



HAL
open science

Les “ droits ” des groupes parlementaires

Ariane Vidal Naquet

► **To cite this version:**

Ariane Vidal Naquet. Les “ droits ” des groupes parlementaires. Les groupes parlementaires, (dir.), Paris, Institut Universitaire Varenne, coll. “ Colloques et essais ”, 2019, A paraître. halshs-02112634

HAL Id: halshs-02112634

<https://shs.hal.science/halshs-02112634v1>

Submitted on 26 Apr 2019

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 « droits » des groupes parlementaires

Ariane Vidal-Naquet

Aix Marseille Univ, Université de Toulon, Univ Pau & Pays Adour, CNRS, DICE, ILF, Aix-en-Provence, France

Faut-il prendre les « droits » des groupes parlementaires au sérieux ? La terminologie n'est-elle qu'un effet d'affichage ou correspond-elle à une nouvelle logique juridique ? La reconnaissance d'un certain nombre d'attributions au profit des groupes parlementaires n'est pas nouvelle. Elle coïncide – ou presque – avec la reconnaissance de ces derniers, 1910 à la Chambre des députés et 1921 au Sénat. Certaines de ces attributions ont même été constitutionnalisées, comme en témoignent les dispositions de la Constitution de 1946¹. Relativement nouveau est, néanmoins, le phénomène qui consiste à raisonner en termes de « droits » des groupes parlementaires, comme le fait la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008².

Cette dernière innove sur plusieurs points. Elle constitutionnalise, en premier lieu, des « droits » des groupes parlementaires. La première phrase de l'article 51-1 C précise, en effet, que « Le règlement de chaque assemblée détermine les droits des groupes parlementaires constitués en son sein », dans une rédaction assez proche de ce qui était prévu à l'article 24 du projet de loi de révision constitutionnelle³ et qui a été très peu débattue lors des travaux parlementaires. La détermination de ces droits est néanmoins renvoyée au règlement de chaque assemblée. Ce choix d'une constitutionnalisation par renvoi correspond, d'abord, à une constitutionnalisation de l'existant puisqu'en pratique, les prérogatives des groupes parlementaires sont essentiellement déterminées par les règlements des assemblées. Ce renvoi s'explique, ensuite, par l'autonomie traditionnellement reconnue aux chambres, par la plus grande malléabilité et donc adaptabilité de ces règlements. Mais il n'est pas non plus un blanc-seing donné aux chambres, puisqu'il s'accompagne d'un contrôle obligatoire de conformité à la Constitution sur le fondement de l'article 61 C. En deuxième lieu, la seconde phrase de l'article 51-1 C prévoit que le règlement de chaque assemblée « reconnaît des droits spécifiques aux groupes d'opposition de l'assemblée

1 Article 11. - Chacune des deux Chambres élit son bureau chaque année, au début de la session, à la représentation proportionnelle des groupes. Lorsque les deux Chambres se réunissent pour l'élection du président de la République, leur bureau est celui de l'Assemblée nationale.

Article 52. - En cas de dissolution, le Cabinet, à l'exception du président du Conseil et du ministre de l'intérieur, reste en fonction pour expédier les affaires courantes.

Le président de la République désigne le président de l'Assemblée nationale comme président du Conseil. Celui-ci désigne le nouveau ministre de l'intérieur en accord avec le bureau de l'Assemblée nationale. Il désigne comme ministres d'Etat des membres des groupes non représentés au Gouvernement.

Les élections générales ont lieu vingt jours au moins, trente jours au plus après la dissolution.

L'Assemblée nationale se réunit de plein droit le troisième jeudi qui suit son élection.

Article 91. - Le Comité constitutionnel est présidé par le président de la République.

Il comprend le président de l'Assemblée nationale, le président du Conseil de la République, sept membres élus par l'Assemblée nationale au début de chaque session annuelle à la représentation proportionnelle des groupes, et choisis en dehors de ses membres, trois membres élus dans les mêmes conditions par le Conseil de la République.

2 Il est intéressant de constater que le RAN ne parle des droits des groupes que pour viser les « droits spécifiques des groupes d'opposition et des groupes minoritaires », reprenant ainsi la terminologie constitutionnelle. A cela s'ajoute « le droit d'expression de tous les groupes parlementaires, en particulier celui des groupes d'opposition et des groupes minoritaires » en cas de mise en œuvre du temps législatif programmé en vertu de l'article 18 de la loi organique du 15 avril 2009.

3 Projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la Ve République n°820, enregistré à l'Assemblée nationale le 23 avril 2008 : « Après l'article 51 de la Constitution, il est ajouté un article 51-1 ainsi rédigé : « Art. 51-1. – Le règlement de chaque assemblée détermine les droits respectifs des groupes parlementaires selon qu'ils ont ou non déclaré soutenir le Gouvernement. »

intéressée ainsi qu'aux groupes minoritaires »⁴. Derrière ce terme pudique de « droits spécifiques » se cache purement et simplement une discrimination positive à leur profit. La détermination de ces droits spécifiques est, à nouveau, renvoyée aux règlements des assemblées⁵, à l'exception de la participation des groupes non majoritaires à la détermination de l'ordre du jour prévue par l'article 48C.

Désormais constitutionnalisés, ces « droits » des groupes parlementaires, et l'expression a été volontairement mise entre guillemets par l'organisatrice du colloque, correspondent-ils à une nouvelle logique ? La rhétorique des « droits » n'est-elle qu'un effet de style ou emporte-t-elle l'application d'un régime juridique déterminé ? En particulier, le prisme des droits et libertés permet-il de mieux concevoir, décrire, protéger les attributions conférées aux groupes parlementaires ? Ainsi posée, la question suppose, au préalable, de définir le terme de droit. De manière assez sommaire, un droit peut être défini comme l'ensemble des prérogatives, avantages ou pouvoirs particuliers dont bénéficie un sujet de droit, dont il peut se prévaloir et dont la méconnaissance est juridiquement sanctionnée. Il semble pouvoir être identifié par quatre éléments : un titulaire, un débiteur, un objet, c'est-à-dire un ensemble de permissions d'agir ou d'obtenir, et une sanction juridique. Cette définition suscite, aussitôt, toute une série de questions. La première est de savoir si les groupes parlementaires peuvent être qualifiés de titulaires de droits, notion qui renvoie à la personnalité juridique, qu'elle soit physique ou morale. Cette question aurait été difficile à résoudre jusqu'à une période récente, dans la mesure où les groupes parlementaires ont longtemps été des groupes informels sans aucun statut juridique précis. Elle a été simplifiée par l'obligation qui leur est faite, depuis 2014, de se constituer sous forme d'association, les dotant ainsi de la personnalité morale⁶. Quels sont les débiteurs de ces droits des groupes parlementaires ? Comment déterminer l'ensemble des permissions ou avantages auxquels ils correspondent ? La constitutionnalisation des droits des groupes parlementaires invite à aller plus loin et à poser la question sur le terrain des droits fondamentaux, entendus comme des droits protégés à un niveau supra législatif, notamment constitutionnel. D'autres questions se posent alors. La personnalité morale des groupes parlementaires fait-elle obstacle à la reconnaissance d'un droit fondamental ? Les groupes parlementaires peuvent-ils opposer leurs droits à l'Etat ? Ces derniers sont-ils susceptibles d'être protégés par le juge constitutionnel ? Ainsi appréhendée, la question des « droits » des groupes parlementaires mériterait d'être insérée dans un mouvement plus large, celui de la « fondamentalisation » du droit, marquant l'importance prise par les droits et libertés fondamentaux dans le discours juridique et politique comme dans le droit positif. Elle montrerait que ce mouvement de fondamentalisation n'épargne pas les institutions politiques, y compris les assemblées parlementaires dans leur fonctionnement interne voire intime. Elle soulignerait, ainsi, la perméabilité des différents domaines du droit constitutionnel, qu'il soit institutionnel, substantiel ou normatif. C'est à l'aune de ce fil conducteur que seront successivement déclinées trois questions : la première privilégie une dimension organique et s'intéresse aux titulaires et aux débiteurs ; la seconde, une dimension

4 La constitutionnalisation de l'opposition et de la minorité parlementaire est donc limitée aux groupes parlementaires, cantonnant, en conséquence, la reconnaissance de l'opposition et des minorités à l'enceinte parlementaire. On relèvera que, dans le projet de révision, l'article 51-1 n'était que la déclinaison, au niveau parlementaire, de la reconnaissance de droits garantis à la majorité et à l'opposition par l'article 4 de la Constitution.

5 Pour sa part, le Comité Balladur suggérait un renvoi à une Charte ou Code des droits de l'opposition.

6 Voir la résolution modifiant le RAN afin de doter les groupes parlementaires d'un statut d'association, adoptée par l'Assemblée nationale le 17 septembre 2014. L'adoption de cette résolution a d'ailleurs été implicitement justifiée par l'article 51-1, comme le montrent les débats à l'Assemblée nationale : « Cette modification réglementaire s'inscrit dans le cadre de l'article 51-1 de la Constitution qui, depuis 2008, dispose que « le règlement de chaque assemblée détermine les droits des groupes parlementaires constitués en son sein ». Elle permettra de donner aux groupes un statut juridique à la fois clair et souple ».

substantielle relative au contenu de ces droits ; la troisième une dimension contentieuse, analysant la justiciabilité de ces droits.

I Approche organique des droits des groupes parlementaires

« Les droits des groupes parlementaires » : la formule retenue par l'article 51-1C consacre l'existence de droits collectifs, dont l'opposabilité semble subordonnée à la sphère parlementaire.

A – Des droits collectifs

La formulation retenue par l'article 51-1 renvoie à la reconnaissance de droits que l'on pourrait qualifier de collectifs. Cette qualification est néanmoins assez confuse en doctrine, renvoyant tantôt à des droits dont les conditions d'exercice sont collectives, tantôt à des droits qui appartiennent à des groupes, tantôt à des droits qui bénéficient à des groupes. La consécration de droits collectifs est assez étonnante, la tradition constitutionnelle française leur étant d'ordinaire hostile au nom des principes d'indivisibilité de la souveraineté et d'unicité du peuple français. Ces principes ont d'ailleurs longtemps freiné la reconnaissance juridique des groupes parlementaires. A l'évidence, la « collectivisation » de ces droits renforce, mécaniquement, l'attrait de l'appartenance à un groupe et le poids des groupes parlementaires au sein des assemblées. Elle participe ainsi à l'installation d'une « logique de groupes imprégnant le parlementarisme moderne »⁷. Cette dernière n'est d'ailleurs pas sans conséquence. Elle incite, en effet, à la multiplication voire à la fragmentation des groupes. La création d'un groupe, assez aisée en raison des seuils instaurés à l'Assemblée nationale comme au Sénat, permet de bénéficier de droits de plus en plus nombreux, participant à l'explication du nombre record de groupes enregistrés aujourd'hui à l'Assemblée nationale⁸. En sens inverse, la collectivisation de ces droits déprécie voire stigmatise la non appartenance à un groupe, les parlementaires non-inscrits ne pouvant bénéficier des droits reconnus aux groupes parlementaires, tout au moins à l'Assemblée nationale⁹, portant ainsi atteinte au principe d'égalité entre parlementaires¹⁰. Ce constat a conduit certains d'entre eux, réunis dans le cadre du groupe de travail « Organisation parlementaire, procédure législative et droits de l'opposition », à proposer de renforcer les droits des députés non-inscrits en leur accordant un certain nombre de prérogatives, notamment la désignation d'un représentant en conférence des Présidents et l'augmentation de leur temps de parole lors des questions au Gouvernement et en séance¹¹.

7 A. Fourmont, Chronique de droit constitutionnel allemand, *Revue de droit allemande*, p. 7, disponible en ligne à l'adresse suivante <http://www.droit-allemand.org/revue/p15/>

8 L'Assemblée nationale compte aujourd'hui 8 groupes politiques et 1 groupe de députés non-inscrits, un record depuis le début de la Ve République.

9 Le lien entre l'appartenance à un groupe et la reconnaissance de droits est tel qu'à l'Assemblée nationale, un député qui cesse d'appartenir au groupe qui était le sien au moment de sa nomination comme membre d'une commission permanente cesse de plein droit d'appartenir à celle-ci (art. 38 al. 3 RAN, souligné par D. Connil, *Les groupes parlementaires en France*, LGDJ, Systèmes, p. 101). Il en va différemment au Sénat, l'article 6-4 du RS prévoyant un traitement privilégié pour les sénateurs qui ne sont ni inscrits, ni apparentés, et qui sont néanmoins représentés par un délégué qui possède les mêmes droits qu'un président de groupe en ce qui concerne la nomination des commissions et des secrétaires du Sénat.

10 Admettant, au contraire, le monopole de certaines prérogatives au profit des groupes parlementaires, au motif que seul un faible nombre de députés non-inscrits seraient affectés et qu'une pratique parlementaire souple pourrait le compenser, voir le commentaire de la décision n° 2017-754 DC du 26 octobre 2017 (la décision n'étant, en elle-même, absolument pas motivée)

11 Voir notamment la contribution d'Emmanuelle Ménard proposant que :

- Les députés n'appartenant à aucun groupe doivent pouvoir élire un représentant qui sera présent

Derrière la consécration de ces droits collectifs, se pose la question de savoir qui exerce, en pratique, ces droits. Si ces droits sont attribués au groupe et sont exercés au nom du groupe, ils sont, en pratique, exercés par le président du groupe et non pas par l'ensemble des membres du groupe. Il en va par exemple ainsi des propositions de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête (Art. 141 al. 2 RAN). Aussi la reconnaissance de droits collectifs ne doit elle pas masquer la tendance au renforcement du rôle du président de groupe¹², conduisant, en réalité, à une centralisation voire à une présidentialisation de ces droits¹³. Encore faut-il déterminer la façon dont ces droits collectifs, exercés en pratique et pour l'essentiel par le président de groupe, se combinent avec les droits individuels des parlementaires, auxquels la culture constitutionnelle française est très attachée. Les droits des groupes sont, en effet, susceptibles d'entrer en contradiction avec les droits individuels des parlementaires. Ce risque est perceptible dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel, qui veille à ce que les pouvoirs accordés aux groupes ou à leurs présidents ne portent pas atteinte au droit de vote personnel des membres du Parlement, posé par l'article 27 de la Constitution¹⁴. Ce risque a également été perçu lors de l'examen de la loi organique de 2009 instaurant un temps législatif programmé, devant concilier le droit d'expression de tous les groupes parlementaires, les prérogatives des présidents de groupes et le droit individuel d'expression des parlementaires¹⁵. Le risque d'une absorption progressive des droits individuels des parlementaires par les droits collectifs des groupes demeure. En témoigne le temps législatif programmé, qui s'inscrit résolument dans une logique de groupes, à charge pour chacun d'entre eux d'organiser en interne la répartition du temps de parole¹⁶. Mais d'autres droits pourraient être concernés, notamment le droit d'amendement. Très révélatrice, à cet égard, est la proposition faite par le groupe de travail de l'Assemblée nationale de sélectionner les amendements qu'un groupe souhaiterait défendre en séance, à charge pour les groupes de choisir les amendements défendus oralement¹⁷. Encore plus instructive est la

lors de la Conférence des présidents. « Ce représentant est élu par l'ensemble des députés non-inscrits. En cas de partage égal des voix lors d'un scrutin, un tirage au sort est effectué parmi l'ensemble des députés non-inscrits » ;

- Lors des questions au gouvernement, « dès lors que la totalité des non-inscrits dépasse les 15 députés, deux temps de parole leur sont accordés » ;
- « Le temps de parole des non-inscrits est multiplié par deux en séance, hors discussion sous article ou amendement. Il s'organise de la façon suivante : deux temps de parole sont mis à la disposition des députés non-inscrits ; un seul député non-inscrit ne peut cumuler ces deux temps parole ».

12 Incitant par exemple une partie de la doctrine à proposer la qualification de chief whip : en ce sens, voir D. Reigner, « Le Président de groupe parlementaire, un chief whip à la française », *RFDC*, 2018, n°1, p. 93 et s.

13 En témoigne la résolution modifiant le règlement de l'Assemblée nationale RAN adoptée du 11 octobre 2017 confiant aux présidents de groupes la possibilité de s'accorder, sans vote, sur la composition du bureau. Cette disposition a été jugée conforme à la Constitution, le Conseil constitutionnel admettant que des prérogatives particulières soient confiées aux présidents de groupes (Décision n° 2017-754 DC du 26 octobre 2017, Résolution modifiant le règlement de l'Assemblée nationale).

14 Décision n° 69-37 DC du 20 novembre 1969, Résolution modifiant et complétant le règlement de l'Assemblée nationale, cons. 8.

15 Dans sa décision, le Conseil constitutionnel pointe le risque de contradiction entre les droits des groupes et le droit individuel des parlementaires. Analysant le dispositif mis en place par les articles 17 à 19 de la loi organique, il juge néanmoins qu'il n'a pas été porté « de limites inconstitutionnelles à l'exercice du droit d'expression et d'amendement des membres du Parlement » (Décision 2009-579 DC du 9 avril 2009, Loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, Rec. 84, cons. 41 et 42).

16 Les modalités du TLP sont définies par les articles 49 et 55 du nouveau Règlement de l'Assemblée.

17 « Pour une nouvelle Assemblée nationale », propositions des groupes de travail, décembre 2017 : « Le droit d'amendement ne serait nullement remis en cause et tout parlementaire pourrait continuer de déposer individuellement ses amendements, qui seront toujours soumis au vote. Mais le droit de les défendre oralement ne serait plus absolu, il serait conditionné au respect de la planification des débats arrêtée par la Conférence des

proposition faite par certains parlementaires, lors de ces groupes de travail, d'interdire à plusieurs députés d'un même groupe de présenter des amendements identiques ou encore de limiter l'initiative parlementaire individuelle en la confiant aux groupes.

B - Des droits opposables

Des droits des groupes parlementaires contre qui ? La question peut paraître incongrue ; elle renvoie à celle de savoir quels sont les débiteurs de ces droits. Traditionnellement, le débiteur est l'Etat ou, plus exactement, les pouvoirs publics. Mais, sous le coup de l'influence allemande, s'est développée l'idée que les droits fondamentaux pouvaient également s'imposer dans les rapports entre particuliers. Cette distinction entre un effet vertical et un effet horizontal des droits fondamentaux est partiellement transposable aux droits des groupes parlementaires ; elle recoupe celle de savoir si ces droits sont circonscrits à l'enceinte parlementaire ou s'étendent au-delà. En effet, les prérogatives dont disposent les groupes parlementaires ont longtemps été cantonnées à la sphère parlementaire et donc été opposables, pour l'essentiel, aux organes parlementaires. En pratique, les droits des groupes parlementaires sont opposables aux présidents des assemblées ou à la conférence des présidents. Il en va par exemple ainsi lorsque la conférence des présidents décide de la mise en œuvre du TLP et détermine le temps de parole minimum qui sera accordé à chaque groupe, temps de parole augmenté pour les groupes d'opposition et susceptible d'être complété par un temps supplémentaire. Au-delà de cet effet vertical, les droits des groupes parlementaires peuvent-ils être opposés au président de groupe eux-mêmes ou aux autres parlementaires du groupe, rejoignant alors la question de l'effet horizontal des droits ? La question peut sembler, dans les deux cas, assez théorique. Elle rejoint néanmoins la distinction entre le titulaire des droits du groupe, à savoir pour l'essentiel le président du groupe, et le bénéficiaire de ces droits, à savoir le groupe parlementaire dans son ensemble.

Si la formulation de l'article 51-1C semble réduire les droits des groupes parlementaires à la sphère parlementaire, l'existence de groupes parlementaires conditionne, en réalité, l'exercice d'autres prérogatives qui se manifestent en dehors de celle-ci. Elle conditionne notamment le droit d'accès aux médias, à travers les dispositions de l'article L. 167-1 du code électoral qui réglemente l'accès aux antennes du service public de la communication audiovisuelle lors des premiers et seconds tours des élections législatives et fixe la durée d'accès aux émissions du service public selon que les partis et groupements sont représentés ou non par des groupes parlementaires à l'Assemblée nationale. Ce dispositif a été contesté lors d'une QPC déposée par En Marche en 2017. Dans la décision rendue, le Conseil constitutionnel ne censure pas l'existence d'un critère fondé sur le groupe parlementaire, mais la disproportion manifeste dans le traitement accordé aux uns et aux autres, les partis non représentés par des groupes parlementaires disposant d'environ 1/25e du temps des partis représentés par des groupes. Il juge, en effet, que cette différence de traitement, disproportionnée, ne permet pas de refléter la représentativité de ces partis en dehors de la sphère parlementaire et porte ainsi atteinte au principe d'égalité et à l'article 4 C. Pour le Conseil constitutionnel, l'existence d'un groupe parlementaire, qui renvoie, en réalité, à un effectif numérique, est un critère légitime de différenciation ; seule, en l'espèce, la disproportion a été censurée¹⁸. Ce processus d'exportation des groupes parlementaires au-delà de la sphère parlementaire et, en conséquence, au-delà des seuls organes des assemblées parlementaires témoigne d'un effet horizontal des droits des

Présidents. Les parlementaires seraient incités à privilégier certains amendements par rapport à d'autres lors de la discussion.

18 Décision 2017-651 QPC du 31 mai 2017, Association En marche ! [Durée des émissions de la campagne électorale en vue des élections législatives]

groupes parlementaires, effet qui ne peut être qu'accru par l'obligation qui leur est désormais faite de se constituer sous forme d'associations.

II Approche substantielle des droits des groupes parlementaires

Derrière la généralité de la formule « les droits des groupes parlementaires » se trouve en réalité une très grande diversité de droits, invitant d'ailleurs à dresser des catégories voire des typologies. Surtout, derrière l'apparente neutralité de la formule se trouvent des droits d'une nature spécifique, l'article 51-1 C distinguant entre des droits ordinaires, accordés à tous les groupes, et des droits spécifiques, accordés aux seuls groupes d'opposition et groupes minoritaires, et qui sont clairement discriminatoires.

A- Des droits diversifiés

Les droits conférés aux groupes parlementaires par les dispositions constitutionnelles, organiques et législatives ainsi que par les règlements des assemblées présentent une grande diversité¹⁹. Il peut être tentant de les ordonner dans deux grandes catégories, un droit à l'existence et un droit à la participation. Dans la première catégorie se trouve, tout d'abord, le droit à la libre création des groupes parlementaires dès lors que le nombre minimum de parlementaires est atteint, sans possibilité de contrôle ou de vérification. La jurisprudence constitutionnelle a, en effet, appliqué sans hésiter les dispositions de l'article 4 C, selon lequel « les partis et groupements politiques (...) se forment et exercent leur activité librement » aux groupes parlementaires²⁰. Dans cette catégorie se trouve, ensuite, un droit des groupes d'être représentés au sein des instances parlementaires, qui se traduit par leur représentation à la conférence des présidents²¹, leur représentation au bureau de chaque assemblée²², ou encore leur représentation au sein des principales commissions parlementaires²³. La seconde catégorie regroupe les droits de participer. Il existe ainsi un droit de participer au travail législatif, à travers la participation à la détermination de l'ordre du jour des présidents de groupe, participation constitutionnalisée par l'article 48 C pour les groupes d'opposition et minoritaires, ou encore par la possibilité de créer une commission spéciale²⁴. Ce droit se traduit également dans la répartition et l'exercice du droit de parole, qu'il s'agisse de la détermination des temps de parole²⁵, de la répartition des explications de vote²⁶, du droit à la prise

19 Sur tous ces aspects, voir D. Connil, *préc.*

20 Encore récemment, voir la décision 2014-702 DC du 16 octobre 2014, Résolution tendant à modifier le règlement de l'Assemblée nationale afin de doter les groupes parlementaires d'un statut d'association, cons. 1 et 2015-712 DC du 11 juin 2015, Résolution réformant les méthodes de travail du Sénat dans le respect du pluralisme, du droit d'amendement et de la spécificité sénatoriale, pour un Sénat plus présent, plus moderne et plus efficace, cons. 10. On relèvera cependant que ces deux décisions ne mentionnent pas expressément l'article 4 C, de sorte que la liberté de formation des groupes parlementaires semble s'être émancipée de ce fondement textuel.

21 Chaque président de groupe participe à la conférence des présidents et surtout dispose, en cas de vote, d'un nombre de voix égal à celui des effectifs du groupe (art. 47 RAN et 29 RS).

22 Ainsi, la liste des candidats aux fonctions du bureau de chacune des assemblées (vice-présidents, questeurs, secrétaires) est établie par les présidents de groupes (art. 10 RAN et 7 RS).

23 Représentation dans les commissions permanentes (art. 37 RAN et 8 RS), commission des affaires européennes (art. 151-1 RAN et 73 bis RS), commissions d'enquête (art. 142 RAN et 11 RS), commissions mixtes paritaires (art. 111 al. 4 RAN et 12 al. 3 à 5 RS).

24 Création de droit sous conditions à la demande d'un président de groupe (art. 31 RAN et 16 al. 2 bis RS).

25 Le temps de parole est réparti de manière à garantir un temps minimum identique à chaque formation et un temps pour les parlementaires non-inscrits, le temps restant étant réparti entre groupes en proportion de leur importance (art. 49 al. 2 RAN et 29 ter RS).

de parole à certaines occasions²⁷ ou encore du droit de stopper la parole²⁸. Il existe encore un droit des groupes de participer au contrôle et à l'évaluation, visible dans l'organisation des séances de questions au Gouvernement²⁹ ou dans la représentation dans les commissions chargées du contrôle des comptes de l'Assemblée nationale et du Sénat³⁰. Il se traduit également par la possibilité pour un groupe de demander une déclaration du Gouvernement en application de l'article 50-1 C³¹, de proposer une résolution sur le fondement de l'article 34-1 C³², de demander la création d'une commission d'enquête pour les groupes d'opposition et minoritaires³³, de présider la commission des finances pour les groupes d'opposition à l'Assemblée nationale³⁴ ou encore, plus récemment, un droit d'être informé sur le fondement de l'article 24 C³⁵.

La diversité des droits des groupes parlementaires invite à dresser des typologies. Il pourrait être tentant, par exemple, de distinguer entre plusieurs générations des droits de l'homme, en fonction de leur apparition chronologique. La réticence des origines – « la chambre ne peut connaître ni groupes ni délibérations de groupes se produisant devant elle avec une autorité collective. A côté du rapporteur de la Commission, qui parle au nom d'une délégation de la Chambre, il n'y a que des membres qui usent individuellement de leurs droits » écrit Eugène Pierre³⁶ - s'est muée en une reconnaissance progressive des droits des groupes. Il pourrait être tentant également de distinguer entre des droits d'agir, par exemple la liberté pour un groupe de se constituer, et des droits d'exiger, assimilable à la distinction entre droits-libertés et droits-créances, par exemple dans la représentation au sein des commissions. De même, pourraient être distingués des droits-positifs, droits d'agir qui représentent l'essentiel des droits des groupes, conçus à l'origine comme des relais ayant pour but de faciliter et de rationaliser l'organisation du travail parlementaire, des droits négatifs, plus rares, qui permettent d'empêcher la majorité, par exemple le droit de demander une suspension de séance. Ces typologies, qui restent à établir, ne relèvent pas seulement d'une démarche descriptive, à visée pédagogique. Elles ont également une vertu explicative, permettant de comprendre le rôle imparti aux groupes parlementaires. A l'origine conçus comme des organes informels, ils s'imposent aujourd'hui comme des rouages indispensables du fonctionnement des assemblées et du travail législatif, de sorte que les droits collectifs qui leur sont conférés concurrencent sérieusement les droits individuels des parlementaires.

26 Les explications de vote sont réparties par groupe à raison d'une intervention par groupe (art. 55 al 3 RAN).

27 Le règlement du Sénat consacre ainsi un droit à la prise de parole pour les groupes dans la discussion des questions orales avec débat (art. 82 al. 1 RS) ou avant le vote des motions (art. 44 al. 8 RS).

28 A l'Assemblée nationale, les présidents de groupe ont la faculté de demander une suspension de séances (art. 58 al. 3 RAN).

29 Ces séances sont organisées en tenant compte des groupes et de leur importance numérique (art. 133 RAN et 75 bis RS).

30 Cette représentation se fait à la proportionnelle des groupes (art. 16 RAN et 103 bis RS).

31 Si la déclaration est suivie d'un débat, le temps de parole est réparti entre les groupes (art. 132 al. 2 RAN, art. 39 al. 4 RS).

32 Possibilité établie par les art. 136 al 1 RAN et 50 bis al 2 RS.

33 Cette possibilité est de droit pour les groupes d'opposition ou minoritaire.

34 Selon l'art. 39 al. 3 du RAN.

35 Décision 2009-581 DC du 25 juin 2009, Résolution tendant à modifier le règlement de l'Assemblée nationale, cons. 47 : « Considérant qu'aux termes du premier alinéa de l'article 24 de la Constitution : " Le Parlement... contrôle l'action du Gouvernement " ; qu'en prévoyant, aux termes du deuxième alinéa de l'article 35 de la Constitution, que " le Gouvernement informe le Parlement de sa décision de faire intervenir les forces armées à l'étranger, au plus tard trois jours après le début de l'intervention ", le constituant a entendu permettre qu'à tout le moins l'ensemble des groupes de l'Assemblée nationale soient informés de ces interventions ».

36 Eugène Pierre, *Traité de droit politique électoral et parlementaire*, Librairie-imprimerie réunies, 4^e éd., 1919, p. 1279.

B- Des droits discriminatoires

Aux droits ordinaires reconnus à l'ensemble des groupes parlementaires s'ajoutent, depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, des droits spécifiques reconnus aux groupes non majoritaires. Ils sont, d'ailleurs, doublement spécifiques : certains d'entre eux sont particuliers au sens de plus particulièrement attribués aux groupes non majoritaires ; d'autres sont spécifiques au sens d'exclusifs, c'est-à-dire n'appartenant qu'aux groupes non-majoritaires.

Ces droits spécifiques s'inscrivent clairement dans une logique de discrimination positive. Dès le projet de loi constitutionnelle, il s'agit de reconnaître un véritable « *privilege de l'opposition* » et d'accorder à ces groupes une place qui dépasse la stricte importance de leurs effectifs, s'affranchissant ainsi de la répartition proportionnelle. Ce choix de la discrimination positive peut surprendre dans un pays comme la France, attachée à une vision très abstraite du principe d'égalité, d'autant qu'un tel mécanisme a été rejeté dans d'autres pays, tels que l'Allemagne³⁷. L'attachement au principe d'égalité justifie, d'ailleurs, la nécessité d'emprunter la voie de la révision constitutionnelle pour accorder des droits spécifiques à l'opposition, le Conseil constitutionnel ayant jugé que de tels droits instaurent entre les groupes une différence de traitement injustifiée, outre l'atteinte portée à l'article 4C³⁸. Cette discrimination positive au profit des groupes non majoritaires est justifiée, dans les travaux du Comité Balladur comme dans les travaux préparatoires de la révision, par la nécessité de rééquilibrer les institutions et de renouveler la séparation des pouvoirs. Le rééquilibrage repose sur une revalorisation du Parlement, qui ne peut reposer sur la majorité, en raison du poids du fait majoritaire, et doit donc reposer sur l'opposition. La séparation des pouvoirs en sort renouvelée, délaissant l'artificialité de la distinction institutionnelle entre organes Gouvernement / Parlement, pour privilégier la distinction politique entre majorité et opposition.

De cette logique de discrimination positive résultent des droits différenciés : des droits ordinaires pour les groupes non majoritaires, par exemple le droit de se former librement, le droit d'être représentés, le droit de participer au travail législatif ; des droits spécifiques reconnus aux seuls groupes non-majoritaires. Il en va notamment ainsi de leur participation à la détermination de l'ordre du jour, puisque les groupes d'opposition et minoritaires bénéficient d'une journée par mois réservée à un ordre du jour fixé par eux³⁹ ou encore de leur droit à obtenir la création d'une commission d'enquête une fois par session ordinaire⁴⁰. A ces droits spécifiques reconnus aux groupes non majoritaires s'ajoutent encore des droits spécifiques pour le seul groupe d'opposition, tels que la présidence de la commission des finances et celle de la commission chargée de vérifier et d'apurer les comptes, l'attribution chaque semaine de la moitié des questions au Gouvernement ainsi que de la moitié du temps de parole lors des débats faisant suite à une déclaration du Gouvernement. Derrière l'apparente neutralité de la formule « droits

37 En ce sens, voir A. Fourmont, préc. p. 7 et s. soulignant que « L'instauration de droits particuliers au bénéfice de l'opposition parlementaire aurait pour effet de discriminer les élus de la majorité, en les plaçant dans une situation défavorisée par rapport à leurs adversaires, et, par suite, d'affaiblir le « contrôle interne » (interne Kontrolle) et officieux qu'ils accomplissent en permanence vis-à-vis du Gouvernement ».

38 Décision n° 2006-537 DC du 22 juin 2006, Résolution modifiant le règlement de l'Assemblée nationale, cons. 12 à 14.

39 Ces séances sont réparties entre les groupes d'opposition et minoritaires en fonction de leur importance numérique, chacun de ces groupes disposant de trois séances au moins par session ordinaire.

40 Dans sa rédaction issue de la résolution du 27 mai 2009, la création de cette commission pouvait être rejetée à un vote négatif des trois cinquièmes des membres de l'Assemblée nationale ; dans sa rédaction issue de la résolution du 28 novembre 2014, la création de la commission d'enquête est de droit (art. 141 al. 2 RAN).

spécifiques » se cache en réalité une véritable « échelle » des droits des groupes parlementaires, dont certains sont spécifiques aux groupes d'opposition, d'autres aux groupes non majoritaires. Il en résulte une véritable « fragmentation » des droits des groupes parlementaires, ces derniers disposant, en réalité, de capacités d'action fort dissemblables comme l'a souligné Jean-Eric Gicquel dans son intervention.

III Approche contentieuse des droits des groupes parlementaires

Pour la majorité de la doctrine, la caractéristique essentielle d'un droit fondamental est d'être justiciable, c'est-à-dire susceptible d'être mis en œuvre par un juge⁴¹. Ainsi envisagée, la question peut paraître incongrue. La protection des prérogatives des groupes parlementaires a longtemps été confiée aux assemblées parlementaires, revêtant ainsi une dimension exclusivement politique. Mais elle est désormais de plus en plus assurée par le Conseil constitutionnel, à la demande des parlementaires eux-mêmes⁴², soucieux d'attirer le juge dans la protection de ces droits, en en réclamant auprès de lui l'existence et l'application.

A- Des droits faiblement exigibles

La revendication, devant le juge constitutionnel, de l'existence des droits des groupes parlementaires est enserrée dans les limites de la constitutionnalisation par renvoi. La rédaction de l'article 51-1 C est imprécise : elle peut être interprétée soit comme une règle de compétence, il revient au règlement des assemblées de prévoir ces droits, soit comme une règle de fond, le règlement des assemblées doit reconnaître des droits aux groupes parlementaires, dont des droits spécifiques pour les groupes non-majoritaires. La combinaison des deux phrases de l'article 51-1C ainsi que l'utilisation de l'indicatif présent plaident pour cette interprétation. D'autres fondements textuels pourraient d'ailleurs être envisagés, notamment le bon fonctionnement du Parlement voire le bon exercice, par le Parlement, de ses missions constitutionnelles. Le bon fonctionnement du Parlement est ainsi protégé par le Conseil constitutionnel à travers le principe de clarté et de sincérité du débat parlementaire, norme de référence utilisée tant dans le contrôle des résolutions modifiant les règlements des assemblées que dans l'appréciation de la régularité de la procédure législative. Plus ambitieuse, la participation des groupes parlementaires au bon exercice des missions du Parlement, soulignée notamment dans la décision 2013-664 DC sur la co-présidence paritaire des groupes parlementaires⁴³, pourrait offrir un fondement solide à l'existence de ces droits.

Reste que la consistance de ces droits n'est pas constitutionnellement garantie. Leur contenu reste à la discrétion des règlements des assemblées et donc de la majorité, sauf pour les droits qui sont constitutionnalisés, par exemple la participation à la détermination de l'ordre du jour pour les groupes d'opposition et minoritaires consacrée à l'article 48 C, ou qui sont consacrés dans une loi organique, notamment celle du 15 avril 2009 - par exemple la possibilité de déposer une

41 L. Favoreu et alii, *Droit constitutionnel*, 2017, 19^e éd., Dalloz, p. 910.

42 En ce sens, voir J. Benetti, « La procédure parlementaire en question dans les saisines parlementaires », *NCCC*, 2015, n°4, p. 87 et s.

43 Décision n° 2013-664 DC du 28 février 2013 cons. 5, jugeant que la co-présidence pourrait instaurer entre les groupes une différence de traitement injustifiée au regard de leur participation à l'exercice par l'Assemblée nationale de ses missions constitutionnelles et contraire aux exigences résultant de l'article 6 de la Déclaration de 1789 et de l'article 3 de la Constitution.

proposition de résolution⁴⁴, celle de demander un temps supplémentaire de discussion après clôture des amendements⁴⁵ et encore le droit à l'expression des groupes parlementaires en cas de mise en œuvre du TLP⁴⁶. Pour le reste, les droits des groupes sont fixés par les règlements de chacune des assemblées, sur lesquels le Conseil constitutionnel exerce un contrôle obligatoire, dont la portée mérite d'être précisée. Il s'assure, en effet, que les droits reconnus aux groupes ne méconnaissent pas d'autres dispositions constitutionnelles⁴⁷, notamment celles relatives à la procédure parlementaire, mais aussi celles applicables aux groupes eux-mêmes. Il en va notamment ainsi du principe de libre formation des groupes parlementaires⁴⁸, fondé sur le premier alinéa de l'article 4 C, du principe du pluralisme des groupes parlementaires et du traitement équitable entre eux, fondé sur le dernier alinéa de l'article 4C introduit par la révision de 2008 (« *La loi garantit les expressions pluralistes des opinions et la participation équitable des partis et groupements politiques à la vie démocratique de la Nation* ») ou encore du principe général d'égalité entre les groupes⁴⁹. En sens inverse, le Conseil constitutionnel pourrait-il se fonder sur les termes de l'article 51-1 C pour exiger qu'un certain nombre de droits ou qu'un noyau dur de droits soient reconnus, par les règlements des assemblées, aux groupes parlementaires ? L'hypothèse est audacieuse - l'inaction du législateur étant difficile à sanctionner - mais n'est pas inenvisageable, notamment en cas d'abrogation de certains de ces droits.

B- Des droits partiellement invocables

Comment assurer la protection de ces droits des groupes parlementaires au cours de la procédure législative ? La question se pose essentiellement dans le cadre du contrôle a priori, les règles de procédure législative échappant au champ de la QPC. En effet, selon une jurisprudence constante, la méconnaissance des règlements des assemblées n'est pas invocable devant le juge constitutionnel sauf si elle constitue une violation d'une disposition constitutionnelle⁵⁰. Les droits des groupes consacrés par les règlements parlementaires ne disposent, en conséquence, que d'une

44 Loi organique du 15 avril 2009, art. 1 et 4 sur la possibilité de déposer une proposition de résolution art 34-1 au nom du groupe.

45 Loi organique du 15 avril 2009, art. 17 : Lorsqu'un amendement est déposé par le Gouvernement ou par la commission après la forclusion du délai de dépôt des amendements des membres du Parlement, les règlements des assemblées, s'ils instituent une procédure impartissant des délais pour l'examen d'un texte, doivent prévoir d'accorder un temps supplémentaire de discussion, à la demande d'un président de groupe, aux membres du Parlement.

46 Loi organique du 15 avril 2009, art. 18 : Les règlements des assemblées, lorsqu'ils instituent une procédure impartissant des délais pour l'examen d'un texte en séance, garantissent le droit d'expression de tous les groupes parlementaires, en particulier celui des groupes d'opposition et des groupes minoritaires.

47 Voir par exemple, à propos du droit à la création d'une commission d'enquête et de sa conformité au principe de séparation des pouvoirs : décision 2009-582 DC du 25 juin 2009, Résolution tendant à modifier le règlement du Sénat pour mettre en œuvre la révision constitutionnelle, conforter le pluralisme sénatorial et rénover les méthodes de travail du Sénat, Rec. 132, cons. 4 à 6.

48 Ainsi, dès sa décision du 24 juin 1959 relative au règlement de l'Assemblée nationale, le Conseil constitutionnel juge inconstitutionnelle une disposition qui a pour effet « *d'empêcher la formation même de ce groupe (parlementaire) par une appréciation, laissée à la seule Assemblée nationale, de la conformité de la déclaration politique dudit groupe aux dispositions de l'article 4 de la Constitution* » (Décision n° 59-2 DC du 24 juin 1959, Règlement de l'Assemblée nationale) ; de même, il s'assure que l'introduction dans le règlement du Sénat d'une obligation faite à chaque groupe de rendre publique une déclaration politique formulant les objectifs et les moyens de la politique qu'il préconise « *n'emporte aucun contrôle sur le contenu de cette déclaration* » pour juger qu'elle n'était pas contraire à la Constitution (Décision n° 71-42 DC du 18 mai 1971, Résolution tendant à modifier les articles du règlement du Sénat, cons. 1).

49 Ce principe d'égalité est au cœur de la décision sur la co-présidence des groupes parlementaires (2013-664 DC du 28 février 2013, Résolution tendant à modifier le Règlement de l'Assemblée nationale afin d'instaurer la faculté, pour les groupes politiques, de se doter d'une coprésidence paritaire, cons. 4). Il pourrait néanmoins entrer en contradiction avec le principe d'équité, implicitement consacré par le dernier alinéa de l'article 4 C et explicitement à l'article 51-1 C pour les groupes d'opposition et minoritaires.

50 Soulignant que l'hypothèse est rarissime, voir J. Benetti, préc.

invocabilité limitée, conditionnée par la violation d'une disposition constitutionnelle. En vertu de cette jurisprudence, l'invocation devant le Conseil constitutionnel d'une méconnaissance des droits des parlementaires conférés par les seuls règlements des assemblées est inopérante. En revanche, les droits des groupes parlementaires consacrés par des dispositions législatives, organiques ou constitutionnelles, par exemple lors de la mise en œuvre du temps législatif programmé, sont invocables dans le cadre d'une saisine sur le fondement de l'article 61 C. Ils offrent ainsi aux groupes une invocabilité de substitution, néanmoins matériellement limitée à quelques droits seulement. Ainsi élevés dans la hiérarchie des normes, les droits des groupes parlementaires deviennent directement invocables devant le juge constitutionnel et, en conséquence, mieux protégés.

Reste que le contrôle exercé par le Conseil constitutionnel demeure, pour l'instant, particulièrement prudent. En dehors du fréquent grief de méconnaissance de clarté et sincérité du débat parlementaire, la méconnaissance du respect des droits de l'opposition⁵¹, plus rarement la méconnaissance des droits des groupes parlementaires⁵², est évoquée dans plusieurs saisines. L'argument n'a, pour autant, jamais prospéré. Le Conseil constitutionnel demeure, en effet, particulièrement prudent, peu désireux de s'immiscer dans le fonctionnement interne des assemblées et renvoyant à la responsabilité des instances parlementaires. Les droits des groupes parlementaires restent ainsi, pour la plupart d'entre eux, une question relevant de l'autonomie des assemblées parlementaires. La dimension contentieuse des droits des groupes parlementaires demeure, pour l'instant, faible, invitant ainsi à s'interroger sur le gain contentieux de l'irruption de la rhétorique des « droits » des groupes parlementaires.

Surtout, l'irruption de la rhétorique des droits des groupes parlementaires dans la Constitution peut s'avérer à double tranchant. Ces « droits » n'auraient-ils pas pour pendant des « devoirs » ? L'idée est apparue très clairement lors de la révision constitutionnelle de 2008, les droits de l'opposition étant désormais assortis de devoirs, notamment la renonciation à l'obstruction parlementaire et l'émergence d'une opposition « constructive ». Elle anime également l'obligation faite aux groupes parlementaires de se constituer en association, avec pour corollaire un certain nombre de devoirs, notamment comptables. Elle incite à relativiser d'autant le gain qui résulte de l'importation d'une logique de « droits et libertés fondamentaux » aux droits des groupes parlementaires. Il en irait différemment si le Conseil constitutionnel venait à reconnaître que ces droits, notamment ceux des groupes d'opposition et minoritaires, constituent un droit ou une liberté, notamment au sens de l'article 61-1 C.

51 Voir notamment les saisines sous les décisions suivantes : 2011-631 DC, 2013-669 DC dénonçant les modalités de mise en œuvre du TLP, 2015-715 DC critiquant également le TLP et le temps imparti aux groupes parlementaires en séance publique.

52 Voir la saisine sous la décision 2012-655 DC du 24 octobre 2012, Loi relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social, qui s'appuie expressément sur l'article 51-1C pour contester les délibérations de la conférence des présidents, au motif que cette instance doit respecter les « droits des groupes parlementaires », tout particulièrement ceux de l'opposition ou minoritaires.