



HAL
open science

Les groupes parlementaires sous la XVI^e législature : le renouveau de la notion de majorité sous la V^e République

Jean de Saint Sernin

► To cite this version:

Jean de Saint Sernin. Les groupes parlementaires sous la XVI^e législature : le renouveau de la notion de majorité sous la V^e République. *Revue française de droit constitutionnel*, 2024, 137. hal-04520330

HAL Id: hal-04520330

<https://hal.univ-reunion.fr/hal-04520330>

Submitted on 25 Mar 2024

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 parlementaires sous la XVI^e législature : le renouveau de la notion de majorité sous la V^e République

JEAN DE SAINT SERNIN¹

Michel Debré déclarait en 1958 devant le Conseil d'État : « Ah ! si nous avions la possibilité de faire surgir demain une majorité nette et constante ». Dès la II^e législature, ses vœux ont été exaucés. Cependant, la configuration de l'hémicycle sous la XVI^e législature a certainement provoqué, chez le premier chef du Gouvernement de la V^e République, de réelles inquiétudes en raison de l'absence d'une majorité absolue à l'Assemblée nationale.

L'apparition d'une majorité en 1962 a été une des innovations majeures du système politique de la V^e République. Ce phénomène s'est peu à peu imposé, jusqu'à devenir une composante stable du paysage politique. Mais la notion de majorité est polysémique. Dans un premier temps, le terme de majorité renvoie à une réalité arithmétique. Elle désigne le fait que, au terme d'une comparaison entre deux ou plusieurs objets quelconques, « l'une s'avère plus nombreuse que l'autre ou les autres »². Dans un second temps, la majorité renvoie à un phénomène rigide et permanent qui structure et discipline la ou les forces qui la composent tout en permettant une action politique non fluctuante. Ce phénomène est appelé « fait majoritaire ». Par cette expression on entend l'ensemble des forces parlementaires organisées qui soutiennent de manière certaine, cohérente et inconditionnelle le Gouvernement. Les groupes parlementaires peuvent, quant à eux, être définis comme les formations rassemblant les membres d'une assemblée selon leurs affinités politiques en vue de l'exercice collectif de la fonction parlementaire. Ils constituent l'expression de la majorité parlementaire vis-à-vis du Gouvernement et du Président de la République.

Le fait majoritaire est un phénomène politique qui ne se décrète par aucune règle juridique. Il dépend du bon vouloir des électeurs. Dans les précédentes législatures, les différents gouvernements ont pu compter sur une majorité plus ou moins large. Jusqu'alors, le fait majoritaire a toujours profité au Gouvernement et, le cas échéant, au Chef de l'État. Par le passé, la majorité présidentielle a pu être sanctionnée dans les urnes et placée en minorité à l'Assemblée nationale (cohabitation). Or, de manière inédite sous la V^e République, la XVI^e législature révèle non seulement que la majorité présidentielle est minoritaire, mais que le Gouvernement qui soutient l'action du Chef de l'État l'est également dans des proportions jamais encore observées. Cette situation contraste notamment avec la XV^e législature. Il y a eu fait majoritaire en 2017 lorsque Emmanuel Macron a obtenu 66 % des voix au second tour de l'élection présidentielle et que son mouvement a ensuite emporté 32,3 % des voix et une majorité absolue aux élections législatives. Cette fois, le « miracle » dont dépend le fonctionnement habituel des institutions ne s'est pas produit. En 2022, le président Macron a été réélu avec 58% des voix, mais alors que son mouvement a emporté 38% des suffrages, il n'a obtenu qu'une majorité relative aux élections législatives. Le présidentielisme longtemps majoritaire sous la V^e République est alors redevenu minoritaire. Plus inquiétant encore, le fait majoritaire n'a pas profité cette fois au Gouvernement. La XVI^e législature laisse désormais entrevoir un hémicycle fractionné en plusieurs groupes parlementaires. Cette situation révèle que le fait majoritaire est un phénomène qui revêt plusieurs visages dans le système de gouvernement de la V^e République.

¹ Docteur en droit public de l'Université Paris-Panthon-Assas – Enseignant contractuel à l'Université de Lille.

² J.-M. Denquin, « Recherches sur la notion de majorité sous la V^e République », *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 1993, p. 958.

Avec dix groupes parlementaires, l'Assemblée nationale possède un nombre de formations jusqu'alors jamais observé. Cette situation rappelle le Parlement sous la IV^e République³. Pour la première fois depuis 1958, un Gouvernement se trouve *de facto* privé de majorité et doit compter sur le soutien d'une partie des formations parlementaires d'opposition. Plus singulier encore, avec sept groupes, l'opposition détient numériquement la majorité. Pour autant, les « oppositions » n'ont d'atomes crochus ni entre elles ni avec le parti présidentiel. À ce jour, l'absence de connivence entre les groupes d'opposition permet au Gouvernement de trouver des majorités de « circonstances » pour faire voter l'essentiel de ses textes. Les marges de manœuvre de l'exécutif ne sont donc pas inexistantes, mais elles sont réduites. Privé de majorité absolue, le Gouvernement d'Élisabeth Borne a déjà subi plusieurs revers législatifs importants⁴. De plus, la recrudescence du dépôt et du vote des motions de censure n'invite pas à l'optimisme sur la stabilité ministérielle. Cette situation contraint le Gouvernement à faire un usage inégalé des mécanismes du parlementarisme rationalisé. En effet, dans le système de la V^e République, si le Gouvernement n'a pas besoin d'être majoritaire, il doit s'efforcer de ne pas être minoritaire. L'opposition doit alors faire la preuve qu'elle est devenue majoritaire afin de déclarer le pouvoir vacant. Or, la configuration de l'hémicycle de la XVI^e législature ne permet pas d'exclure une telle possibilité et met à rude épreuve les effets structurants du fait majoritaire.

À la suite des élections législatives de juin 2022, il convient alors de s'interroger sur la singularité des groupes parlementaires de l'Assemblée nationale afin, le cas échéant, de repenser la notion de majorité sous la V^e République.

Sous la XVI^e législature, la composition de l'hémicycle possède une configuration jamais encore observée sous la V^e République (I). Ce phénomène révèle l'aporie du fait majoritaire qui n'a pas produit les résultats escomptés pour le Président de la République et le Gouvernement. Pour la première fois depuis 1958, les groupes parlementaires de l'Assemblée nationale ont permis l'émergence d'une « majorité d'opposition » et l'avènement d'une « minorité gouvernementale » (II).

I. LA SINGULARITÉ DES GROUPES PARLEMENTAIRES SOUS LA XVI^E LÉGISLATURE : LA DÉLIQUESCENCE DU SYSTÈME MAJORITAIRE DE LA V^E RÉPUBLIQUE

La XVI^e législature revêt une configuration inédite. Avec dix groupes parlementaires, l'hémicycle de l'Assemblée nationale n'a jamais été si morcelé (A). La présence de sept groupes d'opposition a contribué à empêcher l'émergence d'une majorité en faveur du Gouvernement (B).

³ L'hémicycle de l'Assemblée nationale comprenait huit groupes sous la I^{er} législature. Il comprenait neuf groupes sous les II^e et III^e législatures.

⁴ Par exemple, le vote par les oppositions d'une revalorisation supplémentaire de 500 millions d'euros pour les pensions de retraite lors de la nouvelle lecture du projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2021 (27 juillet 2022) ; puis le vote par les oppositions de l'allocation de 120 millions d'euros aux départements versant le RSA pour le projet de budget rectificatif (24 juillet 2022), mesure à laquelle le gouvernement s'était opposé. Dans le même sens, le 3 août 2022, l'Assemblée nationale a rejeté le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2021.

A. L'EMIETTEMENT DES GROUPES PARLEMENTAIRES : LE FRACTIONNEMENT ARITHMETIQUE DE LA MAJORITE

La XVI^e législature se singularise par un nombre inédit de groupes parlementaires (1). Ce phénomène s'explique, pour une large part, comme conséquence des événements survenus sous la XV^e législature (2). Cette situation rappelle le multipartisme des III^e et IV^e Républiques auquel le fait majoritaire a pourtant apporté remède.

1. L'augmentation des forces parlementaires

La XVI^e législature se singularise par un nombre inédit de groupes parlementaires. Il en résulte un véritable fractionnement de l'hémicycle, ce qui ne s'était jamais observé jusqu'ici dans l'histoire de la V^e République.

Le 28 juin 2022, en application de l'article 19 du Règlement de l'Assemblée nationale, dix formations ont déposé leur déclaration politique à la Présidence. Le 29 juin 2022, ces textes ont été publiés au JORF entérinant la constitution de dix groupes parlementaires⁵. Depuis 1962, jamais l'Assemblée nationale n'avait connu autant de groupes parlementaires en début de législature. En effet, la survenue du fait majoritaire en 1962 a provoqué une baisse drastique du nombre de groupes parlementaires à l'Assemblée nationale et ce phénomène a perduré jusqu'à la XVI^e législature. Dans l'histoire de la V^e République, les anciennes législatures dénombrèrent une moyenne de cinq groupes parlementaires. Leur nombre s'établissait à quatre⁶, cinq⁷, six⁸ et

⁵ Le groupe Renaissance, le groupe Rassemblement National (RN), La France insoumise – Nouvelle Union Populaire écologique et sociale (LFI-NUPES), le groupe Les Républicains (LR), le groupe Démocrate (MoDem et Indépendants), le groupe socialiste (membre de l'intergroupe NUPES), le groupe Horizons, le groupe écologiste-NUPES, le groupe Gauche démocrate et républicaine (GDR-NUPES) et le groupe Libertés, Indépendants, outre-mer et territoires (LIOTS).

⁶ VI^e législature (1978-1981) : le groupe Rassemblement pour la République (RPR), le groupe Union pour la démocratie française (UDF), le groupe socialiste et le groupe communiste ; VII^e législature (1981-1986) : le groupe socialiste, le groupe RPR, le groupe UDF et le groupe communiste ; XII^e législature (2002-2007) : le groupe Union pour un mouvement populaire (UMP), le groupe UDF, le groupe socialiste et le groupe communiste ; XIII^e législature (2007-2012) : le groupe UMP, le groupe socialiste, le groupe radical, citoyen (SRC), le groupe Nouveau Centre (NC) et le groupe GDR.

⁷ III^e législature (1967-1968) : le groupe Union pour la défense de la République (UDR), le groupe Fédération de la gauche démocrate et socialiste (FGDS), le groupe communiste, le groupe Républicains indépendants (RI) et le groupe Progrès et démocratie moderne (PDM) ; IV^e législature (1968-1973) : le groupe UDR, le groupe RI, le groupe socialiste, le groupe communiste et le groupe PDM ; VIII^e législature (1986-1988) : le groupe socialiste, le groupe RPR, le groupe UDF, le groupe communiste et le groupe Front national (FN) ; IX^e législature (1988-1993) : le groupe socialiste, le groupe RPR, le groupe UDF, le groupe Union des centres (UDC) et le groupe communiste ; X^e législature (1993-1995) : le groupe RPR, le groupe UDF, le groupe socialiste, le groupe communiste et le groupe République et liberté (RL) ; la XI^e législature (1997-2002) : le groupe RPR, le groupe UDF, le groupe communiste, le groupe Radical, citoyen et vert (RCV) et le groupe socialiste.

⁸ I^e législature (1958-1962) : le groupe UNR (Union pour la nouvelle République), le groupe IPAS (Indépendants et paysans d'action sociale), le groupe FAEAS (Formation administrative des élus d'Algérie et du Sahara), le groupe RPCD (Républicains populaires et du Centre démocratique) et le groupe socialiste ; II^e législature (1962-1967) : le groupe UNR-UDT (Union démocratique du travail), le groupe socialiste, le groupe CD (Centre démocratique), le groupe communiste, le groupe Rassemblement démocratique (RD) et le groupe RI ; V^e législature (1973-1978) : le groupe UDR, le groupe Parti socialiste et Radicaux de gauche (PSRG), le groupe communiste, le groupe RI, le groupe Réformateurs démocrates sociaux (RDS) et le groupe Union centriste (UC) ; la XIV^e législature (2012-2017) : le groupe socialiste, écologistes et républicain (SER), le groupe LR, le groupe GDR, le groupe Radical, républicain, démocrate et progressiste (RRDP) et le groupe Union des démocrates et indépendants (UDI).

sept⁹. La XVI^e législature revêt sur ce point une double singularité. La première est que l'hémicycle de l'Assemblée nationale n'a jamais comporté, en début de législature, autant de groupes parlementaires. La seconde est que l'hémicycle de l'Assemblée nationale comprend, en début de législature, plus de formations parlementaires que celui du Sénat¹⁰. Pourtant, l'hémicycle du Sénat a toujours été beaucoup plus fractionné que celui de l'Assemblée nationale en raison des effets bien moins structurants du fait majoritaire dans cette assemblée.

La multiplication des groupes parlementaires est par nature hostile à la constitution d'une majorité gouvernementale nette et cohérente. Afin de lutter contre un hémicycle morcelé et devant la crainte qu'une majorité ne survienne pas, l'Assemblée nationale s'est initialement dotée d'un règlement assez rigide. L'effectif minimal pour composer un groupe parlementaire a été fixé à trente députés, avant de passer à vingt¹¹, pour désormais s'établir à quinze¹². Cette recrudescence des groupes parlementaires sous le XVI^e législature ne peut s'expliquer par l'abaissement du seuil nécessaire à la constitution d'un groupe. En effet, dix parlementaires sont nécessaires pour créer un groupe au Sénat. Malgré ce seuil abaissé, l'hémicycle de la seconde assemblée comprend moins de formations parlementaires qu'à l'Assemblée nationale. En réalité, la présence d'autant de groupes parlementaires trouve son origine dans le fait que la législature précédente comportait déjà un hémicycle extrêmement fractionné. Cette situation révèle les incertitudes du fait majoritaire. En effet, ni l'élection présidentielle de mai 2022, ni les élections législatives qui ont suivi n'ont réussi à empêcher la segmentation des groupes parlementaires débutée dans les sessions de la XV^e législature.

2. L'échec d'une « majoritarisation » de l'hémicycle

Afin de mieux comprendre le nombre inédit de groupes parlementaires dans l'hémicycle de la XVI^e législature, il convient de revenir sur les événements survenus lors des sessions précédentes. Ces événements révèlent la faiblesse des effets escomptés du fait majoritaire et du présidentielisme prétendument systématisé par le quinquennat.

À l'ouverture de la session 2017-2018, l'hémicycle de la XV^e législature comprenait sept groupes parlementaires¹³, chiffre jusqu'alors jamais atteint depuis 1958. À la clôture de la session 2021-2022, l'Assemblée nationale a achevé ses travaux avec neuf groupes. Durant cette période, un phénomène inégalé de délitement des formations politiques s'est observé et s'est accentué au gré des sessions. Moins de deux années après le début de cette législature, une désolidarisation massive a touché La République en marche, groupe majoritaire. En juillet 2018, un premier groupe a été créé, fragilisant prématurément la majorité gouvernementale : le groupe Libertés et territoires. Une année plus tard, d'anciens membres du groupe majoritaire ont constitué deux formations : Agir ensemble (AE) et Écologie Démocratie Solidarité (EDS). Entre juillet et octobre 2020, l'hémicycle a été provisoirement composé de dix groupes parlementaires accentuant encore l'apparence d'un multipartisme ambiant. Cette hausse du nombre de groupes parlementaires s'est traduite corrélativement par une baisse drastique des

⁹ XV^e législature (2017-2022) : le groupe GDR, le groupe LFI, le groupe socialiste, le groupe La République en marche (LREM), le groupe Modem, le groupe UDI et le groupe LR.

¹⁰ L'hémicycle du Sénat comprend actuellement neuf groupes : le groupe LR, le groupe Socialiste, Écologiste et Républicain (SER), le groupe UC, le groupe Rassemblement des démocrates, progressistes et indépendants, le groupe communiste républicain citoyen et écologiste, le groupe du Rassemblement Démocratique et Social Européen (RDSE), le groupe Les Indépendants – République et Territoires et le groupe Écologiste – Solidarité et Territoires.

¹¹ Résolution n° 3 du 1^{er} juillet 1988.

¹² Résolution n° 292 du 27 mai 2009.

¹³ Le groupe GDR, le groupe LFI, le groupe socialiste, le groupe LREM, le groupe Modem, le groupe UDI et le groupe LR.

membres du groupe majoritaire. Le groupe LREM a débuté la législature en détenant une majorité absolue de trois cent quatorze députés, il a terminé celle-ci avec une majorité relative composée de deux cent soixante-huit membres, soit une perte de quarante-six élus. Une telle variation de l'effectif d'un groupe parlementaire ne s'est jamais observée avec autant d'ampleur sous la V^e République. Ce phénomène témoigne des incertitudes du fait majoritaire à structurer durablement une majorité à l'Assemblée.

La singularité de la XVI^e législature a donc sa source pour une large part dans les événements survenus pendant la XV^e législature. Or, cette originalité ne résulte pas de l'apparition ou de la disparition en cours de session de nouveaux groupes parlementaires. Un tel phénomène s'est souvent rencontré dans les précédentes législatures. Deux hypothèses peuvent être distinguées. La première hypothèse est celle où s'observe une diminution de groupes parlementaires. Cette situation est encouragée par le fait majoritaire. À l'instar de la VI^e législature¹⁴, plusieurs groupes parlementaires ont pu fusionner afin de structurer et de discipliner la majorité gouvernementale. La seconde hypothèse est celle où s'observe une hausse du nombre de groupes parlementaires. Cette situation révèle les limites du fait majoritaire car elle témoigne d'un phénomène de dissidence chez les élus. Il s'agit de l'hypothèse où des parlementaires décident de quitter leur groupe afin de fonder une nouvelle formation. Ce phénomène peut concerner les groupes d'opposition autant que les groupes de la majorité. Le premier cas s'est par exemple observé sous la XI^e législature avec la création du groupe de la Démocratie libérale (DL) vis-à-vis du groupe UDF. Le second cas s'est présenté sous la XIV^e législature avec la constitution du groupe écologiste à l'égard du groupe SER. Sous la XV^e législature, cette singularité s'explique davantage par l'échec du fait majoritaire non seulement à empêcher prématurément le fractionnement des groupes parlementaires, mais également à contenir un tel phénomène dans la perspective du prochain renouvellement législatif.

À ce jour, la XVI^e législature n'a pas connu de création ou de disparition d'un groupe parlementaire. Cependant, l'étude des précédentes législatures révèle qu'un tel phénomène n'est pas à exclure et que la sécession au sein d'une formation est bien plus fréquente que la fusion des groupes. Déjà malmené par l'absence d'une majorité absolue, le Gouvernement devra anticiper les velléités schismatiques de certains députés s'ils ne souhaitent plus soutenir l'action du Chef de l'État.

Concernant la XV^e législature, plusieurs enseignements doivent être dégagés. Le premier est l'augmentation du nombre de groupes parlementaires par rapport au début de la législature. Le second est que ces nouveaux groupes sont apparus par dissension avec le groupe majoritaire. Le troisième est qu'en raison de la réélection d'Emmanuel Macron, le fait majoritaire a eu, comme souvent par le passé¹⁵, des effets moins structurants sur l'élection des députés de la XVI^e législature. Cette augmentation des groupes parlementaires jointes au nombre inédit de groupes d'opposition, révèle les profondes incertitudes du fait majoritaire à offrir au Gouvernement une majorité nette et cohérente.

¹⁴ Le groupe RDS fusionne avec le groupe UC pour former le groupe des Réformateurs, des centristes et des démocrates sociaux (RCDS).

¹⁵ Les législatives de 1967 donnent une très courte majorité au Gouvernement Pompidou IV, malgré la réélection du Général de Gaulle en 1965. Le groupe UDR ne possède que 200 sièges et doit composer avec le groupe RI et ses 42 sièges. La majorité absolue tient à peine à un siège (242 sièges sur 486). Les législatives de 1988 donnent une majorité relative au Gouvernement Rocard II, malgré la réélection de François Mitterrand la même année. Le groupe socialiste ne possède que 275 sièges sur 577.

B. LA RECRUESCENCE DES GROUPES D'OPPOSITION : L'AGENCEMENT POLITIQUE DE LA MINORITE

Depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, l'article 51-1 de la Constitution offre la faculté aux formations parlementaires de se déclarer groupe minoritaire ou groupe d'opposition. Sous les législatures précédentes, les groupes d'opposition étaient bien moins nombreux et ils n'entravaient pas réellement les marges de manœuvre de la majorité (1). À cet égard, la XVI^e législature revêt une nouvelle singularité dans le système de gouvernement de la V^e République (2).

1. La hausse du nombre de groupes d'opposition

Parmi les dix groupes parlementaires, la XVI^e législature possède un nombre extrêmement élevé de groupes d'opposition. Cette hausse spectaculaire révèle, une nouvelle fois, la singularité de l'hémicycle de l'Assemblée nationale au regard de l'histoire de la V^e République.

Le 29 juin 2022, sept formations parlementaires ont fait le choix de se constituer en groupe d'opposition¹⁶. Un tel chiffre ne s'est jamais encore observé sous les législatures précédentes. En effet, l'apparition du fait majoritaire en 1962 a provoqué une forte diminution des groupes d'opposition et a isolé ces derniers dans la minorité parlementaire. Depuis les débuts de la V^e République, l'opposition a été en moyenne représentée par deux groupes parlementaires à l'Assemblée nationale. Entre 1958 et 2022, le nombre de groupes d'opposition s'est établi à deux¹⁷, trois¹⁸ quatre¹⁹ et cinq²⁰. La XVI^e législature constitue sur ce point une réelle singularité pour le droit parlementaire de la V^e République. Cependant, plusieurs prétendues originalités ont été relevées à tort concernant la XVI^e législature. La première serait le fait que le nombre de groupes d'opposition soit supérieur à celui des autres groupes (groupe majoritaire et groupe minoritaire). Sous les législatures précédentes, il est fréquemment arrivé que les groupes d'opposition soient plus nombreux que les groupes affiliés à la majorité²¹. Avec sept groupes d'opposition sur dix formations parlementaires, la XVI^e législature ne revêt pas sur ce point une quelconque originalité. La seconde serait la nature des formations politiques d'opposition siégeant à l'Assemblée. Ces formations sont sensiblement les mêmes que sous la législature précédente, à l'exception du groupe RN. Absent de la législature précédente, il avait cependant déjà fait une entrée massive sous la VIII^e législature en totalisant trente-cinq députés, sous l'appellation groupe FN. La véritable innovation sous la XVI^e législature est que le RN constitue le groupe d'opposition dotée de l'effectif le plus important avec quatre-vingt-neuf parlementaires en début de session. La singularité des groupes d'opposition doit alors être plutôt

¹⁶ Le groupe GDR, le groupe socialiste, le groupe écologiste, le groupe LFI, le groupe LIOTS, le groupe LR et le groupe RN.

¹⁷ Il en a été par exemple ainsi sous la III^e législature et sous la IV^e législature avec le groupe FGDS et le groupe communiste. Il en a été également sous la V^e législature avec le groupe PSRG et le groupe communiste. On peut également citer la VI^e législature avec le groupe socialiste et le groupe communiste ou encore la VII^e législature avec le groupe RPR et le groupe UDF.

¹⁸ Par exemple sous la XI^e législature avec le groupe DL, le groupe RPR et le groupe UDF.

¹⁹ Par exemple sous la II^e législature avec le groupe socialiste, le groupe communistes, le groupe RD et le groupe CD.

²⁰ Par exemple sous la XV^e législature avec le groupe Les constructifs, le groupe LFI, le groupe la Nouvelle Gauche, le groupe GDR et le groupe LR.

²¹ Sous la VIII^e législature, les groupes d'opposition représentaient trois groupes sur cinq : le groupe socialiste, le groupe communiste et le groupe FN. À la fin de la XV^e législature, les groupes d'opposition représentaient six groupes sur neuf : le groupe LR, le groupe socialiste, le groupe UDI, le groupe Libertés et territoires, le groupe LFI et le groupe GDR.

recherchée dans le nombre, l'effectif et surtout dans l'affiliation politique entre ces formations parlementaires.

2. Le statut atypique de l'opposition parlementaire

Sous la XVI^e législature, les sept groupes parlementaires constituent une opposition particulièrement originale dans le droit parlementaire de la V^e République.

Parmi ces sept formations, quatre²² faisaient partie de la même coalition en vue des élections législatives de 2022 : la NUPES. Avec soixante-quinze députés, le groupe LFI forme le plus gros contingent de députés membres de cette coalition. Les formations de la NUPES ont choisi de siéger séparément en créant leur propre groupe parlementaire. Une telle situation s'est fréquemment observée dans les législatures précédentes. La XVI^e législature ne constitue pas à cet égard une réelle singularité. Dans l'histoire de la V^e République, les formations parlementaires appartenant à la majorité sortante ont pu composer une coalition dont les membres ont choisi, suite à leur défaite électorale, de constituer leurs propres groupes d'opposition²³. Dans le même sens, les formations de l'opposition sortante ont pu constituer une coalition qui, suite à sa victoire, a également choisi de former son propre groupe au sein de la majorité²⁴. En revanche, plusieurs singularités importantes doivent être relevées sous la XVI^e législature. La première est que jamais une coalition législative d'opposition n'avait entraîné corrélativement la création d'autant de groupes parlementaires. Par le passé, les coalitions législatives rassemblaient généralement plusieurs partis politiques, mais elles entraînaient en moyenne la création de deux groupes parlementaires²⁵. À l'époque, le fait majoritaire encourageait encore la structuration des oppositions afin d'éviter leur émiettement dans l'hémicycle et d'opposer un front uni contre le Gouvernement. La seconde est que ces quatre groupes ont rappelé, lors de leur constitution, leur appartenance à la coalition NUPES et leur adhésion à son programme de gouvernement²⁶. Dans les précédentes législatures, les groupes parlementaires ne faisaient plus mention de ces éléments dans leur déclaration politique. La troisième est que la coalition NUPES a été formellement reconnue comme un intergroupe lors de la déclaration faite à la Présidence. Jusqu'alors les intergroupes étaient envisagés de manière informelle par le droit parlementaire. La quatrième et dernière singularité est que les quatre groupes ont gardé l'appellation NUPES à côté de la leur. Ce détail révèle non seulement une volonté de discipliner « les oppositions » au Gouvernement et au Chef de l'État par une structure de coordination face au groupe majoritaire et à ses alliés minoritaires, mais aussi de se démarquer vis-à-vis des autres groupes d'opposition.

Sous la XVI^e législature, la recrudescence du nombre de groupes parlementaires d'une part, et des groupes d'opposition d'autre part, donne l'apparence d'un hémicycle éclaté et fragmenté à l'excès. Cette situation est de toute évidence défavorable au Chef de l'État et au

²² Le groupe GDR, le groupe socialiste, le groupe écologiste et le groupe LFI.

²³ Par exemple : la coalition Union du Rassemblement et du Centre (URC) a été créée pour les élections législatives de 1988 et a conduit à la création des groupes RPR et UDF sous la IX^e législature. Il en a été de même pour les élections législatives de 2012 avec la coalition de l'Union de la droite et du centre (UDC) dont les membres ont siégé au sein des groupes UMP et UDI sous la XIV^e législature.

²⁴ Par exemple, la coalition Union pour la France (UPF) qui a été créée pour les élections législatives de 1993 a conduit à la création du groupe RPR et du groupe UDF sous la X^e législature.

²⁵ Lors des élections législatives de 1973, la coalition Union de la gauche a entraîné la création du groupe Communiste et du groupe PSRG.

²⁶ Les déclarations politiques du groupe LFI, du groupe socialiste, du groupe GDR et du groupe écologistes disposent toutes que : « le programme partagé de la Nouvelle Union Populaire Écologique et Sociale a fait de la triple urgence, sociale, environnementale et démocratique, une priorité ».

Gouvernement qui ne peut compter sur une majorité nette et cohérente à l'Assemblée nationale. Avec un exécutif placé en minorité parlementaire, et une opposition à celui-ci désormais majoritaire, le système politique de la V^e République révèle une configuration jusqu'alors jamais observée.

II. LA STRUCTURATION ATYPIQUE DES GROUPES PARLEMENTAIRES SOUS LA XVI^E LÉGISLATURE : LA RECONFIGURATION DE LA MAJORITÉ SOUS LA V^E RÉPUBLIQUE

De manière inédite sous la V^e République, la majorité présidentielle et le Gouvernement qui soutiennent l'action du Chef de l'État sont désormais minoritaires (A). La XVI^e législature place, pour la première fois, une minorité en position majoritaire à l'Assemblée non seulement à l'encontre du Président de la République, mais plus singulièrement encore vis-à-vis du Gouvernement (B).

A. UNE MAJORITE PRESIDENTIELLE ET UN GOUVERNEMENT MINORITAIRES

Au lendemain du second tour des élections législatives de 2022, le groupe majoritaire n'est pas parvenu, malgré le renfort des groupes minoritaires, à atteindre le seuil nécessaire à l'obtention d'une majorité absolue (1). Si la majorité présidentielle a déjà pu se retrouver en minorité à l'Assemblée nationale, la XVI^e législature a révélé pour la première fois qu'un Gouvernement peut se retrouver véritablement minoritaire (2).

1. Le retour d'une majorité relative

Sous la XVI^e législature, la coalition gouvernementale « Ensemble » qui soutient l'action du Président de la République est composée de trois groupes parlementaires et elle ne possède pas de majorité absolue.

Cette coalition est constituée du groupe Renaissance (ex-LREM), du groupe Démocrate et du groupe Horizons²⁷. Néanmoins, cette coalition n'a que deux cent cinquante et un sièges sur les cinq cent soixante-dix-sept que comprend l'hémicycle. Sous la XVI^e législature, la coalition « Ensemble » peut compter sur le renfort partiel du groupe LR. En effet, certains membres du Gouvernement d'Élisabeth Borne sont toujours membres de ce parti. Néanmoins, les parlementaires LR se sont déclarés groupe d'opposition. Ils ne sont donc pas formellement affiliés à la coalition gouvernementale. Le Gouvernement dispose alors d'une majorité relative : une configuration qui révèle les faiblesses ou plus exactement les aléas du fait majoritaire à offrir systématiquement une majorité nette et cohérente au Gouvernement.

L'absence d'une majorité absolue détenue par un Gouvernement forme une hypothèse qui est déjà survenue dans l'histoire de la V^e République. Certains Premiers ministres se sont retrouvés à la tête de majorités étriquées dont l'ampleur a pu varier suivant les législatures. Par exemple, sous la VIII^e législature, il a manqué cinq sièges à Jacques Chirac pour que la coalition RPR-UDF puisse gouverner. De manière plus délicate, il a manqué une quinzaine de sièges à Michel Rocard pour que le groupe socialiste puisse seul déterminer et conduire la politique de la Nation. Il convient de rappeler que la détention par le Gouvernement d'une majorité absolue par un seul groupe parlementaire constitue une exception au sein des différentes législatures. Cette situation ne s'est présentée que cinq fois durant les seize législatures qu'a connu la V^e

²⁷ Le groupe Renaissance possède 171 sièges, le groupe Démocrate, 51 sièges et le groupe Horizons en détient 29.

République²⁸. En conséquence, la quasi-totalité des gouvernements a dû constituer une alliance avec un²⁹ ou deux³⁰ groupes parlementaires pour atteindre le seuil nécessaire à l'obtention d'une majorité absolue. Ces coalitions binaires ou tripartites ont pu être formées par des groupes parlementaires de sensibilités plus ou moins proches. Les groupes parlementaires qui constituaient ces coalitions étaient, le plus souvent, liés par un contrat de gouvernement. Or si le seuil de la majorité absolue a pu être atteint et souvent dépassé, les différents Premiers ministres ont fréquemment été face à la difficulté de « tenir » leur majorité afin d'éviter d'être placés en minorité. Trois configurations se sont présentées dans l'histoire de la V^e République. La première est celle où, quel que soit le nombre de groupes parlementaires, le Gouvernement atteint de justesse le seuil numérique de la majorité. La difficulté est alors pour le Premier ministre de veiller à tout prix à ce que cette étroitesse ne soit pas perdue. Cette hypothèse s'est par exemple présentée sous la III^e et sous la VIII^e législatures. La seconde est celle où le Gouvernement possède une majorité absolue en apparence confortable par le renfort d'un ou de deux groupes parlementaires. Un autre défi se présente alors pour le Premier ministre : ménager la sensibilité au sein des groupes et entre eux afin d'éviter l'implosion de la coalition majoritaire. La majorité peut révéler fréquemment ses divisions comme sous la I^{ère} et la VI^e législatures, la pluralité des forces politiques qui la compose comme sous la XI^e ou encore une hostilité et une fronde ponctuelle à l'instar de la XIV^e. La troisième est celle où le groupe parlementaire qui soutient le Gouvernement ne possède pas numériquement de majorité absolue et doit composer avec des groupes parlementaires de sensibilités différentes. Le soutien collectif de ces groupes au Gouvernement est aléatoire et lorsqu'il y a soutien, c'est le fait de quelques parlementaires à titre individuel. Cette situation est celle de la IX^e législature et constitue, sans doute, la plus grande difficulté pour le Premier ministre. La situation a été rendue encore plus difficile, car François Mitterrand n'était pas candidat au renouvellement de son mandat et il existait des dissensions internes dans le parti socialiste dont la direction a échappé aux fidèles du Président.

Toutefois, la XVI^e législature ne s'inscrit véritablement dans aucune des configurations précédemment rencontrées. En effet, le Gouvernement d'Élisabeth Borne repose sur trois groupes parlementaires qui restent très minoritaires en nombre de sièges. En l'absence du soutien momentané d'un groupe parlementaire affilié à l'opposition pour pallier la quarantaine de sièges manquants, le Gouvernement ne peut espérer faire voter sereinement ses textes. Or, jamais un Gouvernement n'avait connu une telle situation sous la V^e République.

²⁸ Sous la IV^e législature où le groupe UDR possédait 293 sièges sur 487 ; sous la VII^e législature où le groupe socialiste disposait de 285 sièges sur 491 ; sous la XII^e législature où le groupe UMP a obtenu 365 sièges sur 577 ; sous la XIII^e législature où le groupe UMP comptait 308 sièges sur 577 et sous la XV^e législature où le groupe LREM possédait 314 sièges sur 577.

²⁹ Sous la II^e législature, le groupe UNR-UDT a constitué la majorité gouvernementale avec le groupe des RI ; sous la VI^e législature, le groupe RPR a composé une majorité gouvernementale avec le groupe UDF ; sous la VII^e législature, le groupe socialiste et le groupe communiste étaient membres du gouvernement Mauroy II et III ; sous la X^e législature, le groupe RPR a formé une alliance gouvernementale avec l'UDF ; sous la XIV^e législature, le groupe SER et le groupe RRDP constituaient la majorité gouvernementale.

³⁰ Sous la I^{ère} législature, le groupe UNR – UDT a constitué la majorité avec le groupe IPAS et une partie du groupe Mouvement républicain populaire (MRP) ; sous la III^e législature, le groupe UDR était membre de l'alliance gouvernementale avec le groupe RI, mais n'a pas obtenu la majorité, il a dû compter sur le soutien momentané du groupe PDM ; sous la V^e législature, le groupe UDR/RPR a dû s'appuyer sur le groupe RI et le groupe CDP/RDS ; sous la VIII^e législature, le groupe RPR et le groupe UDF n'ont pas atteint la majorité absolue. Le renfort est venu des députés non-inscrits ; sous la IX^e législature, le groupe socialiste a pu compter sur le renfort partiel du groupe UDC, du groupe UDF et du groupe communiste ; sous la XI^e législature, le groupe socialiste a constitué une majorité « plurielle » composée du groupe communiste et du groupe RCV.

2. L'étroitesse inégalée de la majorité

Sous la XVI^e législature, le groupe majoritaire dispose d'un effectif très réduit, l'un des moins élevés depuis 1958.

Le nombre de parlementaires adhérents et apparentés au groupe Renaissance est de cent soixante et onze sièges. Ce chiffre est le deuxième plus faible depuis la I^{re} législature. Le record était jusque-là détenu par le Gouvernement de Jacques Chirac sous la VIII^e législature. Avec cent cinquante-cinq sièges, il manquait au groupe RPR cent trente-quatre sièges pour gouverner seul puisque le groupe socialiste possédait deux cent douze sièges. Avec le renfort des cent trente et un députés du groupe UDF, le Gouvernement a pu faire voter ses textes tout en s'appuyant sur la dizaine de députés non-inscrits. Or, la situation du Gouvernement d'Élisabeth Borne est tout à fait singulière sous la V^e République pour trois raisons. La première est qu'il manque au Gouvernement cent dix-huit sièges pour atteindre le seuil de la majorité absolue. Cependant, il a été démontré précédemment que cette faiblesse a pu, dans les législatures précédentes, être palliée par le renfort d'un ou de deux groupes parlementaires. La seconde est que les deux groupes minoritaires qui sont membres de la majorité présidentielle ne permettent au Gouvernement que d'obtenir deux cent cinquante et un sièges. Il manque donc une quarantaine de sièges au Gouvernement pour pouvoir espérer faire voter sans encombre ses textes et préserver sa stabilité politique. Le Gouvernement Borne est une coalition tripartite placée en situation de minorité. Le Gouvernement doit donc s'appuyer sur un quatrième voire sur un cinquième groupe. La coalition pourrait alors être qualifiée de « quadripartite » ou de « quinquartite ». La coalition « Ensemble » n'a pas d'autre choix que d'espérer le soutien circonstancié d'un autre groupe parlementaire, mais tous se sont déclarés d'opposition, ce qui ne permet pas de présager un soutien acquis. La troisième raison est que le pouvoir constituant dérivé est venu « dérationnaliser » le parlementarisme de la V^e République, notamment en contingentant l'utilisation de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution. Le Gouvernement a alors perdu plusieurs procédés qui lui permettaient naguère de discipliner la majorité et de désunir l'opposition. Le Gouvernement devra nécessairement faire des concessions afin d'espérer un vote de ses textes. Ces concessions devront être adressées non seulement aux groupes d'opposition pour espérer leur renfort, mais également au sein même du groupe majoritaire et des deux groupes minoritaires afin d'éviter que ne s'accroisse cette situation de minorité. Comme l'ont démontré les précédentes législatures, le Gouvernement aura nécessairement à faire face à des défections et des indisciplines parmi les membres de la coalition « Ensemble ». Un phénomène inéluctable qui ne sera pas sans danger pour la stabilité politique ministérielle.

Pour la première fois sous la V^e République, le fait majoritaire a révélé ses limites. Les électeurs ont tout d'abord placé la majorité présidentielle en situation de minorité. Ce phénomène ne constitue pas en soi une singularité car il s'est déjà produit lors des VIII^e, X^e et XI^e législatures. Plus surprenant ensuite, le premier Gouvernement de la XVI^e législature ne dispose pas numériquement d'une majorité, mais au contraire d'une « minorité gouvernementale ». C'est donc un « Président minoritaire » et un « Gouvernement minoritaire » qui doivent nécessairement composer avec une majorité parlementaire qui ne soutient pas leur action.

B. UNE OPPOSITION PRÉSIDENTIELLE ET GOUVERNEMENTALE MAJORITAIRE ?

La XVI^e législature se caractérise par une situation jamais encore observée depuis 1958 : une opposition désormais majoritaire face au Gouvernement et au Chef de l'État. Jusque'alors, le fait majoritaire avait toujours permis l'émergence d'une majorité plus ou moins large à

l'Assemblée nationale. Cette majorité parlementaire avait toujours été favorable au Gouvernement et, le cas échéant, au Chef de l'État. En juin 2022, une majorité est bien sortie des urnes, mais cette dernière était en opposition au Président de la République et à son Gouvernement. Cette situation révèle le « délitement »³¹ du fait majoritaire et complexifie la notion d'opposition (1). Pour autant, lors des premières sessions l'opposition n'a pas réussi à faire la preuve qu'elle était majoritaire. Le fait majoritaire est ainsi parvenu à maintenir ses effets en conservant l'opposition en situation de minorité (2).

1. Le renouveau de la notion d'opposition : les oppositions majoritaires

Si la notion de majorité apparaît difficilement définissable par le droit, il en va également de même de l'opposition. Cependant, la survenue du fait majoritaire sous la V^e République peut permettre d'éclairer la notion d'opposition.

Dans un premier temps, l'opposition est définie d'un point de vue quantitatif comme ce qui ne relève pas de la majorité. Au terme d'une comparaison arithmétique entre deux composants, la minorité s'analyse comme étant un ensemble moins nombreux par rapport à un autre, que l'on appellera majorité. Dans un second temps, l'opposition désigne, d'un point de vue qualitatif, les forces organisées qui ne soutiennent pas la majorité à l'occasion de l'exercice du pouvoir politique. Sous la V^e République, l'opposition s'appréhende sous le prisme de l'élection du Président de la République et de la nomination du Gouvernement. L'opposition peut ainsi être envisagée comme étant la minorité électorale ne soutenant pas la majorité présidentielle au soir du second tour de l'élection du Chef de l'État. Après la formation du Gouvernement, l'opposition renvoie généralement à la minorité parlementaire ne soutenant pas son action. C'est donc sous l'angle du positionnement politique qu'il convient d'apprécier la notion. Suivant un raisonnement proche de celui effectué pour la notion de majorité, l'opposition peut revêtir une troisième signification. La majorité est un phénomène et une dynamique non pas interne, mais externe aux Assemblées. Cette majorité se constitue hors de l'Assemblée par référence à l'élection présidentielle. Elle n'est pas construite, ni négociée par les groupes parlementaires qui s'en réclament. Elle est au contraire un phénomène qui vient les transcender et les discipliner. La majorité revêt un caractère structurel et non pas conjoncturel comme sous les Républiques précédentes. Elle possède un caractère durable et ne se disloque pas. La majorité a entraîné une bipolarisation de la V^e République et a assigné un rôle bien précis à la minorité : l'opposition à la majorité gouvernementale.

On peut tirer un enseignement majeur concernant la majorité et l'opposition sous la XVI^e législature : la majorité parlementaire ne soutient pas le Chef de l'État ni le Gouvernement. Pour la première fois depuis 1958, il existe numériquement une « majorité d'opposition » et une « minorité de soutien » au Gouvernement. Cette *majorité*³² s'est constituée dans le dessein de s'opposer au Gouvernement et non de le soutenir. En revanche, comme sous les précédentes législatures, l'opposition et la majorité se constituent toujours par une réalité extérieure à l'hémicycle : l'élection présidentielle. L'opposition comme la majorité se constitue donc bien en dehors des assemblées. De plus, comme par le passé, l'opposition continue de se définir par

³¹ J-F. Kerléo, « Le fait majoritaire, chronique d'une mort annoncée ? », *Jus Politicum*, n° 18 [<http://juspoliticum.com/article/Le-fait-majoritaire-chronique-d-une-mort-annoncee-1172.html>]

³² On écrit ici *majorité* en italique pour indiquer l'opposition devenue majoritaire.

rapport à la majorité présidentielle³³ et au Gouvernement³⁴, comme en témoigne la lecture de la déclaration politique de chaque groupe d'opposition.

La XVI^e législature révèle une forte complexité à clarifier la notion d'opposition. De manière inédite, l'opposition censée être définie comme la minorité présidentielle et gouvernementale est cette fois majoritaire en nombre de sièges. Depuis 2022, une « minorité gouvernementale » a donc succédé à ce qui avait jusque-là été une majorité gouvernementale.

Avec trois cent vingt-deux sièges sur cinq cent soixante-dix-sept³⁵, l'opposition possède une large majorité numérique au sein de l'hémicycle de l'Assemblée nationale. La singularité ne vient pas tant du fait que l'opposition est majoritaire, mais qu'elle l'est par rapport au Gouvernement qui soutient l'action du Chef de l'État. Sous les précédentes législatures, les périodes de cohabitation ont révélé qu'une opposition à la majorité présidentielle pouvait être majoritaire dans l'hémicycle de l'Assemblée nationale. Ainsi, sous la VIII^e législature, l'opposition à la majorité présidentielle élue en 1981 s'est retrouvée majoritaire à l'Assemblée nationale. Il en a été de même sous la X^e législature face à la majorité présidentielle qui a permis la réélection de François Mitterrand en 1988. La XI^e législature a confirmé ce phénomène car l'opposition à la majorité présidentielle ayant élu Jacques Chirac en 1995 s'est retrouvée majoritaire après la dissolution de 1997. En cohabitation, la majorité présidentielle se retrouve minoritaire en nombre de sièges. Cette configuration ne doit donc plus être analysée comme la discordance entre la majorité présidentielle et la majorité parlementaire. S'il existe une majorité parlementaire contre le Président de la République, c'est que celui-ci est désormais minoritaire. Il n'y a donc pas deux majorités différentes, mais au contraire une coexistence entre une majorité parlementaire et une minorité présidentielle.

La XVI^e législature révèle une configuration très complexe. Cette situation n'a jamais été observée sous les précédentes législatures et elle n'aide pas à clarifier la notion de majorité et d'opposition sous la V^e République. La majorité présidentielle, ayant permis la réélection en 2022 d'Emmanuel Macron, est minoritaire en nombre de sièges à l'Assemblée nationale. À ce stade, on retrouve la même configuration que pendant les cohabitations, la différence étant que le Gouvernement soutient l'action du Chef de l'État. Il n'y a donc pas de discordance au sein du pouvoir exécutif, mais il en existe bien une entre celui-ci et la majorité parlementaire à l'Assemblée nationale.

Pour la première fois depuis 1958, un Gouvernement est largement minoritaire alors que jusqu'alors, le Gouvernement s'était toujours trouvé majoritaire. Cette situation révèle les multiples facettes du fait majoritaire et plus encore sa précarité ou du moins son absence de sédentarisation définitive dans le système de la V^e République. Pour autant, le Gouvernement n'a, à ce jour, pas été mis en minorité sur l'un de ses textes et les motions de censure n'ont, pour l'instant, pas trouvé de majorité d'adoption. Il en résulte que le fait majoritaire continue malgré tout de produire ses effets structurants.

³³ Déclaration du groupe RN : « Une opposition ferme à la politique annoncée par Emmanuel Macron » ; déclaration du groupe LFI : « Nous sommes [un] groupe parlementaire d'opposition au parti présidentiel et ses alliés » ; déclaration du groupe LR : « Les Français, par leur vote, ont sanctionné l'échec d'un quinquennat marqué par une gouvernance verticale, brouillonne et souvent arrogante à l'égard des citoyens, des corps intermédiaires et du Parlement ».

³⁴ Déclaration du groupe écologiste : « Groupe d'opposition au gouvernement, notre unique préoccupation sera de faire face à l'urgence sociale et l'urgence environnementale et d'œuvrer pour changer concrètement la vie de l'ensemble des Français et Françaises ».

³⁵ RN (88), LFI (75), LR (62), socialiste (31), écologiste (23), GDR (22) et LIOTS (21).

2. Une opposition manifestement minoritaire

Les sept groupes parlementaires qui composent numériquement la *majorité*³⁶ ont de profondes divergences idéologiques. Cette opposition est profondément composite et ne montre aucune cohésion. Cette absence de connivence entre les groupes empêche, jusqu'à présent, la constitution et la structuration d'une « majorité d'opposition » qui ferait régulièrement échec à ses textes ou menacerait la stabilité du Gouvernement. D'un point de vue quantitatif, il existe bien une « majorité d'opposition », mais d'un point de vue qualitatif cette opposition demeure désunie et n'entrave pas véritablement l'action du Chef de l'État et du Gouvernement. À ce jour, l'opposition demeure ce qu'elle a toujours été sous la V^e République : une minorité face au Gouvernement.

Les formations qui composent ses groupes d'opposition se situent à droite et à gauche de l'hémicycle et, corrélativement, de l'échiquier politique. Jusqu'alors, les groupes d'opposition rassemblaient principalement des formations politiques de sensibilités proches. Pour autant, l'opposition a déjà pu être composée de forces politiques dotées de profondes divergences idéologiques. Ainsi sous la VIII^e législature, l'opposition était composée du groupe socialiste, du groupe communiste et du groupe FN. Dans le même sens, à la fin de la XIV^e législature, l'opposition était représentée par les groupes GDR, UDI et LR. Enfin, sous la XV^e législature, l'opposition était constituée par les groupes GDR, LFI, socialistes, LT, UDI et LR. Comme observé sous les législatures précédentes, la XVI^e révèle que les groupes d'opposition n'ont pas de réelles convergences idéologiques entre eux³⁷ ni en leur sein³⁸. Depuis 1958 et jusqu'à ce jour, cette situation a été favorable à la stabilité gouvernementale pour deux raisons. La première est que la divergence idéologique entre les groupes d'opposition a souvent créé de « l'opposition dans l'opposition ». Rares ont été les initiatives qui sont parvenues à réunir unanimement les voix de l'opposition. La seconde est qu'à supposer que se soit opérée une union des oppositions, cette union restait minoritaire en termes de sièges et devait donc s'efforcer de rallier les voix de la majorité pour espérer faire échec au Gouvernement.

Sous la XVI^e législature, la situation du Gouvernement est bien moins favorable puisque l'addition des sièges de l'opposition dépasse largement le seuil de la majorité parlementaire. L'opposition n'étant plus en situation de minorité comme sous les législatures précédentes, elle n'a donc plus besoin d'espérer le renfort de la majorité. Le plus difficile reste néanmoins à faire : structurer et discipliner les oppositions. La divergence politique est telle qu'à ce jour, les oppositions n'ont pas fusionné. Les sept groupes ont très tôt insisté sur le fait qu'ils n'avaient pas vocation à rejoindre une coalition majoritaire. En l'absence de réelle convergence idéologique, les groupes de l'opposition n'ont en commun que le rejet de la politique présidentielle et de la politique gouvernementale. Or, ce seul élément est insuffisant à lui seul pour fédérer une majorité d'opposition.

Devant l'incertitude de la naissance d'une majorité, le pouvoir constituant a mis en place les mécanismes du parlementarisme rationalisé. Ces mécanismes ne sont pas destinés à créer des majorités, mais plutôt à éviter des mises en minorité. Sous les précédentes législatures, ces procédés ont empêché la fédération et le succès des oppositions à l'occasion du vote de confiance demandé par le Gouvernement en application de l'article 49 alinéa 1 de la Constitution³⁹. Il en a été également à propos du vote des motions de censure déposées sur le

³⁶ Voir note 32.

³⁷ Les groupes appartenant à la NUPES et le groupe RN.

³⁸ Le groupe LR et le groupe RN.

³⁹ La déclaration de politique générale réalisée par Jacques Chirac le 9 avril 1986 est votée par 292 voix contre 285, celle du 7 avril 1987 par 294 voix contre 282 et la déclaration du 3 décembre 1987 par 295 voix contre 282.

fondement des articles 49 alinéas 2⁴⁰ et 3 de la Constitution⁴¹. Sous la XVI^e législature, cette désunion, entre les groupes d'opposition et en leur sein, s'est révélée dès les premiers jours de la session extraordinaire 2022-2023⁴² et elle s'est prolongée lors de la session ordinaire 2022-2023⁴³. La réforme des retraites entreprise par le Gouvernement au début de l'année 2023 a failli provoquer une structuration des oppositions. À l'initiative du groupe LIOTS, une motion de censure a été déposée et a échoué à neuf voix près à renverser le Gouvernement qui avait engagé sa responsabilité sur le projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale⁴⁴. En l'absence de cohésion et de structure, l'opposition continue donc d'être définie comme étant la minorité parlementaire. Par le concours des mécanismes du parlementarisme rationalisé, le Gouvernement est parvenu à responsabiliser les oppositions et à déterminer et conduire la politique de la Nation. En associant ses voix à celle du groupe majoritaire et des deux groupes parlementaires, certains élus de l'opposition offrent au Gouvernement la possibilité d'édifier des majorités de circonstances. Sous la XVI^e législature, le fait majoritaire n'a certes pas permis d'offrir une majorité nette et cohérente au Gouvernement d'Emmanuel Macron. Il est cependant parvenu à faire perdurer les effets déjà observés sous les précédentes législatures : maintenir l'opposition en situation de minorité.

La configuration des groupes parlementaires sous la XVI^e législature invite à repenser la notion de majorité sous la V^e République. Pour autant, il s'avère que l'hémicycle de l'Assemblée nationale traduit encore une certaine structuration et une survivance du système majoritaire. L'organisation et le fonctionnement interne de l'Assemblée témoignent toujours de la conservation des postes au sein des instances directionnelles et législatives par la majorité présidentielle⁴⁵. De plus, l'étude de la fonction législative et de la fonction de contrôle parlementaire révèle que le Gouvernement dispose des mécanismes constitutionnels pour édifier « des » majorités qui, jusqu'à présent, ne lui ont pas fait véritablement défaut. L'étude des groupes parlementaires de la XVI^e législature justifie la nécessité de ces mécanismes afin de permettre à un Gouvernement minoritaire de gouverner. Un tel scénario avait été pressenti, redouté et anticipé par le constituant. La configuration de la XVI^e législature plaide ainsi en faveur d'une réhabilitation des procédés du parlementarisme rationalisé, en raison des incertitudes du fait majoritaire sous la V^e République.

⁴⁰ Le 27 mai 1992, la motion de censure déposée contre le Gouvernement de Pierre Bérégovoy à propos de la réforme de la politique agricole commune a échoué à 3 voix près.

⁴¹ Le 16 mai 1990, le Gouvernement de Michel Rocard échappe à la censure à 5 voix près à propos du projet de loi finances pour 1991 sur lequel le Gouvernement avait engagé sa responsabilité.

⁴² Lors du dépôt de la motion de censure par les groupes de la NUPES le 11 juillet 2022, 6 députés du groupe socialiste ont refusé de la voter. Le groupe LR et le groupe RN ont également refusé.

⁴³ Le 24 octobre 2022, concernant la mention de censure sur la première partie du projet de loi de finances pour 2023, le groupe RN s'est prononcé unanimement en sa faveur nonobstant le fait qu'elle a été déposée par la NUPES. Lors du vote de la motion déposée le même jour et sur le même texte par le groupe RN, seul un parlementaire de la NUPES a voté la motion. Dans le même sens, le 31 octobre 2022, le RN a voté la censure déposée par la NUPES sur la quatrième partie et de l'ensemble du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2023. Toutefois, 12 députés du groupe Socialistes, 4 du groupe Écologiste et 6 de la GDR ne l'ont pas voté. Enfin, le 12 juin 2023, le dépôt de la motion de censure proposée la NUPES n'a réuni que 239 voix. Parmi les abstentionnistes figurent 4 députés du groupe GDR et 19 du groupe LIOT. Aucun député LR n'a voté la motion.

⁴⁴ La motion a été repoussée en raison de l'abstention de 2 députés LIOT et de 42 députés LR.

⁴⁵ Au Bureau, les 3 groupes de la coalition « Ensemble » possèdent 12 sièges sur 19 : la Présidence, deux vice-présidents, deux questeurs et sept secrétaires. À la Conférence des Présidents, sur les 28 postes que comprend cette instance, « Ensemble » possède 16 sièges : la Présidence, deux vice-présidents, la Présidence de la commission des affaires européennes, le Rapporteur général de la commission des finances, le Rapporteur général de la commission des affaires sociales, sept présidences de commissions permanentes et la présidence de trois groupes.