

Séminaire du Gevipar, Lundi 8 Février 2010

L'OPPOSITION PARLEMENTAIRE FRANÇAISE APRES LA REVISION CONSTITUTIONNELLE DE JUILLET 2008

Intervenants :

- Yves Surel, professeur de sciences politiques, Université Paris II
- Jean-Jacques Urvoas, député
- Ariane Vidal-Naquet, professeur de droit, Université Aix Marseille III

*Séance présidée par Monsieur Yves Mény,
Professeur des Universités à l'Institut d'Etudes Politiques de Paris,
ancien Président de l'Institut Universitaire Européen de Florence.*

Monsieur Yves Mény a introduit la séance en soulignant les évolutions importantes qui ont marqué le rôle de l'opposition depuis les années 1960, où elle incarnait une contestation radicale du régime. La réforme constitutionnelle de juillet 2008, en inscrivant le statut de l'opposition dans notre Loi fondamentale, peut être considérée comme la traduction institutionnelle de cette évolution.

Monsieur Jean-Jacques Urvoas a commencé son intervention en rappelant trois éléments de contexte. Tout d'abord, selon lui, le Président de la République n'aime pas le Parlement. Pour preuve, en 12 années de mandats parlementaires, M. Nicolas Sarkozy a posé deux questions au gouvernement et est intervenu à huit autres reprises en séance publique, pour un temps de parole total n'excédant pas une heure – ce sont là les conclusions de M. René Dosière. Par ailleurs, le contexte actuel est également marqué l'utilisation extensive de la procédure législative accélérée, qui traduit la volonté du Gouvernement d'agir très vite. Depuis le début de la XIII^è Législature, 60% des textes ont été votés sous la procédure accélérée, contre 25% durant la XII^è Législature. Enfin, le contexte actuel est aussi défini par la réforme constitutionnelle de 2008, qui a introduit une « coproduction législative dans le cadre de l'hyperparlement » (selon les mots de Jean-François Copé). Désormais, l'ordre du jour est négocié, et le rapporteur du texte a beaucoup plus de pouvoir. Or, selon Jean-Jacques Urvoas, c'est la majorité qui bénéficie de ces évolutions. L'opposition, elle, se trouverait au contraire « cornérisée » (toujours selon J-F. Copé).

Partant de ce constat, Jean-Jacques Urvoas a distingué trois fonctions occupées aujourd'hui par l'opposition : s'opposer, proposer, contrôler. S'opposer tout d'abord, c'est selon lui l'essence même de l'opposition. Elle ne peut certes empêcher la majorité de mettre en œuvre son programme – elle n'en a d'ailleurs pas la légitimité. En revanche, elle a le devoir d'informer l'opinion sur les textes votés par la majorité, et d'en proposer une autre lecture. Il lui faut pour cela parvenir à amplifier les débats. Dans le passé, l'outil utilisé était la bataille du temps – dans la mesure où la presse ne commence à s'intéresser à un débat que quand il s'enlise. L'opposition tentait ainsi de prolonger les débats par des manœuvres d'obstruction : l'incertitude du temps compensait la certitude du résultat. D'après Jean-Jacques Urvoas, cette possibilité a disparu avec l'avènement du « temps législatif programmé ». Tendanciellement, l'objectif est atteint : il n'y a plus d'avalanche d'amendements, la date du vote est garantie. Or, contrairement à ce qui avait été annoncé, l'hémicycle ne se concentre pas plus aujourd'hui qu'hier sur les grands points de désaccords, et les détails techniques ne sont toujours pas réglés

intégralement en commission. Par ailleurs, on ne constate pas une plus grande présence en séance. Sur ce point, la réforme ne tient donc pas ses promesses.

Deuxième rôle de l'opposition : proposer. Cela passe tout d'abord, selon Jean-Jacques Urvoas, par le dépôt d'amendements. Or, aujourd'hui, les députés ne disposent plus que de 2 minutes pour les défendre – contre cinq auparavant. Certes, il est ainsi devenu impossible de se perdre dans les détails. Mais en parallèle, cela favorise les argumentations manichéennes et conflictuelles. Par ailleurs cela a de fait réduit le temps de parole de l'opposition. En second lieu, proposer, cela passe également par le dépôt propositions de loi. Sur ce point, la réforme de 2008 devrait avoir amélioré les choses, avec la journée mensuelle d'initiative parlementaire réservée à l'opposition. Or, à l'Assemblée, trois groupes sont inscrits dans l'opposition, ce qui ne leur laisse qu'une journée par trimestre. Par ailleurs, le déroulement de ces séances apparaît très insatisfaisant. La majorité se contente souvent d'adopter une motion de rejet préalable, qui lui permet de ne pas passer à l'examen des articles. Et lorsque les députés de la majorité ne sont pas assez nombreux pour faire adopter cette motion, le gouvernement interdit le passage au vote, en demandant la réserve jusqu'au vote solennel, le mardi soir. Plus largement, afin d'éviter tout « couac » parlementaire à l'Assemblée, le gouvernement tend de plus en plus à demander systématiquement la réserve, afin de voter l'ensemble des textes de la semaine le mardi soir, lorsque tous les députés sont présents. Par conséquent, les députés de la majorité ne prennent même plus la peine de venir en séance, et l'Assemblée perd progressivement sa fonction première : être un lieu de parole. Dans tous les cas, ces travaux se déroulent dans l'indifférence des médias, qui ne s'y intéressent que lorsqu'il y a un pic de tension.

Troisième rôle de l'opposition : contrôler. c'est là que Jean-Jacques Urvoas fondait ses espoirs. La réforme constitutionnelle de 2008 réserve en effet une semaine par mois au contrôle parlementaire. Mais, jusqu'à maintenant, la présidence de l'AN s'est révélée prudente dans la manière d'occuper cette semaine. Elle y a notamment inclus les questions orales sans débat, qui occupent les matinées du mardi et du jeudi. Les questions sont posées par trois et par thème, avec à chaque fois une réponse unique du ministre, sans droit de réponse pour les parlementaires. Les membres du gouvernement peuvent ainsi ne répondre qu'à ce qu'ils désirent – d'autant que ces thèmes sont choisis par la majorité. D'autre part, le contrôle passe aussi par le droit de tirage des commissions d'enquête, une fois par session ordinaire. Trois tentatives ont eu lieu pour le moment. A chaque fois, le texte de ces commissions a été revu par la majorité, aboutissant à leur abandon par les députés qui les proposaient.

Madame Ariane Vidal-Naquet a commencé par souligner que la France fait parti des rares Etats ayant inscrit l'opposition dans leur constitution. Ce choix éminemment symbolique avait pourtant une origine stratégique : il s'agissait de briser la jurisprudence constitutionnelle, qui avait censuré une modification du règlement de l'Assemblée nationale visant à donner des privilèges à l'opposition – ce qui apparaissait contraire au principe d'égalité. Pour Ariane Vidal-Naquet, cette question du statut de l'opposition pose deux problèmes. Tout d'abord, pour donner un statut à l'opposition, il faut d'abord pouvoir la définir et l'identifier. Le statut qu'on lui donne est par ailleurs révélateur du rôle qu'on entend lui laisser jouer.

De quelle opposition parle-t-on ? On aurait pu retenir une définition gouvernementale : aurait été dans l'opposition tout groupe parlementaire se déclarant hostile au gouvernement. Mais une telle optique aurait très mal convenu à la situation et aux traditions sénatoriales. La réforme de Juillet 2008 a donc retenu une définition parlementaire, qui définit l'opposition comme étant les groupes parlementaires qui sont en minorité dans l'une ou l'autre assemblée. Dès lors, faut-il parler d'une opposition, ou de plusieurs oppositions ? Contrairement au modèle britannique, qui ne reconnaît qu'une seule opposition, la constitution française identifie, aux côtés des groupes majoritaires et des groupes d'opposition, des groupes minoritaires. Cela pose toutefois un autre problème : rien n'interdit à un groupe minoritaire de soutenir le gouvernement, et donc de faire parti de la majorité au sens large, tout en continuant de bénéficier de droits spécifiques. Par ailleurs, il fallait également résoudre le problème de la

fluctuation au cours d'une législature : il a été retenu qu'une déclaration d'opposition devait durer au moins un an, afin d'éviter tout opportunisme politique (un groupe modifiant sa déclaration simplement pour pouvoir bénéficier d'un droit spécifique à un moment donné). Enfin, il restait à résoudre la question du système retenu pour identifier l'opposition. L'identification de l'opposition aurait pu être fondée sur les votes émis au sein des deux assemblées. Mais cela soulevait des problèmes infinis pour savoir sur quelles bases calculer. La réforme constitutionnelle a ainsi retenu un système déclaratif : sont reconnus dans l'opposition les groupes qui se déclarent comme tels. La majorité ne se déclare pas, elle est déduite de l'opposition : elle est le groupe arithmétiquement le plus important ne s'étant pas déclaré dans l'opposition. A l'Assemblée nationale, les groupes minoritaires sont quant à eux définis par défaut : ce sont les groupes demeurant non classés une fois que le ou les groupes d'opposition se sont déclarés, et que le groupe majoritaire a été identifié. Le système est légèrement différent au Sénat : les groupes minoritaires doivent se déclarer comme tels, ce qui laisse de fait la porte ouverte à un quatrième statut, celui de groupe n'appartenant ni à la majorité, ni à l'opposition, ni à une minorité. Il convient par ailleurs de remarquer que ce système repose sur le groupe, alors qu'il aurait pu être fondé plus largement sur la déclaration individuelle de chaque parlementaire : au delà de l'opposition, c'est la notion de groupe parlementaire qui se trouve constitutionnalisée.

Il reste encore à poser la question du statut que l'on veut véritablement accorder à l'opposition. A ce titre, Ariane Vidal-Naquet a souligné qu'on aurait pu lui reconnaître deux types de prérogatives : au sein du Parlement, et en dehors du Parlement. En ce qui concerne les prérogatives en dehors du Parlement, elles auraient pu s'étendre à la répartition du temps de parole dans les médias, au financement des partis politiques, etc... En réalité, la réforme constitutionnelle a finalement retenu une solution beaucoup plus neutre : l'article 4-3 se contente d'affirmer le principe d'équité entre les partis et groupements politiques, sans introduire aucune garantie spécifique pour l'opposition. Quant aux prérogatives au sein du Parlement, leur dimension législative est contestable : la journée mensuelle d'initiative parlementaire réservée à l'opposition est vidée de son sens par la pratique, et la possibilité de nommer un contre-rapporteur a été écartée. En revanche, les prérogatives en terme de contrôle sont réelles : l'opposition se voit octroyer de droit la présidence de la Commission des Finances à l'Assemblée nationale (même si, de fait, cette règle était appliquée depuis le début de la XIII^e Législature), un droit de tirage pour créer une commission d'enquête une fois par session ordinaire, ainsi que la moitié des questions au gouvernement et des questions orales sans débat.

Monsieur Yves Surrel est quant à lui parti d'un constat : dans la littérature de science politique, l'opposition a rarement été étudiée pour elle-même. On trouve certes une multiplicité d'études de cas, mais finalement peu d'ouvrages systématiques sur la question – ou alors, des travaux dans lesquels l'opposition est vue comme une dimension de la sociologie des partis. Néanmoins, dans ces ouvrages, trois dimensions apparaissent récurrentes :

- L'opposition est une position institutionnelle, plus ou moins codifiée selon les régimes. Elle est liée au fait majoritaire, elle apporte une contre-voix à la majorité.
- L'opposition est une fonction particulière dans le système politique : elle désigne l'ensemble des forces politiques qui désirent prendre le pouvoir en offrant une alternative aux gouvernants en place. Il s'agit alors d'exercer des fonctions d'influence et de contrôle, jusqu'à la prise effective du pouvoir.
- L'opposition est un ensemble d'activité et d'institutions politiques – du discours à la manifestation, en passant par la désobéissance civique.

Bien entendu, ces différentes dimensions sont analytiquement disjointes, mais empiriquement cocurrentes : on les retrouve entremêlées dans les actes concrets.

Plus précisément, l'opposition parlementaire désigne dans cette littérature l'ensemble des acteurs ou des formations minoritaires dans une assemblée. Dans cette optique, un certain

nombre de travaux cherchent à mesurer le pouvoir relatif des oppositions parlementaires les unes par rapport aux autres, dans différents pays. Plusieurs facteurs doivent alors être pris en considération : la forme du régime, les droits et les ressources institutionnelles, les pratiques informelles, et les caractéristiques des parlementaires eux-mêmes.

La forme du régime tout d'abord. Le pouvoir de l'opposition parlementaire dépend bien entendu de la puissance relative de la chambre dans le régime. Au titre des variables, on peut alors retenir le mode de scrutin (le scrutin majoritaire donne une plus grande visibilité à l'opposition, mais limite en même temps sa marge de manœuvre), les dispositions qui encadrent la fonction de contrôle (importance des questions parlementaires notamment), l'influence sur l'élaboration de la norme (limitation à la capacité d'amendement des parlementaires, influence sur l'ordre du jour, etc...).

Les droits et les ressources institutionnelles, notamment les normes constitutionnelles et les règlements d'assemblée, jouent également un rôle important. A ce titre, on peut retenir notamment les règles encadrant la constitution même des groupes (plus il faut de parlementaires, plus il est difficile de créer des groupes d'opposition), ou encore l'existence d'un droit de tirage pour former des commissions d'enquête.

Au delà, il faut également considérer les pratiques informelles, plus ou moins discernables (coutumes, conventions, etc...). On peut citer à ce titre la tradition de confier la présidence d'une commission parlementaire à un membre de l'opposition (tradition ancienne en Grande-Bretagne, nouvelle en France), ou encore la coutume de consulter l'opposition, notamment en cas de crise majeure – même si, en parallèle, associer l'opposition au gouvernement est aussi une manière de la diluer.

Enfin, on ne peut faire l'économie de considérer les caractéristiques des parlementaires eux-mêmes : on s'engage alors dans une sociologie des élites, qui dépasse le cadre institutionnel formalisé. En ce sens, il semble que plus un parlementaire dispose d'une grande expertise, ainsi que d'une longévité en terme de mandat, plus il dispose d'une possibilité d'opposition élevée. La longévité parlementaire permet notamment une meilleure connaissance des procédures parlementaires, et donc une plus grande finesse et une meilleure efficacité dans la mise en œuvre d'une stratégie parlementaire. Il s'ensuit que plus le *legislative turnover* est faible, plus les parlementaires devraient être forts dans leur opposition. Cela neutralise le renouvellement des élites, mais nourrit une spécialisation des contrôles, pour une plus grande efficacité.

En conclusion, Yves Surrel a précisé que cet examen n'était pas exhaustif. Il reste encore à tester ces quatre facteurs. Mais il a pu déjà remarquer que là où l'opposition parlementaire est forte, les Etats-Unis par exemple, ces facteurs sont activés positivement. En revanche, en France, ces facteurs sont activés de façon moindre, ce qui explique sans doute la moins grande influence de l'opposition.

Après les exposés des trois intervenants, Monsieur Yves Mény a ouvert le débat au public.

L'un des auditeurs a tenu à souligner la singularité du Sénat à l'égard du rôle de l'opposition. Celle-ci y possède sans doute davantage d'influence qu'à l'Assemblée, en raison notamment du mode de scrutin. En effet, les députés sont élus au scrutin majoritaire, immédiatement après l'élection présidentielle. L'opposition est ainsi très visible, en ce qu'elle est aussi une opposition au président. En revanche, au Sénat, il n'y a pas de système majoritaire : l'opposition est moins lisible, et dispose donc de davantage de marge de manœuvre. Une pratique informelle veut notamment qu'il y ait, lors des deux semaines mensuelles où le Sénat contrôle son ordre du jour, une quasi-égalité en terme d'initiative entre l'opposition et la majorité. Au delà, sur certains aspects, l'opposition sénatoriale possède même plus de pouvoir que la majorité : les Propositions de Loi issues de l'opposition sont les seules

pour lesquelles les commissions perdent la maîtrise du texte – puisque si elles y touchent, elles pourront être accusées d’avoir dénaturé le droit de proposition de l’opposition.

Plus largement, la question des débats en commission a été longuement débattue. Alors que plusieurs auditeurs et participant ont tenu à souligner la grande qualité des débats tenus dans les commissions sénatoriales, d’autre ont précisé qu’il n’en allait pas de même à l’Assemblée nationale, pour deux raisons. D’une part, les députés manquent de temps pour examiner soigneusement les textes en commission : il sont contraints d’aller beaucoup trop vite – d’autant que, avec le recours fréquent à la procédure accélérée, il n’y a plus d’élaboration progressive de la loi. D’autre part, le fait majoritaire existe autant en commission qu’en séance publique, ce qui interdit d’avoir de véritable débats sur les sujets de fond. Ces considérations ont amené plusieurs intervenants à conclure que, considérant le statut de l’opposition, on ne pouvait réduire l’analyse aux seules dispositions normatives : ce qui compte, ce sont avant tout les mœurs et la pratique. Revaloriser le rôle de l’opposition demeurera donc illusoire, tant que cela ne viendra pas d’une volonté de l’ensemble des parlementaires eux-mêmes.

A ce titre, il est également apparu, lors de la discussion, que les députés de l’opposition ne sont pas non plus étrangers au caractère limité de leur influence. D’une part, parce qu’ils continuent de ne pas utiliser l’une de leurs ressources essentielles : leur présence en séance, qui, si elle était massive, pourrait poser des problèmes au gouvernement. D’autre part, parce que le Parlement semble n’être plus considéré comme le lieu essentiel de l’opposition par le Parti Socialiste lui-même, pourtant le principal parti d’opposition – en témoigne le fait que sa Première Secrétaire, ainsi que la majorité de ses chefs de courant, ne sont pas eux-mêmes parlementaires.