



HAL
open science

Les groupes minoritaires de l'article 51-1 de la Constitution : de l'artifice juridique à la réalité politique d'un un contre-pouvoir

Priscilla Monge

► **To cite this version:**

Priscilla Monge. Les groupes minoritaires de l'article 51-1 de la Constitution : de l'artifice juridique à la réalité politique d'un un contre-pouvoir. *Revue française de droit constitutionnel*, 2015, 103, pp.615-632. 10.3917/rfdc.103.0615 . halshs-01469984

HAL Id: halshs-01469984

<https://shs.hal.science/halshs-01469984>

Submitted on 17 Feb 2017

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Les groupes minoritaires de l'article 51-1 de la Constitution : de l'artifice juridique à la réalité politique d'un contre-pouvoir

PRISCILLA MONGE

L'introduction constitutionnelle de la catégorie des groupes minoritaires à l'article 51-1 de la Constitution par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a suscité des sentiments contradictoires. Passée inaperçue auprès de la doctrine juridique¹, la reconnaissance de cette catégorie intermédiaire a d'abord révélé sa grande ambiguïté. Reposant *a priori* sur une logique arithmétique, elle prend désormais place dans le texte constitutionnel à côté des groupes d'opposition, lesquels répondent davantage à une logique politique. Cette distinction entre les groupes d'opposition et les groupes minoritaires laisse apparaître deux difficultés. Sur un plan strictement sémantique, la formule est ambiguë car à l'évidence un groupe d'opposition est, par hypothèse, un groupe arithmétiquement minoritaire. Cela induit une deuxième difficulté qui est celle du décalage entre la reconnaissance juridique de ces groupes comme minorités et la réalité politique de leur possible appartenance à la majorité. Autrement dit, un groupe peut être minoritaire sur le plan arithmétique et majoritaire sur le plan politique. Par ailleurs, la reconnaissance de cette catégorie intermédiaire de groupe se heurte au manichéisme qui caractérise, à l'excès peut-être, les assemblées parlementaires françaises. C'est désormais un lieu commun que de distinguer le travail parlementaire en commission et en séance, de classer les fonctions du Parlement entre la législation et le contrôle, de confronter le bloc majoritaire et le bloc d'opposition, et même d'opposer l'Assemblée nationale et le Sénat. Dans ce réflexe de répartition binaire, les groupes minoritaires font figure d'exception et apparaissent à la fois comme un élément de déstabilisation et de dépassement. La vie parlementaire s'inscrit pourtant davantage dans cette réalité. Dans toute activité législative, il existe une part de contrôle, dans tout affrontement partisan, des terrains de compromis... C'est peut-être là la plus grande vertu des groupes minoritaires. Ils participent de la consécration juridique du dépassement de l'affrontement traditionnel entre la majorité et l'opposition pour admettre, sur le plan théorique au moins, qu'être parlementaire ce n'est pas s'inscrire dans une posture d'adhésion frénétique ou de contestation systématique. Ils concrétisent également le multipartisme qui caractérise les assemblées parlementaires françaises et cette reconnaissance permet, dans une certaine mesure, la réalisation du concept même de représentation.

Refusant pour la plus grande partie d'entre eux les prises de position dogmatiques, les groupes minoritaires sont des groupes que l'on pourrait tout autant qualifier d'intermédiaires : entre législation et contrôle, entre majorité et opposition, entre droit et politique² et finalement entre pouvoir et contre-pouvoir. Il existe ainsi chez les groupes minoritaires une tension

¹ Peu d'études ont été consacrées aux groupes minoritaires depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008. Voir J.-L. Hérin, « Les groupes minoritaires : un nouveau concept entre droit et politique », *Pouvoirs*, n° 146, 2013, pp. 57-69. On se permettra également de renvoyer à notre étude, P. Monge, *Les minorités parlementaires sous la Cinquième République*, Paris, Dalloz, Coll. Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle, 2015, 397 p.

² J.-L. Hérin, « Les groupes minoritaires : un nouveau concept entre droit et politique », *op. cit.*

permanente, maintenue par leur volonté d'affirmation et de protection de leur identité politique, qui leur permet de jouer un rôle constructif et de constituer un véritable contre-pouvoir au monopole du pouvoir majoritaire-gouvernemental, lequel sera d'autant plus fort que la majorité sera faible.

La question qui se pose est alors celle de savoir si les groupes minoritaires doivent leur influence au statut formel que leur ont offert la Constitution et les règlements des assemblées ou constituent au contraire des contre-pouvoirs politiques naturels sur lesquels la logique de spécificité n'a pas, ou très peu, d'emprise ? Sept ans après la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, force est de constater que les effets de celle-ci sont à bien des égards décevants. Elle n'a pas bouleversé les équilibres politiques dans les assemblées parlementaires. La logique exécutive de la V^e République et la domination majoritaire demeurent. Pourtant, depuis 2012, les désaccords intra-majoritaires s'affirment avec une force croissante au point de passer de mésententes ponctuelles à une véritable dissidence structurée. L'affaiblissement, électoral et politique de la majorité, permet aux groupes minoritaires de remettre en cause ou d'affaiblir la décision politique et de s'affirmer comme un véritable contre-pouvoir politique. Par-delà les bénéfices électoraux qu'ils pourront en tirer – en demeurant visibles et lisibles auprès de leur électorat –, les groupes minoritaires, confortés peut-être par leur reconnaissance constitutionnelle, n'hésitent plus à affirmer leur identité politique par le vote, et non plus seulement en faisant usage de leur liberté d'expression³.

Ainsi, si la reconnaissance constitutionnelle d'un statut en faveur des groupes minoritaires peut apparaître comme un artifice juridique (I), la réalité parlementaire révèle qu'ils constituent un contre-pouvoir politique qui se nourrit de l'affaiblissement de la majorité (II).

I. LES GROUPES MINORITAIRES DE L'ARTICLE 51-1 DE LA CONSTITUTION OU L'ARTIFICE JURIDIQUE D'UN CONTRE-POUVOIR

Présentée comme une concession politique faite aux groupes centristes des assemblées pour qu'ils votent la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, la consécration de la catégorie des groupes minoritaires a très rapidement montré les potentialités qu'elle recélait. Au stade des débats parlementaires sur l'article 51-1 de la Constitution, les groupes ont, de façon quasi-unanime, rejeté l'organisation juridique d'une bipolarisation politique fictive (A). Cette réticence a trouvé une traduction particulière dans le règlement du Sénat qui a décidé de faire reposer l'identification de ces groupes sur une logique politique, permettant ainsi au nouvel article 51-1 de déployer pleinement ses effets, alors que l'Assemblée nationale a préféré retenir une logique arithmétique qui favorise l'affrontement politique bipolaire entre la majorité et l'opposition (B).

³ Le 20 juin 2012, Monsieur Alain Vidalies, alors Ministre en charge des relations avec le Parlement, a déclaré que le groupe EELV à l'Assemblée nationale étant associé au gouvernement, celui-ci disposait de la « liberté d'expression » mais pas de « la liberté de vote ».

A. L'INTRODUCTION CONSTITUTIONNELLE DE LA NOTION DE GROUPES MINORITAIRES : ENTRE STRATÉGIE POLITIQUE ET REJET DE LA BIPOLARISATION

Au moment où chacun s'attendait à voir reconnaître dans la Constitution la distinction politique entre la majorité et l'opposition⁴, c'est la catégorie des groupes minoritaires qui a fait irruption dans le débat et qui a été consacrée à côté des groupes d'opposition. Sur le plan politique, cette introduction résulte d'une stratégie de récupération politique des centristes afin qu'ils votent la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008⁵, incertaine jusqu'aux derniers instants. Ces derniers avaient en effet une réticence, surtout au Sénat, à entrer et à consacrer juridiquement le jeu politique de la bipolarisation. Sur le plan juridique, la reconnaissance institutionnelle d'une catégorie intermédiaire de groupes, à côté des groupes d'opposition et du groupe majoritaire, dont l'existence ne se déduit qu'*a contrario*⁶, semble induire un dépassement du manichéisme traditionnel qui caractérise le travail et le fonctionnement des assemblées parlementaires. Ainsi, si l'introduction de la notion de groupes minoritaires est souvent réduite à une simple tactique politique, l'analyse des débats parlementaires permet de démontrer qu'il s'agit en réalité d'une préoccupation réelle des groupes charnières qui y ont vu l'opportunité de défendre le pluralisme et de limiter la bipolarisation de la vie parlementaire⁷. La notion était ainsi absente des travaux du Comité Balladur⁸ et du projet de loi constitutionnelle, déposé par le gouvernement le 23 avril 2008 devant l'Assemblée nationale⁹. Le projet de loi constitutionnelle, qui reprenait pour l'essentiel la proposition du Comité Balladur¹⁰, prévoyait que le « règlement de chaque assemblée détermine les droits respectifs des groupes parlementaires selon qu'ils ont ou non déclaré soutenir le gouvernement ». Dès la première lecture à l'Assemblée nationale, la question de la reconnaissance d'une catégorie de groupes ne se situant ni dans la majorité ni dans l'opposition s'est invitée dans le débat. Un amendement socialiste, alors dans l'opposition,

⁴ En 2006, le Président de l'Assemblée nationale Jean-Louis Debré avait déposé une proposition de résolution afin d'accorder des droits spécifiques à l'opposition, tentative que le Conseil constitutionnel avait censuré dans sa décision n° 2006-537 DC du 22 juin 2006. La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 devait ainsi permettre de surmonter l'obstacle constitutionnel à la reconnaissance d'une distinction politique entre les groupes fondée sur leur appartenance à la majorité ou à l'opposition.

⁵ *Déb. parl. S* (CR) du 2 juin 2009, p. 5380. Le Président Nicolas Sarkozy a ainsi fait procéder à un certain nombre d'ajustements du texte constitutionnel afin de s'assurer du soutien de la majorité des 3/5^e des parlementaires. La notion de groupe minoritaire est ainsi apparue comme l'une des concessions faites aux centristes alors que les radicaux de gauche ont, par exemple, obtenu l'engagement que le seuil pour constituer un groupe parlementaire soit abaissé de vingt à quinze à l'Assemblée nationale au moment de la mise en œuvre, par le règlement de l'Assemblée nationale, de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008.

⁶ La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 n'a pas consacré l'existence juridique de la majorité, au sens institutionnel, de sorte que la notion de majorité ne renvoie encore dans la Constitution qu'à une technique démocratique de prise de décision. Voir not. G. Bergougnous, « Les nouvelles dispositions constitutionnelles et du règlement de l'Assemblée nationale à l'épreuve de la constitution des groupes politiques », *Constitutions*, 2012, p. 417.

⁷ J.-L. Héryn, « Les groupes minoritaires : un nouveau concept entre droit et politique », *op. cit.*, p. 59.

⁸ Rapport du comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République, *Une V^e République plus démocratique*, La Documentation française, 2007.

⁹ Projet de loi constitutionnelle n° 820 de modernisation des institutions de la V^e République, déposé le 23 avril 2008.

¹⁰ Le Comité Balladur proposait d'établir une distinction entre les « groupes parlementaires qui ont déclaré leur appartenance à la majorité qui soutient le gouvernement » et « ceux qui ne l'ont pas déclarée ». Cette proposition était cohérente puisqu'elle permettait de transposer la situation politique réelle sur le plan juridique. Le projet de loi constitutionnelle quant à lui ne reprenait pas la référence à la majorité.

avait ainsi été déposé¹¹ pour répondre aux critiques d'une vision trop manichéenne de la vie parlementaire. La reconnaissance d'une troisième catégorie de groupes, à côté des groupes d'opposition et du groupe de la majorité, a ainsi été présentée comme une troisième voie permettant aux groupes qui s'en réclament d'acquérir une place spécifique dans le travail parlementaire et de conserver leur identité et leur liberté politiques. Organiser la vie parlementaire autour des groupes qui soutiennent la majorité et ceux qui soutiennent l'opposition revenait en effet à figer la dynamique politique autour d'un binôme de plus en plus en décalage avec la réalité de la vie politique. Elle est ainsi apparue comme l'opportunité de remettre en cause l'affrontement institutionnel entre la majorité et l'opposition et ainsi de dépasser le cantonnement fonctionnel qui en résulte, en vertu de la séparation dite moderne des pouvoirs¹². La majorité de l'époque proposait quant à elle de supprimer la reconnaissance juridique d'une distinction entre les groupes¹³. Le risque était en effet d'induire une structuration collective et binaire susceptible d'attenter à la liberté des parlementaires. À l'issue de la première lecture à l'Assemblée nationale, l'amendement visant à introduire une troisième catégorie de groupes parlementaires n'ayant pas été retenu¹⁴, l'article 51-1 de la Constitution disposait donc que le « règlement de chaque assemblée détermine les droits des groupes parlementaires constitués en son sein. Il reconnaît à ceux d'entre eux qui n'ont pas déclaré participer de la majorité de l'assemblée concernée, des droits spécifiques ».

La notion de groupe minoritaire va être introduite en première lecture au Sénat pour ne plus être remise en cause ensuite. Ainsi, c'est à l'initiative du Président Jean-Jacques Hiest, au nom de la commission des lois d'une part, et du groupe RDSE¹⁵, d'autre part, que l'on doit la rédaction finale de l'article 51-1 de la Constitution. L'idée d'un dépassement de l'affrontement bipolaire entre la majorité et l'opposition a été défendue par l'ensemble des groupes parlementaires au Sénat. La transposition, au niveau constitutionnel, du multipartisme structurel des assemblées parlementaires françaises marque donc la victoire juridique symbolique du pluralisme caractéristique du Sénat.

Alors que l'introduction de la notion de groupe minoritaire a principalement été présentée sous sa dimension de tactique politique, de réelles préoccupations politiques et juridiques sont apparues au cours des débats parlementaires. Indépendamment des critiques que l'on peut soulever, cette reconnaissance fait franchir un pas supplémentaire au Parlement vers le pluralisme. Dans le silence de la Constitution, ce sont toutefois les règlements des assemblées qui ont dû faire l'effort de définition. Sans surprise, la volonté de dépassement de la bipolarisation a davantage été marquée au Sénat, toujours plus soucieux de renforcer le pluralisme que l'Assemblée nationale.

¹¹ Amendement n° 130 de Madame Annick Girardin (SRC).

¹² Voir notamment L. Favoreu et *alii*, *Droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 2015, p. 408 ; P. Rosanvallon, « Mieux contrôler l'exécutif, voilà la liberté des modernes ! », *Le Monde*, 17 juin 2011.

¹³ Amendement n° 126 de Monsieur Christian Vanneste (UMP).

¹⁴ Voir en ce sens l'intervention du gouvernement sur l'amendement n° 130, *Déb. parl. AN (CR)* du 29 mai 2008, 1^{ère} séance, p. 2666. Celui-ci s'est opposé à l'adoption de cet amendement pour « des raisons techniques ».

¹⁵ Amendements n° 519 de Monsieur Jean-Jacques Hiest (UMP - Président de la commission des lois) et n° 392 rectifié *bis* de Monsieur Jean-Michel Baylet (RDSE). La notion de groupe minoritaire avait cependant déjà été défendue par le groupe UC-UDF mais l'amendement avait été retiré au profit d'une « meilleure rédaction » des amendements de Jean-Jacques Hiest et du groupe RDSE.

B. UNE RÉCEPTION DIFFÉRENCIÉE DE LA NOTION DE GROUPE MINORITAIRE À L'ASSEMBLÉE NATIONALE ET AU SÉNAT : ENTRE LOGIQUE ARITHMÉTIQUE ET LOGIQUE POLITIQUE

Conformément à l'esprit qui les anime, les assemblées ont accueilli de manière différente la notion de groupe minoritaire. Alors que la culture sénatoriale a conduit à faire reposer l'appartenance à la catégorie de groupe minoritaire sur une logique politique, c'est la combinaison de logiques politique et arithmétique qui a prévalu à l'Assemblée nationale.

Aux termes de l'article 19 du règlement de l'Assemblée nationale « sont considérés comme groupes minoritaires ceux qui ne se sont pas déclarés d'opposition à l'exception de celui d'entre eux qui compte l'effectif le plus élevé ». La rédaction peut encore une fois surprendre. Le groupe majoritaire est en effet désigné sous cette formule, quelque peu alambiquée, de groupe « qui compte l'effectif le plus élevé ». Le règlement aurait en effet simplement pu envisager que le groupe majoritaire déclare, sous la forme que l'on connaît désormais, son soutien au gouvernement. Mais cela n'était pas nécessaire pour mettre en œuvre les prescriptions de l'article 51-1 de la Constitution dans la mesure où l'identification des groupes n'était rendue utile que pour l'attribution des droits spécifiques aux groupes minoritaires et aux groupes d'opposition. Dans un contexte d'affaiblissement de la majorité, une telle définition aurait néanmoins été utile. Pour déterminer la catégorie d'appartenance politique d'un groupe parlementaire à l'Assemblée nationale, il convient alors de procéder en trois temps. D'abord, les groupes d'opposition se déclarent comme tels. Ce sont d'ailleurs les seuls qui sont contraints à une déclaration politique d'appartenance. C'est alors sur une logique arithmétique que repose l'identification des groupes parlementaires restants. Celui qui compte l'effectif le plus élevé est le groupe majoritaire et les autres sont considérés, par déduction, comme des groupes minoritaires. L'appartenance à la catégorie de groupe minoritaire repose donc sur une double négation dont la première est politique – les groupes minoritaires n'appartiennent pas à l'opposition – et la seconde arithmétique – les groupes minoritaires sont les autres, à l'exception de celui qui compte l'effectif le plus élevé. La combinaison de ces deux logiques, politique et arithmétique, nourrit encore davantage l'ambiguïté qui entoure la notion de groupe minoritaire. Elle tente de masquer de manière maladroite la logique politique majoritaire qui sous-tend l'appartenance des groupes minoritaires¹⁶. Il aurait ainsi été plus prudent, à l'image du Sénat, de faire reposer l'appartenance à la catégorie de groupe minoritaire sur une déclaration politique.

Au Sénat, l'article 5 *bis* du règlement précise en effet que « dans les sept jours suivant sa création, ainsi qu'au début de chaque session ordinaire, un groupe se déclare à la présidence du Sénat comme groupe d'opposition ou comme groupe minoritaire au sens de l'article 51-1 de la Constitution ». Un groupe peut choisir de n'appartenir à aucune de ces catégories mais il se prive alors des droits spécifiques reconnus par le règlement du Sénat. L'appartenance à un groupe minoritaire repose ainsi sur une démarche politique volontaire de déclaration, traduisant la détermination du Sénat à faire de cette catégorie une formation parlementaire ayant un rôle effectif à jouer et jouissant à ce titre d'une liberté d'expression et de vote que l'on trouve affirmée dans la majorité des déclarations politiques des groupes minoritaires du Sénat¹⁷. Dès lors, les groupes minoritaires y constituent une catégorie autonome dont

¹⁶ Il s'agit-là de la conception initiale, celle qui a sous-tendu la réforme du règlement de l'Assemblée nationale mais qui n'a pas survécu à la pratique politique.

¹⁷ Voir *infra*.

« l'avantage (...) est de prendre le positionnement politique qu'il désire »¹⁸. La démarche est ainsi plus prudente en ce qu'elle ouvre des perspectives politiques différentes pour les groupes minoritaires sans exclure la possibilité d'appartenance, ou simplement de soutien, à la majorité sénatoriale. Un amendement avait d'ailleurs été soutenu par la sénatrice Éliane Assassi afin que soit inséré un article 5 *ter* sur l'interdiction pour un groupe de se déclarer comme groupe minoritaire dès lors qu'il participe effectivement de la majorité¹⁹. Le Sénat a toutefois souhaité que les groupes minoritaires conservent cette indépendance politique sans avoir à déterminer de manière anticipée leur appartenance, ou leur non-appartenance, à la majorité ou à l'opposition.

Pourtant, si la reconnaissance des groupes minoritaires constitue un dépassement heureux de l'affrontement traditionnel entre la majorité et l'opposition, le droit n'aura pas ici réussi à supplanter le politique. Ainsi, si la consécration constitutionnelle des groupes minoritaires peut constituer un tremplin vers la « multipolarisation » politique, la réalisation de ces groupes en tant que contre-pouvoir reste conditionnée par des facteurs politiques.

II. LES GROUPES MINORITAIRES DE L'ARTICLE 51-1 DE LA CONSTITUTION OU LA RÉALITÉ POLITIQUE D'UN CONTRE-POUVOIR

Six ans après la mise en œuvre par les assemblées de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, il est possible de dresser un premier bilan de cette catégorie au sein des deux chambres et d'identifier plusieurs tendances qui remettent en cause l'idée initiale selon laquelle les groupes minoritaires appartiennent nécessairement à la majorité (A). Par ailleurs, l'adhésion croissante des groupes à cette catégorie, qui ne saurait être regardée comme strictement conjoncturelle, se double d'un affaiblissement de la majorité, ce qui offre aux groupes minoritaires un rôle déterminant dans le processus décisionnel (B).

A. L'APPROPRIATION PAR LES GROUPES PARLEMENTAIRES D'UNE CATÉGORIE INTERMÉDIAIRE : VERS UNE CLASSIFICATION TRIPARTITE DES GROUPES MINORITAIRES

L'observation de la physionomie actuelle des groupes au sein des assemblées parlementaires françaises livre un premier élément de réflexion : la catégorie des groupes minoritaires est aujourd'hui celle qui compte le plus de groupes. L'Assemblée nationale connaît trois groupes minoritaires alors que le Sénat en compte quatre. Il est ainsi amusant de remarquer, que s'agissant du nombre de groupes, les groupes minoritaires sont aujourd'hui majoritaires. L'abaissement progressif des seuils de constitution des groupes, à l'Assemblée nationale comme au Sénat, encourage cette évolution dès lors que ces derniers occupent une place essentielle, renforcée depuis la révision constitutionnelle de 2008²⁰, dans le travail parlementaire. Mais l'attractivité de la catégorie des groupes minoritaires, au détriment de

¹⁸ Voir en ce sens l'intervention du rapporteur Patrice Gélard, *Déb. parl. S* (CR) du 2 juin 2009, p. 5380.

¹⁹ Amendement n° 43 de Madame Nicole Borvo Cohen-Seat (CRC). Pour identifier « un groupe participant effectivement de la majorité », les sénateurs proposaient de se pencher sur la détention des présidences de commission permanente. Dès lors qu'un groupe détenait une présidence, il devait être considéré comme participant effectivement de la majorité.

²⁰ La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a constitutionnalisé la notion de groupes parlementaires jusque-là absente de la Constitution du 4 octobre 1958. Dans la Constitution du 27 octobre 1946, la notion faisait l'objet d'une double consécration à l'article 11 et à l'article 52.

celle des groupes d'opposition, s'explique surtout par ce qu'elle constitue un instrument juridique qui permet de revendiquer une identité politique propre. L'accroissement du nombre de ces groupes et la diversité de leurs orientations politiques permettent alors d'affirmer que l'appartenance à cette troisième voie est un avertissement de la limite de leur soutien adressé aux groupes majoritaires, entendus au sens arithmétique, de la majorité ou de l'opposition.

Depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, deux majorités parlementaires se sont succédé à l'Assemblée nationale, de sorte qu'il est possible de dresser un premier portrait des groupes minoritaires.

Sous la XIII^e législature, seul le groupe Nouveau centre, qui ne s'était pas déclaré d'opposition et qui ne comptait pas l'effectif le plus nombreux, était de fait considéré comme un groupe minoritaire. Si la notion de groupe minoritaire peut sembler ambiguë²¹, la lecture de la déclaration politique du groupe ne laissait aucune place au doute quant à son appartenance à la majorité. Celle-ci affirmait la « loyauté » du groupe à l'égard de la « majorité présidentielle » et sa volonté d'agir en tant que « force de proposition au sein de la majorité »²². L'appartenance politique à la majorité était ainsi clairement affichée, même si le groupe affirmait préserver, dans cette même déclaration, sa liberté d'expression pour conserver son identité politique. Il s'agissait donc d'un *groupe minoritaire de la majorité*. Pendant la législature, le groupe a ainsi constitué un soutien, à l'exception de quelques désaccords ponctuels, à la majorité, de sorte que le premier groupe formellement minoritaire, sur le plan historique, n'aura pas permis d'identifier un dépassement réel du clivage politique à l'Assemblée nationale.

Sous la XIV^e législature, la catégorie accueille le groupe GDR, le groupe écologiste et le groupe RRDP. La physionomie des groupes minoritaires semble connaître une évolution qui devient très visible si l'on analyse le décalage entre la déclaration politique de ces groupes et leur comportement dans l'hémicycle. Il devient ainsi permis de douter légitimement de l'appartenance de certains d'entre eux à la majorité. Pour appuyer cette démonstration, nous prendrons deux exemples topiques intervenus au printemps 2014 : le vote sur la déclaration de politique générale du gouvernement Valls et le vote sur le programme de stabilité²³. À côté des groupes minoritaires de la majorité, sous l'angle duquel la catégorie de groupes minoritaires a été essentiellement envisagée, une deuxième tendance semble s'être dégagée à l'Assemblée nationale.

Avec le Nouveau centre, la XIII^e législature a livré une première sous-catégorie des groupes minoritaires que l'on retrouve, sous la XIV^e législature, avec le groupe des radicaux de gauche (RRDP) et, dans une moindre mesure, avec le groupe écologiste. Il s'agit des groupes minoritaires de la majorité. Dans sa déclaration politique, le groupe RRDP indique qu'il a appelé « à voter François Hollande à l'élection présidentielle » de 2012, ce qui doit logiquement être analysé comme une déclaration d'appartenance à la majorité²⁴. La déclaration rappelle néanmoins que la majorité doit respecter « le pluralisme des groupes qui la composent ». Au-delà de cette affirmation identitaire au sein de la majorité, les votes sur la déclaration de politique générale²⁵ et sur le programme de stabilité²⁶ confirment son appartenance à la sous-catégorie de groupe minoritaire de la majorité.

²¹ Un groupe minoritaire peut en effet appartenir à la majorité *lato sensu* mais doit être distingué de la majorité *stricto sensu*, c'est-à-dire du groupe majoritaire.

²² Les déclarations politiques des groupes sont disponibles sur les sites de l'Assemblée nationale et du Sénat.

²³ Ces votes sont respectivement intervenus les 8 et 29 avril 2014. Les résultats détaillés des scrutins sont disponibles sur le site de l'Assemblée nationale.

²⁴ En réalité, nous verrons par la suite qu'il est désormais possible d'identifier trois majorités distinctes. Voir *infra*.

²⁵ Quatorze ont voté la confiance au gouvernement Valls, trois se sont abstenus et aucun n'a voté contre.

Même s'il semble difficile de remettre en cause le rattachement du groupe écologiste de l'Assemblée nationale à cette première sous-catégorie, son attitude témoigne d'une volonté réelle de ne pas apparaître comme un groupe « godillot » au sein de la majorité. La mise en perspective de la déclaration politique au regard de ses positions sur la déclaration de politique générale du gouvernement Valls et sur le programme de stabilité est particulièrement éclairante. Dans sa déclaration politique, le groupe affirme que sa présence parlementaire « s'inscrit pleinement dans le cadre de la majorité présidentielle et parlementaire » et la première exigence qu'il vise est la « responsabilité majoritaire », qui prévoit notamment que les voix du groupe ne pourront jamais être associées « à celles de la droite lors d'un vote d'une motion de censure ». Enfin, de manière très significative, le groupe affirme que « la liberté de vote des membres demeure, dès lors qu'elle s'inscrit dans le respect du contrat majoritaire ». Ainsi, si les écologistes ont majoritairement voté la déclaration de politique générale du gouvernement de Manuel Valls²⁷, ils ont rejeté de manière très significative le programme de stabilité présenté trois semaines plus tard²⁸. Avec le groupe écologiste de l'Assemblée nationale, la catégorie des groupes minoritaires se dévoile pour permettre l'exercice d'un contre-pouvoir au sein de la majorité *lato sensu*. À l'évidence, ce rôle reste limité tant que le groupe majoritaire dispose à lui seul de la majorité absolue des sièges et que les membres du groupe majoritaire restent unis. Il peut devenir stratégique lorsque les groupes minoritaires peuvent s'appuyer sur une dissidence intra-majoritaire susceptible de faire basculer la majorité décisionnelle.

La XIV^e législature permet enfin d'identifier une seconde sous-catégorie de groupe minoritaire à l'Assemblée nationale, que l'on pourrait peut-être rapprocher, non pas sur le plan politique mais sur le plan institutionnel, du groupe RDSE du Sénat. Il s'agit du groupe GDR. Le groupe s'affirme, dans sa déclaration politique, comme un « groupe technique au sein de la majorité de gauche ». Pourtant, il s'est majoritairement prononcé contre la déclaration de politique générale du gouvernement Valls²⁹ - alors qu'il s'était abstenu sur la déclaration de politique générale du gouvernement Ayrault - et a également affirmé son hostilité à l'égard du programme de stabilité³⁰. Le groupe GDR se situe aujourd'hui à la charnière entre la catégorie de groupe minoritaire et la catégorie de groupe d'opposition. L'avantage de la catégorie de groupe minoritaire devient alors évident. Il évite au groupe GDR de se déclarer groupe d'opposition, comme les groupes UMP et UDI avec lesquels il conserve une plus grande distance politique. On se situe ainsi dans une seconde tendance : celle d'un dépassement, réel, du clivage majorité-opposition. Il serait alors possible de les qualifier de *groupes minoritaires indépendants* ou de *groupes minoritaires charnières*.

²⁶ Treize ont voté pour, deux se sont abstenus et aucun n'a voté contre.

²⁷ Le 8 avril 2014, dix écologistes se sont prononcés en faveur de la déclaration de politique générale du nouveau Premier ministre Manuel Valls, un député a voté contre et six se sont abstenus. Cette attitude confirme l'appartenance du groupe écologiste à la majorité.

²⁸ Ainsi, à l'occasion du vote du programme de stabilité le 29 avril 2014, les écologistes ont montré leur hostilité en votant contre pour douze d'entre eux. Trois ont voté pour et deux se sont abstenus.

²⁹ Douze voix contre, deux pour et une abstention.

³⁰ Douze voix contre, deux pour et une abstention.

Assemblée nationale	Groupes minoritaires de la majorité	Groupes minoritaires charnières/independants
XIII ^e législature	Groupe NC	
XIV ^e législature	Groupe RRDC Groupe écologiste	Groupe GDR

À ce jour, l'Assemblée nationale n'a cependant pas fait l'expérience, comme le Sénat, d'une troisième sous-catégorie de groupe minoritaire : celle des *groupes minoritaires d'opposition*. Il faut cependant souligner, qu'au Palais du Luxembourg, les groupes s'inscrivent dans une logique de travail et de fonctionnement profondément différente, de sorte que le rapporteur Patrice Gélard ironisera au moment des débats sur la réforme du règlement du Sénat en 2009 en affirmant qu'au Sénat « il n'y a que des groupes minoritaires³¹ ». Ainsi, le succès de cette catégorie s'explique en partie par le fait que les groupes sont très attachés à leur identité politique, inhérente à la culture sénatoriale, qu'ils ont d'ailleurs beaucoup moins de difficultés à faire valoir qu'à l'Assemblée nationale. La distance du Sénat à l'égard du pouvoir, principalement liée à son irresponsabilité politique et au mode d'élection de ses membres, permet également de comprendre cette exploitation politique de la catégorie des groupes minoritaires.

Il est frappant de constater que, depuis 2009, tous les groupes qui se sont déclarés en tant que groupes minoritaires sous une majorité ont choisi de rester rattachés à cette catégorie en dépit du changement de majorité qui a suivi. Cela s'est d'abord produit en 2011 avec le groupe UC (devenu UDI-UC), puis en 2014 avec les groupes écologiste et CRC. Le groupe RDSE est, quant à lui, un groupe minoritaire que l'on pourrait presque qualifier de naturel. Cela n'est pas anodin et permet de penser qu'il existe, à côté des groupes minoritaires de la majorité et des groupes minoritaires indépendants, des groupes minoritaires d'opposition ou à tendance oppositionnelle.

Au Sénat, la classification au sein des groupes minoritaires se mesure essentiellement au contenu des déclarations politiques ainsi qu'à l'occasion des votes sur les textes programmatiques, notamment sur les textes budgétaires. Les deux sous-catégories précédemment identifiées à l'Assemblée nationale se retrouvent alors au Sénat. C'est à la sous-catégorie des groupes minoritaires de la majorité que doit être rattaché le groupe UDI-UC pour la période 2009-2011 et depuis le renouvellement sénatorial de septembre 2014. Dans sa dernière déclaration politique, le groupe affirme ainsi être « un grand contributeur du renouvellement sénatorial » et être membre « d'une majorité où les centristes ont un poids et une position incontournables ». Relève également de cette première sous-catégorie, le groupe écologiste pour la période 2012-2014. À sa création le 11 janvier 2012, le groupe écologiste s'est déclaré en tant que groupe minoritaire. La déclaration politique du groupe affirmait, de manière très claire, sa participation à la « majorité sénatoriale ». Sur la période, il s'est ainsi montré particulièrement solidaire avec la majorité³² malgré la volonté de conserver et de défendre son identité politique. Il ne faut pas oublier que la création du groupe écologiste a

³¹ *Déb. parl. S (CR)* du 2 juin 2009, p. 5380.

³² Il convient toutefois de souligner que les membres du groupe écologiste se sont abstenus lors du vote du projet de loi de finances pour 2014.

été rendue possible suite à l'abaissement du seuil des groupes de quinze à dix par la nouvelle majorité sénatoriale³³. Il apparaît difficile, en revanche, de rattacher le groupe CRC à la sous-catégorie des groupes minoritaires de la majorité. Dans sa déclaration politique de 2011, il se déclare comme le « deuxième groupe de la majorité ». Pourtant, entre 2011 et 2014, le groupe CRC n'a pas facilité la tâche du gouvernement au Sénat, sur les textes financiers notamment. Il s'est illustré pour avoir fait échouer certains projets du gouvernement notamment en matière budgétaire³⁴. Il est d'ailleurs intéressant de souligner que dans sa déclaration politique faisant suite au renouvellement de 2014, le groupe affirme désapprouver « la politique menée par François Hollande » et par « le gouvernement de M. Valls sous la houlette du chef de l'État » en ce « qu'elle porte atteinte à la République, à ses valeurs ». La rupture entre les communistes et les socialistes est très nette. Comme à l'Assemblée nationale, le groupe communiste a ainsi entendu jouer un rôle de trublion qui permet encore une fois de démontrer que la catégorie des groupes minoritaires permet d'accueillir des groupes dont l'appartenance à la majorité ou à l'opposition ne saurait être définitivement fixée. Il convient par conséquent de rattacher le groupe CRC à la sous-catégorie des groupes minoritaires charnières ou indépendants.

Le groupe RDSE doit également être rattaché à cette sous-catégorie de groupes minoritaires. Depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 qui a introduit cette distinction entre les groupes et la réforme du Sénat qui a suivi, le RDSE s'est toujours rattaché à la catégorie des groupes minoritaires. Excluant de manière dogmatique la bipolarisation des rapports politiques, la déclaration politique du groupe, demeurée inchangée depuis 2008, affirme le principe de la « totale liberté d'expression, de décision et de vote de ses membres ». Ce groupe de tradition sénatoriale pourrait faire l'objet d'une sous-catégorie à lui seul tant il constitue une spécificité du paysage parlementaire français.

Depuis le renouvellement sénatorial de septembre 2011, la catégorie des groupes minoritaires au Sénat s'est encore dévoilée pour accueillir une troisième catégorie de groupes minoritaires : celle des groupes minoritaires d'opposition ou à tendance oppositionnelle. Malgré le changement de majorité à l'automne 2011, le groupe UDI-UC va faire le choix de demeurer un groupe minoritaire. Dans sa déclaration de politique générale, le groupe a ainsi entendu participer d'une « dynamique vertueuse de recomposition du paysage politique sénatorial ». Il a dès lors affirmé la nécessité pour lui de demeurer « indépendant de toute logique bipolaire et partisane ». En dépit de cette affirmation, l'analyse des scrutins, en matière budgétaire notamment, démontre que le groupe s'est opposé avec constance à la politique menée par le bloc majoritaire. La déclaration politique du groupe faisant suite au renouvellement de septembre 2014³⁵ conforte encore cette analyse.

Depuis le renouvellement de 2014 et le nouveau changement de majorité, le groupe écologiste a également fait le choix de conserver le statut de groupe minoritaire. Cela n'est pas anodin et, encore une fois, la déclaration politique du groupe est particulièrement éclairante. Contrairement à celle de 2012, elle ne contient aucun positionnement politique et s'attarde sur le projet et les orientations politiques que le groupe entend donner à son travail sénatorial. La déclaration s'efforce de manière très claire à défendre l'identité politique du groupe. Toutefois, au regard des scrutins intervenus sur le projet de loi de finances pour 2015³⁶

³³ Résolution n° 33 tendant à modifier le règlement du Sénat afin de renforcer le pluralisme et l'action du Sénat en matière de développement durable, adoptée le 19 décembre 2011.

³⁴ Ils ont par exemple fait rejeter les projets de loi de finances pour 2013 et 2014.

³⁵ Voir *supra*.

³⁶ Le groupe s'est ainsi prononcé contre le projet de loi de finances pour 2015, profondément modifié par la nouvelle majorité sénatoriale.

notamment, il est raisonnable de considérer que ce groupe appartient également à la sous-catégorie des groupes minoritaires d'opposition

Sénat	Groupes minoritaires de la majorité	Groupes minoritaires charnières/indépendants	Groupes minoritaires d'opposition
2009-2011	Groupe UDI	Groupe RDSE	
2011-2014	Groupe écologiste	Groupe RDSE Groupe CRC	Groupe UDI-UC
2014-...	Groupe UDI-UC	Groupe RDSE Groupe CRC	Groupe écologiste

La classification tripartite qui vient d'être établie témoigne de ce que cette catégorie s'est progressivement éloignée de la seule stratégie de récupération politique sous l'angle de laquelle elle a été présentée pour accueillir des groupes de tendance politique différente. Si les groupes politiques peuvent rapidement passer d'une sous-catégorie à une autre, y compris dans une même période politique, les trois tendances ont vocation à demeurer. En effet, les groupes n'hésitent plus à affirmer leur identité politique, même si cela implique un dépassement du clivage politique majorité-opposition et une mise en danger de la décision de la majorité parlementaire à laquelle ils déclarent généralement appartenir. Si les groupes minoritaires s'affirment progressivement comme un contre-pouvoir, le juriste doit néanmoins rester modeste sur l'influence de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 sur cette réalité parlementaire.

B. UN TREMLIN JURIDIQUE VERS LA « MULTIPOLARISATION » POLITIQUE

Au moment de mettre en œuvre la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, les assemblées parlementaires ont, comme à leur habitude, adopté une attitude différente dans la reconnaissance des droits spécifiques. À l'Assemblée nationale, la logique de la bipolarisation a dominé l'attribution des droits spécifiques. Le règlement réserve ainsi certains droits aux groupes d'opposition³⁷ et ce alors même que l'article 51-1 de la Constitution ne semble pas permettre une telle discrimination entre les groupes d'opposition ou minoritaires. La Constitution autorise ainsi désormais une discrimination entre les parlementaires non-inscrits et les groupes parlementaires³⁸, entre les groupes d'opposition et minoritaires³⁹ et le groupe

³⁷ La lecture de l'index thématique du règlement de l'Assemblée nationale est particulièrement révélatrice à cet égard.

³⁸ Cette discrimination a été validée dès 1959 par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 59-2 DC du 24 juin 1959. L. Hamon, « Le contrôle par le Conseil constitutionnel des règlements provisoires de l'Assemblée nationale et du Sénat », Dalloz, 1959, p. 501.

³⁹ En vertu de l'article 51-1 de la Constitution.

majoritaire mais également, de manière moins évidente, entre les groupes d'opposition et les groupes minoritaires. Par ailleurs, lorsque des droits leur sont attribués, il convient de rester modeste sur leur influence politique réelle. Le règlement de l'Assemblée nationale a fait l'effort d'attribuer des droits dans le domaine du contrôle et dans le domaine législatif, ce qui doit d'abord être souligné. En matière législative, en application de l'article 48 de la Constitution, le règlement de l'Assemblée nationale réserve trois séances par session ordinaire, soit une journée, aux groupes minoritaires. Cette « niche » constitue une véritable opportunité d'affirmer son identité politique et de rester visible auprès de son électorat. En pratique néanmoins, cela offre aux groupes minoritaires une journée annuelle réservée, ce qui est peu, d'autant que ces propositions ont peu de chances d'être définitivement adoptées. Pour offrir aux groupes un rythme plus propice à la discussion de questions d'actualité⁴⁰, le règlement de l'Assemblée nationale, modifié par la résolution du 28 novembre 2014⁴¹, prévoit désormais que ceux-ci peuvent demander que leur journée soit répartie sur plusieurs jours du même mois⁴². On voit mal cependant comment la répartition des séances sur un même mois pourra offrir l'actualité qui faisait défaut à la journée réservée aux groupes minoritaires. Par ailleurs, dans la mesure où la logique majoritaire demeure, cela implique un choix stratégique dans l'usage de cette séance réservée : soit faire adopter un texte fédérateur ou aux ambitions modestes, soit déposer un texte clivant, programmatique mais dont l'adoption sera difficile. Les groupes minoritaires, à l'inverse des groupes d'opposition, semblent s'inscrire davantage dans la première hypothèse. Depuis la résolution du 28 novembre 2014, le règlement de l'Assemblée nationale a reconnu des droits nouveaux en faveur des groupes minoritaires (et d'opposition) en matière législative. L'article 145-7 alinéa 2 prévoit ainsi qu'un co-rapporteur issu d'un groupe minoritaire (ou d'opposition) peut être désigné dès qu'un projet ou une proposition est renvoyé en commission pour examen. Cela assure le développement de la fonction de contradiction exercé par les groupes minoritaires. Le co-rapporteur devient ainsi le principal contradicteur du rapporteur en commission et en séance⁴³. Il est dès lors essentiel, d'une part, que les fonctions de co-rapporteur soient équitablement réparties entre les groupes d'opposition et les groupes minoritaires et, d'autre part, que les groupes se saisissent pleinement de cette fonction pour exercer un véritable contre-pouvoir et restaurer la capacité délibérative du Parlement.

Dans le domaine du contrôle, les groupes minoritaires obtiennent de droit l'inscription à l'ordre du jour d'un sujet d'évaluation ou de contrôle dans la semaine qui y est désormais réservée et bénéficient d'un droit de tirage en matière de commission d'enquête. Alors que les groupes minoritaires ont été conçus, à l'Assemblée nationale, comme une catégorie résiduelle qui induit une appartenance de ce groupe à la majorité, les droits qui leur ont été attribués l'ont principalement été dans le domaine du contrôle, ce qui peut sembler curieux, voire paradoxal. S'agissant des commissions d'enquête, la reconnaissance de ce droit était assorti, jusqu'en 2014, d'une limite importante⁴⁴ : la possibilité pour la commission, et donc pour la majorité, d'amender et ainsi de dénaturer la proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête. Cela avait pour conséquence que les propositions de résolution gênantes pour le gouvernement étaient en pratique écartées. La résolution du 28 novembre

⁴⁰ Rapport n° 2381 fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur la proposition de résolution n° 2273 de M. Claude Bartolone tendant à modifier le règlement de l'Assemblée nationale.

⁴¹ Résolution n° 437 modifiant le règlement de l'Assemblée nationale, adoptée le 28 novembre 2014.

⁴² Art. 48 al. 9 RAN.

⁴³ J.-É. Gicquel, « La modification du règlement de l'Assemblée nationale du 28 novembre 2014. Une réforme soumise à l'appréciation du Conseil constitutionnel », *JCP*, 2015, n° 5, p. 212.

⁴⁴ Au-delà des limites classiques liées à la séparation des pouvoirs et à la possibilité pour 3/5^e des membres du Parlement de s'y opposer.

2014 a assumé une fonction corrective puisque désormais les propositions de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête parlementaire ne peuvent plus être amendées. Cela constitue une évolution majeure pour les groupes minoritaires à condition qu'ils acceptent de s'en saisir à des fins de contrôle parlementaire.

Le Sénat s'est quant à lui montré réticent à transposer dans son règlement la logique de spécificité imposée par la Constitution dans l'attribution des droits en faveur des groupes d'opposition ou minoritaires. Conformément à la culture sénatoriale, c'est le principe d'égalité entre tous les groupes qui est privilégié. Ainsi, dans la mise en œuvre de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, le règlement du Sénat n'a consacré qu'un seul droit spécifique en faveur des groupes minoritaires : il s'agit de l'ordre du jour réservé. Il n'a donc reconnu aucun droit nouveau en faveur des groupes minoritaires, ce dernier ayant été prévu par la Constitution. Par ailleurs, même en pratique la logique égalitaire demeure puisqu'en vertu d'une convention de la Constitution ces séances mensuelles ne sont pas réservées aux groupes d'opposition ou minoritaires mais sont partagées entre tous les groupes parlementaires, y compris le groupe de la majorité. Cela ne signifie pas pour autant que ces groupes ne disposent pas de prérogatives mais la reconnaissance formelle des groupes minoritaires et l'attachement de droits spécifiques, c'est-à-dire d'un statut, sont également au Sénat sans influence réelle sur le pouvoir, ou le contre-pouvoir, qu'ils exercent.

Si l'organisation juridique d'un contre-pouvoir semble avoir échoué s'agissant des groupes minoritaires, c'est sur le plan politique que ces groupes constituent un véritable contre-pouvoir. Leur force croît en même temps que le bloc majoritaire s'affaiblit. Plus la majorité est faible, plus le rôle des groupes minoritaires est déterminant. Ils conservent en effet leur droit fondamental de vote. Dès lors, tant que le processus de prise de décision reposera sur une logique démocratique, et arithmétique, ces derniers auront un rôle essentiel à jouer. Celui-ci sera important en cas de majorité absolue, déterminant en cas de majorité relative. L'affaiblissement électoral de la majorité permet alors aux groupes minoritaires d'avoir un rôle central dans le processus décisionnel. Cela était particulièrement visible au Sénat entre 2011 et 2014 où, à défaut de majorité absolue, le groupe socialiste a été mis en minorité à plusieurs reprises par une association contre-nature politique de l'UMP, du centre et du groupe communiste. Les groupes minoritaires restent ainsi très attachés à leur liberté de vote, symbole de leur identité politique et condition d'exercice de leur contre-pouvoir.

L'affaiblissement de la majorité se constate également aujourd'hui sur le plan politique. On assiste ainsi à un émiettement de la majorité qui conduit à identifier trois majorités distinctes : la majorité présidentielle, la majorité gouvernementale et la majorité parlementaire⁴⁵. Dès lors, même en affirmant que les groupes minoritaires participent politiquement de la majorité, cela ne revient pas nécessairement à garantir leur soumission au gouvernement et à pérenniser le processus décisionnel.

Alors que la V^e République s'est appliquée à institutionnaliser une « majorité nette et constante⁴⁶ », il semble que l'on assiste désormais à un retour en arrière, légitimé sur le plan juridique par la reconnaissance constitutionnelle des groupes minoritaires. En ce sens, la reconnaissance des groupes minoritaires aura incontestablement constitué un tremplin juridique vers la « multipolarisation » politique. Mais il ne faut pas se méprendre. Si les groupes minoritaires obligent la majorité affaiblie à composer avec eux à défaut de pouvoir composer sans, ce n'est pas la conséquence des gadgets juridiques que constituent les droits

⁴⁵ J.-L. Héryn, « Les groupes minoritaires : un nouveau concept entre droit et politique », *op. cit.*, p. 67.

⁴⁶ Extrait du discours prononcé par Michel Debré, garde des Sceaux, ministre de la Justice, devant l'Assemblée générale du Conseil d'État le 27 août 1958, *RFSP*, 1959, n° 1, p. 17.

spécifiques. C'est qu'ils conservent le droit le plus précieux dans une démocratie, le droit de vote, et que, plus que les autres, ils entendent faire preuve d'une grande liberté dans sa mise en œuvre.