
CARLOS-MIGUEL PIMENTEL

L'OPPOSITION, OU LE PROCÈS SYMBOLIQUE DU POUVOIR

IL EXISTE UN CERTAIN DÉFICIT DOCTRINAL autour de la question de l'opposition, assez rarement abordée en tant que telle, sans doute parce que le phénomène de l'opposition est difficile à saisir : il ne se réduit pas aux catégories traditionnelles du droit, à la seule relation entre pouvoir législatif et pouvoir exécutif. Mais l'opposition ne se résume pas non plus à une simple question de partis politiques, ou de forces parlementaires, à l'un des objets traditionnels de la science politique. C'est une réalité insaisissable, quelque part entre droit et politique, entre le jeu des institutions et celui des rapports des forces. À première vue, il pourrait pourtant sembler facile de trouver le caractère distinctif de l'opposition : l'opposition, c'est la minorité qui, ne participant pas au pouvoir, entend en contester l'exercice. Mais c'est oublier qu'ailleurs, il existe des minorités qui ne s'opposent pas, dans ce qu'on a appelé les régimes de concordance. C'est oublier que, dans un régime tel que celui des États-Unis, il n'y a pas d'opposition au Congrès : il existe bien des divergences, mais aucune opposition à caractère permanent. Bien plus : cette absence d'opposition organique est la condition même de fonctionnement du régime présidentiel, comme l'a bien montré Philippe Lauvaux¹. 45

Insaisissable opposition : sa nature est tout aussi difficile à cerner que sa fonction, que l'on peine à décrire. Qu'est-ce que signifie exactement la notion d'une « fonction de contrôle » ? Le plus souvent, la question se résout par une énumération de pouvoirs qui, on le sent, n'en épuise que partiellement le sens. D'un côté, des droits d'information,

1. Philippe Lauvaux, *Les Grandes Démocraties contemporaines*, Paris, PUF, 1998, 2^e éd., § 68, p. 212, et § 102, p. 317.

des procédures de questions, dont le poids apparaît bien faible face à la puissance des gouvernements modernes. De l'autre, l'arme absolue de la responsabilité, par laquelle la fonction de contrôle prend soudainement une consistance toute différente : contrôler, c'est renverser. L'efficacité du contrôle se mesurerait tout entière à la lourdeur de la sanction. Mais comme on le sait, l'arme de la censure est le plus souvent trop lourde pour être utilisée. L'opposition est sans doute bien plus, et bien autre chose, que cette simple minorité numérique par laquelle le droit parlementaire tente le plus souvent de la saisir, ou que la seule énumération des pouvoirs de contrôle reconnus aux parlements : notre hypothèse est qu'elle s'est construite, par une transposition du modèle historique de la responsabilité pénale, comme l'une des parties au procès symbolique des ministres. Pour anticiper la menace d'un *impeachment*, une défense et une accusation permanentes se sont formées au sein de la Chambre des communes anglaise, la majorité parlementaire assumant le rôle de la défense, et l'opposition celui de l'accusation. Peu à peu, la mise en cause des ministres est devenue purement symbolique, la sanction politique remplaçant la peine réelle. Mais la distribution des rôles propre au procès pénal n'en a pas moins perduré entre majorité et opposition, entre le parti de la défense et celui de l'accusation : on pourrait parler, à cet égard, d'une *structure accusatoire* du débat public anglais, qui donne tout son sens au phénomène de l'opposition. La symbolique pénale de l'opposition n'a pas qu'une importance historique : la figure du procès a en effet permis à l'opposition de trouver une place *légitime* au sein des institutions. En endossant le rôle de l'accusation, l'opposition est parvenue à intégrer le conflit au sein même du régime, sans pour autant en menacer l'existence, d'appriivoiser en quelque sorte la guerre civile. Aussi la figure du procès symbolique n'a permis d'intégrer pleinement l'opposition que parce qu'elle produisait à la fois du conflit et du consensus, l'expression légitime du conflit politique n'étant rendue possible que par la consolidation progressive d'un consensus fondamental autour des institutions. Faute d'un tel consensus sur le régime, l'opposition n'a pas pu se développer pleinement (comme dans les régimes de concordance), ou n'a été que partiellement reconnue par le droit (comme dans l'exemple français).

L'OPPOSITION : DE LA LOI DU NOMBRE AU JEU DE RÔLES

Comment appréhender l'opposition ? Le plus souvent, on le fera à partir de la loi du nombre : le gouvernement s'appuyant sur une majorité

parlementaire, on pourra présumer que l'opposition coïncide avec la minorité exclue du pouvoir. Mais cette vision, purement mécaniste, ne permet pas de rendre véritablement compte du phénomène, et encore moins de garantir de véritables droits à l'opposition. L'un des plus graves problèmes auxquels se heurte la reconnaissance de l'opposition réside ainsi dans le principe de proportionnalité, par lequel sont répartis les temps de parole, ou les sièges au sein des commissions parlementaires. Certes, grâce à une représentation à la proportionnelle des groupes, l'opposition se trouvera représentée au sein de toutes les instances décisionnelles du Parlement, mais, restant tout aussi minoritaire qu'à l'assemblée, elle ne possédera aucun pouvoir de décision. C'est ce principe de proportionnalité qui empêche ainsi l'opposition française de prétendre à la présidence de l'une quelconque des commissions parlementaires, ou d'obtenir la création d'une commission d'enquête lorsqu'une majorité réticente entend enterrer une affaire trop gênante. Dans le dialogue avec le gouvernement, une répartition des temps de parole à la proportionnelle devient même foncièrement déséquilibrée: ainsi, en France, la majorité s'exprimera deux fois, par la bouche du ministre et par celle des parlementaires qui soutiennent le gouvernement, avant que l'opposition ne puisse faire entendre sa voix.

47

Sur le plan purement numérique, personne ne niera que la règle de la proportionnalité soit juste: mais il est clair que, par construction, elle réduit l'opposition à l'impuissance, l'empêche de faire valoir ses droits. Pour que l'opposition puisse véritablement jouer son rôle, il est donc nécessaire d'aller au-delà, de provoquer ce qu'il faut bien regarder comme une injustice numérique, en mettant en place ce qu'on a pu fort justement appeler un *privilege de l'opposition*, seul à même de lui donner un poids plus que proportionnel à son effectif numérique². Certaines formes en sont classiques et bien connues: elles consistent dans le fait de reconnaître un droit à une « minorité qualifiée », par exemple celui de provoquer la saisine du juge constitutionnel, dont on sait que, dans le cas de la France, c'est sans doute encore aujourd'hui le plus important des droits de l'opposition. De façon plus rare, l'opposition peut se voir attribuer la présidence d'une commission parlementaire: c'est le cas, en Allemagne comme en Grande-Bretagne, pour la commission compétente en matière budgétaire³. Bien plus: l'Allemagne est

2. L'expression est empruntée à Klaus von Beyme, *Der Gezetsgeber. Der Bundestag als Entscheidungszentrum*, Opladen, Westdeutscher Verlag, 1997, p. 247.

3. Cette prérogative est d'autant plus importante que, dans les deux cas, l'institution qui

l'un des rares pays, avec la Grèce et le Portugal, où l'opposition puisse, quoique minoritaire, provoquer la création d'une commission d'enquête, élément essentiel de la fonction de contrôle⁴. La portée de ce « privilège de l'opposition » peut devenir considérable: c'est une commission d'enquête demandée par l'opposition qui, en 1984, a conduit à la démission le ministre de l'Économie, Otto Lambsdorff, et le président du Bundestag, Rainer Barzel, dans l'affaire Flick⁵. Quoique l'opposition ne puisse à elle seule emporter la décision au sein même de la commission, puisqu'elle y reste minoritaire, son pouvoir n'en est pas moins important, dès lors que, s'agissant de ce qu'on pourrait appeler les fautes politiques, dénoncer suffit parfois à renverser.

48 Mais l'exemple le plus parlant du privilège de l'opposition consiste peut-être dans les systèmes allemand et suédois de financement public des partis politiques: outre la dotation que reçoivent toutes les formations représentées au Parlement, les groupes de l'opposition reçoivent un supplément de fonds publics, qui leur est spécialement alloué. On considère en effet que les groupes de la majorité, pour faire valoir leur point de vue, bénéficient de tous les moyens médiatiques et financiers que détient l'appareil gouvernemental. Aussi le « bonus de l'opposition » apparaît-il comme nécessaire pour rétablir l'égalité entre les formations politiques⁶.

Il devient alors clair que le critère permettant d'identifier juridiquement majorité et opposition a changé de nature, qu'il n'est plus numérique, mais fonctionnel: la majorité ne se définit plus comme le groupe le plus nombreux, mais comme celui qui soutient le gouvernement. Un tel critère apparaît d'autant plus pertinent qu'il permet seul de rendre compte des exemples nordiques, dans lesquels les cabinets sont fréquemment minoritaires. De même, l'opposition ne se définit plus comme la minorité, mais comme l'ensemble des groupes qui contestent le gouvernement⁷. Autant dire que l'opposition est un *rôle*,

correspond à notre Cour des comptes dépend exclusivement du Parlement, son chef n'étant responsable que devant les Chambres (Dominique Pélassy, *Qui gouverne en Europe ?*, Paris, Fayard, 1992, p. 181). En France, le Conseil constitutionnel a écarté toute évolution en ce sens lors de l'examen de la loi organique concernant les lois de finances d'août 2001.

4. Arnel Le Divellec, *Le Parlementarisme allemand*, thèse, Paris-II, 1999, § 321-332, p. 588-600. La commission d'enquête est constituée à la demande d'un quart des députés (art. 44-1 LF). À l'inverse de la France, où une commission d'enquête parlementaire est impossible en cas d'enquête judiciaire, les tribunaux allemands sont tenus de communiquer leurs informations à la commission (art. 44-3).

5. Alfred Grosser, *L'Allemagne en Occident*, Paris, Fayard, 1985, p. 128.

6. Arnel Le Divellec, *op. cit.*, § 303, p. 556-557.

7. La loi allemande sur le financement des partis prévoit ainsi l'attribution d'un bonus

une fonction endossée par un groupe, mais non pas ce groupe lui-même. Mais dès cet instant, le *privilege de l'opposition* ne s'affirmera pas seulement contre la majorité: il pourra devenir opposable à certaines composantes de la minorité elle-même. Ainsi, en Saxe-Anhalt, le groupe communiste a fait l'objet d'un recours devant le tribunal constitutionnel du Land, car le « bonus de l'opposition » lui avait été accordé alors que, le groupe PDS ayant choisi une attitude de soutien sans participation, il ne remplissait pas le critère fonctionnel fixé par la loi⁸. De même, en Grande-Bretagne, les petits partis, tel le parti libéral-démocrate, sont longtemps restés exclus d'une part importante des droits de l'opposition: ainsi les salaires versés par l'État depuis 1937 au leader de l'opposition, au *chief whip* et aux quatre *assistant whips* ne bénéficient qu'au parti d'opposition le plus important, et non à l'ensemble de la minorité⁹. Les petites formations sont toutefois prises en compte dans la répartition des temps de parole¹⁰.

49

Aussi, reconnaître les droits fonctionnels de l'opposition revient à instaurer ce qu'il faut bien regarder comme une fiction juridique, tant vis-à-vis des prérogatives normales de la majorité que, le cas échéant, vis-à-vis des droits d'une partie de la minorité. Deux exemples en témoignent: le professeur Frédéric Stang a donné une expression symptomatique des conventions constitutionnelles nordiques quant à la chute d'un cabinet minoritaire, lors de la crise gouvernementale de 1908 en Norvège. Pour lui, « deux partis ne sont pas fondés, par leurs forces réunies, à voter une motion de censure, à moins d'être également d'accord pour gouverner ensemble¹¹ ». Le gouvernement est en position de faiblesse, l'opposition en position de force, puisque les positions numériques se sont inversées entre majorité et minorité. Mais, de même que la majorité, lorsqu'elle triomphe au gouvernement, doit respecter

à « chaque groupe parlementaire qui ne soutient pas le gouvernement fédéral » (§ 50-11 AbgG, 18 février 1977).

8. Armel Le Divellec, *op. cit.*, §294, p. 541-542.

9. Le *Ministerial Salaries Consolidation Act* de 1965 définit le *leader of opposition* comme « le chef du parti en opposition au gouvernement de Sa Majesté qui est le plus important numériquement à la Chambre des communes ». Une résolution des Communes de 1975 a permis de compenser largement ce déséquilibre en instaurant un financement public de tous les partis d'opposition représentés à la Chambre.

10. Ainsi, trois des vingt *opposition days* prévus pour chaque session annuelle du Parlement sont attribués aux libéraux-démocrates. Voir Jean Beauté, « Le règlement intérieur de la Chambre des communes britannique d'hier à aujourd'hui », *RDP*, 1996, p. 1578.

11. Cité par Philippe Lauvaux, *Parlementarisme rationalisé et Stabilité de l'exécutif*, Bruxelles, Bruylant, 1988, p. 112.

les droits de la minorité opposante, de même l'opposition, lorsqu'elle est majoritaire, doit *s'interdire* d'utiliser sa puissance numérique contre le gouvernement, sauf si elle est en mesure d'assurer l'alternance. Tout se passe alors comme si la loi du nombre cessait d'exister.

La fiction du jeu de rôles entre majorité et opposition atteint son paroxysme dans l'exemple de la Grande-Bretagne pendant la seconde guerre mondiale: avec la mise en place d'un gouvernement d'union sacrée, toute opposition aurait dû normalement disparaître. Pourtant, l'existence d'une opposition apparut à ce point nécessaire au débat public que le *speaker* de la Chambre des communes désigna un leader de l'opposition parmi les rangs travaillistes. Pendant la durée de la guerre, deux députés se dévouèrent successivement pour jouer ce rôle, et maintenir l'existence d'une opposition au gouvernement de Sa Majesté, même politiquement fictive¹². Loin d'être réductible à la loi du nombre, la relation majorité-opposition ne peut donc se développer que contre elle. Mais comment justifier une telle fiction, sur quoi fonder ce jeu de rôles juridiques qui tourne le dos aux rapports de force numériques? La réponse la plus usuelle réside dans la préservation des droits de la minorité. Notre hypothèse est qu'il convient d'aller beaucoup plus loin, et qu'il faut remonter aux origines de la responsabilité politique pour comprendre la véritable portée du conflit entre majorité et opposition: celle d'un procès symbolique des ministres.

MAJORITÉ ET OPPOSITION :

LES DEUX PARTIES AU PROCÈS SYMBOLIQUE DES MINISTRES

Le procès pénal des ministres n'est pas seulement l'origine historique de la responsabilité politique: c'est également la matrice à partir de laquelle se sont dégagés les rôles respectifs de la majorité et de l'opposition, qui ne sont qu'une transposition de la défense et de l'accusation au procès pénal. Le procès effectif devant les lords a peu à peu disparu, la mort symbolique des ministres remplaçant leur mort réelle. Mais la confrontation des deux parties demeurerait, les soutiens permanents du ministère correspondant à la défense, tandis que leurs opposants continueraient à endosser le rôle de l'accusation¹³.

12. Sylvie Giulj, *Le Statut de l'opposition en Europe*, Paris, La Documentation française, 1980, p. 30 et 49.

13. La notion de procès symbolique ne suppose pas de confondre la responsabilité politique et la responsabilité pénale, mais de les distinguer selon un critère différent de celui qu'on retient

La formation progressive d'une majorité parlementaire fut directement liée à la responsabilité pénale : c'est parce qu'il était constamment sous la menace d'un *impeachment* que Danby, au pouvoir à partir de 1673, fut contraint d'utiliser la corruption pour acheter un soutien permanent auprès des parlementaires. Il inaugura ainsi une technique qui culmina dans les années 1730-1750 : Walpole fit passer la clientèle de la Couronne de moins d'un quart à un tiers de la Chambre, et stabilisa ainsi des troupes parlementaires qui, sous le nom de *Old Corps*, parvinrent à rester aux affaires jusqu'en 1760¹⁴. Les soutiens du ministère bénéficiaient le plus souvent d'offices payés sur la liste civile, dont les fonctions étaient en réalité purement honorifiques : à cet égard, on pourrait dire que la naissance d'une majorité parlementaire ne fut à tout prendre qu'une immense affaire d'emplois fictifs ! En retour, l'opposition tendit elle aussi à devenir permanente : après la « Cabale » dirigée contre Danby par quelques grands ministrables déçus, l'opposition reprit le vieux mot d'ordre du *Country Party*, du « parti du pays » opposé au « parti de la Cour », dans le sens d'une hostilité de plus en plus systématique au gouvernement. Dans les années 1690, elle devenait permanente, et multipliait les tentatives d'*impeachment* contre les ministres. Sous le règne de Walpole, le *Country Party* se donnait une doctrine constitutionnelle pleinement cohérente, qui permit à Bolingbroke, son principal idéologue, d'unifier les anciens *tories* et les *whigs* déçus, malgré la profondeur de leurs divergences idéologiques, autour d'une dénonciation systématique du système de corruption développé par les ministres. L'opposition *patriote* connut son premier triomphe en 1743, lorsqu'elle força la démission de Walpole. En 1760, elle parvint à renvoyer l'ensemble du *Old Corps* dans l'opposition, lors de l'accession au trône de George III, réussissant ainsi la première alternance de l'histoire.

51

À cet égard, il est capital de remarquer que, pendant les deux siècles de formation du parlementarisme anglais, depuis la restauration

habituellement, le critère de la loi, dérivé du principe de légalité des crimes. Le critère légal est selon nous une *prescription*, souhaitable pour garantir les droits de la défense, mais non une *description* adéquate : seule l'existence d'une peine permet de délimiter valablement le pénal et le politique. Il peut exister une responsabilité pénale sans texte, comme en témoignent les juridictions d'exception ou la raison d'État. Inversement, la responsabilité politique n'exclut nullement la notion de faute : elle suppose simplement que la sanction pénale soit remplacée par la perte du pouvoir.

14. Walter Speck, « Stability and Strife, England 1714-1760 », *The New History of England*, n°6, Londres, Arnold, 1977, p. 212.

de 1660 jusqu'au milieu du XIX^e siècle, ce ne sont pas les partis politiques qui provoquèrent la formation d'une majorité et d'une opposition permanentes: la réalité est exactement inverse. C'est le conflit entre majorité et opposition qui conduisit à une reconstitution constante de la bipolarisation politique anglaise, alors que, par eux-mêmes, les anciens partis *whig* et *tory* tendaient périodiquement à se défaire. Les *tories* avaient disparu en tant que force politique après 1715, compromis par les tentatives de restauration des Stuarts: aussi c'est sous le nom de *Country Party*, non sous la vieille étiquette *torie*, que Bolingbroke reconstitue une opposition dans les années 1730. Jusqu'au XIX^e siècle, le pouvoir est constamment occupé par des *whigs*; mais entre les *whigs* de gouvernement, peu enclins au changement, et les *whigs* d'opposition, plus réformateurs, le fossé idéologique se creuse de plus en plus. Une droite et une gauche tendent ainsi lentement à se constituer au sein du vieux parti *whig*, et le parti gouvernemental, à partir de la guerre d'indépendance américaine, est peu à peu qualifié de *tory* par ses adversaires: mais, en 1827 encore, le Premier ministre Peel n'accepte cette dénomination que du bout des lèvres. On le comprend: c'est un peu comme si les socialistes français, après leur tournant réaliste de 1983, s'étaient vu accoler l'étiquette de parti libéral, et avaient finalement dû l'accepter. Tout au long de la période, les partis politiques anglais sont en constante recomposition: seul le clivage entre majorité et opposition est constant, et finit par déterminer les allégeances partisans. Le rôle *juridique* de l'accusation suffit à créer la cohésion *politique* de l'opposition: le modèle du procès a dicté la consistance du système de partis, et non l'inverse.

C'est que la responsabilité, même si elle avait cessé dans les faits de déboucher sur une punition effective, restait profondément pénale dans sa motivation: le but de l'opposition aux Communes restait de démontrer que les ministres méritaient un *impeachment*, même si la perspective de leur jugement devant les lords devenait peu à peu de plus en plus lointaine¹⁵. La chambre basse restait, encore et toujours, un organe d'accusation, et c'est comme tel qu'elle débattait des fautes commises par les ministres. Ainsi, pour le *Country Party*, la formation d'une majorité parlementaire était une entreprise doublement criminelle de la part des ministres: non seulement elle s'opérait par la corruption, et relevait donc du détournement de fonds publics, mais elle

15. La dernière grande vague d'*impeachments* à caractère politique date de 1715.

constituait un véritable crime d'État¹⁶. La rhétorique pénale perdura au moins jusqu'à la fin du XVIII^e siècle: lorsque Burke dénonça le ralliement de son ancien ami Fox à la Révolution française, il rédigea un pamphlet contre lui sous la forme d'articles d'*impeachment*¹⁷. À cette permanence de la pénalité symbolique, il y a une raison profonde: la position d'accusateur était la seule qui permette à l'opposition de justifier son combat permanent contre les ministres. En cherchant de manière systématique à déstabiliser les ministres de la Couronne, alors que seul le roi avait le pouvoir de les nommer et de les révoquer, les opposants agissaient de manière factieuse, se comportaient en rebelles: c'était là l'argument constant de Walpole contre les attaques dont il faisait l'objet. Quiconque conteste les agents du roi est nécessairement rebelle au roi lui-même. Aussi l'opposition, pour légitimer son attitude, n'avait pas d'autre choix que de retourner l'argument de la trahison contre les ministres. En se faisant accusateurs publics, les opposants cessaient de passer pour des rebelles: la fiction pénale constituait pour l'opposition la seule manière de donner à son combat un statut institutionnel. De la même façon qu'un candidat échouant à un concours sera tenté de contester en justice la régularité des épreuves, les ministrables malheureux accusaient leurs rivaux de trahison contre le roi. En d'autres termes, le modèle du procès permettait de donner une place institutionnelle et légitime au conflit politique.

Mais en même temps qu'il exacerbe les conflits politiques, le procès symbolique des ministres permet d'en limiter la portée: Bolingbroke, l'ancien *tory* ultra, Bolingbroke le traître, l'exilé, qui avait fui en France pour avoir travaillé en 1714 à une restauration des Stuarts, s'emploie désormais à fédérer une opposition pleinement constitutionnelle, et abandonne toute idée de remise en cause de la succession au trône. Le conflit cesse de porter sur le chef d'État pour se reporter entièrement sur les ministres: l'ancienne opposition contre le régime n'est plus qu'une opposition contre le gouvernement. Le modèle du procès, en même temps qu'il systématise le conflit entre majorité et opposition, permet de dégager les termes d'un consensus fondamental autour des institutions, d'écarter définitivement le spectre d'une guerre civile: quoi qu'il arrive, le roi sera hors de cause, et avec lui la perma-

16. Thomas Gordon, John Trenchard, *Cato's Letters*, Éd. Hamowy, 4 t. en 2 vol., Liberty Fund, 1995, vol. 1, lettre 20, p. 141. Voir aussi Henry St John Bolingbroke, « A Dissertation upon Parties », in *Works*, Londres, Henry Bohn, 1844, vol. 2, p. 23 et 62.

17. Denis Baranger, *Parlementarisme des origines*, Paris, PUF, « Léviathan », 1999, p. 280.

nence du régime. La fiction selon laquelle *le roi ne peut mal faire* est au cœur de toutes les doctrines d'opposition après 1714 : si l'opposition n'imputait pas exclusivement aux ministres toutes les fautes qu'elle dénonce, si la moindre ambiguïté subsistait quant au véritable destinataire de ses attaques, elle perdrait aussitôt toute chance de rallier une majorité de parlementaires, serait aussitôt dénoncée comme factieuse.

54 C'est que, entre le camp gouvernemental et l'opposition parlementaire, entre la défense et l'accusation, la balance du pouvoir se trouve désormais entre les mains des parlementaires indépendants. La responsabilité pénale des ministres avait permis de passer d'une relation de guerre potentielle entre les partis au modèle du procès, dans lequel les ennemis acceptaient qu'un arbitre extérieur tranche leur conflit. Du combat à deux on passait à l'arbitrage à trois. Mais, au fur et à mesure que se raréfiaient les procès réels, qu'un recours effectif à la Chambre des lords devenait de plus en plus hypothétique, la fonction arbitrale tendait à glisser au sein même de la Chambre des communes, entre les mains de ces parlementaires indépendants qui se refusaient à épouser de manière systématique l'une ou l'autre position. Leur attachement à la Couronne est indéfectible, et emporte une loyauté de principe envers les ministres du roi : c'est, en un mot, ce que nous appellerions aujourd'hui la confiance présumée, mais qui, dans la rhétorique pénale de l'époque, correspondrait bien plutôt à la présomption d'innocence. Cette présomption, cependant, n'est pas irréfragable : si la gravité des fautes alléguées par l'opposition leur semble suffisamment établie, ils seront prêts à désavouer les ministres, à opposer la Couronne, irréprochable, et ses agents, coupables d'avoir abusé la confiance du roi. Aussi l'exécutif peut-il apparaître tantôt comme unitaire, tantôt comme divisé : en l'absence de faute de la part du gouvernement, la Couronne ne fait qu'un avec ses ministres, thèse constamment défendue par le parti gouvernemental¹⁸. Lorsqu'en revanche les ministres se sont rendus coupables de ce *breach of trust* qui constitue toujours, jusqu'à la fin du XVIII^e siècle, une trahison symbolique, les mauvais ministres n'ont plus rien à voir avec le roi : c'est là la thèse constamment soutenue par l'opposition.

Ces deux visions coexistent pendant toute la période de transition, tant que le cabinet n'a pas acquis sa pleine autonomie, puisque aucun des deux camps n'a, à lui seul, les moyens d'imposer son point de vue.

18. Le terme de majorité gouvernementale serait ici impropre puisque, jusqu'au XIX^e siècle, les soutiens permanents au gouvernement ne constituent jamais à eux seuls une majorité.

C'est cette ambiguïté qui permettra de fonder la force du gouvernement: la légitimité de l'institution royale bénéficie aux agents du roi; mais, dans le même temps, la menace constante de l'opposition permet aux ministres de discipliner leurs soutiens parlementaires, et d'obtenir du roi qu'il renonce à imposer son propre point de vue lorsqu'il risquerait de mettre en danger leur autorité. Aussi les ministres s'approprient de plus en plus la réalité du pouvoir. Un chef d'État fort, et une loyauté de principe des parlementaires indépendants, permettant la stabilité gouvernementale: c'est à ces deux conditions que le cabinet peut faire de sa faiblesse une force, peut transformer la menace qui pèse sur lui en instrument de puissance et d'autonomie. Et c'est dans ce contexte que Denis Baranger a pu affirmer que la responsabilité ministérielle, loin d'affaiblir le gouvernement, a au contraire été à l'origine de son pouvoir¹⁹. Aussi l'opposition n'a pas seulement contribué à structurer le débat public, elle a également fait la force du gouvernement.

55

OPPOSITION AU GOUVERNEMENT, OPPOSITION AU RÉGIME

Ce détour par l'histoire permet de mieux comprendre la diversité des solutions nationales quant à la place de l'opposition. Et tout d'abord le cas des régimes de concordance (ou régimes consociatifs), dont le paradoxe réside en ce que toute opposition tend purement et simplement à y disparaître. Dans tous les cas, la culture de consensus est le produit d'un grave traumatisme historique, dans lequel l'unité même de la nation s'est trouvée menacée: mini-guerre de sécession en Suisse (*Sonderbund*, en 1848), début de guerre civile en Autriche entre les deux *Lager* (1934), divisions profondes entre de véritables microsociétés, dans l'exemple des Pays-Bas. Chaque fois, les adversaires politiques, devenus ennemis, ont préféré s'arrêter plutôt que de commettre l'irréparable. « Mieux vaut le compromis plutôt que la guerre civile »: telle pourrait être la devise des régimes consociatifs. Dans un tel contexte, un conflit politique durable ne peut être envisagé de la même façon que dans le modèle anglais, tout simplement parce que la majorité et la minorité seraient immuables: entre les camps opposés, nul groupe de parlementaires indépendants, ou, de façon plus contemporaine, d'élec-

19. Denis Baranger, *op. cit.*, p. 25-26.

teurs flottants, ne pourrait jouer un rôle d'arbitre. La structuration permanente d'une majorité et d'une opposition mènerait nécessairement à une crise des institutions. En d'autres termes, le risque constant d'une opposition au régime rend impossible toute opposition au gouvernement. Aussi les gouvernements tendent à associer le plus grand nombre possible de forces politiques à l'exercice du pouvoir, jusqu'à faire disparaître purement et simplement l'opposition (« formule magique » en Suisse, réunissant tous les partis au sein du Conseil fédéral, grandes coalitions autrichiennes, coalitions surdimensionnées aux Pays-Bas)²⁰.

56 Mais le modèle dégagé pour la Grande-Bretagne permet aussi de mieux comprendre les exemples américain et français. Aux États-Unis, les constituants décidèrent de rompre clairement avec l'inviolabilité du chef d'État : pour Hamilton, par exemple, la nature même de la république imposait que le président soit responsable²¹. En posant le principe selon lequel *le Président peut toujours mal faire*, les Américains, sans s'en apercevoir, changeaient profondément les règles du jeu de la responsabilité. Mettre en cause un agent de l'exécutif, c'est toujours, potentiellement, mettre en cause le chef d'État lui-même ; il suffira que le président revendique la décision prise par son agent comme étant la sienne propre pour qu'aussitôt il soit en mesure d'appeler sur lui la responsabilité. On voit bien là toute l'importance de l'inviolabilité monarchique : seule l'idée que le roi ne peut mal faire permet d'enclencher une dynamique *descendante* de la responsabilité, de la faire passer du chef d'État à ses ministres. Le principe selon lequel *le Président peut toujours mal faire*, au contraire, produit une logique *ascendante* de la responsabilité, qui remontera nécessairement des agents inférieurs sur le président. C'est pour cette raison que l'unité du pouvoir exécutif se trouva préservée. Il en résultait une conséquence capitale : les parlementaires ne pouvaient plus, contrairement à la pratique anglaise, provoquer une crise politique qui ne débouche pas aussitôt sur une crise de régime. Aussi la responsabilité ne joua que dans des circonstances exceptionnelles, lorsque les enjeux étaient suffisamment

20. Pour plus de précisions, on se permettra de renvoyer à notre article, « Les tendances communautaires des démocraties : quelques enseignements des régimes consociatifs », in Françoise Dreyfus (dir.), *Nouveaux Partis, Nouveaux Enjeux*, Paris, Publications de la Sorbonne, 1999, p. 147-171. Voir aussi *Revue internationale de politique comparée*, Bruxelles, De Boeck Université, vol. 4, n°3, *Les Démocraties consociatives*, décembre 1997.

21. Alexander Hamilton, John Jay, James Madison, *Le Fédéraliste*, trad. fr., rééd., Paris, Economica, « Études juridiques comparatives », 1988, n° 69, p. 572.

graves pour que les *Congressmen* soient prêts à prendre le risque d'une crise ouverte des institutions. De là, selon nous, l'absence de structuration des majorités au Congrès : là où il n'existait pas d'accusé, sauf dans les circonstances les plus graves, il n'y avait pas non plus de raison pour qu'il y ait une défense et une accusation²².

Le cas de la France est le plus complexe, et le plus difficile à intégrer dans une typologie des régimes. C'est que, à la différence des autres exemples nationaux, les deux légitimités du chef d'État et de la chambre basse n'ont jamais réussi à coexister durablement, se sont toujours exclues l'une l'autre. La fracture provoquée par le régicide fondateur de 1793, par la criminalisation délibérée du pouvoir constituant, empoisonna durablement les relations entre le législatif et l'exécutif, et faussa toute la question de la responsabilité. Selon les périodes, il y eut tantôt domination du chef d'État (Second Empire, V^e République depuis 1962), ou de l'assemblée (III^e République après 1877, IV^e République), mais toujours dans une relation de domination d'un des pouvoirs sur l'autre, les tentatives de compromis (1848, 1875, 1958, pour ne citer que les plus récentes) ne parvenant jamais à s'installer dans la durée. Dans aucun des deux cas de figure, le transfert du pouvoir du chef d'État à ses ministres ne trouva à s'effectuer, alors que, dans le modèle britannique, il constituait une condition indispensable pour passer d'une opposition contre le régime à une opposition contre le gouvernement : le souvenir sanglant du procès du roi rendit longtemps impossible un procès symbolique pacifié des ministres²³.

Ainsi, pendant les périodes de domination des assemblées, tous les gouvernements sont frappés d'une faiblesse congénitale : loin de profiter de la légitimité du chef d'État, leur association avec le chef de l'exécutif constitue une tare originelle qui compromet leur crédibilité. Le consensus fondateur du régime ne s'est pas fait autour du chef d'État, mais au contraire contre lui : aussi le cabinet ne peut en retirer aucune légitimité, et toute confiance présumée lui est constamment refusée, dans la pratique,

22. On trouvera des développements plus complets sur cette question dans notre thèse de doctorat, *La Main invisible du juge. L'origine des trois pouvoirs et la théorie des régimes politiques*, thèse, Paris-II, 2000.

23. En 1649, les révolutionnaires anglais avaient eux aussi fait le procès de leur roi ; mais l'ordre en avait été donné par un Parlement-croupion, décimé par les épurations successives, qui s'était soigneusement gardé de juger lui-même. Aussi, après 1660, le Parlement fut en mesure de se désolidariser plus facilement du régicide. Dans le cas de la France, au contraire, les révolutionnaires avaient voulu rendre leur geste irréversible en convoquant solennellement le pouvoir constituant pour faire le procès du roi.

si ce n'est toujours dans les textes. Dans un tel contexte, la responsabilité gouvernementale, loin d'être une force, constitue une faiblesse: la menace que fait peser l'opposition ne peut avoir aucun effet structurant pour la majorité parlementaire et pour le gouvernement. Aussi les majorités gouvernementales, constamment situées au centre, ne peuvent à terme que succomber à l'usure du pouvoir, sans qu'aucune solution alternative ne soit possible, compte tenu de la division de l'opposition. Là encore, la crise politique ne peut déboucher que sur la crise des institutions, et l'opposition au gouvernement, loin de produire du consensus, tend au contraire à produire une opposition au régime.

58 Les exemples de domination du chef de l'État obéissent à une logique différente: dans ce cas, comme aux États-Unis, le chef d'État fait remonter jusqu'à lui la responsabilité; mais il s'agit cette fois d'une responsabilité devant le peuple, dont l'objectif avoué est d'abaisser la chambre basse. En 1830, Charles X choisit d'engager la survie même de la monarchie dans la dissolution qui sera fatale au régime, et qu'il présente comme une véritable question de confiance dynastique. C'est également par une question de confiance posée au peuple, lors du plébiscite de 1852, que Louis-Napoléon pose les bases du Second Empire, en le faisant suivre d'élections législatives disputées pour ou contre lui. Sous la V^e République, le référendum de 1962 et la dissolution qui le suit obéissent très exactement au même schéma: dans les deux cas, le chef d'État fonde sa légitimité populaire contre l'assemblée, et transforme sa majorité référendaire en majorité parlementaire. Aussi la responsabilité des ministres tend à être absorbée par la responsabilité omniprésente du chef de l'État, qui l'utilise pour s'appropriier l'ensemble des pouvoirs. De la responsabilité au pouvoir, on pourrait croire que l'itinéraire est somme toute assez comparable au schéma britannique, et que notre président gouvernant n'a rien de bien différent d'un Premier ministre anglais²⁴. En réalité, il n'en est rien, car ce que met en jeu le chef d'État lorsqu'il fait jouer sa responsabilité, c'est précisément la survie même du régime. Tant en 1830 qu'en 1852, la question de confiance du chef d'État constitue un chantage à la révolution. De même, en 1962, de Gaulle engage la survie même de la V^e République, face au spectre de ce « régime des partis » qui constitue une version édulcorée, métaphorique, de la guerre civile. Le chef d'État n'incarne pas le consensus autour des institutions, il provoque

24. C'est, par exemple, le point de vue défendu par Guy Carcassonne dans sa prise de position en faveur du quinquennat, *RDP*, n°4, 2000, p. 965-966.

au contraire une confrontation majeure entre ses partisans et ses adversaires. Il n'assoit pas sa puissance sur une opposition politique, comme le Premier ministre anglais, mais bien sur une opposition au régime, qu'il est de son intérêt de faire perdurer, puisque l'omnipotence du chef d'État constitue le seul recours contre un retour au chaos post-révolutionnaire. La crise de régime comme mode de gouvernement: telle pourrait être la responsabilité du chef d'État à la française.

Reste que, le péril s'éloignant, le spectre agité par le chef de l'État pour asseoir son pouvoir perdait peu à peu de sa vraisemblance: de Gaulle lui-même en fit l'expérience en 1969. Le ralliement de la gauche à la V^e République parachevait l'évolution, en instaurant un consensus autour des institutions. Mais l'effacement progressif du chef de l'État constituait la conséquence logique, et selon nous nécessaire, de cette évolution: dès l'instant où il incarnait un consensus unanime autour des institutions, le chef d'État ne pouvait plus *en même temps* prétendre diriger une majorité. Le fait majoritaire issu de 1962, dès lors qu'il s'organisait autour du président, constituait en réalité une contradiction dans les termes: le président de tous les Français ne peut pas prendre fait et cause pour une majorité partisane sans entrer dans une contradiction insoluble. Peut-il prétendre combattre une opposition qu'il est censé représenter? Tant que cette minorité opposante constituait un «cartel des non» hostile au principe même du régime, le paradoxe gaullien était tenable: une opposition antisystème n'a pas à être tenue pour légitime. Mais dès lors que le consensus s'est fait autour des institutions, la contradiction ne pouvait qu'éclater: la cohabitation en fut la traduction directe. La prééminence nouvelle du Premier ministre, appuyé sur sa majorité parlementaire, ne traduisait pas seulement une légitimité électorale plus récente que celle du président, elle reflétait aussi un changement dans la nature même du conflit politique, qui passait d'une opposition contre le régime, dans laquelle le chef d'État avait par vocation une place centrale, à un simple conflit sur la conduite de la politique du pays. Consensus sur les institutions, incarné par le président; différend quant aux choix strictement politiques, sous la conduite du Premier ministre: la naissance d'un véritable dualisme au sein de l'exécutif est dans la logique de la pacification des institutions, et il n'est pas certain que le quinquennat y change grand chose, malgré son objectif affiché de retour au fait majoritaire gaullien²⁵.

25. Ainsi, en 2002, le président a été élu par une majorité de défense républicaine, face au

C'est que, entre l'hégémonie du chef d'État et le pouvoir du Premier ministre, il existe une différence essentielle : le premier représente le peuple dans son ensemble, tandis que le second n'incarne qu'une simple majorité. Aussi, entre ces deux légitimités distinctes, ce qui change, c'est précisément la place de l'opposition : le Premier ministre britannique est pleinement légitime, mais n'en a pas moins en face de lui une légitimité égale, celle d'une opposition qui, demain, pourra redevenir majoritaire. Le président gouvernant à la française, en revanche, prétend incarner en même temps l'unanimité et la majorité : ce faisant, il laisse nécessairement dans l'ombre, dans un statut éminemment équivoque, la place de l'opposition au sein des institutions. C'est peut-être pour cette raison que les droits de l'opposition en France restent toujours en deçà du standard des autres démocraties :
60 pour que l'opposition puisse s'y normaliser de façon définitive, il faudrait accepter que le chef d'État gouvernant, selon le modèle gaullien, cède peu à peu la place au monarque à l'anglaise.

candidat d'extrême droite, tandis que les élections législatives ont été disputées entre droite et gauche : opposition au régime d'un côté, opposition politique de l'autre. On ne peut donc dire qu'il y ait concordance des majorités.

R É S U M É

L'opposition est bien plus qu'une simple minorité numérique: l'hypothèse défendue ici est qu'elle s'est construite par une transposition du modèle historique de la responsabilité pénale des ministres, la majorité parlementaire assumant le rôle de la défense, et l'opposition celui de l'accusation. On pourrait parler, à cet égard, d'une structure accusatoire du débat public anglais, qui donne tout son sens au phénomène de l'opposition. La symbolique pénale de l'opposition n'a pas qu'une importance historique: la figure du procès a en effet permis à l'opposition de trouver une place légitime, de développer le conflit politique tout en dégagant un consensus fondamental sur le régime. Faute d'un tel consensus, l'opposition n'a pas pu se développer pleinement (comme dans les régimes de concordance), ou n'a été que partiellement reconnue par le droit (comme dans l'exemple français).