédures. Leur dérive est appelée la flibusterie parlementaire. Certains ironiseront en disant que la flibusterie parlementaire est aussi ancienne que la démocratie française. Plus précisément, elle regroupe un certain nombre de droits prévus par l'ancien Règlement mais abusivement utilisés : les discours fleuves avant l'examen des articles du texte en débat ; les demandes de suspension de séance ; les rappels au Règlement ; les motions de procédure<sup>76</sup> et *last, but not least*, le droit d'amendement. Ce dernier, garanti par la Constitution, permettait à tout député d'obtenir la parole pour défendre sa proposition pendant cinq minutes. Le président de la commission parlementaire et le ministre compétent intervenaient successivement. Un orateur favorable et un autre parlementaire hostile pouvaient à leur tour s'exprimer pendant cinq minutes chacun. Puis, l'Assemblée se prononçait par un vote, ce qui ralentissait considérablement les discussions et l'adoption des textes de loi. Dès lors, la dérive de ce droit d'amendement a conduit en pratique en devoir d'obstruction parlementaire par les élus de l'opposition. Même si la XII<sup>e</sup> législature a connu le paroxysme de l'obstruction parlementaire, cette tactique est apparue au début des années 1980 à l'initiative de la minorité RPR-UDF pour l'examen de la loi « Sécurité et liberté », puis, à partir de 1981 pour les lois de nationalisations. Quelques exemples chiffrés sont d'intérêt. En 1984, lors des débats sur le projet de loi Savary relatif à l'école libre, l'opposition dépose 2 200 amendements. En 2003, les députés PS-PCF déposent à leur tour plus de 11 000 amendements pour retarder la réforme des retraites. Enfin, à l'automne 2006, le « record » est pulvérisé lors de l'examen de la fusion Suez-GDF, les députés de gauche déposant 137 449 amendements. Tout le monde garde en tête l'image d'Épinal de Jean-Louis DEBRE, alors président de l'Assemblée qui, le 5 septembre 2006, pose aux côtés des piles de papier représentant tous les amendements déposés sur le projet de loi. À titre de comparaison,

---

<sup>75</sup> Interview de Bernard ACCOYER, *Le Figaro*, 13 janvier 2009.

<sup>76</sup> Elle prend la forme d'une exception d'inconstitutionnalité, d'une motion de renvoi en commission ou d'une question préalable.

10 000 amendements étaient déposés en moyenne par législature au début de la V<sup>e</sup> République.

Deux techniques principales permettaient de bloquer le débat. La technique du « cocotier » pratiquée par les députés PS consistait à décliner une même proposition en un maximum d'amendements. Une autre tactique pratiquée par les parlementaires PCF aboutissait à faire déposer le même amendement par plusieurs députés, procédé qui multiplie le temps de parole réglementaire de cinq minutes par amendement.

D'autres techniques pouvaient enliser les débats. Par exemple, lors de l'examen du projet de loi sur l'audiovisuel public<sup>77</sup>, l'opposition de gauche a obtenu 116 fois la parole pour un rappel au règlement de l'Assemblée. Cette demande de droit a fait arguer à un parlementaire qu'un des articles du Règlement n'a pas été respecté. Les députés PCF et PS ont réclamé cinquante suspensions pour réunir leur groupe. La requête était toujours acceptée.

Pour contrer l'offensive de l'opposition parlementaire et éviter les prolongations abusives des débats, le Gouvernement disposait de trois moyens principaux. D'abord, l'utilisation de l'article 49-3 de la Constitution permettant l'adoption d'un texte sans vote, après engagement de la responsabilité du Gouvernement. L'autre moyen consistait à déclarer irrecevable une partie des amendements car relevant du domaine réglementaire et non législatif. Enfin, la solution du vote bloqué consistant pour le Gouvernement à demander à l'Assemblée nationale de se prononcer sur tout ou partie du texte, en ne retenant que les amendements proposés ou acceptés par lui. La principale critique que l'on pouvait formuler à l'encontre de ces solutions était qu'elles faisaient primer la logique politique sur la logique parlementaire.

Le constat de la paralysie du travail parlementaire a été qualifié par Guy CARCASSONNE de « *pathologie parlementaire* »<sup>78</sup>. Le professeur Guy CARCASSONNE ironisait même sur ce phénomène qui a ainsi contaminé la Constitution<sup>79</sup>. Avec cette inflation de la législation, se sont multipliés des textes législatifs sur tout et n'importe quoi. Il semblerait que notre société marche désormais au « pas de Loi ».

Jean-François COPE, président du groupe parlementaire UMP à l'Assemblée nationale depuis 2007 a dénoncé lors des débats sur la réforme de l'audiovisuel public « *une obstruction massive et brutale et des demandes de suspension de séances injustifiées. Le Parlement doit être un lieu de débats, pas un ring de catch* »<sup>80</sup>. De même dans son dernier livre<sup>81</sup>, il a fustigé une dérive du travail légis-

---

<sup>77</sup> Loi n° 2009- 258 du 5 mars 2009 relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision.

<sup>78</sup> G. CARCASSONNE, « La place de l'opposition : le syndrome français », *POUVOIRS*, n° 85, 1998.

<sup>79</sup> « Tout sujet du 20 heures fait potentiellement un projet de loi. » G. CARCASSONNE, *Les Échos*, 9 avril 2009.

<sup>80</sup> Interview de Jean-François COPE, *Le Figaro*, 25 juin 2009.

<sup>81</sup> J.-F. COPE, *Un député, ça compte énormément !*, Paris, Albin Michel, 2009.

slatif, d'une part, à propos de la multiplication de lois conjoncturelles ou « *happening législatifs* »<sup>82</sup> et d'autre part, il a décrit de façon sarcastique « *le petit manuel de l'obstruction* ».

Fait inédit concernant l'examen d'une loi organique<sup>83</sup>, une large bataille de communication a fait rage. Les présidents des groupes UMP et PS, respectivement Jean-François COPE et Jean-Marc AYRAULT, ont fait réaliser des clips vidéo mis en ligne sur les plates-formes communautaires afin de convaincre l'opinion de la justesse de leur cause.

D'un autre côté, deuxième facteur important de dégradation du travail parlementaire : l'absentéisme des députés. Ce dernier a pris deux formes : l'absentéisme en séance et celui en commissions de travail. Le cumul des mandats n'aide en rien à pallier cette carence dans l'hémicycle<sup>84</sup>.

Pour le premier type, l'allongement du temps des débats parlementaires a conduit certains députés à recevoir pouvoir des membres de leur groupe politique afin de voter un texte<sup>85</sup>. Pour point de comparaison, à la fin de la III<sup>e</sup> République, les députés siégeaient en moyenne 450 heures par an. Au début des années 2000, on est passé à un millier d'heures et pour la session 2008-2009, à environ 2000 heures. Parfois, l'absentéisme en séance a conduit à une crise politique importante. Récemment, le rejet de la loi Hadopi le 9 avril 2009, par 21 voix contre de la gauche et 15 voix pour de l'UMP illustre parfaitement le procès en absentéisme chronique intenté aux parlementaires. Dès le lendemain, Jean-François COPE a demandé à chaque député d'être présent les mardis, mercredis ainsi que cinq jeudis par semestre, faisant assurer ainsi une présence permanente de 70 députés UMP en séance. De même, Roger KAROUTCHI, ancien secrétaire d'État aux relations avec le Parlement, a réclamé l'application de mesures de sanctions financières prévues par l'article 162 de l'ancien règlement de l'Assemblée<sup>86</sup>, jamais appliquées. Pour sa part, le président ACCOYER est favorable à aller jusqu'à des sanctions financières pour les députés toujours absents, l'absentéisme en commissions de travail étant estimé à 20 % maximum pour certaines commissions<sup>87</sup>.

Afin de lutter contre l'absentéisme chronique de certains élus, les députés vont être plus sévèrement contrôlés. Ainsi, après de vifs débats, le groupe UMP de l'Assemblée a adopté en réunion extraordinaire, le 28 avril 2009, une position

---

<sup>82</sup> Il a exposé, par le biais d'un raisonnement par l'absurde, la manière dont une loi pouvait être décidée suite à un incident relaté au Journal télévisé de 20h. Un homme se coupe un membre à cause de l'utilisation de sa tondeuse à gazon et le ministre décide de proposer une loi relative à une obligation d'entretien des tondeuses à gazon, adoptée par le Parlement.

<sup>83</sup> Loi organique n° 2009 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution.

<sup>84</sup> V. NOUZILLE, *Députés sous influences*, Paris, Fayard, 2006.

<sup>85</sup> P. AVRIL et J. GICQUEL, *Droit parlementaire*, Paris, Montchrestien, « Domat droit public », 3<sup>e</sup> éd., 2004, p. 42.

<sup>86</sup> L'ancien article 162 du Règlement de l'Assemblée nationale prévoyait une pénalité financière contre les députés absentéistes sous forme de retenue d'un tiers à deux tiers de l'indemnité en fonction de la participation de l'écu.

<sup>87</sup> Estimation effectuée pour la commission des Affaires étrangères par son président Axel PONIATOWSKI.

favorable à des sanctions financières. Toutefois, un bémol a été apporté : ce type de sanction ne doit rester qu'une mesure extrême. Le nouveau règlement de l'Assemblée a abrogé les articles 161 à 164 qui prévoyaient d'anciennes pénalités pour absentéisme. La première proposition de modification du Règlement envisagée sur ce point, pour les députés absents à plus d'une réunion de commission par mois, a été une diminution de leur indemnité mensuelle de 25 %. Les débats en séance ont assoupli les nouvelles sanctions en cas de deux absences par mois au lieu d'une. Le titre IV « *Dispositions diverses* », article 159 alinéas 2 et 3, codifie ces nouvelles règles<sup>88</sup>.

Tout le système de rôles interdépendants se trouve en équilibre instable. Une modification intervenant sur un point quelconque du champ de rôles entraîne une restructuration de tout l'ensemble. En effet, les interrelations des différents rôles sont si complexes que la modification des règles relatives à celui de l'opposition transforme corrélativement le rôle complémentaire de la majorité parlementaire.

Ainsi, le constat d'une situation de fait où le droit est contourné pour le pire et en oubliant le meilleur du travail législatif dans l'hémicycle est avéré sous la XII<sup>ème</sup> législature.

Dans une vision plus extensive, ce qui donne au rôle de l'opposition un caractère de modèle impératif plus large, est l'accord des membres de la société dans ce qu'ils attendent d'un individu placé dans une certaine position. Dès lors, la détermination de l'action sociale des parlementaires résulte de l'examen du poids des attentes partagées des dysfonctionnements du Parlement. C'est à travers les failles de cette attente que pourra s'introduire le changement.

Une question naît : la nouvelle définition des rôles des parlementaires introduit-elle la prévisibilité des réponses et la stabilité des comportements dans la vie de l'hémicycle ? Sous quelles influences ou pressions sont-ils amenés à se transformer ?

#### **B. – D'un parlementarisme à l'autre : de la rationalisation au consensualisme**

Suite à l'analyse socio-économique et institutionnelle, la réforme aurait pu être l'occasion de créer un statut de l'opposition. En effet, les statuts ont pour caractéristique de « surgir », provoqués par la pression de nouveaux besoins nés de changements sociaux ; d'autres statuts se modifient eux-mêmes, disparaissent ou acquièrent une situation différente. Le travail parlementaire aurait diminué le nom-

---

<sup>88</sup> Article 159-2 du Règlement : « *Les députés peuvent s'excuser de ne pouvoir assister à une séance déterminée. Les demandes doivent faire l'objet d'une déclaration écrite, motivée et adressée au président.* »

Article 159-3 du Règlement : « *Compte tenu des cas où la délégation de vote a été donnée, conformément à l'ordonnance n° 58-1066 du 7 novembre 1958 précitée, des votes sur les motions de censure et des excuses présentées en application de l'alinéa précédent, le fait d'avoir pris part, pendant une session, à moins des deux tiers des scrutins publics auxquels il a été procédé en application du 3° de l'article 65, ou de l'article 65-1, entraîne une retenue du tiers de l'indemnité de fonction pour une durée égale à celle de la session ; si le même député a pris part à moins de la moitié des scrutins, cette retenue est doublée.* »

bre de conflits, en amenant plus de stabilité lorsque la proportion entre les statuts choisis et les statuts prescrits favorise ces derniers. Le parlementaire n'est pas obligé de choisir son référencement politique, mais des modalités précises du Règlement l'y encouragent en facilitant le travail législatif par l'attribution de droits spécifiques.

L'option politique choisie est autre : faire évoluer le rôle de l'opposition parlementaire de façon progressive et médiata quand interviennent des circonstances socio-économiques nouvelles. Les actions en rôle prescrites ne suffisent pas pour que les parlementaires s'y adaptent. Le choix des rôles des parlementaires augmente la prise de responsabilité de l'élu et mobilise son dynamisme individuel.

Alors, le président ACCOYER a proposé des modifications substantielles (moins conformistes que d'autres), explicitant des comportements répondant mieux à la situation du travail parlementaire. La codification de nouveaux comportements ne figure pas habituellement dans la définition du rôle. Cette dernière n'est donc pas attendue par l'opposition parlementaire et, en conséquence, elle est jugée généralement avec sévérité et méfiance.

L'une des raisons majeures de l'échec au statut de l'opposition est d'avoir présentée cette réforme du règlement de l'Assemblée nationale comme nécessitée par une transformation des valeurs et des normes de la société se répercutant sur le rôle de l'opposition dans notre société. Ainsi, dans cette perspective, une crise générale de l'autorité modifierait profondément les relations entre les rôles.

Or, la réforme du règlement de l'Assemblée nationale répond au processus inverse. Ce sont d'abord les actions en rôle de l'opposition dans le cadre du travail parlementaire qui se transforment, et par extension, le rôle de l'opposition parlementaire s'analyse alors lui-même dans un contexte de normes sociales nouvelles. Si la transformation rapide de la société entraîne des modifications de rôle, inversement, les déséquilibres et les changements dans les rôles eux-mêmes et dans leurs relations accélèrent l'évolution sociale. Dans cette optique, le nouveau rôle de l'opposition paraît constituer un facteur de changement pour la société. En principe, on pourrait croire que l'existence d'un rôle bien défini puisse garantir la stabilité du système ainsi que la prévisibilité des interactions entre parlementaires, procurant à ces derniers un sentiment de « sécurité ». A l'inverse, il semble que les parlementaires ne soient pas arrivés à un degré de maturité institutionnelle suffisant. En effet, des résistances intellectuelles de certains parlementaires conçoivent la définition d'un rôle, et encore plus celle d'un statut, comme le carcan entravant la spontanéité de l'élu et comme un frein pouvant bloquer la progression de l'élu dans le cadre de son mandat non impératif.

Le rôle est difficilement identifiable dans la conduite des parlementaires de l'opposition. Il comporte à la fois des droits et des devoirs et aussi certaines attitudes. La définition du rôle de l'opposition doit être claire et ne pas permettre d'équivoque. Cette condition est difficile à remplir dans un hémicycle complexe, structuré en de nombreux groupes politiques. Depuis 2007, l'effectif de l'Assemblée nationale est de 577 députés, dont 569 appartenant à un groupe politique et 8 députés non-inscrits à un groupe politique. Quatre groupes politiques sont représentés : le groupe majoritaire, l'Union pour un Mouvement populaire (317

députés) ; le groupe Socialiste, Radical, Citoyen et divers gauche (204 députés) ; le groupe Gauche démocrate et républicaine (25 députés) et le groupe Nouveau Centre (23 députés).

Chaque groupe politique est constitué de députés membres et de députés apparentés à ce même groupe politique, selon un choix de ralliement<sup>89</sup>. Le rôle de l'opposition peut subir des transformations. C'est donc dans les actions où ils s'exercent que les rôles se manifestent. Un même rôle ne doit pas contenir d'exigences incompatibles ou incarner des valeurs contradictoires (un parlementaire reconduit dans son mandat peut être de la majorité ou de l'opposition en cas de changement de majorité).

Ces rôles peuvent comporter deux parties, demandant au parlementaire des attitudes différentes et dans une certaine mesure opposées. Pour diminuer cette contradiction, des redéfinitions sont nécessaires. Il faut que les rôles se limitent à un domaine circonscrit et ne se recoupent pas entre eux. On évalue, à notre tour, l'efficacité de faire intervenir deux rôles différents dans une même tâche afin qu'elle soit accomplie et qu'elle ne provoque pas de conflits.

Dès lors, toute tentative de nouvelles règles de fonctionnement doit prendre en considération deux choses. D'une part, le Règlement doit être défini et soutenu par les attentes des membres des groupes d'opposition<sup>90</sup>, par la convergence de celles-ci autant que possible. D'autre part, on ne peut connaître un rôle qu'en dégagant les traits communs, le consensus de leur conduite.

Ceci étant, on sait que le consensus n'est jamais effectivement total car il varie suivant la partie du rôle envisagé. Il est très élevé pour l'actuelle opposition de la XIII<sup>e</sup> législature, sorte d'« attribut central » du rôle. Il peut paraître plus accessoire sur d'autres points pouvant se transformer plus facilement. Ce consensus relatif à un rôle sera plus élevé chez les individus occupant eux-mêmes la position correspondante que chez des personnes n'ayant qu'une connaissance occasionnelle de ce rôle.

En outre, les députés de l'opposition actuels « définisseurs » de leur rôle ne sont pas soumis aux mêmes influences. Leur opinion peut être marquée par une foule de déterminants personnels.

Le manque important de consensus dans une société complexe et changeante explique souvent l'accroissement des divergences et des conflits de points de vue, et de ce fait, la transformation des rôles eux-mêmes. Dès 2006, Nicolas SARKOZY avait fixé la méthode ou cahier des charges pour parvenir à la réforme des pouvoirs du Parlement en énonçant : « *Dans les démocraties comme la nôtre, ouvertes et complexes, la concertation, le compromis, l'équilibre ne sont pas des faiblesses,*

---

<sup>89</sup> La répartition par groupes politiques et par catégories membres / apparentés des députés de la XIII<sup>e</sup> Législature est la suivante : groupe UMP, 310 membres et 7 apparentés ; groupe SRC, 186 membres et 18 apparentés ; groupe Gauche démocrate et républicaine, 25 membres, aucun apparenté et le groupe Nouveau Centre, 21 membres et 2 apparentés.

<sup>90</sup> Note de la fondation Terra nova, « La révision constitutionnelle et les droits de l'opposition », 14 avril 2008.

*mais les conditions de la réforme. Le Parlement doit être le lieu où l'écoute et le dialogue sont possibles.* »<sup>91</sup>

Ainsi, le nouveau Règlement est une occasion de jouer le consensus, à court terme, entre les différentes composantes de l'Assemblée nationale.

Mais au-delà, une nouvelle méthode de travail, à plus long terme, a émergé ce qui permet d'affirmer qu'une évolution fasse passer d'un parlementarisme rationalisé à un parlementarisme raisonné ou consensuel. D'abord, dans la méthode de négociation avec l'opposition sur le nouveau Règlement intérieur<sup>92</sup>. La volonté du président de l'Assemblée Bernard ACCOYER est d'adopter un Règlement équilibré et opérationnel pour plusieurs législatures et pas, d'adopter un Règlement pour la majorité ou pour l'opposition<sup>93</sup>. Ce dernier assure à l'opposition « *qu'il ne s'agit en aucun cas de restreindre quelque droit que ce soit pour les parlementaires, ni le droit d'expression ni le droit d'amendement* »<sup>94</sup>. Il souhaite jouer le rôle de « *facilitateur* »<sup>95</sup> dans les relations, souvent tendues, entre les groupes parlementaires UMP et PS à l'Assemblée.

Si la notion de statut est soustraite à l'action directe des membres du Parlement, le rôle est relié d'une façon double aux parlementaires. En effet, dire que le rôle de l'opposition est prescrit par la société de façon tautologique, à s'opposer au pouvoir majoritaire, constitue une simplification abusive. Le rôle de l'opposition préfigure à un niveau théorique les multiples interactions concrètes qui se déroulent dans la société. L'ensemble des députés d'une législature est associé l'un à l'autre par des liens de réciprocité et de dépendance multiples.

Une limite importante au consensus est d'évaluer la complémentarité des rôles. Plus les rôles d'un même parlementaire sont nombreux, plus il sera difficile au parlementaire de répondre aux attentes qui se dirigent sur lui, car il se trouve placé dans ces différentes positions réciproques.

Dès lors, le nouveau règlement de l'Assemblée nationale conduit à des formes nouvelles de la pratique parlementaire. Deux aspects d'un mouvement significatif s'observent : la mise en place d'un parlementarisme raisonné et d'un parlementarisme consensuel.

Le parlementarisme raisonné est caractérisé par la recherche d'une optimisation du temps politique parlementaire pour accroître la qualité et l'efficacité du travail législatif. Il a été une préoccupation constante de toutes les législatures, mais il a

---

<sup>91</sup> Extrait du discours de Nicolas SARKOZY à la « Convention pour la France d'après », Convention nationale relative aux institutions, Assemblée nationale, 5 avril 2006.

<sup>92</sup> « *Je ne désespère pas qu'autour de la résolution, qui constitue un point d'équilibre, fruit d'un très long travail de concertation, nous trouvions une solution acceptable par tous.* » Interview de Bernard ACCOYER, *Le Figaro*, 19 mai 2009.

<sup>93</sup> Interview de Bernard ACCOYER, *Le Figaro*, 19 mai 2009, *op. cit.*.

<sup>94</sup> « *Je m'en porte garant. Je ne serai pas le président qui réduira le droit des parlementaires.* » Interview de Bernard ACCOYER, *Le Figaro*, 19 mai 2009.

<sup>95</sup> « *Le rôle du président est de faire en sorte que les uns et les autres puissent vivre et travailler ensemble. Personnellement, je suis très attaché à ce que l'opposition ait toute sa place.* » Déclaration de Bernard ACCOYER, *Les Échos*, 2 juillet 2009.



été consacré effectivement de façon tardive. En effet, il existe des précédents à la course contre la montre des débats parlementaires au Palais Bourbon. Déjà en 1999, sous le gouvernement JOSPIN, puis en 2006, sous le gouvernement RAFFARIN, des modifications du règlement intérieur de l'Assemblée nationale sont opérées pour réduire l'examen des motions de procédures à trente minutes. De même, les exemples internationaux plaident en faveur d'un non *statu quo* d'interventions parlementaires illimitées. En Grande-Bretagne, berceau du parlementarisme, le Premier ministre peut assigner un temps limité à la chambre pour débattre d'un texte important. Aux États-Unis, un sénateur peut être interrompu si une motion de clôture réunit soixante sénateurs sur cent. Le débat s'ouvre donc au Palais Bourbon sur cette « exception française ». Le Parlement français était d'ailleurs, le seul parlement des grands pays démocratiques à ne pas programmer son temps législatif.

En effet, la gestion du temps de débat est un vieux serpent de mer du fonctionnement de l'hémicycle du Palais Bourbon. La motion de procédure permettait au parlementaire orateur de monter à la tribune et de s'exprimer aussi longtemps qu'il le souhaitait. En 1999, le gouvernement de Lionel JOSPIN décide de limiter le temps de parole des intervenants à trente minutes, après que Christine BOUTIN eut prononcé un discours de 5 h 25 contre le projet de loi relatif au PACS.

De plus, le 12 juillet 2007, Jean-Pierre BEL, président du groupe socialiste au Sénat, a déposé une proposition de loi constitutionnelle prévoyant que le Gouvernement peut, après avis de la Conférence des présidents, fixer un délai pour l'examen d'un projet de loi.

Enfin, ce phénomène de gestion plus stricte du temps parlementaire, qui n'implique pas mécaniquement et nécessairement un meilleur examen des textes, s'est amplifié avec la dernière réforme du règlement intérieur de l'Assemblée nationale. L'intention de Bernard ACCOYER est d'apporter des garanties supplémentaires en ouvrant, dans le temps programmé des débats, plus de temps de parole pour l'opposition que pour la majorité et plusieurs heures consacrées à l'expression individuelle des députés. Selon lui, « *le temps ne sera plus un enjeu. Nous ne sommes pas ici pour nous battre comme un chronomètre, mais pour faire de bonnes lois pour les Français* »<sup>96</sup>. Ceci étant, il restait à convaincre l'opposition, qui allait disposer de nouvelles prérogatives en contrepartie de la discipline collective entre les groupes parlementaires, qu'elle n'allait pas conduire à instaurer un temps guillotine provoquant le « *risque de la muselière* »<sup>97</sup>. De même, au sein de la majorité, certains députés demandaient des garanties pour éviter que la réforme ne réduise au silence les députés de sensibilité minoritaire dans leur groupe<sup>98</sup> en renforçant la logique des groupes parlementaires.

Concrètement, dans le cadre du « temps législatif programmé », le crédit-temps est attribué à 60 % pour l'opposition et 40 % pour la majorité. À noter que cette

---

<sup>96</sup> Interview de Bernard ACCOYER, *Le Figaro*, 19 mai 2009.

<sup>97</sup> J.-J. URVOAS, « Le risque de la muselière : la réforme du droit d'amendement », note pour la Fondation Jean Jaurès, n° 14, 5 janvier 2009.

<sup>98</sup> « *Il faut préserver à tout prix le droit d'expression personnel du député.* » Déclaration de Thierry MARIANI, député du Vaucluse, *Le Figaro*, 13 janvier 2009.

répartition ne concerne ni les ministres, ni les rapporteurs des textes, ni les présidents de groupe dont le temps de parole ne sera pas décompté. De plus, chaque président de groupe pourra obtenir la mise en œuvre d'un temps programmé « allongé » d'une trentaine d'heures pour les groupes sur des textes importants. Enfin, chaque président de groupe, une fois par session, a le droit d'obtenir un temps programmé « exceptionnel » de cinquante heures, ce qui équivaut en moyenne, à 75 heures de séance. Ces deux derniers aménagements au temps législatif programmé ont été demandés par le groupe socialiste et le président de l'Assemblée a accédé à sa demande lors de la négociation du Règlement.

Depuis la réforme constitutionnelle de 2008, le recours à l'article 49-3 de la Constitution par le Gouvernement ne peut être effectué qu'une fois par session, exception faite de l'examen des lois de finances et de financement de la sécurité sociale. En contrepartie, la loi organique autorise les règlements des deux chambres à prévoir une durée maximale pour l'examen d'un texte. Pour l'Assemblée nationale, 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 s'opposer au temps législatif programmé.

La réforme du règlement de l'Assemblée nationale a suivi ce sens. Aujourd'hui, chaque groupe parlementaire dispose d'un « crédit temps », d'un temps global pour défendre ses propres amendements et ne peut s'y soustraire. Il serait dommage de présenter cette réforme du droit d'amendement uniquement comme une réforme ayant pour but de combattre l'obstruction parlementaire. En effet, 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<sup>99</sup>, le temps imparti aux groupes est d'abord attribué pour moitié aux groupes d'opposition. Le temps ainsi 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, disposition résultant de l'article 152 du règlement de l'Assemblée nationale.

Ainsi, le temps législatif programmé tend à devenir le principe du travail parlementaire, et la procédure accélérée l'exception. Autre prérogative nouvelle pour les députés, chaque président de groupe pourra, de droit, s'opposer à la mise en œuvre du crédit-temps, si le Gouvernement déclare l'urgence sur un texte.

Par ailleurs, le nouveau Règlement impulse un autre mouvement dans la pratique parlementaire, celui d'un parlementarisme consensuel ou droit parlementaire version « *soft law* ».

---

<sup>99</sup> Article 50-1 de la Constitution : « *Devant l'une ou l'autre des assemblées, le Gouvernement peut, de sa propre initiative ou à la demande d'un groupe parlementaire au sens de l'article 51-1, faire, sur un sujet déterminé, une déclaration qui donne lieu à débat et peut, s'il le décide, faire l'objet d'un vote sans engager sa responsabilité.* »

Ainsi, une évolution majeure à noter dans ce nouveau règlement de l'Assemblée nationale consiste dans le fait d'aménager la coexistence des opposés (majorité et opposition), au lieu d'encadrer leur exclusion réciproque, telle qu'elle est requise par le principe de contradiction du concept d'opposition.

Dès lors, peu à peu, s'établit une nouvelle majorité d'action en rôles ; les attentes commencent alors à tenir compte de ces conduites inédites. Le consensus se déplace et impose un autre modèle de conduite, c'est-à-dire que le nouveau rôle s'il est pleinement investi par les parlementaires, pourrait nécessiter la création d'un statut.

Au-delà, cette évolution du rôle de l'opposition peut entraîner une modification des normes et des valeurs attachées à l'opposition politique dans notre société.

Enfin, le prestige attaché au rôle de l'opposition parlementaire dépend aussi de l'échelle de valeur de la société, et les variations du degré de prestige relatif à un rôle transforment le rôle lui-même et surtout les motivations des individus pour occuper la fonction à leur tour.

L'une des innovations majeures est l'établissement en concertation avec tous les groupes parlementaires de ce nouveau Règlement intérieur. Suite à l'adoption de la loi organique en janvier 2009, Bernard ACCOYER présente le 19 mars 2009 une proposition de résolution qui modifierait le Règlement intérieur de l'Assemblée, qu'il a qualifié de « *réforme la plus importante depuis le début de la V<sup>e</sup> République* »<sup>100</sup>. Il annonce une réforme profonde, globale et ambitieuse<sup>101</sup>. Cette proposition est le fruit de dix réunions d'un groupe de travail pluraliste présidé par le président de l'Assemblée, reprenant un nombre important de demandes faites par l'opposition. La volonté d'associer tous les groupes parlementaires à la démarche a pour but de chercher le consensus le plus large. Le résultat serait déterminant pour mettre en pratique ces changements institutionnels. Pour l'opposition, la réaction est sans surprise, la méthode du Président est un semi-échec ou une semi-réussite car « *il a picoré quelques unes de nos propositions qui lui sied, mais il n'y a pas eu de négociation* »<sup>102</sup>. Cette proposition de résolution est ensuite transmise à la commission des lois saisie au fond. Les députés PS et du Nouveau centre n'ont pas accepté le durcissement du projet de Règlement intérieur en commission des Lois, à l'initiative de Jean-François COPE et de Claude GOASGUEN, par rapport aux propositions faites par le Président à l'opposition. Plusieurs points ont été modifiés. L'instauration d'un « temps global » de discussion des textes ne devait pas s'appliquer aux présidents de groupe. Mais, un amendement COPE-GOASGUEN est voté. Il intègre désormais le temps de parole des présidents. La formule est alambiquée car 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. Par exemple, lorsque le temps réparti entre les groupes est supérieur à quarante heures, la limite est portée à deux heures.

---

<sup>100</sup> Déclaration devant l'Assemblée nationale, le 19 mars 2009.

<sup>101</sup> Interview de Bernard ACCOYER, *Le Monde*, 18 mars 2009.

<sup>102</sup> Déclaration de Jean-Jacques URVOAS, *Le Monde*, 20 mars 2009.

Un autre amendement de Jean-Luc WARSMANN, rapporteur UMP, adopté le 5 mai 2009, accorde cinq minutes aux présidents de groupe hors crédit-temps. La gauche refusait que le temps consacré aux suspensions de séance et aux rappels au Règlement soit comptabilisé dans le « temps global ». Enfin, la durée de défense des amendements et des explications de vote est réduite à deux minutes. Les nouvelles modalités du Règlement sont entrées en application fin mai 2009.

Pour conclure sous forme de clin d'œil, une fois l'examen du nouveau Règlement intérieur de l'Assemblée nationale terminé le 27 mai 2009, vers 22 heures, une scène cocasse est observée à la buvette de l'Assemblée nationale. Jean-François COPE invite la vingtaine de députés UMP à dîner. Or, la tradition veut qu'en cas de séance prolongée, le ministre concerné offre le dîner à l'ensemble des parlementaires présents. Le député socialiste Jean-Jacques URVOAS fait remarquer à Bernard ACCOYER qu'il n'y a pas de ministre pour le règlement de l'addition. Alors, le président de l'Assemblée a offert le dîner à une quinzaine de députés socialistes<sup>103</sup>. Faut-il y voir l'aboutissement de la méthode du consensus ?

Ainsi, la démonstration a conduit à prouver qu'une prise de conscience des défaillances de la pratique parlementaire sous la XII<sup>e</sup> législature devait laisser place à de nouvelles méthodes de travail plus empreinte de consensualisme. Ceci étant, ces nouveaux droits accordés à l'opposition parlementaire doivent lui permettre, au sein de l'hémicycle, de refléter le principe de réalité des partis politiques français.

## II. – LE PRINCIPE DE REALITE D'UN SPECTRE POLITIQUE FRANÇAIS A GEOMETRIE VARIABLE : OBSTACLE A LA CREATION D'UN STATUT DE L'OPPOSITION

Aujourd'hui, on constate que des espaces politiques nouveaux apparaissent. Ils sont en voie de constitution et sont donc mal identifiés. Le spectre politique français est en train de se recomposer. Le règlement de l'Assemblée nationale a tenu compte de cette nouvelle donnée en proposant les principes d'une gouvernance parlementaire.

Ceci étant, des oppositions au statut d'opposition se confirment sous l'impulsion de cet effet de recomposition des forces politiques, au premier rang desquelles le fait que les partis politiques français cherchent à se définir un nouveau rôle.

Dès lors, pour assurer une représentation des forces politiques au sein de l'hémicycle, les 577 députés peuvent se regrouper selon leurs affinités ou accords politiques stratégiques afin de peser sur l'adoption des textes législatifs<sup>104</sup>. Le nouveau Règlement a fait évoluer les modalités de constitution d'un groupe parlementaire. Désormais, deux conditions permettent d'y procéder : une déclaration politique signée des députés et un effectif minimal de députés.

---

<sup>103</sup> *Le Parisien, Aujourd'hui en France*, 28 mai 2009.

<sup>104</sup> L. CHAUVEL, « Attention, Assemblée grisonnante », *Le Monde*, 6 juillet 2008. La XIII<sup>e</sup> législature a une particularité : être l'hémicycle le plus âgé de la V<sup>e</sup> République avec un âge moyen de plus de 55 ans.

Les parlementaires voulant se constituer en groupe doivent faire part de leur acte de volonté en remettant à la présidence de l'Assemblée nationale une déclaration politique. L'intérêt de la démarche est l'attribution de droits spécifiques reconnus à certains de ces groupes. Dès lors, le nouveau Règlement fait figurer une définition permettant de les identifier. L'article 19 du Règlement<sup>105</sup> dispose qu'elle repose sur un procédé déclaratif et résulte des termes même de la Constitution<sup>106</sup>. Cette définition, qui a fait l'objet de vifs débats lors de son adoption, est considérée comme la plus opérationnelle et la plus respectueuse de la liberté de chacun des groupes.

Dès lors, les groupes sont définis en deux catégories : les groupes d'opposition et les groupes minoritaires.

D'une part, les groupes d'opposition sont ceux qui se déclarent comme tels. Lors de leur constitution, les groupes mentionnent, dans la déclaration politique signée par leurs membres remise à la présidence, leur appartenance à l'opposition. Cette déclaration peut être faite ou retirée à tout moment, publication en est faite au *Journal officiel de la République française*. Une limitation est posée afin de combattre la tentation de nomadisme politique des parlementaires : les droits spécifiques attribués aux groupes d'opposition doivent s'inscrire dans la durée et sont attribués ou non, en fonction de la situation des groupes, au début de chaque législature et pour une durée d'un an<sup>107</sup>.

D'autre part, les groupes minoritaires sont les autres groupes à l'exception du plus nombreux. Ils résultent d'une double définition par la négative. Ces derniers sont ceux qui ne se sont pas déclarés d'opposition et en plus, à l'exception de celui d'entre eux qui compte l'effectif le plus élevé<sup>108</sup>. En pratique, 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. Il leur ait assuré, comme pour les groupes d'opposition, les mêmes droits spécifiques.

Il existe d'autres conditions pour les députés voulant rejoindre un groupe parlementaire. La première est d'ordre numérique. Le principe est : un député, un seul

---

<sup>105</sup> Article 19 alinéas 2 et 3 du Règlement : « 2. Les groupes se constituent en remettant à la présidence une déclaration politique signée de leurs membres, accompagnée de la liste de ces membres et des députés apparentés et du nom du président du groupe. La déclaration peut mentionner l'appartenance du groupe à l'opposition. Ces documents sont publiés au *Journal officiel*.

« 3. La déclaration d'appartenance d'un groupe à l'opposition peut également être faite ou, au contraire retirée, à tout moment. Cette déclaration est publiée au *Journal officiel* ; son retrait y ait annoncé. »

<sup>106</sup> Article 51-1 de la Constitution : « 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. »

<sup>107</sup> Article 19 alinéa 5 du Règlement : « Les droits spécifiques reconnus par le présent Règlement aux groupes d'opposition ainsi qu'aux groupes minoritaires sont attribués sur le fondement de la situation des groupes au début de la législature, puis chaque année, au début de la session ordinaire. »

<sup>108</sup> Article 19 alinéa 4 du Règlement.

groupe. Un parlementaire ne peut faire partie que d'un seul groupe<sup>109</sup>. Enfin, les députés qui n'appartiennent à aucun groupe peuvent s'apparenter à un groupe de leur choix, avec l'agrément du bureau de ce groupe<sup>110</sup>. Cette procédure encadrant le régime des « apparentés » est importante car ces parlementaires comptent pour le calcul des sièges accordés aux groupes dans les commissions permanentes et spéciales<sup>111</sup>.

De plus, le nouveau règlement de l'Assemblée nationale a ouvert la voie à la création de nouveaux groupes minoritaires en abaissant le seuil requis à sa constitution. Contre toute attente, un amendement communiste voté à l'unanimité permet de former un groupe parlementaire à partir de quinze députés. Alors quels signes y voir ? Ce mouvement de diminution du nombre de membres d'un groupe pourrait être analysé comme le reflet d'un acte manqué à l'introduction d'une dose de proportionnelle, mais cette attitude serait contradictoire avec celle d'une majorité forte et d'une opposition stable. De plus, cet abaissement du nombre de députés, de vingt membres à quinze membres, pour former un groupe pourrait favoriser l'émergence et augmenterait mécaniquement, par un phénomène inflationniste, les groupes minoritaires plutôt que l'opposition ou plutôt devrait-on dire les oppositions. Diviser pour mieux régner ?

Pour l'instant, la perspective d'un Palais Bourbon morcelé n'est pas pour demain : ni les communistes, ni les radicaux de gauche, encore moins les villepinistes n'ont envie de prendre leur autonomie. Le sujet avait été remis sur la table des négociations à la veille de la révision constitutionnelle. Le président SARKOZY avait convaincu les radicaux de gauche en levant cet obstacle, geste récompensé par un vote positif d'une partie de leurs élus au Congrès de Versailles du 21 juillet 2008.

Par ailleurs, les socialistes s'étant toujours opposés à un abaissement du seuil, ces derniers ne sont pas intervenus lors du débat de cet amendement. Cette neutralité peut paraître surprenante<sup>112</sup>. En pratique, il s'agit donc pour l'instant, d'une décision sans réelle conséquence. Les communistes<sup>113</sup> se sont alliés en 2007 avec

---

<sup>109</sup> Article 19 alinéa 6 du Règlement.

<sup>110</sup> Article 7 du Règlement.

<sup>111</sup> Les modalités de calcul de l'effectif des commissions sont exposées aux articles 33 et 37 du Règlement.

Article 33 du Règlement : « *L'effectif des commissions spéciales est égal à soixante-dix membres désignés à la représentation proportionnelle des groupes suivant la procédure prévue à l'article 34. Les commissions spéciales ne peuvent comprendre plus de trente-quatre membres appartenant, lors de leur constitution, à une même commission permanente. Les commissions spéciales peuvent s'adjoindre au plus deux membres choisis parmi les députés n'appartenant à aucun groupe.* »

Article 37 du Règlement alinéa 3 : « *Les sièges restés vacants après cette répartition sont attribués aux députés n'appartenant à aucun groupe. Les candidatures pour ces sièges font, à défaut d'accord, l'objet d'un choix effectué au bénéfice de l'âge.* »

<sup>112</sup> Jean-Marc AYRAULT a fourni une explication peu convaincante sur le vote de son groupe à ce sujet : « *On a voté cela parce qu'on nous fait toujours le procès d'être les gros groupes qui refusent les petits. Mais, on n'est pas magnanime, seulement réalistes.* » *Libération*, 19 mai 2009.

<sup>113</sup> 15 élus et 2 députés apparentés.

les Verts et deux élus d'outre-mer pour constituer le groupe de la gauche démocrate et républicaine (GDR)<sup>114</sup>. À droite, la création de petits groupes autonomes n'est pas d'actualité selon le villepiniste Hervé MARITON<sup>115</sup>. Enfin, les dix-huit députés radicaux valoisiers sont sur la même ligne<sup>116</sup>.

Dès lors, il résulte du principe de réalité des formations politiques françaises un spectre politique à géométrie variable qui constitue un obstacle à la création d'un statut de l'opposition. En premier lieu, il faut s'interroger sur la création de nouveaux moyens de spatialiser l'opposition tel que prévu par le règlement de l'Assemblée Nationale. Quels sont les espaces élargis pour l'initiative parlementaire ? Quelle est la réelle effectivité de ces places « réservées » aux groupes d'opposition et minoritaires ? (A). En second lieu, l'examen du nouveau rôle des partis politiques français explique les causes d'une reconnaissance partielle et relative de nouveaux droits attribués à l'opposition parlementaire en France (B).

#### **A. – Le nouveau règlement de l'Assemblée nationale : tentative d'une gouvernance parlementaire**

Les modifications importantes apportées au règlement de l'Assemblée nationale regroupent les caractéristiques d'une gouvernance parlementaire. Étymologiquement, le terme gouvernance signifie en latin « diriger un navire »<sup>117</sup>. La gouvernance désigne l'ensemble des règles, des organes de décision, d'information et de surveillance qui permettent d'assurer le bon fonctionnement d'une institution. La gouvernance a « pour but de fournir l'orientation stratégique, de s'assurer que les objectifs sont atteints, que les risques sont gérés comme il faut et que les ressources sont utilisées dans un esprit responsable »<sup>118</sup>. Elle veille en priorité au respect des intérêts de ces « ayant droits ».

Initialement utilisé pour désigner la manière dont un gouvernement exerce son autorité politique et administrative et gère les ressources d'un pays en vue de son développement, le concept de gouvernance peut aujourd'hui être étendu au fonctionnement de l'Assemblée nationale par les dispositions de son nouveau règlement intérieur. Sa nouvelle écriture a pour but principal d'améliorer le fonctionnement de l'institution à toutes les étapes du processus législatif : des propositions de loi d'initiative parlementaire, en passant par la rédaction des textes législatifs en commissions et dans l'hémicycle, jusqu'à la mise en œuvre du contrôle du Gouvernement et l'évaluation des politiques publiques. Cette nouvelle gouvernance parlementaire est aujourd'hui la condition nécessaire des politiques de développement public.

---

<sup>114</sup> « Nous avons pris un engagement moral de rester ensemble tout au long de la législature. » Déclaration de Jean-Claude SANDRIER, président du groupe GDR.

<sup>115</sup> « On ne fait pas un groupe par humeur. Et nous ne contestons pas le fonctionnement du groupe UMP, qui nous donne une grande liberté. » Hervé MARITON, *Le Figaro*, 20 mai 2009.

<sup>116</sup> « Nous avons passé un accord d'association avec l'UMP pour la législature. Il n'y a pas de raison objective de créer un groupe. » Déclaration du député Laurent HENART.

<sup>117</sup> Le terme gouvernance vient du latin *gubernare* qui signifie « diriger un navire ».

<sup>118</sup> Définition de l'IT Governance Institute, *Rapport d'activité*, 2007, New York.

En l'espèce, la réforme du Règlement fait reposer cette nouvelle gouvernance parlementaire sur trois principes fondamentaux que sont la responsabilité, la participation et la transparence parlementaires.

Tout d'abord, le premier principe de responsabilité et d'évaluation des politiques publiques se traduit par un calendrier de l'ordre du jour partagé et par la coresponsabilité des députés de la majorité et de l'opposition exercée sur le contrôle de l'activité du Gouvernement et l'évaluation des politiques publiques. Plus précisément, dix articles de la réforme constitutionnelle de juillet 2008 sont entrés en vigueur au 1<sup>er</sup> mars 2009. Tous ont trait au travail parlementaire et donnent aux élus de nouveaux outils dans l'élaboration et le contrôle de la loi. L'un des changements les plus symboliques est le partage de l'ordre du jour jusque là essentiellement fixé par l'exécutif. Désormais, il sera théoriquement partagé à égalité selon le calendrier suivant : deux semaines pour débattre des projets de loi gouvernementaux, une semaine pour les propositions de loi d'origine parlementaire et une semaine pour le contrôle et l'évaluation de l'action gouvernementale par les parlementaires, semaine pendant laquelle une égalité de temps de parole est attribuée entre la majorité et l'opposition<sup>119</sup>. Dès lors, ce calendrier n'est pas sans poser de nouvelles questions quant à son objectif : la recherche d'une amélioration du travail parlementaire en séance. Par exemple, *quid* du nombre suffisant de propositions de loi lors de la semaine d'initiative parlementaire par l'opposition car, ce travail suppose l'obtention d'un consensus long au sein d'un groupe parlementaire.

Par ailleurs, on a vu que le calendrier instaurait une semaine de contrôle de l'action gouvernementale par les députés, volonté de montrer à quel point est essentiel le contrôle de l'action du Gouvernement et l'évaluation des politiques publiques. Pour aller plus loin dans cette voie, le nouveau Règlement institue une méthode de travail inédite : celle de la coresponsabilité dans les activités de contrôle et d'évaluation au travers d'un organe spécifique créé, le comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques. Les articles 146-2 et suivants du Règlement dotent l'Assemblée nationale de ce nouvel organe. Il a pour but premier de réaliser des travaux d'évaluation portant sur des politiques publiques, en procédant à une analyse transversale de l'activité de plusieurs commissions permanentes<sup>120</sup>. La composition du comité tient compte de la représentation des groupes d'opposition et des groupes minoritaires. Les présidents des groupes sont membres de droit. Le comité comprend également quinze députés désignés par les

---

<sup>119</sup> Le premier calendrier de l'ordre du jour partagé suite au nouveau Règlement a été le suivant :

du 3 au 12 mars : deux semaines d'initiative gouvernementale. Elles ont été consacrées à l'Assemblée à la poursuite des débats sur les lois Hôpital et Internet. Le Sénat a examiné la loi pénitentiaire.

du 17 au 19 mars : la semaine d'initiative parlementaire. Désormais, le groupe UMP disposera de deux jours par mois (les mardis et mercredis). Les groupes PS et le Nouveau Centre voient le nombre de leurs niches parlementaires tripler, voire quadrupler. Ils disposeront chacun à leur tour et en fonction de leur poids, du troisième jour, le jeudi. Le groupe PS est intervenu en premier le 19 mars.

Du 24 au 26 mars : la semaine de contrôle de l'action gouvernementale.

<sup>120</sup> Exception faite des compétences exclusives des commissions chargées des finances et des affaires sociales.



groupes et le bureau du comité comprend, outre le président de l'Assemblée, les présidents des groupes, quatre vice-présidents, dont l'un appartient à un groupe d'opposition, et quatre secrétaires désignés par ses membres. Sur le fonctionnement, chaque groupe peut de droit obtenir, une fois par session ordinaire, qu'un rapport d'évaluation soit réalisé dans le cadre des travaux de ce comité. Le Règlement prévoit à l'article 146-3 que le comité désigne deux rapporteurs, l'un des deux devant appartenir à un groupe d'opposition.

De plus, concernant le suivi de l'application des lois, 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 texte de nature réglementaire, un rapport sur la mise en application doit être présenté à la commission compétente. L'article 145-7 du Règlement prévoit que ce rapport est présenté par un binôme de députés, dont l'un d'entre eux doit appartenir à un groupe d'opposition. On assiste à l'apparition d'une structure binaire inédite propre au processus primitif de la pensée pour restaurer les équilibres perdus et tenter de produire une « *démocratie apaisée* »<sup>121</sup>, et non aseptisée. La pratique dira si ce couple de députés majorité-opposition est pertinent pour l'évaluation de l'application des lois. En tout cas, le consensus sera de mise avant la communication du rapport en commission. A notre sens, cette coresponsabilité des députés dans l'évaluation de l'application des lois va conduire à une évolution importante à l'épreuve de sa pratique. Elle va faire émerger des dispositions de *soft law* en droit parlementaire, à savoir qu'on demande à un parlementaire de faire abstraction de son appartenance à un parti politique qui lui a permis d'être élu et d'intervenir en qualité de député, fonction acquise postérieurement. On peut émettre des réserves importantes sur ce couple de fait dont *a priori* son rôle sera de faire précéder l'existence sur l'essence...

Le second principe de cette gouvernance parlementaire est la participation accrue des groupes d'opposition ou minoritaires par le renforcement des pouvoirs et du nombre des commissions permanentes, mais aussi une meilleure représentativité des groupes d'opposition ou minoritaires dans les instances décisionnaires de l'Assemblée. Par ailleurs, des avancées importantes contribuent à renforcer le pouvoir des commissions parlementaires. Les débats publics dans l'hémicycle se font désormais sur le projet de loi déjà amendé en commission permanente. Elle dispose pour cela d'un examen de six semaines. On peut y voir un surcroît de pouvoir pour les députés, car en cas de désaccord avec le Gouvernement, les ministres devront justifier, argumenter pour un retour à la lettre du texte initial. Les rôles seront inversés.

À cet effet, le Règlement prévoit une meilleure représentativité des groupes d'opposition ou minoritaires dans les instances de l'Assemblée nationale. Parmi les mesures importantes, la présidence de certaines commissions sera automatiquement attribuée à l'opposition. L'article 16 du Règlement indique que la présidence de la commission chargée de vérifier et d'apurer les comptes de l'Assemblée nationale sera confiée de droit à la présidence d'un député de l'opposition, à compter de la XIV<sup>e</sup> législature. De plus, cette représentativité de l'opposition s'étend aux

---

<sup>121</sup> B. ACCOYER, *La réforme du règlement de l'Assemblée nationale, Avant-propos*, Publications de l'Assemblée nationale, Paris, juillet 2009.

bureaux des commissions législatives. L'article 39 indique que la composition du bureau doit s'efforcer de reproduire la configuration politique de l'Assemblée et d'assurer la représentation de toutes ses composantes. Des règles identiques sont prévues pour la commission spéciale chargée de vérifier et d'apurer les comptes de l'Assemblée<sup>122</sup>, pour les commissions d'enquête<sup>123</sup> et pour les missions d'information créées par la Conférence des présidents sur proposition du président de l'Assemblée. Pour les missions d'information créées par les commissions, une mission composée de plus de deux membres doit comprendre un député d'un groupe d'opposition<sup>124</sup>. Enfin, la lecture croisée des articles 28 et 146 du Règlement impose une vigilance quant à certaines nominations de rapporteurs. Par exemple, les rapporteurs budgétaires devront reproduire la configuration politique de l'Assemblée nationale à compter de la XIV<sup>e</sup> législature.

En outre, le nombre des commissions permanentes est augmenté. En vertu de l'article 43 de la Constitution, les projets et les propositions de loi sont examinés avant d'être débattus en séance publique, par une commission permanente ou une commission spéciale. Il a été jugé utile de créer deux commissions permanentes nouvelles comprenant, comme les autres commissions permanentes, chacune 78 députés. Une commission permanente sera désormais consacrée au développement durable et à l'aménagement du territoire et l'autre traitera des affaires culturelles et de l'éducation. Les huit commissions permanentes de l'Assemblée nationale sont définies à l'article 36 du Règlement<sup>125</sup>.

Par ailleurs, en ce qui concerne l'opportunité de créer une commission d'enquête *ad hoc* par les parlementaires, un « droit de tirage » est créé. Désormais, chaque président de groupe d'opposition ou de groupe minoritaire peut demander, une fois par session ordinaire<sup>126</sup>, 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 ce cadre ne peut être rejetée qu'à la majorité des trois cinquièmes des membres de l'Assemblée. La proposition initiale du président ACCOYER était de refuser la création d'une commission d'enquête à la majorité simple des députés, souhait confirmé par l'opposition. Un amendement COPE voté en séance a deman-

---

<sup>122</sup> Article 16 du règlement de l'Assemblée nationale, modifié par la résolution du 27 mai 2009.

<sup>123</sup> Article 143 du règlement de l'Assemblée nationale, modifié par la résolution du 27 mai 2009.

<sup>124</sup> Article 145 du règlement de l'Assemblée nationale, modifié par la résolution du 27 mai 2009.

<sup>125</sup> Les huit commissions permanentes de l'Assemblée nationale sont désormais : la commission des Affaires culturelles et de l'Éducation ; la commission des Affaires économiques ; la commission des Affaires étrangères ; la commission des Affaires sociales ; la commission de la Défense nationale et des Forces armées ; la commission du Développement durable et de l'Aménagement du territoire ; la commission des Finances, de l'Économie générale et du Contrôle budgétaire et la commission des Lois constitutionnelles, de la Législation et de l'Administration générale de la République.

<sup>126</sup> Une fois par session ordinaire, à l'exception de celle précédant le renouvellement de l'Assemblée nationale.

dé la majorité absolue des députés pour s'opposer à la création d'une commission d'enquête.

Enfin, le troisième principe identifié à cette nouvelle gouvernance parlementaire est la transparence des droits de l'opposition et des groupes minoritaires en séance publique qui se concilie avec le fait majoritaire. Deux aspects sont améliorés : la fixation de l'ordre du jour par les groupes d'opposition et les modalités d'intervention en séances publiques.

Ainsi, il résulte de l'article 48 de la Constitution modifié par la révision de juillet 2008<sup>127</sup> qu'une journée de séance par mois est réservée aux groupes d'opposition et aux groupes minoritaires. Avant la révision, l'article 48 réservait une séance par mois à un ordre du jour fixé par chaque assemblée. Il faut souligner que la pratique de l'Assemblée avait doublé le nombre de ces séances. La principale difficulté résultait du fait qu'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. Le Règlement a précisé les modalités d'application issue de la nouvelle rédaction de l'article 48 de la Constitution. L'article 48 du règlement de l'Assemblée<sup>128</sup> précise les modalités d'application de cette nouvelle disposition constitutionnelle. 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. Ces derniers font connaître les affaires qu'ils souhaitent voir inscrites à l'ordre du jour de la journée mensuelle réservée, au plus tard lors de la Conférence des présidents qui suit la précédente journée ainsi réservée. Les séances sont réparties au début de chaque session ordinaire, entre les groupes d'opposition et minoritaires, en proportion de leur importance numérique. Aujourd'hui, chacun de ces groupes dispose de la garantie de pouvoir organiser trois séances au moins par session ordinaire. Elles n'ont pas pour obligation *sine qua non* d'être organisées le même jour.

Quand le groupe PS a eu pour la première fois la maîtrise de l'ordre du jour, un jour par mois, suite à cette modification du Règlement, les députés PS ont décidé de défendre trois propositions de loi : la suppression du bouclier fiscal, l'augmentation des salaires et la suppression du « délit de solidarité » envers les personnes aidant les sans-papiers dans leurs conditions d'existence. S'agissant des procédures de dialogue indirect en séance, l'article 48 du Règlement prévoit que chaque président de groupe d'opposition ou de groupe minoritaire obtient de droit l'inscription d'un sujet d'évaluation ou de contrôle à l'ordre du jour de la semaine réservée à l'exercice de cette mission par l'article 48 alinéa 4 de la Constitution.

Pour ce qui relève des procédures, chaque semaine, la moitié des questions au Gouvernement est posée par des députés d'opposition. La première question est attribuée de droit, à un groupe d'opposition ou minoritaire, ou à un député n'appartenant à aucun groupe. La moitié des questions orales sans débat est posée par des députés membres d'un groupe d'opposition. Enfin, la Conférence des pré-

---

<sup>127</sup> Article 48 de la Constitution : « 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. »

<sup>128</sup> Article 48 alinéas 1 à 11 du règlement de l'Assemblée nationale.

sidents a décidé d'appliquer la même règle de partage aux séances de questions à un ministre organisées durant la semaine de contrôle et d'évaluation.

Aujourd'hui, personne ne conteste l'idée du pluralisme des partis politiques français, bien au contraire. Une révolution copernicienne s'est produite car, d'un dualisme horizontal majorité-opposition au plan national, le dualisme politique français devient vertical, à tel point qu'on peut se demander si son existence n'est pas dissoute par l'ouverture et même encouragé par le phénomène de balkanisation des partis politiques français. On voit apparaître la création d'une ceinture de partis politiques satellites ou constellés à la galaxie de l'Union pour un mouvement populaire. La difficulté majeure réside dans le fait que les partis politiques se vivent de plus en plus dans l'indépendance idéologique et la liberté de parole de leurs leaders.

De façon conjoncturelle, comme par un réflexe de survie, une union de fait, le temps d'un scrutin électoral, récréé un lien de vassalité avec la force majoritaire ou celle ayant le plus de chance d'acquérir ou de conserver le pouvoir pour la mandature à venir.

Ainsi, on peut considérer et soutenir que l'inflation des nouveaux partis politiques créés depuis 2007 procède de ces « nouvelles oppositions », qu'on peut plutôt qualifier de phénomènes de résistance, n'assumant pas totalement leur démarche de création. Leur attitude ressemble plus à une crise d'adolescence dans la vie politique française, qu'à une réelle volonté propositionnelle et une démarche programmatique.

Ces nouveaux partis politiques, abusivement qualifiés comme tels, mais juridiquement constitués ainsi, sont des formations qui se vivent selon la démarche d'un acteur d'un réseau de partenaires politiques en vue de la quête ou de la conservation du pouvoir, plus que comme des animateurs, en opposition politique et en construction de contre-propositions. Un nouveau rôle des partis politiques français s'écrit et, corrélativement, des oppositions au concept d'opposition parlementaire se constituent.

**B. – *Les oppositions au concept d'opposition parlementaire : le nouveau rôle des partis politiques français***

Il semble que la multipolarité politique soit devenue une réalité de la vie politique française. Elle est un terreau explicatif solide pour justifier de nouvelles pratiques politiques ou l'intensification d'anciennes pratiquées de façon « artisanale ».

À notre sens, trois facteurs majeurs constituent des oppositions au concept d'opposition. Il en va ainsi, d'abord, de la création de nouveaux équilibres entre le pouvoir exécutif et le Parlement, ensuite, de la systématisation du recours au phénomène d'ouverture politique par la pratique présidentielle, enfin, de l'émergence de nouvelles structures internes d'organisation inédites entre certains partis politiques.

Mais avant d'analyser en détail ces trois « oppositions », on se doit, tout d'abord, de fournir quelques éclairages sur le contexte socio-politique dans lequel prend naissance et appui ces nouvelles pratiques de la vie politique française depuis les élections de 2007, qualifiées pour certains d'élections du changement<sup>129</sup>, celles ouvrant la voie d'une nouvelle pratique de la fonction présidentielle<sup>130</sup>.

De nos jours, on entend couramment parler d'hyperprésidentialisme, néologisme fondé sur la doctrine de l'hypermodernité théorisée par Gilles LIPOVETSKY<sup>131</sup>. Ceci étant, il est une erreur à ne pas commettre dans les temps nouveaux que nous vivons : celle de tomber dans un amalgame toujours préjudiciable à l'ambition intellectuelle. Ce terme a pour facilité de proposer une vision à court terme synthétisant un phénomène nouveau, en créant un mot marqueur temporel, mais nous connaissons tous la difficulté à théoriser la nouveauté.

On peut aisément comprendre l'urgence à créer du nouveau, mais pas uniquement pour créer du nouveau qui, en plus, est amplifié par un certain nombre de facteurs conjoncturels de tension et de pression d'appréhension sociologique et médiatique. Ces facteurs énoncés provoquent et créent un conflit de temporalité entre un temps court, celui de l'opinion et des médias, et un temps long, la constitution d'un régime politique<sup>132</sup>.

Aujourd'hui, ce terme reflète une pratique de la fonction très liée à la personnalité de son détenteur, plus que la lettre de la Constitution n'y encourage et ne le prévoit. En aucun cas, une pratique ne peut être théorisée en un terme qualifiant un « nouveau » type de régime sans avoir le temps nécessaire afin d'en évaluer la pérennité. Si ce dernier critère se vérifie, alors oui, nous serons entrés dans un régime hyperprésidentiel.

Ainsi, une première opposition au concept d'opposition parlementaire résulte de l'analyse des nouveaux rapports entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif. L'implication du président de la République sur tous les fronts déstabilise les repères constitutionnels de répartition des pouvoirs entre pouvoir législatif et pouvoir exécutif.

Dès lors, on se doit d'analyser les éléments de la réforme du travail législatif comme une phase transitoire de la réforme des droits de l'opposition entre un ancien système où le pouvoir exécutif avait la possibilité d'imposer à la majorité un texte (*via* l'ancien article 49 alinéa 3 de la Constitution) et, aujourd'hui, l'attribution de réels pouvoirs au Parlement pour rééquilibrer les institutions.

---

<sup>129</sup> *Revue politique et parlementaire*, « 2007, les élections du changement », n° 1044, juillet-août-septembre 2007, *op. cit.*.

<sup>130</sup> M-F. VERDIER, « Les élections de 2007 en France : retrouvailles et ruptures », *Politéia*, n° 11, p.15-36.

<sup>131</sup> G. LIPOVETSKY, *Les temps Hypermodernes*, Paris, éd. Biblio essais, 2004, 126 p.

<sup>132</sup> M.-L. FAGES, « Les partis politiques français à l'épreuve de l'hypermodernité, la constitution réflexive d'une stratégie des risques », in *Réflexions sur les relations entre la Constitution et le risque*, Editions L'Harmattan, coll. « Droits, Société et Risque », Paris, 2010.

Plus précisément, il est intéressant d'observer les relations qui existent entre le président de la République et la majorité parlementaire<sup>133</sup>. Le président du groupe UMP à l'Assemblée nationale, Jean-François COPE plaide pour créer un nouveau rôle à « l'Hyperparlement », mettant fin à l'ère des députés « godillots »<sup>134</sup>. Ce terme signifie, selon son inventeur, que chaque parlementaire coproduirait la matière législative avec le pouvoir exécutif et contrôlerait l'efficacité gouvernementale. Il affirme que désormais « la majorité parlementaire doit se saisir de nouveaux débats ; exercer sa mission de contrôle ; aiguillonner le gouvernement, sans contester les réformes engagées »<sup>135</sup>. Il se donne pour mission un devoir d'ingratitude de la majorité parlementaire vis-à-vis du pouvoir exécutif « en réveillant le Parlement ». Pour l'heure, sa vision ne semble pas être partagée par les membres de l'UMP. Ainsi, le président de la République multiplie les contacts avec la majorité parlementaire en la réunissant fréquemment à l'Élysée. Ces rapports pratiqués par le Général de Gaulle ne sont pas inédits, ils sont au moins restaurés sous la Vème République. De plus, en trois ans de mandat présidentiel, le président SARKOZY a changé trois fois son dispositif parlementaire à l'Élysée. De même, le Premier ministre François FILLON a prévenu les parlementaires UMP qu'« il n'y avait pas le gouvernement d'un côté, et la majorité parlementaire de l'autre. Entre nous, il n'y a pas de contre-pouvoirs ! »<sup>136</sup>. Enfin, le président de l'Assemblée nationale a mis en garde les députés UMP sur les usages de ces nouvelles prérogatives accordées qui n'ont pas pour finalité de restaurer l'instabilité parlementaire de la IVème République<sup>137</sup>.

Par ailleurs, une seconde opposition au concept d'opposition est observable : celui de la dissolution de l'axe gauche-droite, amplifié par le phénomène de l'ouverture pratiquée aujourd'hui.

En effet, il semble qu'il soit dans l'air du temps de pratiquer une sorte de *dumping* politique afin de « faire bouger les lignes ». Cette expression constitue un *leitmotiv* actuel pour de nombreux partis politiques français. Dès lors, la notion de conviction est jugée obsolète dans le débat politique de nos jours et le fait de défendre des positions est taxé du péché de sectarisme. Alors, la mode, la tendance des partis politiques français est à l'évolution. La politique doit se construire dans la notion inédite de la recherche de partenariats. On connaissait la notion d'alliances, aujourd'hui, on est entré dans l'ère du pacte de non-agression *a minima* et celle du lien de vassalité dans une vision extensive. On dirait que les partis poli-

---

<sup>133</sup> M.-C. PONTHEAU, « Les droits de l'opposition en France, penser une opposition présidentielle », *POUVOIRS*, n° 108, 2004.

<sup>134</sup> J.-F. COPE, *Un député, ça compte énormément*, Partie I « Ces députés que l'on prend pour des... », Chapitre 4 « Du parlement trop puissant au parlement godillot », Paris, Albin Michel, 2009, p. 83 et s.

<sup>135</sup> J.-F. COPE, *Un député, ça compte énormément*, Partie III « Hyperprésident ? Hyperparlement ! », Paris, Albin Michel, 2009, p. 172 et s.

<sup>136</sup> Discours de clôture de François FILLON, Journées parlementaires UMP, Le Touquet, 24-25 septembre 2009.

<sup>137</sup> Déclaration de Bernard ACCOYER, Journées parlementaires UMP, Le Touquet, 24-25 septembre 2009 : « Ces nouvelles prérogatives n'ont pas pour objet de restaurer l'ultra-Parlement du passé ».

tiques français traversent une crise d'adolescence, essayant de retrouver une seconde jeunesse en bousculant ou faisant disparaître « les lignes ».

Une des illustrations topique de ce phénomène est la politique de l'ouverture. Elle résulte d'une volonté du président de la République lors de la constitution du Gouvernement de François FILLON en mai 2007<sup>138</sup>. Ainsi, certaines personnalités politiques « classées à gauche » ont accepté de faire partie du Gouvernement FILLON I<sup>139</sup>. En juin 2007, trois anciens membres du Parti socialiste acceptent des fonctions gouvernementales : Bernard KOUCHNER est nommé ministre des Affaires étrangères ; Éric BESSON, secrétaire d'État en charge de la Prospective et de l'Économie numérique et Jean-Marie BOCKEL, secrétaire d'État aux anciens combattants. Fadela AMARA, plus connue pour son engagement associatif que sa militance politique au sein du PS, accepte la fonction de secrétaire d'État à la Politique de la ville. Enfin, Martin HIRSCH, responsable associatif d'Emmaüs, devient haut-commissaire aux Solidarités actives contre la pauvreté.

Ce phénomène consiste à constituer un consensus politique au-delà des clivages politiques traditionnels droite-gauche. Sans pouvoir pour le moment se prononcer sur l'effectivité réelle de la politique d'ouverture, à cause d'un manque de recul sur cette pratique politique intensifiée qui pourrait conduire à des jugements hâtifs, de vifs débats se sont engagés autour de cette notion d'ouverture, reflet de la persistance d'une analyse manichéenne de la situation actuelle des partis politiques, pourtant en mutation. Une lecture *a minima* de ce phénomène non inédit en France<sup>140</sup>, mais en voie de résurgence, a conduit à créer des figures inédites dans le paysage politique français : celui d'« errants politiques ».

Ceci étant, après deux années de recul sur la pratique présidentielle de l'ouverture, il est possible de distinguer nettement deux étapes, d'abord à gauche, puis à droite.

Un premier acte de l'ouverture s'observe dès la constitution du Gouvernement Fillon I, en mai 2007, et ce jusqu'à janvier 2009, date de l'élection du secrétaire général de l'UMP Xavier BERTRAND. Ce dernier affirme que « *plus jamais un gouvernement ne serait composé sans ouverture politique* »<sup>141</sup>. Cette période conduit à un phénomène d'ouverture spatiale à gauche, à savoir une ouverture à des personnalités des courants de gauche traditionnels. Ainsi, on peut qualifier cette ouverture de « perlée » ou « gadget » puisqu'elle consistait à trouver une personnalité *name dropping*, répondant à la logique du *casting*, pour ses engagements dans les courants de la gauche. De plus, ces personnalités ont pour fonction

---

<sup>138</sup> « *L'ouverture mettra un terme à toutes ces caricatures qui ont trop longtemps bridé la pensée française, divisé notre Nation et freiné l'action.* » Discours de Nicolas SARKOZY, prononcé le 27 juin 2007.

<sup>139</sup> Sont énumérées les fonctions des personnalités d'ouverture telles que nommées en juin 2007. Un changement de portefeuille ministériel est intervenu pour certains, suite au remaniement ministériel du gouvernement FILLON II.

<sup>140</sup> La pratique de l'ouverture politique a été initiée pendant le mandat présidentiel de Valéry GISCARD D'ESTAING puis, poursuivie par François MITTERRAND.

<sup>141</sup> Discours de Xavier BERTRAND, Convention nationale de l'UMP à la Mutualité, 24 janvier 2009, Paris.

de frapper l'opinion publique présentant des débauchages médiatiques importants<sup>142</sup> avec une volonté non dissimulée de faire diversion. Plus précisément, les personnalités d'ouverture de cette période sont de deux catégories. On observe ceux qui ont accepté une nomination comme membre du Gouvernement de François FILLON, alors que d'autres personnalités « missionnées » ont accepté des postes moins politiques, comme experts dans les comités de réflexion<sup>143</sup>.

En effet, une distinction importante est faite par les personnalités qui acceptent une mission et refusent une nomination au Gouvernement. Ils justifient leur choix par la volonté de rester libres de leurs opinions et incarnent une nouvelle figure de responsable politique : celle du consultant et de l'expert. Le cumul des deux figures est inédit dans notre pays. Par exemple, Jack LANG représente cette nouvelle forme d'implication dans la vie politique française en justifiant son engagement de la manière suivante : « *Rentrer dans un gouvernement sarkozyste est inimaginable pour moi. Ministre pour faire quoi ? Pour assumer une orientation que je désapprouve ? Ou alors, il faudrait qu'il y ait une autre vision, que ce soit une coalition. Mais, il n'est pas anormal que tel ou tel soit appelé à apporter une contribution sur des sujets d'intérêt supérieur* »<sup>144</sup>.

Les réactions des partis politiques ont été différentes. Les partis d'opposition ont qualifié la pratique de « débauchage politique », tandis que la majorité présidentielle justifie le besoin de l'époque de dépasser les clivages idéologiques traditionnels, « les lignes stériles partisanes ». L'ouverture est justifiée par le parti présidentiel comme « *le reflet d'une ouverture d'esprit dans un monde complexe* »<sup>145</sup>. La stratégie mise en œuvre aujourd'hui doit dynamiser le mandat présidentiel par touches successives et signe une nouvelle manière de gouverner. De plus, cette politique présente le double mérite de déstabiliser les partis de gauche et de contribuer à moderniser l'UMP.

Mais, cette politique d'ouverture ne s'est pas traduite uniquement par des nominations gouvernementales. Ceci a déjà été pratiqué, il faut juste en reconnaître un caractère inédit : le nombre important des nominations et l'effet de surprise

---

<sup>142</sup> Jack LANG est émissaire particulier du président de la République à Cuba depuis janvier 2009. Depuis le 1<sup>er</sup> octobre 2009, il a également une mission en Corée du Nord, de manière à préparer d'éventuelles relations diplomatiques entre Paris et Pyongyang. Michel ROCARD est ambassadeur chargé des négociations internationales relatives aux pôles Arctique et Antarctique, depuis mars 2009.

<sup>143</sup> Jack LANG a participé au Comité de réflexion Balladur sur la modernisation des institutions ; Pierre MAUROY et André VALLINI ont participé à la commission Balladur sur la réforme des collectivités territoriales ; Jacques ATTALI préside une commission d'examen sur les freins de la croissance ; Claude EVIN préside la mission d'information parlementaire sur l'interdiction du tabac dans les lieux publics ; Christine TAUBIRA, vice-présidente du PRG, a accepté une mission sur les accords de partenariats économiques au printemps 2008 ; Bertrand CASTAGNEDE, porte-parole du PRG, est nommé à la commission Guéna sur le redécoupage électoral en avril 2009 ; Michel ROCARD a co-présidé avec Alain JUPPE une commission visant à définir les modalités du futur grand emprunt national.

<sup>144</sup> Interview de Jack LANG, *Le Figaro*, le 22 avril 2009.

<sup>145</sup> Interview de Jean-Louis BORLOO, *Le Figaro*, 6 mai 2009.



corrélatif auprès de l'opinion publique, par exemple, avec la « *nomination calembour* »<sup>146</sup> de Frédéric MITTERRAND au ministère de la culture.

On se doit de noter qu'une traduction supplémentaire de la démarche d'ouverture s'est formalisée par la création en 2008 d'un nouveau parti politique, la Gauche moderne<sup>147</sup>, parti allié de l'UMP créé par Jean-Marie BOCKEL. Dès sa nomination, ce dernier explique que, dès juin 2007, il avait lancé une association créée *ex-nihilo* « la Gauche moderne » afin de donner un sens politique et collectif à son acceptation de l'ouverture proposée par le président de la République. Un an après, le fondateur justifie son choix de se constituer en parti politique par le constat de la faillite des partis de la gauche française<sup>148</sup>, montrant ainsi que les lignes politiques anciennes ont changé. De même, ce mouvement s'inscrit dans le sens d'une modernisation de la France, conduit autour de la majorité présidentielle par le processus de réformes engagé. Lors de sa création, le Premier ministre François FILLON est venu apporter son soutien en confirmant la poursuite et l'intensification de la politique de réforme et en réaffirmant la nécessité de la poursuite de « l'ouverture » dans l'orientation sociale de la politique gouvernementale, en prédisant que le rôle de la Gauche moderne devra s'accroître. Plusieurs ministres du Gouvernement ont manifesté leur intérêt pour ce nouveau parti. Enfin, le président de la République a adressé un message de soutien en rappelant la philosophie de la politique d'ouverture basée sur le respect des altérités politiques<sup>149</sup>. Pour conclure, le président de la République a appelé tous les citoyens de gauche qui approuvent son action réformatrice et qui aspirent à refonder la politique à rejoindre le parti de la Gauche moderne<sup>150</sup>.

Ce nouveau parti politique entend désormais prendre toute sa place à l'aile gauche de l'UMP<sup>151</sup> et son rôle pourrait être important pour accueillir des sympathi-

---

<sup>146</sup> « *C'est ce qu'on pourrait appeler une nomination calembour. (...) Une ouverture culturelle, donc, mais aussi une certaine fermeture politique. (...) L'ouverture, somme toute, aura duré ce que durent les roses sur un champ de bataille, l'espace d'une manœuvre.* » Édito de Laurent JOFFRIN, *Libération*, 24 juin 2009.

<sup>147</sup> Création officielle du parti politique de la Gauche moderne par son Congrès fondateur, les 29 et 30 novembre 2008 à Suresnes. 400 militants et sympathisants, dont 20 délégués de 20 régions étaient présents.

<sup>148</sup> Notons que la création de la Gauche moderne est intervenue de façon stratégique quinze jours après la tenue du Congrès du PS à Reims, Congrès pendant lequel aucune synthèse n'est intervenue entre les différents courants du parti socialiste.

<sup>149</sup> Mot de soutien à la Gauche moderne du président de la République Nicolas SARKOZY : « *Au moment de créer votre parti, vous vous placez dans une continuité, dans une tradition de gauche qui ne sont pas les miennes. Mais, je respecte votre identité. Lorsque j'ai été élu président de la République, j'ai souhaité l'ouverture. Je veux continuer dans cette voie. Et même aller plus loin aujourd'hui* »

<sup>150</sup> Mot de soutien à la Gauche moderne du président de la République Nicolas SARKOZY : *op.cit.* « *Je souhaite que la Gauche moderne rassemble tous ces Français de gauche, éloignés et las des querelles subalternes et dépassées, qui veulent refonder la politique et construire la France du XXI<sup>e</sup> siècle.* »

<sup>151</sup> Discours de Jean-Marie BOCKEL lors du Congrès fondateur : « *Seul un vrai parti politique peut structurer cet engagement qui ne demande qu'à s'exprimer, lui donner une vraie place au sein de la vie politique française et contribuer utilement, le moment venu, à la poursuite du travail de réforme engagé.* »

sants de gauche ou de centre gauche. Dès lors, Jean-Marie BOCKEL définit la Gauche moderne comme « *une formation jeune qui est aussi une formation solide, ancrée dans son histoire, ancrée aussi dans ses alliances, alliances faites de libre adhésion et qui parce qu'elle est libre s'inscrit dans la durée* »<sup>152</sup>. La direction de ce nouveau parti annonce qu'il compte 1 000 adhérents, dont 150 élus lors des dernières élections municipales. Un mouvement d'adhésions spontanées<sup>153</sup> s'est manifesté et un objectif dépassant les 1 500 adhérents prévu pour fin 2009. De même, des coordinations régionales se sont installées dans les vingt régions (en métropole et outre-mer) et quarante-cinq départements se sont constitués en fédérations départementales. Le parti de la Gauche moderne envisage d'avoir quelques candidats sur les listes UMP aux élections régionales de mars 2010, après avoir eu des élus aux élections européennes de juin 2009. Il en va de même pour Éric BESSON, créateur et leader des Progressistes de gauche au sein du mouvement de la majorité présidentielle.

Ainsi, la politique d'ouverture peut paraître de prime abord comme un second souffle à la formation politique du parti de l'UMP. Mais, très vite, vont se poser des questions de lisibilité de l'action à mener dans le respect de chacune des sensibilités des différentes composantes de la majorité. Les leaders de ces nouvelles formations peinent à exister à côté de l'UMP. Le parti majoritaire est confronté à une option majeure : soit essayer de regrouper les différentes composantes de la majorité<sup>154</sup> et créer un second parti à l'intérieur de la majorité ; soit créer une confédération des partis de la majorité. L'hypothèse d'une confédération de la majorité présidentielle présenterait l'avantage de respecter les sensibilités et les histoires de chacune de ses composantes, en partant du constat que les grandes démocraties sont organisées autour de deux grandes structures partisanes. Une confédération donnerait alors un cadre structuré aux sympathisants et aux militants et à de potentiels candidats qui se retrouvent dans la politique de la majorité présidentielle, mais qui s'interrogent sur la cohérence future de l'organisation de l'UMP. Une partie de la réponse est en train de voir le jour au travers de la constitution d'un comité de liaison de la majorité présidentielle. Afin d'illustrer cette nouvelle mouvance de « faire bouger les lignes », il est intéressant d'analyser la création du comité de liaison de la majorité présidentielle. Cette nouvelle structure destinée à accueillir les partenaires<sup>155</sup> de l'UMP est née au lendemain des élections européennes du 7 juin 2009 où la droite rassemblée a devancé ses concurrents politiques. Cette nouvelle structure s'est institutionnalisée : Jean-Claude GAUDIN, président de ce comité de liaison, assure la coordination d'une galaxie de tendances

---

<sup>152</sup> Clôture du discours du Congrès fondateur de la Gauche moderne par Jean-Marie BOCKEL, le 30 novembre 2008 à Suresnes.

<sup>153</sup> Plus de 100 adhésions ont été confirmées ou enregistrées durant le week-end du Congrès fondateur (sur place ou par Internet).

<sup>154</sup> Les différentes composantes de la majorité : les Centres (du Nouveau centre d'Hervé MORIN au parti radical de Jean-Louis BORLOO) et les Progressistes (les mouvements d'Éric BESSON, la Gauche moderne de Jean-Marie BOCKEL et Jean-Marie CAVADA).

<sup>155</sup> Le Nouveau centre, issu de la scission de l'UDF entre les deux tours de l'élection présidentielle de 2007, mené par Hervé MORIN ; la Gauche moderne créée par Jean-Marie BOCKEL et alliée à l'UMP pour les élections législatives de 2007 (deux députés de la Gauche moderne élus au Palais Bourbon) et les Progressistes, dont le créateur est Éric BESSON.

politiques diverses. Preuve du succès de cet objet politique non identifié, mais qui a de l'avenir, de nouveaux partenaires l'ont rejoint.

Aujourd'hui, il semble que le phénomène de l'ouverture a franchi une seconde étape avec une rationalisation ou une systématisation d'une ouverture aux formations politiques de droite. Dès lors, on observe qu'un glissement s'est opéré d'une ouverture de conquête extérieure vers une ouverture de stratégie intérieure. Cette dernière consiste à organiser des formations hétéroclites allant du centre gauche, avec les Progressistes menés par Éric BESSON, jusqu'à la droite de la droite. Preuve de ceci est l'adhésion de deux nouveaux partis politiques : le parti Chasse Pêche Nature et Traditions (CPNT) et le Mouvement pour la France (MPF). Ces deux formations politiques s'étaient associées pour présenter des listes communes aux élections européennes du 7 juin 2009. Leur liste a été créditée de 4,8 % des voix et ces derniers ont décidé de devenir partenaires du comité de liaison de la majorité présidentielle. De plus, ces leaders avaient obtenu un score symboliquement faible aux élections présidentielles 2,23 % pour VILLIERS et 1,15 % pour NIHOUS. Toutefois, il est à noter que ces nouveaux partenaires présentent davantage une renommée importante par leur leader que par le nombre de voix peu important qu'ils offrent à la majorité présidentielle.

Concernant le parti CPNT, mené par Frédéric NIHOUS, les négociations avec l'UMP ont commencé le 23 mars 2009, soit un an avant les élections régionales. Conscient que le choix de l'autonomie et de l'indépendance était devenu trop difficile, le CPNT a accepté de devenir un partenaire de l'UMP sur la base d'un accord programmatique gagnant - gagnant<sup>156</sup>. En effet, le CPNT s'est longtemps tenu à l'écart des partis politiques classiques. Jusqu'en 2004, il disposait d'élus locaux, mais la réforme du mode de scrutin lui a été défavorable, marginalisant ainsi le mouvement. Pour illustration, aux élections régionales de 1998, le parti avait obtenu trente-deux élus régionaux avec moins de voix qu'en 2004, élections pour lesquelles le CPNT n'a eu aucun élu.

De même, le Mouvement pour la France, mené par Philippe de VILLIERS, a été approché par l'UMP au lendemain des élections européennes. Le 11 juin, le chef de l'État reçoit à l'Élysée en entretien le leader du MPF. Il lui annonce la création du comité de liaison de la majorité et lui propose de le rejoindre, tout en l'assurant de garder sa liberté de parole<sup>157</sup>. Concernant le ralliement du MPF, la stratégie du Président est double. D'une part, réconcilier l'électorat du *non* et du *oui* au référendum sur le traité constitutionnel européen, en ramenant dans le giron majoritaire le souverainiste VILLIERS. D'autre part, dans la perspective des élections régionales, le nom de VILLIERS permettra de contrebalancer la candidature de Ségolène ROYAL à la présidence de la région Poitou-Charentes, dont il est un élu local emblématique.

---

<sup>156</sup> « *Seul on ne peut rien faire, soit on est condamné à la marginalité, soit on s'agglutine à un gros parti.* » Interview de Frédéric NIHOUS, *Le Figaro*, 12 août 2009.

<sup>157</sup> « *Je crée le comité de liaison de la majorité. Je te propose d'y entrer. Tu garderas ta liberté de parole. Je ne veux pas d'un Villiers aseptisé.* » Nicolas SARKOZY, extrait de l'entretien avec VILLIERS, 11 juin, Élysée, *Le Figaro*, 3 septembre 2009.

L'arrivée de ce nouveau partenaire n'a pas été perçue par les autres de la même manière. Ainsi, Jean-Marie BOCKEL a redouté un « *tangage* »<sup>158</sup> dans le comité de liaison. Quelques semaines plus tard, une entrevue est organisée entre les deux dirigeants des partis, le changement de ton est radicalement différent<sup>159</sup>, sans pour autant ne tromper personne.

Contrairement à Jean-Marie BOCKEL, Éric BESSON explique que le centre de gravité de la majorité présidentielle ne se déplacerait pas du fait de l'intégration de ce nouveau partenaire<sup>160</sup>.

Par ailleurs, Christine BOUTIN, autre membre du comité de liaison en tant que présidente du parti chrétien-démocrate, exprime ses craintes qu'un rapprochement entre le parti présidentiel et le MPF-CPNT voit se dissoudre la notion d'opposition dans un comité confédéral extensif à tout parti politique. Elle regrette le manque de dimension sociale défendue par ces partis et explique « *qu'il y a des limites aux choses. A force de rassembler tout le monde, on risque de faire émerger des extrêmes* »<sup>161</sup>. Le président du comité de liaison de la majorité présidentielle, Jean-Claude GAUDIN, a exprimé son étonnement dans la mesure où Marie-Christine BOUTIN est déjà membre de ce comité pour lequel elle a adhéré à ses principes<sup>162</sup>. Dont acte.

Le 2 septembre 2009, les chefs des partis alliés se sont rendus à l'Élysée sur invitation du Chef de l'État, avec la ferme intention de prouver leur aptitude à travailler ensemble. Huit chefs de partis étaient présents : Xavier BERTRAND, Jean-Louis BORLOO, Hervé MORIN, Christine BOUTIN, Éric BESSON, Jean-Marie BOCKEL et pour la première fois, Philippe DE VILLIERS et Frédéric NIHOUS<sup>163</sup>. Le chef de l'État a rappelé les fondements constitutifs de ce comité de liaison, en incitant les participants à ne pas renoncer au débat des idées, des valeurs et des projets, de manière à construire un socle de valeurs communes, à fabriquer de

---

<sup>158</sup> « *On ne peut pas dire que cela soit anodin ni facile pour moi. Ce sont quand même des personnes qui ont défendu des positions, je pense surtout à Philippe de Villiers, très éloignées de celles que j'ai moi-même prônées ou défendues. Il me semble que c'est une démarche négative. Si ce rassemblement ne vise qu'à s'opposer à la gauche, il n'aura pas la même efficacité. Ça risque d'être viril, de tanguer ! Nous aurons forcément des discussions franches.* » Interview de Jean-Marie BOCKEL sur le site Web de *La Croix*, 13 août 2009.

<sup>159</sup> « *Il n'y a eu aucun problème, il faudra juger sur pièce, le projet doit primer sur les intérêts électoraux.* » Interview de Jean-Marie BOCKEL, *Le Figaro*, 25 août 2009.

<sup>160</sup> Interview d'Éric BESSON, *Le Figaro*, 19 août 2009. « *Le coup est tactiquement bien joué. Nicolas Sarkozy a toujours dit qu'il élargirait globalement. Le centre de gravité de la majorité ne se déplacera pas.* »

<sup>161</sup> Interview de Christine BOUTIN, *Le Parisien*, 17 août 2009. « *En général, le mélange de l'eau et du feu ne marche pas très longtemps. C'est bien de vouloir rassembler tout le monde, c'est une belle idée, mais je pense qu'une démocratie a besoin d'une opposition.* »

<sup>162</sup> Interview de Jean-Claude GAUDIN, *France Info*, 18 août 2009. « *C'est un rassemblement et je suis très surpris que Madame Boutin soit mécontente, puisqu'elle a assisté à la première réunion constitutive du comité de liaison de la majorité.* »

<sup>163</sup> Ces leaders représentent respectivement les partis politiques suivants : L'Union pour un mouvement populaire, les Radicaux, le Nouveau centre, le Parti chrétien-démocrate, les Progressistes, la Gauche moderne, le Mouvement pour la France et le parti Chasse pêche nature et tradition.

l'union. Il a rappelé sa volonté de poursuivre l'ouverture entendue comme une force et non une faiblesse. Enfin, il a précisé qu'il n'avait demandé à personne de renoncer à ses convictions et que personne ne le ferait renoncer aux siennes. Il a insisté sur la loyauté et le respect, mais aussi sur la liberté qui doit régner au sein de la majorité<sup>164</sup>. Il semble que la mission principale des partenaires de ce comité soit de construire des politiques de pragmatisme par l'addition des compétences de ces formations politiques hétéroclites.

Une réunion prévue le 22 septembre 2009 a officialisé l'intégration du MPF et du CPNT comme partis politiques membres du comité de liaison de la majorité présidentielle.

Il est bien évident que cette structure doit trouver une place inédite sur l'échiquier politique français dans la mesure où, au-delà d'une stratégie d'alliances *a minima* due à la conjoncture des élections régionales de 2010, ce comité de liaison de la majorité présidentielle a vocation à perdurer jusqu'à l'élection présidentielle de 2012. Dès lors, cette stratégie d'alliances pour les futures échéances électorales doit s'analyser au regard des modes de scrutin. Il a pour but de faire retrouver des élus au sein des conseils régionaux à des formations politiques qui en étaient écartés depuis la réforme du mode de scrutin de 2004. Ainsi, ces élus « partenaires » constitueront une représentation forte de la majorité présidentielle dans les territoires et, en contrepartie, une forme d'allégeance évitera de multiplier les candidatures lors du scrutin de 2012. Cette entité cherche, par élargissements successifs, à construire un socle électoral à la candidature de l'actuel président de la République à l'élection présidentielle future. En conviant à ce comité les petits partis satellites de la majorité, le président de la République veut se positionner comme l'unique candidat de la droite face à une gauche éventuellement morcelée au premier tour et concurrencée par le centriste François BAYROU.

Enfin, de façon plus globale, l'ouverture politique du modèle français doit interroger sur un double phénomène. D'une part, elle a provoqué mécaniquement l'inflation du nombre de partis politiques dont nombreux sont issus de personnalités politiques d'ouverture, nouveaux « errants » politiques. D'autre part, le comité de liaison de la majorité présidentielle inscrit l'évolution des partis politiques de droite dans la logique des *catch-all* parties outre-atlantique. Faut-il y voir la lente, mais sûre mort du terme de parti politique, devenant ainsi un mot tabou dans la vie politique française, afin de privilégier, celle de mouvement politique ? Il semble que la création de nouvelles entités l'attestent<sup>165</sup>. Enfin, cette stratégie de coalition des courants de droite va-t-elle mécaniquement provoquer une coalition des formations politiques de gauche pour les présidentielles de 2012 par l'organisation de primaires ?

Sur ce point, on se doit d'analyser la position des partis politiques d'opposition. Ces derniers cherchent actuellement une réponse stratégique à fournir au comité de liaison de la majorité présidentielle. La question de l'alternance est au cœur des discussions de ces partis d'opposition.

---

<sup>164</sup> Interview de Nicolas SARKOZY, *Le Figaro*, 2 septembre 2009.

<sup>165</sup> Par exemples, l'Union pour un mouvement populaire, le MoDem, le Mouvement pour la France.

Dès lors, les universités d'été du MoDem et du Parti socialiste ont été des occasions pour envisager des modalités d'opposition.

Le 22 août 2009, Marielle DE SARNEZ, vice-présidente du MoDem a participé avec Robert HUE aux ateliers d'été de « L'espoir à gauche », courant du Parti socialiste animé par le député européen Vincent PEILLON. À cette occasion, elle a déclaré être favorable à ce que les lignes bougent. Elle apporte la démonstration que les divisions idéologiques entre les partis d'opposition sont ténues<sup>166</sup>. Martine AUBRY, première Secrétaire du PS a réagi aux propos de dirigeants du MoDem, lors de l'université d'été de la Rochelle des 29 et 30 août 2009. Elle a demandé à François Bayrou de « *la clarté* » sur la position de son parti, avant d'entamer un dialogue, en estimant que l'antisarkozysme ne suffisait pas à « *bâtir ensemble un avenir* ».

La réponse de François BAYROU a été apportée lors des universités d'été du MoDem les 4, 5 et 6 septembre à la Grande-Motte. Son argumentation est double dans son discours de clôture. D'une part, il a estimé que les partis d'opposition portent la responsabilité politique de proposer un projet d'alternance qui mettrait fin à la situation actuelle d'oppositions éclatées<sup>167</sup>. D'autre part, le président du MoDem lance un appel inédit pour sa formation politique : « *une offre publique de dialogue* » aux partis d'opposition pour préparer « *une alternative crédible* » au pouvoir en place lors des prochaines élections présidentielles de 2012. Sa « *conviction est qu'il faudrait que tous les Français puissent comprendre, au travers de leurs échanges, ce que pensent les familles politiques qui veulent une alternance* »<sup>168</sup>. Il répond à Martine AUBRY lui demandant également de clarifier ses positions avant d'entamer un dialogue. Il indique pour sa part, qu'il ne pose « *aucune condition au dialogue* » et ajoute « *Je ne fais aucune exclusive* »<sup>169</sup>. De plus, pour organiser ce dialogue, François BAYROU propose la création d'une structure dénommée « *Parlement de l'alternance* » où chacun « *vient avec ses idées, sujet par sujet* », où « *l'on expose et confronte sereinement, d'accord pas d'accord devant les Français (...) C'est le pluralisme nécessaire* ».

---

<sup>166</sup> Déclaration de Marielle DE SARNEZ, « Les ateliers d'été de L'espoir à gauche », Marseille, 22 août 2009. « *Nous venons d'horizons divers, mais si nous croyons qu'il y a de l'insupportable dans ce qui se fait aujourd'hui (...) alors ce qui nous rassemble est plus fort que ce qui nous divise. Si nous voulons faire bouger les lignes, il faut être dans le mouvement, c'est-à-dire ne pas rester prisonniers des réflexes d'hier* ».

<sup>167</sup> F. BAYROU, Discours de clôture de l'université d'été du MoDem, La Grande-Motte, 6 septembre 2009. « *Il y a une mission à remplir, qui nous concerne tous : rendre l'alternative possible et crédible. La situation actuelle d'oppositions éclatées et incapables de parler entre elles est profondément nuisible pour le pays. Il faut en finir avec l'immobilisme. Plus personne ne peut aujourd'hui espérer représenter l'alternance en restant de son côté. C'est le début d'un mouvement parce que cette onde de changement va toucher les autres aussi, entraîner des remises en cause et des réflexions* ».

<sup>168</sup> F. BAYROU, Discours de clôture de l'université d'été du MoDem, La Grande-Motte, 6 septembre 2009.

<sup>169</sup> *Op. cit.* « *Je n'ai aucune preuve à faire, vous n'êtes pas chargés de contrôler les papiers, de vouloir faire rentrer tout le monde dans le rang. Il n'y a pas de surveillance générale. Il n'y a pas de rang, il y a une mission à remplir, qui nous concerne tous : rendre l'alternance possible et crédible.* »

Il a poursuivi en mettant une limite aux alliés potentiels à ce projet de « *Parlement de l'alternance* » : le respect de l'autonomie des identités des partis politiques<sup>170</sup>. Ainsi, il y a de quoi être bousculé par l'audace des propositions du MoDem. Et si le projet d'alternance se construisait sous l'impulsion du parti centriste ? Les paris sont ouverts aujourd'hui car les lignes politiques bougent dans la vie politique française, jusqu'au point de donner le vertige !<sup>171</sup>

Dès lors, à phénomènes nouveaux, intérêt nouveau pour la recherche. Les membres du comité de liaison de la majorité présidentielle et l'hypothèse d'une entité fédérative type « *Parlement de l'alternance* » seraient des structures inédites, animées par des professionnels de la vie politique française, amenés à être conscients de l'impact de ces mutations sur un principe fondamental : le pluralisme des partis politiques.

En attendant, il nous faudra observer de près si les accords politiques durent jusqu'en 2012. Aujourd'hui, l'union semble être devenue la règle<sup>172</sup>, mais qu'en sera-t-il demain ?

Ceci étant, il ne faut pas oublier que les nouvelles innovations proposées par les cadres dirigeants ou *think tanks* des formations politiques trouveront leurs limites dans la voix des urnes exprimée par le corps électoral. En effet, la limite majeure à ce phénomène de modernisation est à double détente. Il faut d'abord une acceptation, que l'on peut qualifier de tacite, des adhérents des formations politiques qui doivent être aptes à expliquer et justifier ces évolutions, puis, une acceptation, cette fois-ci explicite, des électeurs qui doivent attester de la confiance retrouvée ou non aux partis politiques en question. Ainsi, face à cette nouvelle offre d'ouverture politique, n'oublions pas que le dernier acte est toujours écrit par les électeurs !

La démonstration a prouvé que l'on était face à une réforme du règlement de l'Assemblée nationale qui attribue des droits nouveaux à l'opposition. Mais, l'objectif initial d'instituer un statut de l'opposition n'est pas atteint dans la mesure

---

<sup>170</sup> François BAYROU poursuit son explication : « *Chacun défend sa vision, son identité, son autonomie. Pas de ralliements ! Pas d'alignement. S'il y a toute une partie du champ politique à gauche qui refuse tout contact, toute idée d'échange avec nous, cela fait la différence entre les sectaires et les autres. Tous ceux qui diront : "Nous n'avons rien à voir avec vous, qui que soit le nous et qui que soit le vous", tous ceux qui diront "Je n'accepterai de parler avec vous que le jour où vous m'aurez rallié ou vous vous serez renié" (...) ils travaillent – qu'ils le veuillent ou pas – pour que le régime actuel dure dix ans.* », Discours de clôture université d'été du MoDem, La Grande Motte, *op. cit.*

<sup>171</sup> Sur la question des alliances PS/MoDem, des attitudes contraires sont à observer entre les adhérents des partis et le reste des électeurs non adhérents à ces partis politiques. Selon un sondage, 65% des adhérents socialistes et 64% des adhérents du MoDem affirment souhaiter l'alliance entre les deux partis, alors que 52% des Français interrogés sont contre. Sondage Viavoice, publié dans *Le Parisien, Aujourd'hui en France*, paru le 27 avril 2009.

<sup>172</sup> Interview de Philippe DE VILLIERS, *Le Figaro*, 14 août 2009.

où on a à faire à des droits diffus offrant une pérennité discutable<sup>173</sup>. Un statut de l'opposition en France est une quête onirique, mais pour l'heure chimérique : une opportunité est manquée.

Ceci étant, le résultat obtenu est en conformité avec les recommandations du Comité Balladur, à savoir que « *la forme concrète que pourrait prendre le statut de l'opposition n'est pas aisée à déterminer* »<sup>174</sup>.

En atteste la conférence de presse tenue le 1<sup>er</sup> juillet 2009 par le président de l'Assemblée nationale au cours de laquelle il avoue le glissement sémantique d'un statut de l'opposition, initialement envisagé pour la réforme, en « *charte de l'opposition* ». L'idée maîtresse est qu'un nouveau rôle est consensuellement défini par un processus de travail de nature collective<sup>175</sup>, mais ce rôle demeure en cours de constitution pérenne.

De même, la pratique présidentielle du régime provoque un mouvement contradictoire à la volonté politique de créer un statut à l'opposition par la dissolution provoquée et assumée de l'axe gauche-droite par le phénomène de l'ouverture. Toutefois, on se doit de garder à l'esprit que l'Histoire s'écrit toujours de façon relative, dans le sens d'une continuité ou d'un rejet. Les deux concepts liés de statut et de rôle de l'opposition renvoient simultanément à la stabilité et au changement, permettant de considérer la réalité de la vie parlementaire à la fois sous l'angle du déterminisme et sous celui de la liberté.

Certains parlementaires de la XIII<sup>e</sup> législature pourraient dire que Prométhée serait, de nos jours, un député de l'opposition<sup>176</sup>.

---

<sup>173</sup> P. AVRIL, « Le statut de l'opposition : un feuilleton inachevé », *LPA*, 19 décembre 2008. Voir en ce sens, A. VIDAL-NAQUET, « L' institutionnalisation de l'opposition. Quel statut pour quelle opposition ? », *RFDC*, 2009/01, n° 77, p. 153- 173.

<sup>174</sup> Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V<sup>e</sup> République, Rapport sur « Le statut de l'opposition », p. 11.

<sup>175</sup> B. ACCOYER, « *La réforme du règlement de l'Assemblée nationale, Avant-propos* », Publications de l'Assemblée nationale, Paris, juillet 2009.

<sup>176</sup> E. M. CIORAN, *Syllogismes de l'amertume*, Paris, Gallimard, Folio Essais, 1952, 160 p.