
MARIE-CLAIRE PONTHEUREAU

LES DROITS DE L'OPPOSITION
EN FRANCE
PENSER UNE OPPOSITION
PRÉSIDENTIELLE

LE PROCESSUS DE RECONNAISSANCE dont l'opposition a fait l'objet 101
en France a été engagé par touches successives et non par l'établissement d'un véritable statut. Il était, en effet, difficile aux Pères fondateurs de la V^e République de reconnaître des droits à l'opposition alors que leur principal souci était « d'asseoir le droit de la majorité¹ ». La réintégration progressive de l'opposition dans le fonctionnement quotidien des institutions a débuté au moment de la rupture avec la période gaullienne, après l'élection de Valéry Giscard d'Estaing à la présidence de la République.

L'absence de statut de l'opposition n'est pas une spécificité française, mais la plupart des démocraties voisines connaissent une forme d'institutionnalisation (non pas comparable à celle de la Grande-Bretagne, offrant toutefois des droits à la minorité parlementaire). La différence avec la Grande-Bretagne est profonde. Elle tient à ce que, dans ce pays, la confrontation entre les forces politiques en présence n'a jamais brisé le cadre de l'unité nationale et sociale, l'opposition acceptant de jouer loyalement son rôle critique à l'encontre du gouvernement, c'est-à-dire sans contester les fondements du régime. En revanche, la principale préoccupation en France a été pendant longtemps de garantir le consensus sur le régime lui-même. La succession des régimes a eu de lourdes conséquences, notamment l'habitude de voir les choses pour ou contre le changement et, surtout, la forte présence d'une opposition antisystème (pour ou contre la République). Les institutions mises en place ont reflété un compromis temporaire

1. Léo Hamon, « Nécessité et condition de l'alternance », *Pouvoirs*, n° 1, 1977, p. 20.

entre les deux grandes familles idéologiques issues de 1789, mais à aucun moment elles n'ont légitimé le compromis lui-même. La différence avec les démocraties voisines tient à leur choix d'un régime parlementaire sans interférence présidentielle: une fois le système partisan clarifié et consolidé, le chef de gouvernement a eu intérêt au renforcement de la forme parlementaire du régime et le chef de l'opposition, au renforcement de son rôle de prétendant. On pense aussi bien à l'Allemagne qu'à l'Espagne. En revanche, le Premier ministre et le(s) chef(s) de l'opposition sous la V^e République se soucient avant tout d'occuper la fonction présidentielle.

On peut tomber d'accord avec Guy Carcassonne qui, dans les colonnes de cette même revue, a déjà abordé la question, pour reconnaître que les choses ont changé². Le sort de l'opposition s'est certes 102 amélioré depuis les débuts de la V^e, mais « le manque d'esprit d'ouverture » qui règne dans notre système politique peut-il à lui seul expliquer que, depuis l'époque giscardienne, la question des droits de l'opposition n'ait plus été posée³? Le problème n'est plus de savoir si l'opposition a vocation à contrôler le gouvernement dans une démocratie majoritaire comme la nôtre, mais si elle en a les moyens. Sans revenir sur la sempiternelle question de la nature du régime, il faut cependant admettre que la fonction présidentielle constitue un obstacle à l'amélioration de la position constitutionnelle de l'opposition à moins que le chef de l'État n'y soit favorable (c'est-à-dire qu'il y voie son intérêt et pense ainsi à un investissement de précaution), comme Valéry Giscard d'Estaing, qui a voulu à la fois les questions au gouvernement et la saisine parlementaire du Conseil constitutionnel.

Les conditions semblent de nouveau réunies pour engager cette réflexion. La singularité de la réélection du président Chirac (plus de 82 % des suffrages exprimés) n'entame pas sa légitimité démocratique, mais l'importance du score, jamais vu sous la V^e République, ne peut être sans conséquence alors qu'au premier tour il n'a attiré sur son projet et sa personne qu'un suffrage sur cinq. Au lendemain de sa victoire, s'éloignait l'hypothèse d'une évolution à la portugaise, redonnant à la fonction présidentielle sa dimension arbitrale. Les signes donnés par Jacques Chirac ont été, au contraire, ceux d'un président qui veut gouverner. Ce faisant, il a fait le pari de restaurer l'autorité prési-

2. « La place de l'opposition: le syndrome français », *Pouvoirs*, n° 85, 1998, p. 75 sq.

3. Sauf dans le rapport du Comité Vedel, *JO*, 16 février 1993, p. 2547.

dentielle en renouant avec la pratique présidentialiste, mais est-il possible de reproduire un schéma passé comme si rien ne s'était produit ?

Moins qu'un état des lieux sur les droits de l'opposition – l'étude précitée de Guy Carcassonne dressant un tableau qui a peu évolué depuis 1998 –, il semble préférable de creuser l'idée d'une « opposition présidentielle⁴ » au moment où la recomposition du système partisan s'esquisse (l'union à droite avec la création de l'UMP et les tentatives de reconstruction de la gauche) et où le renforcement de la position présidentielle au sein des institutions s'affirme. Même si cette idée n'est qu'une hypothèse qui est loin de se vérifier, elle permet de mesurer l'abîme qui nous sépare d'une véritable revalorisation du Parlement comme lieu où l'opposition bénéficierait de droits exercés indépendamment du bon vouloir de la majorité de manière à vivifier le contrôle politique.

103

L'HYPOTHÈSE D'UNE « OPPOSITION PRÉSIDENTIELLE »

Peut-on penser une « opposition présidentielle » ? Rien ne l'empêche, mais cela suppose de soulever deux questions préalables. En effet, si cette idée devait s'imposer, elle conduirait à faire le tri parmi les minorités parlementaires et à écarter celles qui, trop limitées ou/et trop circonstancielles, ne se reconnaissent pas dans un candidat susceptible de battre le chef de l'État en place à la prochaine élection présidentielle. Elle renforcerait une distinction conceptuelle effacée en pratique de par le partage des droits entre, d'un côté, une minorité parlementaire qualifiée comme alternative à la majorité et assumant la fonction d'opposition et, de l'autre, des minorités protégées afin de se prémunir contre les abus de la majorité.

C'est d'abord une question d'équilibre entre les pouvoirs, non pas entre exécutif et législatif, mais entre le pouvoir de gouverner et le pouvoir de s'opposer⁵. Cette question se pose avant tout à ceux qui

4. Il faut comprendre l'expression d'« opposition présidentielle » non pas comme l'opposition *du* président (rôle assumé en période de cohabitation), mais comme l'opposition *au* président.

5. Dans son message au Parlement du 2 juillet 2002, le président prend bien la mesure de cette nouvelle séparation des pouvoirs : « En démocratie, le gouvernement doit pouvoir s'appuyer sur une majorité cohérente et stable. Ce sera désormais le cas. Mais une démocratie apaisée doit aussi faire toute sa place à l'opposition. Je serai attentif au respect de cet impératif qui est au cœur du dialogue républicain. »

gouvernement aujourd'hui et, en particulier, au chef de l'État. D'une part, l'évolution du régime vers une prééminence du Premier ministre et une présidence arbitrale est désormais écartée. Certes, la cohabitation est toujours possible mais, sauf incident majeur (empêchement du président), elle peut disparaître pour longtemps, la cohérence des choix politique et institutionnel ayant été retrouvée. La droite a largement remporté les législatives : l'UMP obtient à elle seule la majorité absolue avec 369 députés auxquels il faut ajouter 23 élus UDF et 10 divers droite. Comme en 1968 et en 1981, un seul groupe parlementaire dispose de la majorité. Le nouveau Premier ministre n'apparaît pas en mesure de concurrencer le président qui l'a nommé avant même qu'une nouvelle majorité ne s'installe au Palais-Bourbon (à la suite de la démission de M. Jospin). Reconduit après le succès remporté, M. Raffarin n'est que l'un des artisans de l'union (M. Juppé prenant la tête du parti présidentiel). La majorité parlementaire étant marquée du sceau présidentiel, le chef du gouvernement a probablement peu de marge de manœuvre⁶ et la pérennisation de la pratique présidentielle semble assurée dans sa version pompidolienne. En fait, tout dépend de la nouvelle majorité et de sa capacité à résister à l'autorité présidentielle pour conquérir des espaces d'expression. Certes, la présence d'un groupe UDF à l'Assemblée assure l'existence d'une opposition interne à la droite⁷. D'autre part, à l'issue du scrutin législatif, il apparaît clairement que la droite présidentielle est en mesure de contrôler tous les pouvoirs : elle concentre les pouvoirs exécutif et législatif, bénéficie d'appuis politiques au Conseil constitutionnel et au Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), contrôle bon nombre de régions et de départements et, enfin, elle s'est largement unifiée dans une formation politique.

Le chef de l'État peut saisir l'occasion pour concrétiser pleinement la volonté affichée au début de son premier mandat : revaloriser le Parlement comme le « lieu privilégié et naturel du débat politique ». Une réhabilitation de sa fonction délibérative en rendant publiques les questions de responsabilité politique participerait de la visibilité et de la lisibilité du lien représentatif qui semble particulièrement distendu

6. Pour la formation du gouvernement, il a reconnu lui-même les choix présidentiels : « C'est Chirac qui fait le gouvernement et je n'ai pas forcément la main dessus », *Le Monde*, 8 mai 2002.

7. Comme le prouve de manière inédite la saisine conjointe du Conseil constitutionnel par le groupe UDF avec les socialistes, les communistes, les radicaux et les verts sur la réforme des modes de scrutin.

après les élections de 2002, pour lesquelles les taux d'abstention ont battu des records. L'enjeu est de taille car l'opposition, qui n'est pas canalisée institutionnellement, trouve son expression dans la rue (les syndicats y voyant l'occasion de s'affirmer face à une gauche dispersée et affaiblie, comme au moment de la réforme des retraites). Ce qui n'est pas nouveau mais cette fois-ci le système représentatif a montré de réels signes de faiblesse qui demandent une réponse. Peut-on raisonnablement exclure de la représentation nationale les électeurs du FN et tous ceux qui se manifestent par le vote blanc ou l'abstention ?

Mais le manque de volonté réformatrice semble assez patent. Il est vrai qu'il est difficile de réformer sans un minimum de consensus au sein de la classe politique. Or, aussi bien le débat parlementaire concernant la modification du calendrier électoral que les campagnes électorales écoulées ont démontré que les forces politiques étaient très large-
105
ment en désaccord sur les questions institutionnelles. De plus, le résultat du premier tour de la présidentielle et l'importance du « parti des abstentionnistes » poussent à écarter ces questions au profit des réformes sociales. Cependant, une première occasion – la réforme des modes de scrutin des élections régionales et européennes – s'est déjà présentée, mais on n'en a pas véritablement profité pour prendre en compte la question des droits de l'opposition. La responsabilité n'en revient d'ailleurs pas à la seule majorité : l'opposition majoritaire n'a probablement pas su saisir la balle au bond.

C'est ensuite **une question de structuration des forces politiques d'opposition**. Si le clivage opposition/majorité s'est imposé, c'est parce que l'opposition de gauche a accepté à partir de 1965, d'une part, les institutions de la V^e République et, d'autre part, de se structurer de telle sorte qu'elle a pu proposer une alternative à la majorité. Le problème ne se pose plus dans ces termes. On est désormais loin de l'opposition inconditionnelle pratiquée par la gauche pendant les vingt et une années de gaullisme et les sept ans de giscardisme (ou par la droite pendant la plupart des années Mitterrand), le comportement de l'opposition est plus responsable et constructif : ce qui résulte pour une part de la « culture de gouvernement » et pour l'autre de la crainte du PC de voir s'officialiser une « opposition présidentielle ». Les alliés du parti majoritaire d'opposition ont toujours eu pour préoccupation de ne pas lui laisser occuper seul le terrain de l'élection présidentielle à tel point que les partis minoritaires ont investi cette élection (seize candi-

106
dats en 2002). Ce qui relève aussi de la responsabilité de l'ancien Premier ministre qui n'a pas su convaincre ses alliés gouvernementaux de la nécessité d'une candidature unique. La recherche récurrente de la bonne loi électorale est une parfaite illustration des difficultés rencontrées.

La dernière réforme des modes de scrutin⁸ offrait la possibilité de repenser en même temps – car il y a un lien étroit entre les deux – le statut de l'opposition et la représentation des minorités politiques. La volonté du nouveau gouvernement de renforcer la bipolarisation peut se comprendre, mais cet effort devait-il être consenti pour les régionales et les européennes ? Et cet effort devait-il être consenti sans compensation ? La loi n° 99-36 du 19 janvier 1999 applicable aux régionales de 2004 avait déjà réglé les problèmes de gouvernabilité⁹ et elle avait d'ailleurs été adoptée avec l'abstention de plusieurs parlementaires de l'opposition conscients de sa pertinence pour les régions. On peut en effet se demander dans quelle mesure avoir des représentations minoritaires au sein des conseils régionaux est un problème dès lors qu'elles n'empêchent pas l'existence d'un exécutif stable. Au Parlement européen, la question de la gouvernabilité ne se pose même pas. Dès lors que la France connaît un grand nombre de scrutins, pour la plupart de type majoritaire, au lieu de régionaliser les élections européennes, n'aurait-il pas été préférable de maintenir le scrutin intégralement proportionnel ? D'un côté, on évite l'exclusion politique des petits partis et, de l'autre, on offre aux Français une « élection exutoire » (certes regrettable pour l'Europe, mais force est de constater que jusqu'à présent les européennes ont toujours eu une forte dimension nationale).

Le renforcement de la bipolarisation se pose, en revanche, pour les législatives, le problème de gouvernabilité étant essentiel : la limitation

8. Loi n° 2003-327 du 11 avril 2003, *JO*, 12 avril 2000, p. 6488 *sq.*

9. La nouvelle loi a maintenu le mode de scrutin de liste à deux tours à la représentation proportionnelle corrigée par l'attribution d'une prime majoritaire, inspiré de celui applicable dans les communes de 3 500 habitants et plus. Mais ce n'est pas tout à fait la même logique que le mode de scrutin municipal qui offre la moitié des sièges à pourvoir à la liste obtenant la majorité absolue au 1^{er} tour ou la majorité relative au second tour : il s'agit au contraire d'éviter de créer des majorités écrasantes en offrant seulement le quart des sièges. Pour contrecarrer cette logique, le nouveau texte établit une répartition des sièges entre sections départementales dans le cadre régional (dont la complexité a été soulignée par la décision du Conseil 2003-468 DC 3 avril 2003). L'autre mesure fortement contestée qui subordonnait la possibilité pour une liste de se maintenir au second tour à la condition d'avoir obtenu, au 1^{er} tour, un nombre de voix au moins égal à 10 % du nombre des inscrits a été censurée par le Conseil et le Parlement, à l'occasion d'une nouvelle délibération, a réintroduit le seuil de 10 % des suffrages exprimés.

à deux du nombre de candidats au second tour aurait précisément rempli cet objectif en éliminant les triangulaires aux effets nuisibles sur la vie politique. Le PS frappé de plein fouet par les dernières élections nationales n'a pas su négocier la réforme ni avec la majorité¹⁰ ni avec ses partenaires politiques. Il était plus facile de rejoindre la cohorte des protestations contre une réforme se présentant comme un mauvais coup porté au pluralisme et servant les intérêts du parti présidentiel. Il est vrai que le Premier ministre, sous l'impulsion des dirigeants de l'UMP, n'a rien fait pour rassurer les formations politiques et le PS, en particulier, n'y a pas vu son intérêt : on n'a pas voulu aller jusqu'au bout de la logique du renforcement de la bipolarisation, c'est-à-dire asseoir face au parti présidentiel la position du parti dominant de l'opposition en lui offrant des droits spécifiques pour se faire valoir comme l'alternative. Ce qui aurait pu conduire le PS à assumer le coût politique de la réforme face à ses partenaires. Certes, la position d'opposants minoritaires aurait été nettement moins confortable, mais acceptable dans une démocratie majoritaire où le pluralisme politique trouve à s'exprimer à l'occasion d'autres élections, et certains alliés auraient pu choisir de rejoindre le PS dans une grande formation de gauche. La marche forcée imposée par le gouvernement¹¹ n'y a pas contribué. Mais, sans doute était-il trop tôt pour penser regrouper les forces politiques dans deux grands partis (le PS devant avant tout régler ses problèmes internes). L'hypothèse de droits réservés à un chef de l'opposition doit donc être raisonnablement écartée, faute d'une structuration suffisante du système de partis. Du coup, si la tentative de faire évoluer les institutions, en particulier, en vivifiant le contrôle politique, ne se referme pas complètement, il faut cependant prendre le temps nécessaire et certainement viser des objectifs plus modestes qui pourtant n'ont pas abouti jusqu'à présent.

10. Dès la rentrée parlementaire, le Premier ministre a reçu les chefs des groupes parlementaires pour leur faire part du calendrier des travaux législatifs et notamment de la réforme des modes de scrutin, et le ministre de l'Intérieur a ensuite engagé une concertation avec tous les leaders des formations politiques.

11. On pense à la disposition la plus contestée et censurée par le Conseil constitutionnel (art. 4, 2^e, a) qui a été insérée dans le projet de loi la veille de sa présentation en conseil des ministres sous la pression des dirigeants de l'UMP et sans l'avis du Conseil d'État. On pense aussi à l'utilisation du 49.3 à l'Assemblée nationale (réponse certes légitime aux flots d'amendements déposés – plus de 12 000 –, mais il y a aussi le 44.3 qui accélère le débat sans le supprimer) et, surtout, à l'adoption au Sénat du texte sans amendement alors que les minorités avaient renoncé à leur stratégie d'obstruction.

DES DROITS OPPOSABLES
AU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

Dans son étude précitée, Guy Carcassonne se demandait si on pouvait aller plus loin dans les progrès accomplis. De peur d'être accusée de compromission avec le camp adverse, l'opposition d'aujourd'hui et d'hier a renoncé à une plus grande intégration institutionnelle¹². C'est aussi parce qu'elle préfère se réfugier dans le confort de l'irresponsabilité. Il suffirait de peu de chose, mais il y a des comportements attachés à une culture de l'affrontement dont il est difficile de se débarrasser. Parmi les obstacles institutionnels, le problème essentiel tient à l'irresponsabilité politique du président. On peut prendre appui sur la réflexion engagée par la commission Avril concernant le statut pénal du chef de l'État pour tracer les possibles évolutions qui ne doivent pas se cantonner à l'enceinte parlementaire.

De manière répétée, la règle coutumière, corollaire de l'irresponsabilité, qui veut que le chef de l'État ne puisse être mis en cause dans le débat parlementaire, est malmenée depuis qu'il s'engage personnellement dans la politique gouvernementale, mais **le problème de la responsabilité politique du président reste entier tant qu'il ne sera pas reconnu à l'opposition la possibilité de demander des comptes à celui qui est à l'origine de la politique gouvernementale.**

En abordant le statut pénal du président de la République, la commission présidée par Pierre Avril a proposé, dans l'hypothèse où l'autorité de la fonction serait atteinte du fait du président lui-même, une « soupape de sûreté » (pour reprendre les termes du rapport) imaginée afin de trouver une issue à une situation de crise et, ainsi, de moderniser

12. Les comportements changent, mais lentement. Les membres du gouvernement ont fait appel lors de la troisième cohabitation à des parlementaires (de la majorité et de l'opposition) en mission pour préparer des réformes et a été créée en 1999 à l'Assemblée nationale, dans le cadre de la commission des finances, une mission permanente d'évaluation et de contrôle coprésidée par un membre de la majorité et un membre de l'opposition. En revanche, les présidences des commissions permanentes sont toujours occupées par des membres de la majorité alors que, dans les démocraties voisines (GB, RFA, Espagne), elles sont en partie réservées à l'opposition. Depuis la présidence de Valéry Giscard d'Estaing, le chef de l'État consulte de manière ponctuelle (et donc non systématique) les chefs de l'opposition ou/et les présidents des groupes parlementaires, notamment avant une importante rencontre internationale ou bien à l'occasion d'une crise internationale. En octobre 2003, Jacques Chirac a ouvert une consultation sur le projet de traité établissant une Constitution européenne.

ser la procédure et la notion de « haute trahison » en lui substituant la notion de « manquement aux devoirs présidentiels manifestement incompatible avec l'exercice de la fonction ». Certains y voient – mais pas tous – l'ouverture d'« une brèche pour l'émergence d'une véritable responsabilité politique du chef de l'État ¹³ ». Limitée à des circonstances extrêmes, cette responsabilité permettrait d'encadrer « l'exercice courant du pouvoir présidentiel ¹⁴ ». On peut abonder dans ce sens, à condition que le contrôle politique puisse s'étendre aux activités présidentielles.

D'où une triple remarque. La première concerne une évolution récente et notable concernant la fonction de contrôle du Parlement : la création, au cours de la dernière cohabitation, de missions parlementaires sur des sujets relevant des « domaines réservés » avec des moyens presque comparables à ceux d'une commission d'enquête (sur le rôle de la France au Rwanda présidée par M. Quilès, ancien ministre de la Défense, et sur le syndrome de la guerre du Golfe présidée par M. Cazeneuve). Toutefois, il semble qu'il s'agissait simplement d'interférer sur le terrain présidentiel au service du chef du gouvernement et, du coup, il est difficile de penser que cette pratique va s'inscrire dans la durée (mais si on veut, on peut poursuivre dans cette direction ¹⁵). Cet exemple montre bien qu'il s'agit moins de créer des droits nouveaux (maintes fois souligné, il manque cependant un droit comparable à celui inscrit dans la Loi fondamentale allemande qui oblige le Bundestag à accéder à toute demande d'enquête formulée par un quart de ses membres) que d'étendre leur exercice aux activités présidentielles.

La deuxième remarque vise à consolider cette orientation en faveur d'un renforcement de la fonction de contrôle. La réforme du règlement de l'Assemblée nationale de 1999 relative à la limitation du temps de parole sur les motions de procédure a confirmé la conception dominante de l'opposition comme opposant systématique dans la procédure législative. Ce qui compte, c'est la lutte contre le manque de temps (et c'est vrai que la défense d'une motion de procédure peut

109

13. Parmi les constitutionnalistes sollicités par la *Revue du droit public*, n° 1, 2003, Jean-Michel Blanquer ainsi que Dominique Turpin et Jacques Robert (ce dernier toutefois ne s'en félicite pas) analysent cette proposition comme la mise en place d'une responsabilité politique du président.

14. Jean-Michel Blanquer, *ibid.*, p. 63.

15. Pour aller plus loin, voir le rapport d'information sur le contrôle parlementaire des opérations extérieures, François Lamy, AN, 2000, n° 2237.

prendre beaucoup de temps : M^{me} Boutin [UDF] a ainsi monopolisé la tribune de l'Assemblée pendant cinq heures et demie le 3 novembre 1998 pour défendre l'exception d'irrecevabilité contre le projet instituant le PACS) et non la reconnaissance d'un espace de libre expression pour l'opposition. L'opposition d'aujourd'hui et d'hier est d'accord pour reconnaître que le gouvernement et sa majorité doivent pleinement maîtriser la procédure législative. Comme dans toute démocratie majoritaire. Notons, toutefois, que la logique majoritaire ne s'oppose pas, bien au contraire, à un temps de parole réservé à la minorité parlementaire afin qu'elle puisse s'exprimer sur les sujets les plus controversés (tels que les *opposition days* à la Chambre des communes). Jusqu'à présent, toutes les réformes ou bien les conventions ont visé avant tout à assurer un sort meilleur à la majorité parlementaire (par exemple, la « niche parlementaire » ou encore la décision du Premier ministre de ne pas utiliser le fameux 49.3 au cours de la dernière législature). Comme le note justement Jean-Louis Pezant, « l'idée de renforcer notablement la fonction de contrôle par rapport à la fonction législative fait son chemin [mais il faut que] la majorité veuille et que l'opposition puisse¹⁶ ».

Mais, et c'est l'objet de notre dernière remarque, ce n'est pas parce que l'opposition bénéficie de moyens institutionnels de contrôle qu'elle les utilise. Par exemple, la classe politique tout entière (surtout l'opposition car c'est son rôle, mais, en période de cohabitation, on ne sait plus qui assure la fonction d'opposition dès lors que son chef se trouve à l'Élysée) a trébuché sur la question du financement des partis politiques suite aux affaires Méry et Strauss-Kahn : lors de la rentrée parlementaire, début octobre 2000, on s'est entendu pour ne pas aborder le problème au cours de la première séance des questions au gouvernement. À la veille de cette rentrée, le président de l'Assemblée nationale de l'époque, René Forni, qualifiait les questions au gouvernement « d'exercice de style, qu'il s'agisse des questionneurs ou des questionnés¹⁷ ». C'est pourquoi on est convaincu qu'il faut monter d'un cran pour espérer voir la position constitutionnelle de l'opposition considérée d'un œil nouveau. Autrement dit, il faut donner du grain à moudre à nos parlementaires qui ne sont pas les derniers à dévaloriser le Parlement, en estimant qu'on n'y décide plus rien et

16. «Parlementarisme rationalisé et système majoritaire», *Mélanges Pierre Avril*, Paris, Montchrestien, 2001, p. 477.

17. «La République des équilibres», *Le Monde*, 30 septembre 2000.

qu'on n'y a prise sur rien et qui, du coup, trouvent normal de se consacrer à leurs mandats locaux. Ce qui suppose aussi d'améliorer la position de la majorité parlementaire face au gouvernement. Elle ne dispose en effet que d'une marge de manœuvre très étroite puisque les règles constitutionnelles ne lui offrent qu'une alternative du tout ou rien: « Le Parlement français est le seul auquel il soit interdit d'exprimer son jugement sur la politique conduite par le gouvernement sans lui donner la forme meurtrière de la censure¹⁸. »

Cette seconde occasion – après celle de la réforme des modes de scrutin – concerne la question des droits de l'opposition, non pas directement dans sa mise en œuvre¹⁹, mais dans la mise en place d'une responsabilité politique institutionnelle du président dans des cas exceptionnels et graves qui pourrait renforcer la « responsabilité politique diffuse », c'est-à-dire le pouvoir général de critique²⁰.

111

Le Parlement – et donc indirectement l'opposition – a subi de plein fouet à la fois la rationalisation et l'expansion de la télévision comme moyen de communication de masse, d'où la nécessité de penser **les droits de l'opposition hors du Parlement et tout particulièrement dans les médias**.

Trop souvent, la décision politique est déjà prise avant d'être présentée à la représentation nationale: les débats parlementaires ne sont pas là pour la préparer ou bien l'éclairer, ils ne sont là que pour entre-

18. Pierre Avril, « Le dévoiement », *Pouvoirs*, n° 64, 1993, p. 141-142. La réintroduction des résolutions permettant aux députés de faire connaître par un vote leurs opinions sur la politique gouvernementale a été interdite par la décision 59-2 DC des 17, 18 et 24 juin 1959 et le Conseil constitutionnel l'a rappelé, à l'occasion de l'examen du RAN modifié pour mettre en œuvre la nouvelle procédure de l'article 88-4 de la Constitution (décision 92-314 DC, 17 décembre 1992). On ne comprend pas pourquoi le Conseil se veut le gardien de l'orthodoxie de la V^e et refuse de prendre en compte ses évolutions (voir nos remarques à propos de la décision 95-370 DC du 30 décembre 1995 sur les limites dans lesquelles s'exercent les droits de la minorité parlementaire, in « L'opposition comme garantie constitutionnelle », *RDP*, 2002, p. 1154-1155).

19. Le projet de révision constitutionnelle présenté en Conseil des ministres le 2 juillet 2003 reprend l'essentiel des propositions de la commission Avril selon laquelle cette responsabilité doit relever de « l'évidence institutionnelle » et non pas des clivages partisans. Bien que les premières réactions au sein même de la majorité n'aient pas été toutes favorables (notamment celle du président de l'Assemblée nationale), cette réforme devrait aboutir puisqu'elle est souhaitée par le président.

20. Giuseppe Ugo Rescigno, « Responsabilità (diritto costituzionale) », *Enciclopedia del diritto*, Milan, Giuffrè, t. XXXIX, 1988, p. 1347.

tenir un rituel. Une réflexion officieuse du chef de l'État a beaucoup plus de poids. On peut certes convenir avec Pierre Avril que le Parlement reste « contre toute attente [...] le lieu irremplaçable du débat politique national pourvu qu'un enjeu lui soit présenté. Et à la condition qu'il veuille s'en saisir²¹ ». Comme par exemple l'Europe. Mais rares sont les occasions car l'exécutif est enclin à tout vouloir régler tout seul²². Si la volonté présidentielle de réintroduire la session unique a été de ce point de vue tout à fait louable, les résultats escomptés ne sont pourtant pas au rendez-vous. Que reste-t-il à débattre lorsque la décision est déjà prise et annoncée ? L'effet d'annonce à la télévision au détriment du Parlement est toujours aussi courant. Au moins faudrait-il accorder le droit à l'opposition d'ajourner les débats en cours à l'Assemblée de manière à pouvoir discuter de la mesure présidentielle ou/et gouvernementale (pour éviter tout abus, il suffirait de reconnaître au président de l'Assemblée le pouvoir de réglementer l'exercice de ce droit). Ce qui pourrait réduire la tentation d'avoir trop souvent recours à la télévision (pour réagir sur des questions d'actualité, les membres de l'opposition ne disposent pour l'instant que du rappel au règlement ou bien de la motion de censure dans les 48 heures ; à moins que le Premier ministre n'ait fait son annonce lors des questions au gouvernement, auquel cas l'opposition peut tenter de répondre immédiatement).

Personne ne conteste les progrès accomplis dans l'accès des forces politiques minoritaires aux médias audiovisuels depuis la première alternance. Mais, le président de la République bénéficie toujours d'une position plus qu'avantageuse : il intervient quand il veut, avec les journalistes de son choix, sans qu'aucune contrepartie ne soit offerte à l'opposition. Dans la pratique, les chaînes de télévision chercheront à donner la parole aux principales formations politiques (dont celles qui soutiennent l'action présidentielle). Pour les émissions annoncées comme émanant du gouvernement, il est reconnu à l'opposition depuis 1978 un droit de réplique. Les modalités sont désormais réglées par le CSA qui doit déterminer quels sont ceux qui peuvent en bénéficier et

21. « Le dévoiement », art. cit., p. 144.

22. Au cours de la X^e législature, une preuve éclatante en a été donnée. Le président de l'Assemblée nationale a appuyé la demande de l'opposition visant à obtenir un débat sur l'accord de défense franco-allemand (adopté par Jacques Chirac et Helmut Kohl le 9 décembre 1996) qui n'avait pas été transmis aux parlementaires alors qu'un journal du soir l'avait publié dans ses colonnes quelques jours auparavant.

quelles sont les interventions qui peuvent être jugées comme des communications gouvernementales. Outre que le gouvernement n'y a recours que de manière exceptionnelle, ce droit de réplique exercé 24 heures après l'intervention gouvernementale présente peu d'intérêt dès lors qu'il ne permet pas l'exercice d'un véritable échange contradictoire. D'ailleurs, les intéressés demandent rarement son application et les chaînes organisent le droit de réponse de l'opposition dans le respect du pluralisme²³. Une réflexion s'impose, la télévision jouant un rôle capital dans la politique de communication de l'exécutif et non du seul gouvernement.

La réflexion est probablement bloquée en raison de l'inexistence d'une « opposition présidentielle²⁴ ». Ainsi la règle (énoncée pour la première fois en 1969 par l'ORTF) selon laquelle « dans la présentation des points de vue, l'équilibre entre les représentants des pouvoirs publics, ceux qui les approuvent et ceux qui les critiquent, lorsqu'il ne sera pas obtenu au cours d'une même émission, devra l'être sur une période raisonnablement calculée », a été interprétée comme imposant un équilibre « par tiers » des temps d'émission, c'est-à-dire un tiers pour le gouvernement, un tiers pour la majorité et un tiers pour l'opposition parlementaire. En 2000, le CSA a remplacé cette règle par la règle des trois temps équivalents qui fait une place à un petit quart de temps pour les formations non représentées au Parlement. La place à réserver aux minorités politiques non parlementaires, en particulier le FN, était discutée depuis longtemps. En revanche, celle d'un droit de réponse au président ne l'est pas. Le chef de l'État est toujours perçu comme le président de tous les Français, comme si son élection au suffrage universel direct n'avait eu aucune conséquence.

La place prédominante de la télévision dans le fonctionnement quotidien de la vie politique et institutionnelle implique aussi une attention particulière à l'autorité de régulation qu'est le CSA. Là, encore, il est incontestable qu'elle a participé des progrès accomplis, mais on peut regretter qu'on se soit contenté de recopier le mode de nomination de ses membres sur celui du Conseil constitutionnel sans s'interroger sur un renforcement des garanties pour les minorités poli-

113

23. Voir Jean-Marie Cotteret, *Gouverner c'est paraître*, Paris, PUF, « Quadrige », 2002, p. 138 sq.

24. Il faut, toutefois, rappeler que c'est à la faveur de l'élection présidentielle de 1965 que les représentants de l'opposition ont fait leur première apparition sur les écrans de la télévision. Jusqu'alors, ils avaient été exclus n'ayant pas approuvé le nouveau régime mis en place.

tiques. La nomination de Dominique Baudis à la présidence du CSA (en janvier 2001) par le chef de l'État relance, malgré ses compétences professionnelles, le débat sur les nominations partisans en raison de son passé d'homme politique. Pour éviter toutes suspicions préjudiciables à l'instance, on pourrait ôter ce pouvoir de nomination au président ou bien le soumettre à l'approbation de l'Assemblée nationale (à la majorité qualifiée des deux tiers).

114 Pour conclure, il nous semble que la vraie difficulté aujourd'hui est plutôt le déphasage entre l'offre politique et la demande sociale et qu'elle se pose d'abord à l'opposition qui doit tenter de redonner un contenu au clivage droite/gauche à partir d'enjeux qui ne sont plus les enjeux métaphysiques de jadis. Or, ce problème regarde peu la question des droits de l'opposition en tant que tels, mais plutôt leur utilisation et surtout ceux qui les utilisent. Autrement dit, c'est poser la question du renouvellement de la classe politique (à la différence de la plupart des démocraties voisines, Grande-Bretagne, Allemagne et Espagne qui connaissent une rotation des responsables politiques) et peut-être aussi des formes d'organisation de l'action politique. Si le thème de la participation directe des citoyens connaît un tel succès, c'est sans aucun doute parce qu'il y a un problème au sein de la représentation. De là, à penser que l'on a moins besoin de l'opposition... il lui appartient de savoir poser les bonnes questions.

R É S U M É

Sans revenir sur la sempiternelle question de la nature du régime, il faut cependant admettre que la fonction présidentielle constitue un obstacle à l'amélioration de la position constitutionnelle de l'opposition à moins que le chef de l'État n'y soit favorable. Cet article vise d'abord à approfondir l'idée d'une « opposition présidentielle », c'est-à-dire d'une opposition au président, à un moment où le système partisan se recompose et où la fonction présidentielle s'affirme à nouveau. Même si cette idée n'est qu'une hypothèse qui est loin de se vérifier, elle permet de mesurer l'abîme qui nous sépare d'une véritable revalorisation du Parlement comme lieu où l'opposition bénéficierait de droits exercés indépendamment du bon vouloir de la majorité.