

1

## Des droits nouveaux pour l'opposition et pour les groupes minoritaires



« 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. »

« Droits spécifiques » : en faisant figurer ces mots dans un nouvel article 51-1 inséré dans la Constitution au mois de juillet 2008, les députés et les sénateurs ont fait en sorte que les assemblées puissent donner à certains groupes, et pas à d'autres, des droits particuliers.

4

Cette habilitation a parachevé les efforts entrepris, depuis plusieurs années, pour préserver, puis renforcer, les droits de l'opposition. Elle permet d'aller plus loin encore que par le passé.

**Le contrôle et l'évaluation** (objets du chapitre IV) sont particulièrement propices à une telle orientation : il est possible, et même souhaitable, de contrebalancer, dans ces domaines, la prépondérance que la majorité exerce naturellement sur le plan législatif, conformément au principe représentatif.

**L'enjeu est important** : il a trait à l'équilibre des pouvoirs, préalable

nécessaire pour une démocratie apaisée.

L'Assemblée nationale a fait usage de la faculté offerte par l'article 51-1 de la Constitution. Elle a prévu, à l'occasion de la réforme de son Règlement, une meilleure représentation de toutes les sensibilités dans les instances décisionnelles de l'Assemblée, une participation directe des groupes d'opposition et des groupes minoritaires aux activités de contrôle et d'évaluation et la reconnaissance, à leur profit, d'un certain nombre de prérogatives, y compris dans l'exercice de la fonction législative.

5

## Les groupes d'opposition et les groupes minoritaires : critères de définition

Les députés peuvent se grouper, à l'Assemblée nationale, par affinités politiques. Le nouveau Règlement prévoit que de tels groupes peuvent se constituer à partir de quinze membres, contre vingt auparavant. Ils remettent à la Présidence une déclaration politique signée de leurs membres.

Dès lors que des droits spécifiques sont susceptibles d'être reconnus à certains de ces groupes, il est apparu nécessaire de faire figurer, dans le Règlement, une définition permettant de les identifier.

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

### Les groupes d'opposition sont ceux qui se déclarent comme tels

Lors de leur constitution, les groupes peuvent mentionner, dans la déclaration politique signée de leurs membres

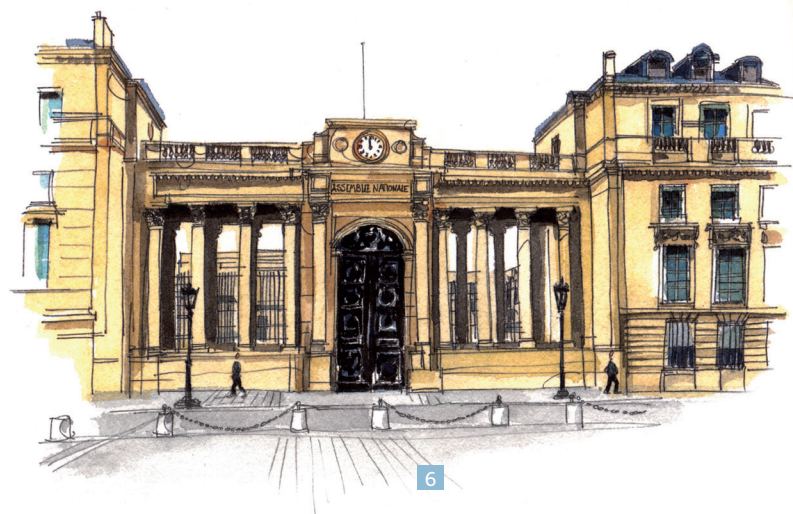
qu'ils remettent à la Présidence, leur appartenance à l'opposition.

Cette déclaration peut être faite, ou retirée, à tout moment. Toutefois, il est précisé que les « droits spécifiques », qui doivent nécessairement s'inscrire dans la durée, sont attribués ou non, en fonction de la situation des groupes, au début de chaque législature et pour une durée d'un an.

### Les groupes minoritaires sont les autres groupes à l'exception du plus nombreux

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

Les groupes minoritaires disposent également de droits spécifiques.



## Une meilleure représentation dans les instances décisionnelles de l'Assemblée

Le renforcement des droits de l'opposition et des groupes minoritaires repose d'abord sur une meilleure représentation de toutes les sensibilités au sein des instances décisionnelles de l'Assemblée.

### Le Règlement confie à l'opposition la présidence de certaines instances

Ainsi, a été inscrite à l'article 39 du Règlement, la règle selon laquelle ne peut être élu à la présidence de la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire qu'un député appartenant à un groupe s'étant déclaré d'opposition.

À compter de la XIV<sup>e</sup> législature, la présidence de la commission spéciale chargée de vérifier et d'apurer les comptes de l'Assemblée nationale sera également confiée, de droit, à l'opposition (article 16).

### Le Règlement organise la représentation de toutes les sensibilités au sein des organes de l'Assemblée

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

Elle s'impose, notamment, en ce qui concerne le bureau des commissions législatives – quatre vice-présidents et quatre secrétaires – dont il est dit qu'il doit s'efforcer de reproduire la configuration politique de l'Assemblée et d'assurer la représentation de toutes ses composantes (article 39).



Une règle identique est prévue pour la commission spéciale chargée de vérifier et d'apurer les comptes de l'Assemblée nationale (article 16), pour les commissions d'enquête (article 143) et pour les missions d'information créées par la Conférence des Présidents sur proposition du Président de l'Assemblée (article 145).

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

La composition d'ensemble du comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques – nouvel organe mis en place en 2009 et présenté dans le détail au chapitre IV – doit reproduire la configuration politique de l'Assemblée (article 146-2).

■ **Le Règlement veille à l'équilibre des nominations effectuées par les commissions**

Ces nominations – en particulier celles des rapporteurs budgétaires – devront s'efforcer, à compter de la XIV<sup>e</sup> législature, de reproduire la configuration politique de l'Assemblée (articles 28 et 146 du Règlement).



**La coresponsabilité dans les activités de contrôle et d'évaluation**

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

■ **Un « droit de tirage » est créé en matière de commissions d'enquête**

Désormais, chaque président de groupe d'opposition ou de groupe minoritaire peut demander, une fois par session ordinaire (à l'exception de celle précédant le renouvellement de l'Assemblée), en Conférence des Présidents, qu'un débat sur une proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête soit inscrit d'office à l'ordre du jour d'une séance au cours de la première semaine de contrôle et d'évaluation.

Une demande de création de commission d'enquête présentée dans le cadre du « droit de tirage » ne peut être rejetée qu'à la majorité des trois cinquièmes des membres de l'Assemblée.

■ **La répartition majorité / opposition est la règle dans les activités du comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques**

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

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

■ **Le suivi de l'application des lois est confié à des binômes majorité-opposition**

En matière de suivi de l'application des lois, le nouveau Règlement réaffirme la règle selon laquelle, à l'issue d'un délai de six mois suivant l'entrée en vigueur d'une loi dont la mise en œuvre nécessite la publication de textes de nature

réglementaire, un rapport sur sa mise en application doit être présenté à la commission compétente.

Ce rapport fait état des textes réglementaires publiés et des circulaires édictées pour la mise en œuvre de ladite loi, ainsi que de ses dispositions qui n'auraient pas fait l'objet des textes d'application nécessaires.

Mais le nouveau Règlement va plus loin puisqu'il prévoit, désormais, que ce rapport est présenté par deux députés et que l'un de ces deux députés doit appartenir à un groupe d'opposition (article 145-7).

■ **Le partage des activités de contrôle et d'évaluation se prolonge dans l'hémicycle**

Ainsi, 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 désormais réservée à l'exercice de cette mission par l'article 48, alinéa 4, de la Constitution.

**REPÈRES**  
Commissions d'enquête et missions d'information : la fonction de président ou de rapporteur est partagée

**Les droits de l'opposition et des groupes minoritaires en séance publique**

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



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

Ainsi, dans le cadre des commissions d'enquête, il est prévu que l'une de ces deux fonctions revient de droit à un député appartenant à un groupe d'opposition. Lorsque la commission d'enquête a été créée sur le fondement du « droit de tirage », l'une ou l'autre de ces deux fonctions revient de droit à un membre du groupe qui en est à l'origine (article 143) : c'est en particulier le cas lorsqu'une commission est créée à l'initiative d'un groupe minoritaire.

Une disposition similaire a été inscrite à l'article 145 du Règlement pour les missions d'information créées par la Conférence des Présidents.

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

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

› La moitié des questions orales sans débat est posée par des députés membres d'un groupe d'opposition.

La Conférence des Présidents 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.

■ **Le partage des temps de parole est prévu pour les principaux débats**

L'article 132 du Règlement prévoit que, dans le cadre des débats auxquels donnent lieu les déclarations du Gouvernement prononcées sur le fondement du nouvel article 50-1 de la Constitution, 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 (article 152 du Règlement).

■ **Une journée de séance par mois est réservée aux groupes d'opposition et aux groupes minoritaires**

L'article 48 de la Constitution prévoit, depuis la révision constitutionnelle du mois de juillet 2008, qu'« *un jour de séance par mois est réservé à un ordre du jour arrêté par chaque assemblée à l'initiative des groupes d'opposition de l'assemblée intéressée ainsi qu'à celle des groupes minoritaires* ».

La portée de cette disposition est significative puisque l'ancienne rédaction de l'article 48 ne réservait qu'une séance par mois à un ordre du jour fixé par chaque assemblée, même si la pratique avait conduit à doubler le nombre de ces séances. En outre, aucun droit n'était garanti pour les groupes d'opposition et les groupes minoritaires qui, en pratique, ne disposaient que de huit séances par an.

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

› La Conférence des Présidents arrête, une fois par mois, l'ordre du jour de la journée de séance réservée aux groupes d'opposition et aux groupes minoritaires.

› Les groupes d'opposition et les groupes minoritaires font connaître les affaires qu'ils veulent voir inscrire à l'ordre du jour de cette journée 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 les groupes minoritaires, en proportion de leur importance numérique.

› Chacun de ces groupes dispose de trois séances au moins par session ordinaire. Elles ne sont pas nécessairement organisées le même jour.



REPÈRES  
**Temps législatif programmé : une procédure respectueuse des droits de l'opposition**

L'Assemblée nationale a décidé d'instituer une procédure de « temps législatif programmé », fixant des délais pour l'examen des textes en séance, afin de permettre une meilleure organisation des débats, comme cela se pratique dans de nombreux parlements étrangers (voir le chapitre III).

Il est significatif que la mise en œuvre de cette réforme repose sur des modalités qui garantissent le droit d'expression de tous les groupes, en particulier celui des groupes d'opposition et des groupes minoritaires.

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

› Les règles d'attribution du temps ne sont pas les mêmes pour la majorité et pour l'opposition. En effet, il est prévu que le temps minimum attribué à chaque groupe doit être supérieur pour les groupes d'opposition. En outre, le temps supplémentaire est attribué à 60 % aux groupes d'opposition et ré-

parti entre eux en proportion de leur importance numérique.

› Les interventions des présidents de tous les groupes, en séance, échappent au décompte du temps préalablement fixé, dans la limite d'une heure par président de groupe. Lorsque le temps réparti entre les groupes est supérieur à quarante heures, cette limite est portée à deux heures.

› Le président de n'importe quel groupe peut obtenir, de droit, un « temps législatif programmé allongé », égal à une durée minimale fixée par la Conférence des Présidents.

› Une fois par session, un président de groupe peut obtenir, de droit, un « temps législatif programmé exceptionnel ».

› 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.

