

## NOTE

# La révision constitutionnelle et les droits de l'opposition\*

---

Le conseil des ministres du 23 avril devrait adopter le projet de réforme constitutionnelle annoncé par le Président de la République pendant la campagne et préparé, depuis juillet 2007, par le comité de réflexion présidé par E. Balladur.

Ce projet, qui n'est pas public, comporte une trentaine d'articles. Il devrait :

- *modifier certaines modalités d'exercice du pouvoir exécutif* : limitation à deux mandats pour le Président, possibilité de prise de parole devant les chambres, aménagement des compétences respectives du Président et du Premier ministre sur les questions de défense nationale... ;
- *créer de nouveaux droits pour les citoyens* : mise en place – enfin, après le projet Badinter-Mitterrand - d'une exception d'inconstitutionnalité, création d'un Défenseur des droits des citoyens ;
- *réformer certaines institutions* : le Conseil économique et social et le Conseil supérieur de la magistrature ; et
- modifier le rôle du Parlement.

Deux critiques liminaires et transversales peuvent être formulées :

- Sur la méthode : on ne réforme pas la Constitution dans l'urgence ; on ne passe pas en force devant le Parlement... quand on prétend renforcer le Parlement.

La création du comité Balladur était une bonne idée. Il a permis une réflexion large, avec des auditions nombreuses. Son rapport était de qualité. Mais le comité Balladur ne peut ni ne doit remplacer le travail parlementaire sur le projet de réforme. Aujourd'hui, le Président de la République veut aller vite et le texte

---

\*\* La présente note comporte une synthèse de plusieurs contributions, et notamment :

- Rapport d'information du Sénat par MM. Patrice Gélard et Jean-Claude Peyronnet, sénateurs, « L'expérience des parlements nationaux au sein de l'Union européenne : une source d'inspiration pour la modernisation du Sénat. Les exemples luxembourgeois, belge, portugais, grec, tchèque, autrichien et slovaque », n°418 (2006-2007), 27 juillet 2006
- « L'opposition parlementaire : étude de droit comparé » par William Gilles, Docteur en droit de l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne ; article paru dans la *Revue du Droit Public*, n°5, 2006
- « Le statut de l'opposition : une perspective internationale », note de veille du Centre d'analyse stratégique, n°65, 2 juillet 2007, Jérôme Tournadre-Plancq et Benoît Verrier, Département Institutions et Société.

devrait être examiné à l'Assemblée nationale dans la première quinzaine de mai. Or, on ne peut réformer la Constitution dans l'urgence, surtout pour une réforme d'une telle ampleur, surtout lorsqu'un des objectifs est de renforcer le Parlement. En outre, d'autres réflexions constitutionnelles ont été engagées, notamment sur la modernisation du Préambule de la Constitution, susceptibles d'avoir un impact sur le texte. Nouvel avatar de la méthode Sarkozy, ce dossier démontre combien la « comitologie présidentielle » tend à déposséder le débat public des politiques au profit du débat privé des experts.

- Sur le fond : le projet est décevant et sans ambition. Le projet n'est qu'une pâle version de ce à quoi on aurait pu s'attendre, en termes de réforme des institutions. L'exécutif reste bicéphale, avec une présidence omniprésente. Le Parlement restera faible face à l'exécutif. Des réformes « gadgets » sans grande portée sont présentées comme des avancées (réforme de l'article 16, droit de grâce...). Si certains progrès doivent être salués, cette réforme n'est pas la hauteur de l'enjeu et on doit en particulier regretter l'absence du non-cumul, mère de toutes les réformes institutionnelles pour la gauche. D'autres sujets, évoqués par certains parlementaires de gauche, devraient pouvoir revenir dans le débat comme la suppression du mot « race » de la Constitution ou comme la reconnaissance des langues régionales.

La présente note a pour objet spécifique le statut de l'opposition. Elle constate que le projet de réforme constitutionnelle n'apporte aucun renforcement significatif pour l'opposition parlementaire (1) et évoque quelques pistes qui pourraient être abordées lors des débats (2).

## **1. LES DROITS DE L'OPPOSITION, LARGEMENT ABSENTS DU PROJET DE RÉFORME CONSTITUTIONNELLE.**

### **1.1. UN RENFORCEMENT DE LA PLACE DU PARLEMENT**

Le projet contient plusieurs avancées réelles au profit du Parlement :

\_\_\_ le mode de nomination à certains emplois cités à l'article 13 de la Constitution, mais aussi les nominations au Conseil constitutionnel ou au Conseil supérieur de la magistrature: le projet prévoit un avis d'une commission de membres des deux assemblées et une loi organique sur laquelle il conviendra d'être vigilant fixera les modalités d'application de cette nouvelle règle.

\_\_\_ les conditions de travail du Parlement connaîtront de sérieuses avancées :

\_\_\_ la meilleure maîtrise de l'ordre du jour par le Parlement est très importante : en prévoyant que l'ordre du jour sera arrêté par la conférence des présidents et que, en toute hypothèse, la moitié seulement du temps de séance sera à la libre disposition du Gouvernement, le projet va plus loin que tout ce qui avait été fait précédemment.

\_\_\_ un point très important modifiera en profondeur les usages actuels et valorisera le travail en commission : il est prévu que le texte discuté en séance plénière ne soit plus le projet du gouvernement, mais le texte issu des travaux de la commission saisie. Ceci paraît de nature à rendre les travaux en

plénière plus substantiel, en faisant l'économie de l'examen d'amendements de pure forme et reprenant ceux que les commissions ont retenus.

Par ailleurs, le nombre de commissions permanentes pourrait être porté à huit au lieu de six actuellement. Enfin, les navettes parlementaires seraient assouplies, y compris en cas d'urgence, pour réserver plus de temps au travail parlementaire.

\_\_\_ l'usage de l'article 49-3 sera encadré, avec une limitation aux lois de financement de la sécurité sociale et aux lois de finance et, pour le surplus, à un texte par session. On peut toutefois s'étonner de l'absence de toute mention du vote bloqué, qui est un facteur de pression du gouvernement sur le Parlement dont la suppression a été envisagée. L'opportunité de cette suppression peut être discutée. Il serait bon que le gouvernement s'en explique au moment du débat.

\_\_\_ le Parlement aura la possibilité de voter des résolutions sans valeur contraignante, ce qui permettra d'éviter les débats sur les « lois déclaratoires » type génocide arménien ou reconnaissance de la contribution de la colonisation ...

\_\_\_ les fonctions de contrôle et d'évaluation seraient enfin renforcées, avec, surtout l'obligation pour l'exécutif de venir rendre compte de son action en matière diplomatique et militaire : la prolongation d'une intervention armée au-delà d'une durée de six mois devrait faire l'objet d'une autorisation parlementaire. La gauche avait appelé une telle réforme de ses vœux.

\_\_\_ La représentativité du Parlement devrait être améliorée, avec notamment la représentation des Français hors de France à l'Assemblée nationale et, surtout, l'obligation de revoir régulièrement le découpage des circonscriptions.

## **1.2. MAIS PAS DE RENFORCEMENT DE L'OPPOSITION PARLEMENTAIRE**

Si le projet opère un début de rééquilibrage au profit du législatif face à l'exécutif, ce rééquilibrage est en trompe-l'oeil : il sert la majorité parlementaire, donc la majorité politique gouvernementale et présidentielle. Le projet rééquilibre les pouvoirs entre MM. Copé et Fillon, pas entre la droite au pouvoir et l'opposition de gauche.

Une avancée à attendre toutefois : le projet devrait permettre que des droits spécifiques soient reconnus aux groupes parlementaires d'opposition. Ceci permettra de faire obstacle à la jurisprudence du Conseil constitutionnel rendue à propos d'une tentative récente de modification du règlement de l'Assemblée nationale portant précisément sur ce point. En effet, le 7 juin 2006, l'Assemblée nationale a adopté une résolution qui devait permettre aux différents groupes politiques de se déclarer en faveur du gouvernement (« majorité ») ou dans « l'opposition » puis de reconnaître certains droits à ces derniers, notamment pour la présentation de rapports parlementaires, pour l'obtention de fonctions de président ou de rapporteur de commissions d'enquête (comme cela s'est fait dans la pratique avec A. Vallini pour la commission sur l'affaire d'Outreau). Mais le Conseil constitutionnel s'y est opposé, dans une décision n°2006-537 du 22 juin 2006, en considérant que la différence de traitement était injustifiée notamment au regard des dispositions de l'article 4 de la Constitution qui confie aux partis le soin de l'expression du suffrage. La

brève mention introduite dans la Constitution permettrait au législateur organique ou à l'Assemblée nationale et au Sénat de modifier leur règlement.

## **2. QUELQUES PISTES POUR UN RENFORCEMENT DES DROITS DE L'OPPOSITION**

La gauche pourrait s'appuyer sur trois séries d'arguments pour renforcer les droits de l'opposition (dans l'ordre décroissant de faisabilité) : approfondir les propositions gouvernementales, reprendre les propositions du comité Balladur, s'inspirer des démocraties européennes.

### **2.1. APPROFONDIR LES PROPOSITIONS GOUVERNEMENTALES**

C'est le cas des nominations. Le projet pourrait distinguer les nominations avec avis conforme (membres du Conseil constitutionnel, président d'autorité administrative indépendante) et celles relevant d'un simple avis (directeurs d'administration centrale).

Les commissions de nomination devraient être strictement paritaire, majorité et opposition.

L'opposition aurait ainsi un droit de veto sur les nominations avec avis conforme.

### **2.2. REPRENDRE LES PROPOSITIONS ENTERRÉES DU COMITÉ BALLADUR**

Le comité Balladur allait nettement plus loin sur les droits de l'opposition (cf. annexe 1).

C'est le cas notamment sur :

le temps de parole lors des séances de questions d'actualité : réparti à part égale entre la majorité et l'opposition (comme avant 1981) ;

les commissions d'enquête : leur présidence, ou à défaut leur poste de rapporteur, est confiée à l'opposition ; chaque groupe parlementaire peut obtenir la création d'une commission d'enquête par an, à son initiative ;

les commissions permanentes : les postes de président et de rapporteur sont répartis à la proportionnelle des groupes (comme en Allemagne, en Belgique et en République tchèque...)

### **2.3. S'INSPIRER DES DÉMOCRATIES EUROPÉENNES**

Certains de nos voisins, véritables démocraties parlementaires vont beaucoup plus loin que nous dans le statut de l'opposition (cf. annexe 2). On peut mentionner en particulier :

- la fixation de l'ordre du jour des séances : attribuer une partie de l'ordre à la proportionnelle des groupes et leur permettre de choisir les textes ou les sujets débattus dans ce cadre (Royaume-Uni, Italie, Portugal)

### **LA CONTRIBUTION AU TRAVAIL PARLEMENTAIRE :**

- permettre aux groupes de l'opposition de présenter une contribution dans le rapport de la commission ou un « rapport de minorité » (Finlande, Allemagne, Pologne, Italie, République tchèque, Autriche) et autoriser le co-rapporteur à présenter cette contribution en séance.

- favoriser l'implication des députés de l'opposition dans des groupes de travail au sein des commissions parlementaires permanentes visant à préparer la discussion détaillée d'un texte (Portugal).

### **UN VÉRITABLE STATUT DE L'OPPOSITION :**

- institutionnaliser la fonction de chef de l'opposition parlementaire, sur le modèle du rôle du chef du « Shadow Cabinet » britannique, lui permettre d'ouvrir les séances de question au gouvernement, de répondre directement au Premier ministre et d'exiger d'être consulté par le Premier Ministre sur les questions importantes. Une telle réforme nécessiterait que le chef de l'opposition ne soit plus le chef du parti de l'opposition mais le chef de l'opposition parlementaire – JM. Ayrault et plus F. Hollande. Elle devrait vraisemblablement être liée à une réforme des partis politiques.

- octroyer un bonus financier aux groupes de l'opposition destiné à leur permettre de financer travaux et recherches dans le cadre de leur activité parlementaire – la majorité pouvant se reposer sur l'administration (Allemagne, Suède, Royaume-Uni, Canada).

Cette nouvelle réforme constitutionnelle ne constitue pas une refondation de nos institutions et ne présente pas le souffle que l'on pouvait légitimement en attendre. Certaines propositions peuvent être soutenues, notamment quant à la place du Parlement ; les actes, surtout, devront suivre s'agissant des droits de l'opposition. Par ailleurs, ces aménagements institutionnels ne changent rien au trouble que connaît la République française. Comme le dit l'exposé des motifs du projet de loi constitutionnelle, « nos concitoyens aspirent profondément à une République exemplaire ». On peut douter que cette trentaine d'articles puisse résoudre les difficultés institutionnelles actuelles du pays.

## Le comité Balladur et les droits de l'opposition parlementaire

---

Tout en reconnaissant le rôle de modèle du Royaume-Uni et de la République Fédérale d'Allemagne en matière de droits et statut de l'opposition, le comité Balladur a rejeté l'idée d'une transposition de ces modèles à l'identique. A défaut de se prononcer en faveur d'un véritable statut formel de l'opposition, le comité a toutefois formulé plusieurs propositions en vue d'une meilleure garantie des droits de l'opposition :

- Afin de définir l'opposition, un système souple de déclaration d'appartenance à la majorité doit être mis en place, système comprenant la possibilité pour les groupes qui le désirent de ne pas choisir entre majorité et opposition.
- Pour les séances de questions d'actualité, la répartition des temps de parole doit obéir à la règle de l'égalité entre la majorité et l'opposition, comme c'était le cas avant 1981.
- La pratique récemment mise en vigueur à l'Assemblée nationale en matière de commissions d'enquête, dont le président ou, à défaut, le rapporteur est choisi parmi les membres de l'opposition doit être systématisée (**Proposition n° 57**).
- La présidence des commissions permanentes des deux assemblées doit être répartie à la représentation proportionnelle des groupes.
- Tous les groupes parlementaires doivent pouvoir obtenir chacun la création d'une commission d'enquête par an (**Proposition n° 58**).
- L'opposition doit avoir toute sa place dans les délibérations de l'instance à créer en matière de contrôle et d'évaluation des politiques publiques et en particulier, elle doit contribuer à la détermination de son programme de travail.
- Les droits de l'opposition doivent être respectés dans la représentation des assemblées dans les organismes extérieurs au Parlement.
- Le décret du 13 septembre 1989 relatif aux cérémonies publiques, préséances, honneurs civils et militaires doit être modifié pour que les représentants des principaux partis d'opposition y soient représentés selon les modalités qu'ils détermineraient eux-mêmes (**Proposition n° 59**).
- L'article 4 de la Constitution doit être modifié afin d'y écrire que la loi détermine les conditions dans lesquelles sont garantis les droits des partis et groupements qui ont ou n'ont pas déclaré soutenir le gouvernement (**Proposition n° 60**). Cette disposition permettrait de lever l'obstacle constitutionnel qui empêche la reconnaissance de garanties particulières aux groupes de l'opposition au motif que celle-ci se heurterait, d'une part, aux dispositions de l'article 4 de la Constitution qui prévoient que « les partis et groupements politiques » auxquels le Conseil constitutionnel a assimilé les groupes parlementaires « se forment et exercent leur activité librement » et, d'autre part, à l'égalité de traitement entre les groupes.
- Une « charte des droits de l'opposition » qui recenserait l'ensemble des droits de l'opposition et pourrait, si elle était signée par le Gouvernement, la majorité et les groupes qui ne s'en réclament pas garantir les

bonnes pratiques d'une démocratie parlementaire plus respectueuse des opinions et des personnes  
**(Proposition n° 61).**

# Le statut de l'opposition parlementaire dans les démocraties occidentales : tour d'horizon

---

## 1. LA RECONNAISSANCE INSTITUTIONNELLE DE L'OPPOSITION

Le modèle britannique, dit « modèle de Westminster », consacre la reconnaissance institutionnelle et protocolaire de l'opposition parlementaire la plus formalisée. Il convient toutefois de préciser que la reconnaissance de ces droits repose aujourd'hui encore entièrement sur des conventions.

Au **Royaume-Uni**, l'opposition est incarnée par le principal parti non majoritaire au Parlement. De ce fait, le parti libéral-démocrate, troisième force politique au sein de la Chambre des Communes en Grande-Bretagne, ne peut actuellement prétendre au statut d'Opposition de Sa Majesté. Ce déséquilibre est toutefois compensé depuis 1975 par une résolution de la Chambre des Communes qui a instauré un système de financement public de tous les partis d'opposition disposant de parlementaires.

Le chef du deuxième parti, leader de l'« Opposition de Sa Majesté », bénéficie d'un rôle et de prérogatives particuliers. A la Chambre, il est assis en face du Premier Ministre et c'est à lui qu'il revient d'ouvrir la séance des questions orales. Le Premier ministre lui répond alors en personne. En outre, le chef de l'opposition dispose d'un temps illimité pour participer aux débats de la Chambre. Il est consulté par le Premier ministre sur les questions d'importance engageant la nation. Le chef de l'opposition appartient de droit au Bureau de régie interne qui administre les salaires et les avantages sociaux des députés et se voit allouer, en plus de son indemnité parlementaire, un supplément de rémunération par l'État, au même titre que les ministres. Cette rémunération supplémentaire est intimement liée à son rôle institutionnel et politique de président du Shadow Cabinet.

La tâche de cette institution, « décalque de la formation gouvernementale », est rendue plus aisée par l'octroi d'un financement spécifique au **Royaume-Uni** comme au **Canada** : à l'inverse du Premier Ministre, le Chef de l'opposition ne bénéficie pas du soutien de la haute administration pour l'aider dans ses décisions. Il doit en conséquence s'appuyer sur la machine de son parti et ses services de recherche. Au Canada, le « Shadow cabinet » chargé de surveiller de près les ministres et leurs portefeuilles fonctionne grâce au supplément de rémunération accordé au parti de l'opposition proportionnellement au nombre de sièges dont il dispose à la Chambre.

Si les pays du modèle de Westminster accordent un statut officiel à l'opposition, cette codification se retrouve à des degrés divers dans d'autres systèmes politiques. Un pays comme l'**Allemagne**, tout en refusant d'officialiser pleinement l'opposition, octroie malgré tout une place importante à l'opposition qui est clairement identifiée et se voit reconnaître à ce titre certains avantages spécifiques. Ainsi, parce qu'elle est réputée avoir moins facilement accès aux fonds publics que la majorité parlementaire, l'opposition parlementaire allemande bénéficie d'un bonus financier. De la même manière, un supplément de rémunération destiné aux groupes de l'opposition parlementaire est prévu en **Suède**.

## 2. LA PARTICIPATION DE L'OPPOSITION AUX TRAVAUX DU PARLEMENT

### 2.1 LA FIXATION DE L'ORDRE DU JOUR ET LA DÉTERMINATION DU TEMPS DE PAROLE

Les marges de manoeuvre des parlements dans la définition de l'ordre du jour sont, d'une façon générale, plutôt minces, et celles de l'opposition encore plus réduites. Toutefois, une fois de plus, les configurations varient en fonction des Etats.

**Au Danemark**, l'influence de l'opposition sur l'ordre du jour est significative et a même été rapprochée par certains observateurs d'un véritable droit de veto. Toutefois, dans un pays où le gouvernement est enclin à rechercher le compromis, l'opposition n'occupe pas non plus une posture systématiquement contestataire en bloquant l'adoption du programme du gouvernement.

En **Belgique**, une proposition de modification de l'ordre du jour peut être présentée par huit députés au moins. Elle fait alors l'objet d'une discussion et d'un vote, après lequel l'ordre du jour ne peut plus être remis en cause que par une motion émanant du tiers des membres de la Chambre.

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

Au **Royaume-Uni**, la Chambre des communes réserve une partie de l'ordre du jour de chaque session aux initiatives de l'opposition, le Gouvernement conservant toutefois la maîtrise du calendrier. En Italie, si le programme des travaux n'est pas approuvé par les présidents des groupes représentant les trois quarts

des députés, le président de la Chambre fixe l'ordre du jour et dans un tel cas de figure, l'opposition décide d'un cinquième des points à examiner ou du temps disponible.

En **Allemagne**, l'opposition a le pouvoir d'influer sur l'ordre du jour du Bundestag. Bien qu'il soit fixé par le Conseil des Anciens, elle dispose toujours de la possibilité d'y imposer l'inscription de procédures de contrôle. Par ailleurs, « la procédure de fixation de l'ordre du jour reste largement consensuelle et permet de respecter les droits de l'opposition »<sup>†</sup>.

Au **Luxembourg**, l'opposition dispose du dernier mot en Conférence des présidents pour fixer le temps de parole accordé à chaque groupe en séance publique. Ce temps de parole est fixé par des modèles qui encadrent strictement la durée des débats mais, en pratique, le modèle arrêté pour une discussion doit avoir été choisi avec l'assentiment de l'opposition. En outre, la faculté laissée à cinq députés au moins de demander l'organisation d'un débat d'orientation permet à l'opposition parlementaire de provoquer la discussion sur l'opportunité même de l'inscription d'une réforme à l'ordre du jour de la Chambre ou d'un dossier qu'elle considère particulièrement important.

## 2.2 LA PARTICIPATION DE L'OPPOSITION AUX ORGANES DE TRAVAIL PARLEMENTAIRE

D'une manière générale, afin de respecter le pluralisme démocratique, les différents parlements s'efforcent de donner à l'opposition une place reflétant leur poids politique au sein des organes de travail parlementaire. Ainsi, bien souvent, des présidences de commissions parlementaires permanentes ou de commissions de contrôle sont confiées à la minorité, que ce soit par le biais de négociations intergroupes comme c'est le cas en **Corée du Sud** ou par le jeu d'une répartition proportionnelle des postes, comme c'est le cas en **Allemagne et en Finlande**. En **France**, la présidence des commissions revient aux représentants de la majorité parlementaire et non aux membres de l'opposition. Ces derniers peuvent toutefois exercer la fonction de vice-président et de secrétaire de commissions.

Le système allemand reconnaît de ce point de vue de très larges droits à l'opposition. En **Allemagne**, la distribution des postes de présidents de commissions s'effectue à la proportionnelle. Cette méthode permet à toutes les composantes partisans de l'opposition de prendre la tête d'au moins une commission. Il est à noter toutefois que cette méthode de répartition est clairement facilitée par le nombre relativement élevé de commissions parlementaires permanents (22 dans le Bundestag actuel, contre 6 au sein de l'Assemblée nationale française). L'unique poste de vice-président de commission revient toujours à un membre de l'opposition lorsque la présidence a été attribuée à la majorité. En outre, la présidence de la Commission du Budget échoit traditionnellement depuis 1949 à l'opposition.

<sup>†</sup> 1 Yves Mény et Yves Surel dans *Politique comparée. Les démocraties : Allemagne, États-Unis, France, Grande-Bretagne, Italie, Paris, Montchrestien, 7e édition, 2004, p. 261.*

Au **Luxembourg**, il est d'usage que l'opposition parlementaire préside certaines commissions de la Chambre, qu'elle soit représentée au bureau de la Chambre et qu'elle préside, conformément à la coutume parlementaire, les quatre commissions dites « réglementaires » (commission des pétitions, commission du Règlement, commission de l'exécution budgétaire et des comptes ainsi que commission du contrôle parlementaire du service de renseignement de l'État).

En **Belgique**, les nominations sont effectuées en suivant la représentation proportionnelle des groupes politiques. Sauf pour le Bureau et la Conférence des Présidents qui comprennent des membres de droit, les nominations auxquelles la Chambre et le Sénat doivent procéder parmi leurs membres se font systématiquement à la représentation proportionnelle des groupes politiques. Présente dans les organes directeurs de la Chambre, l'opposition parlementaire est ainsi aussi amenée à présider trois des dix-huit commissions de la Chambre. Au sein de ces dernières, les membres de l'opposition sont régulièrement amenés à assumer la charge de rapporteur, étant donné que ceux-ci sont désignés à la majorité absolue des suffrages et en respectant l'importance proportionnelle des groupes au sein de la Chambre.

L'opposition préside sept des dix-neuf commissions permanentes en Slovaquie. En Espagne, aux termes d'un accord conclu en début de législature, la présidence de la commission des finances des deux assemblées est confiée à la minorité.

En **République tchèque**, la règle de la représentation proportionnelle des groupes politiques dans les différents organes (commissions et comités) de la Chambre des députés et du Sénat assure à l'opposition de participer aux travaux parlementaires. En principe, le président et les vice-présidents de chaque assemblée, ainsi que les présidents de commission et de comité, sont désignés par l'assemblée plénière à la majorité absolue. En pratique, des accords politiques interviennent pour accorder à l'opposition plusieurs de ces fonctions. Surtout, la présidence de la Chambre des députés est traditionnellement confiée à un membre du principal parti d'opposition. Le président de la Chambre préside également la commission de l'organisation qui joue un rôle essentiel dans l'organisation des travaux et la fixation de l'ordre du jour. Rappelons que l'ordre du jour est fixé par la Chambre des députés sur proposition de son président.

Au Portugal, certaines fonctions sont tout d'abord réparties entre les groupes parlementaires proportionnellement à leurs effectifs. Ainsi en est-il des postes de vice-présidents -au nombre total de quatre- et de présidents de commission. La tradition veut que des membres de l'opposition président deux des plus importantes commissions : la commission des finances et la commission des affaires étrangères. Ensuite, il semble également assez fréquent que, dans le cadre de la procédure législative, la fonction de rapporteur soit exercée par un membre de l'opposition. En effet, la coutume veut que le rapporteur n'appartienne pas au groupe politique à l'origine du projet ou de la proposition de loi.

En **Grande-Bretagne**, le critère d'une compétence technique non partisane peut être un des éléments retenus pour l'attribution des présidences des « Select Committees » qui regroupent un très petit nombre de parlementaires. Ainsi, le travailliste Frank Field, reconnu pour son expertise en matière de politique sociale, se vit attribuer, entre 1990 et 1997 (donc sous un gouvernement conservateur), le poste de

chairman du House of Commons Social Security Select Committee, avant de devenir ministre de la Réforme de la Protection sociale dans le premier gouvernement Blair. Toujours en Grande-Bretagne, l'opposition, à travers sa participation aux « Policy Committees », l'opposition détient des moyens tangibles de contrôle de l'activité du gouvernement et de son administration.

Au-delà de la représentation de l'opposition au sein des commissions parlementaires permanentes, la constitution des commissions d'enquête peut également être porteuse de certains enjeux. Les députés de l'opposition peuvent, en **Allemagne, au Portugal et en Grèce**, exercer à plein leur mission de contrôle en demandant la création d'une commission d'enquête.

Enfin, au **Portugal**, la création fréquente de groupes de travail au sein des commissions pour préparer la discussion détaillée d'un texte permet d'associer pleinement les députés de l'opposition, tous les groupes y étant en principe représentés.

## 2.3 LE POUVOIR D'INITIATIVE LÉGISLATIVE DE L'OPPOSITION

Si dans plusieurs pays une part de l'ordre du jour est réservée à la discussion des propositions de loi émanant de la minorité, peu d'initiatives législatives de l'opposition aboutissent en fait.

En **Grèce**, la Vouli réserve une séance par mois à la discussion des propositions de loi en suspens, la quasitotalité provenant des groupes de l'opposition. Cependant, au cours de la législature 2000-2004, aucune des 19 propositions de loi issues de l'opposition examinées n'a finalement été adoptée.

Le rapport du Sénat a par ailleurs souligné en 2006 que lorsque certaines propositions de loi adoptées émanaient de l'opposition, par exemple en Italie, elles portaient sur des sujets précis et d'ordre technique.

Au **Luxembourg**, les propositions de loi, qui peuvent être déposées par des députés de l'opposition, ont en pratique peu de chance d'aboutir (mais ces remarques sont aussi vraies pour celles déposées par des membres de la majorité) : ces textes n'étant pas prévus par les accords de coalition, déterminants dans la fixation de l'ordre du jour de la Chambre, il n'existe souvent pas de majorité pour les adopter. Elles ont toutefois un rôle « d'aiguillon législatif », incitant le gouvernement à agir dans un domaine jugé important par les députés et sont fréquemment rattachées à un projet de loi déposé ultérieurement sur le même sujet.

En **Belgique**, l'opposition parlementaire peut déposer une proposition de loi et, dans une moindre proportion, la faire adopter. Les propositions de loi ne doivent pas être cosignées, à la Chambre, par plus de dix députés et, au Sénat, par « un nombre de sénateurs supérieur au nombre des groupes politiques représentés dans l'assemblée ».

## 2.4 LA PARTICIPATION DE L'OPPOSITION EN SÉANCE

Les différentes formes que peut prendre la capacité de l'opposition à s'exprimer dans le débat parlementaire sont également un des éléments les plus stratégiques de son importance. Au Canada, si l'opposition a vu son temps de parole limité afin d'éviter la prolongation des discussions et l'obstruction systématique, l'un de ses représentants reçoit, lors des débats sur les motions et les projets, le droit de s'exprimer en premier, à la suite du ministre concerné. Cette disposition est largement appréciée à l'aune de sa capacité à mettre le gouvernement en demeure d'expliquer son action publique.

Dans le même ordre d'idées, les situations canadienne et britannique se singularisent par l'existence des « jours de l'opposition ». Au **Canada**, l'opposition dispose en effet, chaque année, de vingt jours pour mettre en débat une motion et formuler des critiques envers le gouvernement sur des thèmes relevant de « l'intérêt national ». En **Grande-Bretagne**, même si le gouvernement détermine seul la date d'ouverture de cette période, elle est l'occasion pour l'opposition de choisir les thèmes des séances. Il n'est cependant pas possible de débattre de propositions de loi dans ce laps de temps, mais seulement de motions relatives à la politique gouvernementale. Trois de ces vingt jours sont par ailleurs réservés au deuxième parti de l'opposition.

La reconnaissance d'une capacité d'expression peut également, comme c'est le cas en **Italie**, se traduire par l'octroi à l'opposition d'un temps de parole supérieur à celui dont disposent les parlementaires de la majorité à l'occasion de la discussion des projets de loi.

D'autres dispositifs peuvent également permettre à l'opposition d'influer sur le contenu du débat. **L'opposition danoise** a ainsi la possibilité, grâce aux « résolutions du Folketing », de faire adopter un texte constituant le cadre général dans lequel le projet de loi discuté doit se situer, ou demandant la création d'une commission pour l'examen d'un problème particulier.

Au **Luxembourg**, chaque député bénéficie à titre personnel d'un droit d'interpellation à l'égard du gouvernement : en pratique, la Conférence des Présidents fixe la date de l'interpellation, qui doit être « évacuée » dans les six mois de l'introduction de la demande. L'interpellateur prend la parole le premier et le gouvernement clôt la discussion.

Les modalités de répartition du temps de parole en séance publique obéissant en général à la règle de la représentation proportionnelle, les groupes de l'opposition ont largement accès aux instruments de contrôle en séance publique. Ils peuvent en outre, dans certains pays, prendre l'initiative de débats, d'interpellations ou de questions. Ainsi, à la **Chambre des représentants belge**, un cinquième des députés peut demander l'inscription d'une interpellation à l'ordre du jour de la séance plénière, la décision incombant finalement à la Conférence des présidents.

En **Allemagne**, un quart des membres d'une commission du Bundestag peuvent obtenir l'organisation d'une audition publique et un quart des membres de l'assemblée la création d'une commission d'enquête.

S'agissant des possibilités d'expression lors des discussions législatives, la logique proportionnelle s'applique également dans de nombreux pays. Au **Luxembourg**, si les temps de parole sont fixés par référence à des modèles de répartition définis par le règlement de la Chambre, un modèle ne peut être retenu qu'avec l'accord de l'opposition, qui a en cette matière le dernier mot.

L'opposition peut généralement défendre ses positions en recourant au droit d'amendement et, dans certains pays, aux possibilités d'expression qui lui sont offertes lors de la discussion des textes. Ainsi, en **Grèce**, pour chaque texte, le président de la commission désigne, après consultation des présidents de groupes, un rapporteur de la majorité et un rapporteur de l'opposition, dont la fonction ne correspond cependant pas exactement à celle que nous connaissons en France. Au **Portugal**, les rapporteurs sont en principe nommés parmi les députés n'appartenant pas au groupe parlementaire dont est issu le texte examiné.

En **Autriche**, le règlement donne la possibilité à un parlementaire d'exprimer une opinion divergente dans le rapport de la commission et à trois membres de la commission de publier un rapport de la minorité, faculté fréquemment mise en oeuvre par l'opposition. Le **Parlement finlandais** permet également aux députés de l'opposition de présenter une contribution annexée au rapport de la commission.

En **République tchèque**, un cinquième des membres d'une commission de la Chambre des députés peuvent élaborer un contre-rapport, joint au rapport de la commission, cette possibilité étant ouverte à un tiers des membres d'une commission au Sénat. L'opposition bénéficie d'un droit similaire en **Italie**.